

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1. Latar Belakang Masalah**

Sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, lingkungan hidup wajib dilestarikan agar dapat menjadi sumber dan penunjang hidup bangsa Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya ditulis UUD NRI Tahun 1945) menyatakan: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".<sup>1</sup> Karena itu, negara, pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain di muka bumi.

Selanjutnya dalam UUD NRI Tahun 1945 juga mewajibkan agar lingkungan hidup<sup>2</sup> yang ada digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal tersebut dirumuskan secara konkret dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar

---

<sup>1</sup> Bandingkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 65 ayat (1): "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia", serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 9 ayat (3): "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat".

<sup>2</sup> Lihat konsep lingkungan hidup dalam Pasal 1 angka 1: "Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

kemakmuran rakyat”. Kemakmuran rakyat tersebut tentunya harus dapat dinikmati tidak hanya oleh generasi sekarang, tetapi juga untuk generasi yang akan datang secara berkelanjutan.

Dalam upaya mewujudkan kemakmuran rakyat tersebut, pemerintah melakukan pembangunan secara berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan merupakan upaya sadar dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat lahir maupun batin, dimana dalam pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam tersebut harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup.<sup>3</sup>

Konsepsi mengenai ruang lingkup ekosistem dan pembangunan berkelanjutan tersebut memiliki korelasi yang sangat erat dengan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi, ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Berdasar rumusan Pasal 33 ayat (4) tersebut, terdapat dua konsep terkait dengan ide ekosistem, yakni bahwa perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar pada demokrasi ekonomi haruslah mengandung maksud: (1) berkelanjutan, (2) berwawasan lingkungan.

Menurut Jimly Asshiddiqie<sup>4</sup>, dengan sendirinya keseluruhan ekosistem seperti yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana ditafsirkan secara ekstensif dan kreatif oleh berbagai undang-undang di bidang lingkungan hidup, haruslah dikelola untuk kepentingan pembangunan yang berdasarkan pada prinsip-prinsip berkelanjutan dan

---

<sup>3</sup> Eko Handoyo, *Aspek Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jurnal.Unnes.ac.id/index.php/pandecta/article/view/1564/1744, diakses tanggal 12 Agustus 2016. 11.54 Wita.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie. *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Rajawali Pers. Jakarta. 2009. Hal.94.

berwawasan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

UUD NRI Tahun 1945 merupakan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) dan sekaligus sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*).<sup>5</sup> Fungsi dan kedudukan UUD seperti inilah yang oleh Smith dikatakan sebagai persamaan semua UUD di dunia, yaitu sebagai *fundamental law* dan *a higher law*.<sup>6</sup> Dalam kedudukan sebagai hukum dasar dan tertinggi di negara, maka UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah dasar bagi pengaturan negara dan memuat pula pokok-pokok kebijakan negara yang harus diatur lebih lanjut, termasuk dalam bidang lingkungan hidup. Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...”

Dasar fundamental yang terdapat dalam kata “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, memiliki makna bahwa negara atau pemerintah memiliki tugas dan tanggung jawab untuk melindungi seluruh sumber-sumber kehidupan bangsa Indonesia guna kesejahteraan seluruh rakyat. Sumber-sumber kehidupan dimaksud tidak lain adalah sumber daya alam (selanjutnya ditulis SDA) dan lingkungan hidup Indonesia.

Secara gramatikal, frase “dikuasai oleh negara” dan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” memiliki makna bahwa negara sebagai pengelola SDA. Sebagai pengelola, maka negara bertanggung jawab

---

<sup>5</sup> Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. 2007. Hal.75

<sup>6</sup> Bagir Manan. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju. 1995. Hal. 41.

memelihara keberlanjutannya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat secara berkelanjutan pula.

Negara dalam penguasaan atas SDA memiliki fungsi untuk membuat kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan.<sup>7</sup> Fungsi-fungsi tersebut termanifestasi dalam penjelasan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :

- a. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).
- b. Fungsi pengaturan oleh negara (*regelandaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah, dan regulasi oleh pemerintah (eksekutif).
- c. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share holding*) atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- d. Fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara c.q. pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

---

<sup>7</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, atas permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

Selanjutnya Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960<sup>8</sup> tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA) menjelaskan pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh negara sebagai berikut :<sup>9</sup>

1. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1: Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai negara tersebut dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk :
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasar Pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut, maka menurut konsep UUPA pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada negara untuk menguasai seperti hal tersebut di atas.<sup>10</sup> Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh negara tersebut semata-mata bersifat publik, yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan menyelenggarakannya.

Selanjutnya konsep tentang sumber daya alam (SDA) dimaknai dalam Undang-Undang lingkungan hidup. Dimana dalam Undang-Undang Nomor 32

---

<sup>8</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960.

<sup>9</sup> Pasal 2 UUPA Nomor 5 tahun 1960

<sup>10</sup> Budi Harsono. Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Djambatan. Jakarta. 2008. Hal. 234.

Tahun 2009<sup>11</sup> tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya ditulis UUPPLH), sumber daya alam adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan nonhayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.<sup>12</sup> Sumber daya alam hayati merupakan unsur-unsur di alam yang terdiri dari SDA nabati (tumbuhan) dan SDA hewani (satwa), sedangkan SDA nonhayati adalah unsur-unsur di alam yang bermanfaat dan berpengaruh dalam kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Contoh SDA nonhayati adalah tanah, air, udara, sinar matahari dan bahan tambang. Sebagai kesatuan ekosistem, SDA hayati dan nonhayati mempunyai kedudukan dan peranan penting bagi kehidupan makhluk hidup, sehingga perlu dikelola dan dimanfaatkan secara lestari, serasi, dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.<sup>13</sup>

Kekayaan keanekaragaman hayati dan sumber daya alam yang dikuasai oleh negara tersebut “melahirkan” tanggung jawab negara untuk melakukan perlindungan dan pengelolaannya. Pasal 2 huruf a UUPPLH menyatakan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan dilaksanakan berdasarkan asas tanggung jawab negara. Tanggung jawab negara tersebut dimaknai sebagai berikut:<sup>14</sup>

- a. Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
- b. Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

---

<sup>11</sup> Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5059

<sup>12</sup> Pasal 1 angka (9) UUPPLH.

<sup>13</sup> Ahmad Redi. Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan. Cetakan I. Jakarta. Sinar Grafika. 2014. Hal. 65.

<sup>14</sup> Penjelasan Pasal Demi Pasal, Pasal 2 huruf a UUPPLH.

- c. Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup.

Materi muatan penguasaan sumber daya alam baik yang terkandung dalam konstitusi maupun dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPPA dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, memiliki kelinieran dengan materi muatan yang dikandung dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009<sup>15</sup> tentang Mineral dan Batubara (selanjutnya ditulis UU Minerba). Pasal 4 ayat (1) UU Minerba menyatakan bahwa: “mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat”. Selanjutnya dalam ayat (2) pasal yang sama menyatakan bahwa penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah.

Pembangunan sebagai bagian kebijakan negara untuk memakmurkan rakyat, dilakukan dengan memanfaatkan secara terus menerus sumber daya alam sebagai salah satu modal pembangunan. Dalam kaitannya dengan kegiatan perusahaan sumber daya alam, hal utama yang perlu ditekankan adalah pentingnya konservasi sumber daya alam, sebagaimana pendapat Emil Salim mengenai pengelolaan sumber daya alam secara bijaksana:

“Pembangunan berkelanjutan mengharuskan kita mengelola sumber alam serasional mungkin. Ini berarti bahwa keempat kelompok sumber daya alam seperti pertambangan, hutan pelestarian alam, hutan lindung dan hutan produksi bisa diolah asalkan secara rasional dan bijaksana. Untuk itu diperlukan pendekatan pembangunan dengan pengembangan lingkungan hidup yaitu *eco-development*. Pendekatan ini tidak menolak diolah dan diubahnya sumber alam untuk pembangunan dan kesejahteraan manusia. Tetapi “kesejahteraan manusia” mengandung makna lebih luas, mencakup tidak hanya kesejahteraan material, pemenuhan kebutuhan generasi kini, tetapi juga mencakup kesejahteraan nonfisik, mutu kualitas hidup dengan lingkungan hidup yang layak dihidupi (*liveable environment*) dan jaminan

---

<sup>15</sup> Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 157

bahwa kesejahteraan terpelihara kesinambungannya bagi generasi depan. Pengelolaan sumber daya alam yang tidak rasional dan kurang bijaksana harus dicegah agar kesejahteraan masa kini dicapai dengan tidak menghancurkan lingkungan bagi peningkatan kesejahteraan generasi masa depan. Dalam pendekatan ini berlaku dalil apa yang diambil dari alam harus kembali ke alam, sekurang-kurangnya diganti dengan hal yang berperan serupa kepada alam”.

Konsep pemikiran Emil Salim tersebut sejalan dengan konsep pembangunan berkelanjutan. Secara historis, konsep pembangunan berkelanjutan memang lahir sebagai bentuk kompromi antara ideologi *developmentalisme* dengan ideologi lingkungan. Sama seperti negara berkembang lainnya, Indonesia sebagai negara berkembang lebih mengutamakan pembangunan ekonomi, pertumbuhan ekonomi menjadi tolak ukur keberhasilan pembangunan tanpa memperhatikan aspek lingkungan hidup di dalamnya. Pembangunan berkelanjutan hendaknya memadukan tiga aspek secara serasi, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial budaya dan aspek lingkungan hidup. Semua aspek terkait satu sama lain, sehingga unsur-unsur dari kesatuan yang saling terkait ini tidak boleh dipisahkan atau dipertentangkan satu dengan lainnya.<sup>16</sup>

Dalam Rencana Pembangunan Menengah Nasional 2014-2019 buku I Agenda Pembangunan Nasional dijelaskan bahwa ada tiga (3) masalah pokok bangsa, salah satu pokok permasalahan tersebut adalah kelemahan sendi perekonomian bangsa. Lemahnya sendi-sendi perekonomian bangsa terlihat dari belum terselesaikannya persoalan kemiskinan, kesenjangan sosial, kesenjangan antar wilayah, kerusakan lingkungan hidup akibat eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan, dan ketergantungan dalam hal pangan, energi, keuangan, dan teknologi.<sup>17</sup> Dengan “pengakuan” ini pemerintah bersepakat bahwa negara ini

---

<sup>16</sup> Hans-Joachim, dalam A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Jakarta; Penerbit Buku Kompas, 2002, hlm.168.

<sup>17</sup> Diakui dalam Buku I Agenda Pembangunan Nasional tersebut bahwa “hingga saat ini negara tidak mampu memanfaatkan kandungan kekayaan alam yang sangat besar, baik yang mewujudkan



memiliki permasalahan laten yang harus kita atasi bersama terkait dengan kerusakan lingkungan hidup sebagai dampak dari eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan.

Dalam pengelolaan lingkungan hidup, upaya utama yang harus dilakukan adalah pencegahan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, bukan penanggulangan pencemaran yang telah terjadi, sesuai dengan prinsip yang menyatakan *“An ounce of prevention is worth a pound of cure”*. Dalam hukum lingkungan internasional menyebutkan :

*“Prevention deals with the question of how harm to human health and the environment can be averted, recognizing that the economic and social costs of avoiding damage and injury are nearly always less than the costs of repair, treatment, or compensation after they happen”*.<sup>18</sup>

(Pencegahan berkaitan dengan pertanyaan seberapa membahayakan bagi kesehatan manusia dan seberapa mampu lingkungan dapat menghindari pencemaran yang terjadi, menyadari bahwa biaya-biaya ekonomi dan sosial dalam pencegahan kerusakan-kerusakan lebih rendah dari biaya-biaya untuk perbaikan, perawatan atau kompensasi yang diberikan setelah kerusakan terjadi).

Edith Brown Weiss sebagaimana dikutip oleh Siti Sundari Rangkuti menyatakan bahwa pencegahan dan mitigasi adalah dua alat yang dipergunakan untuk perlindungan lingkungan hidup. Prinsip pencegahan bertujuan untuk mencegah kerusakan secara spesifik yang timbul, misalnya dari perubahan lingkungan hidup, kerusakan terhadap orang atau lingkungan hidup, ataupun

---

(*tangible*) maupun bersifat non-fisik (*intangible*), bagi kesejahteraan rakyatnya. Harapan akan penguatan sendi-sendi ekonomi bangsa menjadi semakin jauh ketika negara tidak kuasa memberi jaminan kesehatan dan kualitas hidup yang layak bagi warganya, gagal dalam memperkecil ketimpangan dan ketidak merataan pendapatan nasional, melanggengkan ketergantungan atas utang luar negeri dan penyediaan pangan yang mengandalkan impor, dan tidak tanggap dalam menghadapi persoalan krisis energi akibat dominasi alat produksi dan modal korporasi global serta berkurangnya cadangan minyak nasional.” Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.2014. Buku ke I Agenda Pembangunan Nasional. Sekretariat Negara Republik Indonesia.2014.Hal 2-4. Lihat juga Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 Bab 32 tentang Perbaikan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup.

<sup>18</sup> Glen M. Wiser dan Daniel B. Magraw, Jr. *Principle and Approach of Sustainable Development and Chemicals Management for Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM)*. Center for International Environmental Law (CIEL). July 2005. H. 17.

beban yang melebihi kapasitas lingkungan hidup untuk menerimanya.<sup>19</sup> Tindakan pencegahan adalah lebih murah dibandingkan dengan tindakan perbaikan, baik dilihat dari aspek ekonomi maupun sosial.<sup>20</sup>

Siti Sundari Rangkuti menyatakan bahwa dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang paling penting adalah : *"How to prevent dispute, not how to settle dispute"*. Sesuai Maksim *"An ounce of prevention is worth a pound cure"*.<sup>21</sup> Lebih tegasnya bahwa dalam pembangunan berkelanjutan yang menjadi nomor satu adalah mencegah terjadinya sengketa dan bukan menyelesaikan sengketa.<sup>22</sup> Prinsip pencegahan mensyaratkan bahwa aktivitas yang akan dilakukan atau yang akan menyebabkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup adalah dilarang. Prinsip pencegahan oleh karenanya berusaha meminimalisasikan terjadinya kerugian lingkungan hidup dengan mensyaratkan suatu tindakan pencegahan sejak awal, sebelum kerugian itu benar-benar terjadi.<sup>23</sup>

Selanjutnya dalam dasar Pertimbangan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 148 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan Kelembagaan Lingkungan Hidup Daerah, menyebutkan bahwa pemanfaatan SDA harus dijamin keberlanjutannya tidak hanya untuk kebutuhan generasi masa kini tetapi juga untuk kebutuhan generasi mendatang dengan pendekatan prinsip kehati-hatian (*pre-cautionary principle*), dengan pemikiran mencegah

---

<sup>19</sup> Edith Brown Weiss. *Environmental Change and International Law. New Challenges and Dimension*. Sebagaimana dikutip oleh Siti Sundari Rangkuti Dalam Makalah berjudul *Analysis UUPLH-1997 (Analysis of EMA-1997)*. Penataran Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, Eks Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 9-14 Pebruari 1998.

<sup>20</sup> Siti Sundari rangkuti. *Analysis UUPLH-1997 (Analysis of EMA-199)7*. Penataran Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, Eks Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 9-14 Februari 1998.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> A'an Efendi. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*. Mandar Maju. Bandung. 2012. Hal. 9.

<sup>23</sup> Maurice Sunkin, David M. Ong, and Robert

lebih mudah dibandingkan menanggulangi.<sup>24</sup> Prinsip pencegahan adalah prinsip fundamental dalam upaya perlindungan lingkungan hidup, karena dengan pendekatan pencegahan, para pihak disyaratkan melaksanakan “*due diligence*”. Dengan kata lain, melakukan tindakan yang layak dan dengan itikad baik dan mengatur aktivitas publik atau privat dalam wilayah yurisdiksinya atau mengendalikan kemungkinan terjadinya bahaya terhadap lingkungan hidup.<sup>25</sup> Upaya penegakan hukum lingkungan mestinya baru didayagunakan ketika upaya pencegahan pencemaran lingkungan hidup tidak berjalan efektif.<sup>26</sup>

Lingkungan hidup dalam pengertian ekologi tidak mengenal batas wilayah, baik wilayah negara maupun wilayah administratif. Apabila lingkungan hidup dikaitkan dengan pengelolaannya, maka tidak dapat dilepas dari batas wilayah kewenangan tersebut. Lingkungan hidup Indonesia menurut konsep kewilayahan merupakan suatu pengertian hukum. Dalam pengertian ini, lingkungan hidup Indonesia terbentang pada kawasan Nusantara yang menempati posisi silang antara dua benua dan dua samudera. Dengan konsep tersebut, UUPPLH seharusnya berlaku sebagai pedoman bagi UU lain yang berkaitan dengan lingkungan hidup, baik peraturan SDA hayati maupun nonhayati.

Sebagai kesatuan ekosistem, pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara tidak dapat terlepas dengan pengaturan SDA lain, seperti misalnya pertanahan, kehutanan, pengairan, perkebunan, dan terutama peraturan yang mengatur lingkungan hidup secara khusus. Akan tetapi masing-

---

<sup>24</sup> Dasar Pertimbangan huruf (A) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 148 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pembentukan Kelembagaan Lingkungan Hidup.

<sup>25</sup> IUCN Environmental Law Programme. *Draft International Covenant on Environmental and Development*. Hal. 3.

<sup>26</sup> Tentang penegakan hukum lingkungan baca lebih lanjut A'an Efendi. *Penyelesaian Kasus Pencemaran dari Aspek Hukum Lingkungan (The Settlement of Environmental Pollution from Environmental Law Aspect)*. Jurnal Risalah hukum. Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Samarinda. 2011.

masing sektor SDA tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan sektoral sehingga mengandung norma hukum yang bersifat sektoral.<sup>27</sup>

Pertambangan mineral dan batubara yang merupakan SDA nonhayati, dikelola dengan berasaskan manfaat, keadilan dan keseimbangan, keberpihakan pada kepentingan bangsa, partisipatif, transparansi dan akuntabilitas, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Apabila merujuk kepada pengertian lingkungan hidup sebagaimana dikonsepsikan dalam Pasal 1 angka 1 UUPPLH,<sup>28</sup> maka sumber daya batubara adalah merupakan bagian dari lingkungan hidup tersebut, sehingga dalam pemanfaatannya terdapat aturan-aturan yang tunduk terhadap aturan yang terdapat dalam UUPPLH

Otonomi daerah sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada kepala daerah provinsi dan kabupaten/ kota untuk mengeluarkan izin usaha pertambangan, telah mengkondisikan kepala daerah menjadi “raja-raja kecil” di daerahnya.<sup>29</sup> Kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup yang terjadi akibat pertambangan batubara salah satu penyebabnya adalah lemahnya pengawasan baik preventif maupun represif yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, pengawasan tidak berjalan optimal.<sup>30</sup> Guna mencegah terjadinya permasalahan dalam pengelolaan lingkungan hidup, diperlukan sebuah pengawasan yang eligible (memenuhi syarat) dan dilengkapi dengan perangkat-perangkat hukum sebagai dasar pengawasan itu sendiri. Apabila

---

<sup>27</sup> Muhammad Akib. *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*. Jakarta. RajaGrafindo Persada. 2014. Hal. 77.

<sup>28</sup> Pasal 1 angka 1 : “Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri”.

<sup>29</sup> Gunawan Sardjito. Loc. Cit

<sup>30</sup> Hadin Muhjad. Guru Besar Universitas Lambung Mangkurat. Wawancara tanggal 12 Januari 2016. Banjarmasin

tindakan pencegahan berdasarkan prinsip *precautionary* berfungsi dengan baik, maka kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup tidak terjadi, atau minimal dapat dikurangi.

Sebelum keluarnya Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014<sup>31</sup> tentang Pemerintahan Daerah, Izin Usaha Pertambangan mayoritas dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten kota. Bahkan apabila pertambangan terjadi di lahan tapal batas (lintas) Kabupaten/ kota yang sebenarnya menjadi kewenangan provinsi untuk mengeluarkan izin, maka biasanya akan “disiasati” dengan mengeluarkan 2 (dua) buah IUP masing-masing pemerintah daerah kabupaten/ kota, sehingga dari total 10.776 IUP yang keluar, sebanyak 8.000 izin perusahaan tambang dikeluarkan pemerintah kabupaten/ kota, sisanya dikeluarkan oleh pemerintah provinsi. Celakanya dari jumlah itu sebanyak 4.807 bermasalah.<sup>32</sup> Ambil contoh, dari rekapitulasi yang dilakukan oleh Distamben Provinsi Kalimantan Selatan, bahwa dari 656 buah izin pertambangan batubara yang dikeluarkan oleh kabupaten/ kota di Kalimantan Selatan, maka 236 buah IUP batubara belum *Clear and Clean* (CNC), yang salah satu indikatornya belum melaksanakan perintah UUPPLH tentang prosedur perizinan.<sup>33</sup>

Tambang batubara merupakan salah satu sumber daya alam yang memberikan kontribusi sangat berarti bagi pembangunan perekonomian di Indonesia. Permasalahan lain yang muncul dalam pengelolaannya adalah karena sebagian besar tambang batubara tersebut berada dalam kawasan hutan lindung dan kawasan hutan produksi.<sup>34</sup> Larangan yang diatur dalam Undang-

---

<sup>31</sup> Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5587

<sup>32</sup> [www.Google.Com](http://www.Google.Com). Tribun News, 14 Oktober 2014.

<sup>33</sup> Wawancara dengan Gunawan Sardjito, Kepala Seksi Pembinaan Usaha Pertambangan Provinsi Kalimantan Selatan, Rabu, 06 Januari 2016.

<sup>34</sup> Supriadi. Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia. Edisi 2. Jakarta. Sinar Grafika. 2011. Hal 64.

Undang Nomor 41 Tahun 1999<sup>35</sup> Tentang kehutanan, sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang, tidak berpengaruh secara signifikan terhadap penggunaan kawasan hutan sebagai kawasan tambang. Beberapa kebijakan Pemerintah justru memperbolehkan penggunaan hutan lindung dan hutan produksi sebagai lokasi pertambangan. Selanjutnya melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan Atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan, ditetapkan 13 (tiga belas) izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang terbit sebelum keluarnya UU Nomor 41 Tahun 1999 untuk melanjutkan kegiatannya sampai berakhirnya izin atau perjanjian tersebut. Berikutnya pada tahun 2010, pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan baru melalui Peraturan Pemerintah RI Nomor 10 Tahun 2010<sup>36</sup> tentang Tata Cara Perubahan Peruntukkan dan Fungsi Kawasan Hutan, yang kemudian dirubah dengan Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 Tahun 2012<sup>37</sup> tentang Perubahan Atas PP Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukkan dan Fungsi Kawasan Hutan (Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5324), Perubahan fungsi kawasan untuk kegiatan di luar kehutanan salah satunya adalah kegiatan pertambangan.

Data dari Kementerian Kehutanan<sup>38</sup> yang dirilis sejak tahun 2008 bahwa perizinan pertambangan menggelembung semakin tidak terkontrol sejak era otonomi daerah. Sekitar 6-7 Izin Usaha Pertambangan dikeluarkan setiap

---

<sup>35</sup> Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3888

<sup>36</sup> Lembaran Negara RI Tahun 2010 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5097

<sup>37</sup> Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5324

<sup>38</sup><sup>38</sup> [www.Google.Com](http://www.Google.Com). Online 4 Januari 2016

harinya, luas kawasan hutan yang digunakan untuk IUP eksplorasi sekitar 402.655,98 hektar, sedangkan kawasan untuk IUP Operasi produksi sekitar 191.433,04 ha.

Pertambangan yang dilakukan di dalam Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) masih berpeluang menimbulkan masalah. Sumber daya alam, dalam penelitian ini pertambangan batubara, juga terdapat pada lahan terbuka. Lahan terbuka adalah lahan yang memiliki akses secara terbuka bagi pihak lain untuk memanfaatkan tanpa izin usaha, sehingga berpotensi menimbulkan pencemaran dan kerusakan lingkungan. Lahan terbuka yang diverifikasi oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada bulan September-Oktober adalah 302 lokasi. Lahan akses terbuka ini terjadi karena pengawasan yang tidak memadai atau pembiaran dari pemerintah daerah setempat. Ribuan Penambang Tanpa Izin (PETI)/ *illegal minning* di lahan terbuka dalam wilayah Indonesia melibatkan 2 juta penambang.<sup>39</sup>

Menurut Priyo Pamungkas Kustiadi, sekitar 70% kerusakan lingkungan di Indonesia disebabkan operasi pertambangan.<sup>40</sup> Hampir 34% daratan Indonesia telah diserahkan kepada korporasi lewat 1.235 izin pertambangan mineral dan batubara, belum termasuk izin perkebunan skala besar, wilayah kerja migas, panas bumi dan tambang galian C. Kawasan pesisir dan laut juga tidak luput dari eksploitasi. Kawasan hutan juga tidak luput dari kerusakan akibat pembukaan lahan untuk pertambangan, data lapangan menyebutkan bahwa setidaknya 3,97 juta hektar kawasan lindung terancam akan dialih fungsikan untuk lahan pertambangan yang dampaknya berpengaruh terhadap keaneka ragaman hayati di dalamnya. Data yang dihimpun Jatam, jumlah daerah aliran

---

<sup>39</sup> Rakernas dan Deklarasi Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Akibat Pertambangan. Jakarta. 7 Desember 2015.

<sup>40</sup> Priyo Pamungkas Kustiadi. Media Communication and Outreach Jaringan Advokasi Tambang (Jatam). Jakarta. 28 September 2012.

sungai (DAS) yang rusak parah meningkat 10 (sepuluh) tahun terakhir. Dari sekitar 4.000 DAS yang ada di Indonesia, sebanyak 108 DAS mengalami kerusakan parah.

Secara umum dampak pertambangan terhadap lingkungan adalah penurunan produktivitas lahan, kepadatan tanah bertambah, terjadinya erosi dan sedimentasi, terjadinya gerakan tanah atau longsor, terganggunya flora dan fauna, terganggunya kesehatan masyarakat serta berdampak terhadap perubahan iklim mikro. Sedangkan dampak pasca tambang yang terjadi adalah, perubahan morfologi dan topografi lahan, perubahan bentang alam (bentuk bentang alam pada lahan bekas tambang biasanya tidak teratur, menimbulkan lubang-lubang terjal, gundukan tanah bekas timbunan alat berat), lahan menjadi tidak produktif dan rawan potensi longsor.<sup>41</sup>

Pertambangan memiliki peran penting dalam pembangunan dengan menghasilkan bahan-bahan baku untuk industri, penyerapan tenaga kerja, sebagai sumber devisa negara, dan meningkatkan pendapatan asli daerah.<sup>42</sup> Pada sisi lain, pertambangan juga menghasilkan berbagai dampak buruk terhadap lingkungan.<sup>43</sup> Pertambangan adalah kegiatan yang syarat dengan resiko pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan. Tidak ada kegiatan pertambangan yang tidak berpotensi mencemari dan/ atau merusak lingkungan, seperti yang dinyatakan oleh George W. (Rock) Pring<sup>44</sup> :

“Pertambangan adalah inheren (tak terpisahkan) dengan degradasi lingkungan...tidak ada aktivitas pertambangan yang ramah lingkungan.

---

<sup>41</sup> Wawancara dengan staf bidang pengawasan Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Kalimantan Selatan. Banjarbaru. 29 Desember 2016.

<sup>42</sup> A'an Efendi. *Pengelolaan Lingkungan Pertambangan dan Implikasi Yuridis dari Aspek Hukum Lingkungan*. Tesis. Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya. 2007. Hal. 1

<sup>43</sup> A'an Efendi. *Prinsip-Prinsip Pengelolaan Pertambangan Berbasis Lingkungan Berdasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jurnal Konstitusi. PKHK. Universitas Janabdra kerja sama dengan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Vol. 1. No. 1. November 2012. Hal. 84.

<sup>44</sup> George W. (Rock) Pring. *Mining, Environment and Development*. Op. Cit. Hal. 7



Aktivitas sumber daya mineral mempengaruhi semua media lingkungan, yaitu tanah, udara, air, dan flora dan faunanya, juga lingkungan manusia, keamanan dan kesehatan individu, gaya hidup masyarakat lokal, kelangsungan budaya, tertib sosial, dan kehidupan ekonomi. Ketika sementara menganggap bahwa mayoritas dampak pertambangan dikatakan bersifat lokal, pertambangan dapat menyebabkan persoalan lingkungan secara nasional, bersifat lintas batas, dan bahkan global.”

Abrar Saleng mengemukakan berbagai dampak negatif kegiatan pertambangan adalah sebagai berikut<sup>45</sup>:

1. Usaha pertambangan dalam waktu relatif singkat dapat mengubah bentuk topografi tanah dan keadaan muka tanah (*land impact*) sehingga dapat mengubah keseimbangan sistem ekologi bagi daerah sekitarnya.
2. Usaha pertambangan dapat menimbulkan berbagai macam gangguan, antara lain pencemaran akibat debu dan asap yang mengotori udara dan air, limbah air, *tailing*, serta buangan tambang yang mengandung zat-zat beracun.
3. Pertambangan yang dilakukan tanpa mengindahkan keselamatan kerja dan kondisi geologi lapangan dapat menimbulkan tanah longsor, ledakan tambang, keruntuhan tambang, dan gempa.

Sistem perizinan lingkungan sebagai instrumen pencegahan kerusakan dan/ atau pencemaran lingkungan hidup hakikatnya merupakan pengendalian aktivitas pengelolaan lingkungan hidup, yang menjadi syarat bagi sebuah usaha dan/ atau kegiatan pertambangan yang wajib Amdal untuk mendapatkan izin usaha.<sup>46</sup> Izin lingkungan dengan izin usaha dan/ atau kegiatan mempunyai keterkaitan yang erat, sehingga ketika izin lingkungan dicabut, maka izin usaha dan/ atau kegiatan dibatalkan. Jika usaha dan/ atau kegiatan mengalami

---

<sup>45</sup> Abrar Saleng. Hukum Pertambangan. UII Press. Yogyakarta. 2004. Hal. 117.

<sup>46</sup> Pasal 40 UUPPLH ayat (1)

perubahan, penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan wajib memperbaharui izin lingkungan.

Kewenangan mengeluarkan perizinan yang berkaitan erat terhadap pengawasan mengalami perubahan secara signifikan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mengganti UU Nomor 32 Tahun 2004. Dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/ Kota, maka Pemerintah Kabupaten/ Kota tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan Batubara, termasuk Izin Pertambangan Rakyat.<sup>47</sup> Kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh Daerah Kabupaten/ Kota ditarik menjadi kewenangan Propinsi. Akan tetapi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap izin usaha sendiri menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dengan ditariknya Inspektur Tambang menjadi Pegawai Pusat. Di bidang lingkungan hidup, pemerintah Kabupaten/ Kota tetap memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Izin lingkungan dan secara yuridis juga masih mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap izin lingkungan yang telah dikeluarkan.

Merujuk pada Asas keterpaduan yang dimaksud dalam UUPPLH adalah bahwa “perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait”.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587

<sup>48</sup> Penjelasan Umum Pasal 2 huruf (d) UUPPLH.

## BAB II

### KERANGKA TEORITIK DAN KONSEPTUAL

Kajian pustaka dalam buku ini hanya memuat materi yang memiliki kerangka teoritik dasar dan memuat kerangka konsep batasan serta proposisi yang menyajikan pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan antar variabel dengan menjelaskan dan memprediksi gejala itu. Adapun kajian tersebut antara lain :

#### 2.1. Kerangka Teori

##### 2.1.1. Teori Negara Kesejahteraan

teori negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), merupakan perpaduan atau kombinasi dari konsep negara hukum (*rechtstaat*) dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare staat*).

Menurut Burkens et.al., negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.<sup>49</sup>

Dalam prespektif kesejarahan, berbagai konsepsi tentang negara yang lain juga pernah dikembangkan oleh kalangan ahli ketatanegaraan, seperti St. Augustine (354-480M) pernah menulis tentang adanya negara pada jaman purba, yaitu negara yang bermoral baik yang dinamakannya “Negara Tuhan” (*Civitae Dei*) dengan negara yang bermoral jahat yang dinamakannya “Negara Syaitan” (*Civitae Diaboli*). Berpijak pada konsepsi tentang Negara sebagaimana

---

<sup>49</sup> A. Hamid S. Attamimi. TeoriPerundang-undangan Indonesia. 1992. Pidato Pengukuhan Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. Hal. 8

diintrodusir oleh St. Augustine, kalangan pemeluk agama Katholik mendirikan “Negara Gereja” yang dipimpin oleh Sri Paus sebagai wakil tertinggi dari Tuhan di dunia ini. Prinsip tersebut diperkuat oleh Thomas Aquina (1225-1274) dengan kedua bukunya yang terkenal “*Summa Theologiae*” dan “*Summa Contra Gentiles*”. Dalam irama keagamaan yang sama namun memberi corak keduniaan, Erasmus (1466-1536) muncul pula dengan bukunya “*Institute Principes Cristiani*”.<sup>50</sup>

Konsepsi “Negara Gereja” ini ditentang oleh pendiri golongan Protestan, Marten Luther (1483-1546) dengan bukunya yang terkenal “*Von Weltlicher Obrigheit, Wiovict man ihr. Gehorsam schuldig sei*” yang kemudian juga diikuti oleh Calvyn (1509-1564) dengan bukunya “*De Institute Religionis Cristianeae*”. Keduanya berpendirian bahwa negara mempunyai moral dan menjunjung agama.<sup>51</sup>

Seorang Sarjana dan Ulama Islam, Imam Al-Ghozali (1509-1564M/ 450-505H) muncul dengan teori yang radikal dan ekstrim, yaitu dengan menggabungkan Negara dengan moral sehingga menjadi “Negara Moral” yang dinamakannya “*Siyasatul Akhlaq*”. Teori Imam Al Ghozali diikuti oleh para terkemuka Kristen, mulai dari St. Augustine sampai Calcyn. Imam Al Ghozali berpendapat bahwa unsur agama diperoleh dan dipertahankan dalam negara, bahkan Al Ghozali mengajukan pula unsur-unsur lainnya yang harus pula dipersatukan dan digabungkan dalam negara. Akan tetapi bukan berarti Al Ghozali setuju dengan adanya “Negara Agama”, bahkan dia menentang keras negara yang dipimpin oleh pendeta-pendeta atau guru-guru agama. Al

---

<sup>50</sup> Lihat H. Zainal Abidin Ahmad. *Konsepsi Negara Bermoral Menurut Imam Ghozali*. Bulan Bintang, Jakarta. 1975. Hal. 11-12.

<sup>51</sup> *Ibid.*

Ghozali hanya memajukan negara moral yang dipimpin oleh manusia biasa, yang mempunyai moral yang baik, karena menurutnya, negara yang tidak mempunyai moral berarti keruntuhan; dan sebaliknya moral yang tidak sejalan dengan negara adalah kelumpuhan.<sup>52</sup>

Negara hukum, sebagai sebuah konsep yang dinamis, ikut juga hadir dalam diskursus tentang negara. Ide Negara Hukum Klasik sudah dikemukakan oleh Plato (429-347) yang mengidealkan “sebuah negara haruslah berdasarkan peraturan yang dibuat oleh rakyat”. Konsep ini kemudian dikembangkan oleh Aristoteles (384-322 SM) dan Immanuel Kant (1724-1804) yang dikenal sebagai pencetus ide konsep *Rechtsstaat*, yang menentang negara sebagai alat perlindungan hak asasi individual.<sup>53</sup>

Secara filosofis, negara hukum dipahami ketika negara melaksanakan kekuasaannya, maka negara tunduk terhadap pembatas dan pengawasan hukum. Artinya ketika hukum eksis terhadap negara, maka kekuasaan negara menjadi terkendali dan selanjutnya menjadi negara yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum tertulis atau tidak tertulis (konvensi). Jika pengawasan hukum atas kekuasaan negara tidak memadai, pengertian substantif negara hukum akan terperosok ke dalam kubangan lumpur negara yang didasarkan atas kekuasaan belaka. Dalam negara seperti ini, apabila dipandang secara kasat mata memang terdapat seperangkat aturan hukum. Keberadaannya tidak

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Muhammad Tahir Ansyari, seperti yang dikutip oleh Abdul rasyid Thalib. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2006. Hal. 44.

dari hukum dan melahirkan negara yang semata-mata dikendalikan oleh kekuasaan.<sup>54</sup>

Menurut konsep negara hukum, negara pada prinsipnya tidak didasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*), tetapi harus berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*). Dalam praktek bernegara, konsep negara hukum dianut oleh mayoritas negara-negara Eropah Kontinental dan dipelopori oleh Julius Stahl,<sup>55</sup> Immanuel Kant, Paul Laband dan Fichte. Berbeda dengan Eropa Kontinental, negara-negara Anglo Saxon menyebut *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey.<sup>56</sup> Baik *rechtsstaat* atau *the rule of law*, keduanya sama-sama lahir sebagai upaya untuk membatasi dan mengatur kekuasaan, dan pada dasarnya juga mengarah pada sasaran yang sama, yaitu pengakuan dan perlindungan atas hak-hak dasar manusia. Pada kedua konsep negara hukum tersebut terdapat persamaan, yaitu : (1) adanya pengakuan terhadap kedaulatan hukum atau supremasi hukum, (2) adanya perlindungan terhadap individu dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang, dan (3) memberikan

---

<sup>54</sup> Lukman Hakim. Eksistensi Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Disertasi. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. 2009. Hal. 111-112.

<sup>55</sup> Menurut Julius Sthal, konsep Negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtstaat* itu mencakup empat elemen : (1) perlindungan Hak Asasi Manusia, (2) pembagian atau pemisahan kekuasaan, (3) pemerintahan berdasarkan undang-undang, (4) peradilan tata usaha negara; Julius Sthal, seperti yang dikutip oleh Ni'matul Huda. *Lembaga Negara Dalam Transisi Demokrasi*. UII Press. Yogyakarta. 2007. Hal. 57.

<sup>56</sup> Menurut A.V. Dicey, konsep *the rule of law* menekankan pada tiga tolak ukur: (1) supremasi hukum (*supremacy of law*); (2) persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perseorangan (*the constitution based on individual rights*); dalam Titik Triwulan Tutik. *Eksistensi, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial, sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prestasi Pustaka. Jakarta. 2007. Hal.30

kemungkinan individu untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagaimana mestinya.<sup>57</sup>

Keberadaan negara hukum, pada awalnya tampil sebagai negara secara formal, yang merupakan perwujudan dan persyaratan formal bagi suatu negara yang harus tunduk pada hukum. Era negara hukum ini mengakhiri bentuk negara sebelumnya yang otoriter. Penolakan pada campur tangan negara terhadap urusan masyarakat berkembang sangat pesat pada abad ke-19, didukung oleh semboyan liberal "*laissez faire, laissez aller*", yang menyerahkan campur tangan kekuasaan publik, maka kesejahteraan umum akan tercipta dengan sendirinya. Negara dalam konteks politik yang demikian dikenal sebagai "*nachtwakerstaat*" (penjaga malam) atau "*laisser-faire staat*".

Dalam perkembangannya, negara modern harus menghadapi perluasan tugas-tugas publik yang luar biasa dan sangat beragam, sehingga negara tidak lagi dapat berhenti menjadi negara hukum formal. Modernisasi, pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta industrialisasi ternyata telah menciptakan problem sosial ekonomi yang besar, baru dan kompleks, yang tidak ada padanan sebelumnya. Suasana tersebut menjadi pangkal pemikiran perlunya ada campur tangan negara pemegang kekuasaan publik untuk mencegah kemerosotan lebih jauh dalam kualitas hidup anggota masyarakat. Tipe negara sebagai respon terhadap keadaan tersebut adalah "*verzogingsstaat*" atau "*welfare state*".

Dalam tipe negara "*welfare state*", negara menjamin kesejahteraan umum para warganya dengan cara menyusun program

---

<sup>57</sup> Lihat Arief Hidayat, "*Bernegara itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik dan Hukum)*". Pidato Pengukuhan. Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Semarang. 4 Peberuari 2010. Hal. 30

kesejahteraan sosial. Usaha pemerintah untuk mencapai kesejahteraan bersama dilakukan dengan cara-cara : (1) melindungi orang-orang terhadap resiko bekerjanya industri modern, seperti kecelakaan kerja dalam hubungan perburuhan, (2) memberikan jaminan penghasilan minimum, juga karena sakit, kehilangan pekerjaan atau pemutusan hubungan kerja dan masa tua, (3) menyediakan sarana yang dibutuhkan oleh setiap orang agar dapat berfungsi dengan baik dalam masyarakat, seperti perumahan, pendidikan dan kesehatan, (4) memajukan kesejahteraan individu, seperti penyaluran aspirasi politik, kebudayaan, olah raga dan sebagainya.<sup>58</sup>

Negara kesejahteraan (*welfare state*) pada intinya merupakan suatu strategi pembangunan dimana negara berperan aktif dalam pengelolaan dan pengorganisasian ekonomi yang mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.<sup>59</sup> Secara umum, Espin-Andersen<sup>60</sup> memberikan empat pilar utama negara untuk bisa digolongkan menjadi negara kesejahteraan, antara lain : (a) social citizenship; (b) full to democracy; (c) modern industrial relation system; (d) rights to education and the expansion modern mass education system. Melalui kebijakan sosial, keempat pilar ini mungkin saja dipenuhi oleh Negara kesejahteraan sekaligus karena prinsip utama negara kesejahteraan mengenai empat pilar ini merupakan hak sosial warganya yang tidak dapat dialnggar (*unviolable*) dan diberikan atas

---

<sup>58</sup> Satjipto Rahardjo, sebagai mengutip pendapat Kees Schuyt dan Romke van der Veen yang menjelaskan usaha pemerintah Belanda untuk mencapai kesejahteraan bersama. *Ibid.* Hal. 28-29.

<sup>59</sup> G. Espin-Anderson. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford : Oxford University Press. 1990. Hal. 18

<sup>60</sup> *Ibid.* Hal. 7-8.



dasar kewarganegaraan dan bukan strata sosial, kelas atau berdasarkan kerja.<sup>61</sup>

Fungsi utama negara kesejahteraan adalah penyediaan kesejahteraan bagi masyarakat. Paham kesejahteraan (*welfare*) pada dasarnya terkait dengan proporsi keadilan bagi semua orang. John Rawls<sup>62</sup> menyatakan bahwa keadilan terkait erat dengan skema distribusi yang ia sebut pada alokasi barang dan jasa (*material goods and services*) dan pengaturan ketimpangan ekonomi sedemikian rupa sehingga menguntungkan semua orang, terutama kelompok yang paling miskin (*the least disadvantaged*). Gagasan ini pada dasarnya terkait dengan peran negara untuk menjamin kesejahteraan bagi warganya, berdasarkan prinsip setiap warga negara berhak mendapatkan jaminan sosial dari negara.<sup>63</sup>

Bentuk negara ke depan telah dirumuskan sejak awal kemerdekaan Negara Republik Indonesia. Pada sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia). Konteks sosial dan ekonomi negara pada saat itu menjadi alasan dipilihnya bentuk negara kesejahteraan. Indonesia yang baru terlepas dari kolonisasi tersebut dilanda kemiskinan, keterbelakangan dan keterpurukan. Konstitusipun menjamin bentuk negara kesejahteraan Indonesia. Dalam Pembukaan UUD 1945, alinea keempat menyatakan “Negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”.

---

<sup>61</sup> Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta : LP3ES. Hal. 9

<sup>62</sup> John Rawls. *A Theory of Justice*. Cambridge : Harvard University Press. Terjemahan, Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. *Teori Keadilan : Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2010.

<sup>63</sup> Lihat dan bandingkan dengan Budi Wianrno. *Op. Cit.* Hal. 37.

Pernyataan tersebut merupakan itikad negara untuk merealisasikan bentuk negara kesejahteraan di Indonesia. Kemudian dalam Batang Tubuh, Pasal 33 dan 34 UUD 1945 menyebutkan bahwa negara memegang otoritas untuk mengelola sumber daya alam yang diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat. Pasal tersebut sesungguhnya mengacu pada *economic share* antara pemerintah dengan rakyat. Sedangkan dalam Pasal 34 UUD 1945 menyebutkan tanggung jawab negara terhadap fakir miskin dan anak-anak terlantar. Pasal ini mengamanatkan tanggung jawab sosial Negara terhadap rakyatnya.<sup>64</sup>

Tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Alinea Keempat Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 tersebut sesungguhnya merupakan landasan ideologi yang kuat bahwa negara Indonesia menganut paham "*welfare state*" (negara kesejahteraan dengan varian baru yaitu *participatory* atau *contributory welfare state* yang merujuk pada konsep "*welfare pluralism*").<sup>65</sup> Tugas negara dalam hal ini pemerintah adalah harus cermat melihat pesan moral di balik UUD 1945 sehingga setiap produk hukum yang dihasilkan berorientasi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>66</sup>

Teori negara kesejahteraan sebenarnya merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (klasik) dan negara kesejahteraan. Di dalam negara hukum klasik, fungsi negara sebagai "penjaga malam" (*nachtwakkerstaat*), sedangkan negara hukum modern (negara kesejahteraan), pemerintahan tunduk dan didasarkan pada hukum

---

<sup>64</sup> Budi Winarno. *Melawan Gurita Neoliberalisme*. Erlangga. Jakarta. 2010. Hal. 37.

<sup>65</sup> Edi Suharto. *Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan*, dalam <http://www.Policy.hu/suharto.2001>

<sup>66</sup> Rachmad Safa'at. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan*. Malang. Universitas Brawijaya Press (UB Press. 2013. Hal. 96.

yang berlaku, dan negara berfungsi atau bertanggung jawab mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka peran negara adalah dengan sebaik-baiknya mengatur hak-hak warga negara. Menurut Fichte, hak-hak yang harus dilindungi oleh negara adalah : (1) hak untuk hidup, dan (2) hak untuk bekerja. Itulah sebabnya negara berkewajiban untuk melihat : (1) bahwa apa yang dibutuhkan untuk hidup dihasilkan dalam jumlah seimbang dengan jumlah warga negara; dan (2) bahwa tiap orang dapat memenuhi kebutuhannya dengan bekerja.<sup>67</sup>

Eksistensi negara hukum (*rechtsstaat*) Republik Indonesia sebagaimana tersurat dalam Pembukaan UUD 1945 adalah mengarah kepada kebahagiaan manusia *in casu* rakyat Indonesia. Oleh karena itu, menjadi tugas negara dalam hal ini pemerintah, untuk mengimplementasikan amanat alinea kedua dan keempat Pembukaan UUD 1945 dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah. Pemerintah harus cermat melihat pesan moral dibalik UUD 1945.<sup>68</sup>

Dalam laporan Pembangunan Dunia (1997), disebutkan bahwa negara mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu fungsi minimal, fungsi menengah dan fungsi aktivis.<sup>69</sup> Fungsi minimal negara yaitu: (1) menyediakan kebutuhan publik, pertahanan, hukum, dan ketertiban hak milik pribadi; (2) manajemen makro ekonomi, kesehatan masyarakat; (3) meningkatkan keadilan, dan: (4) melindungi kaum

---

<sup>67</sup> W. Friedmann. *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme, Filosofis & Problema Keadilan* (Susunan II). Jakarta. Manajemen PT. Raja Grafindo Persada. 1994. Hal 7.

<sup>68</sup> Satjipto Rahardjo. *Mendudukan Undang-Undang Dasar, Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum*. Semarang. 2007. Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

<sup>69</sup> Francis Fukyama. 2004. *State Building : Governance and World Order In The 21st Century*. Diindonesiakan oleh A. Zaim Rofiqi. *Memperkuat Negara : Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Jakarta. 2005. Gramedia. Hal. 9.

miskin. Fungsi menengah yaitu : (1) menangani persoalan-persoalan eksternal, seperti pendidikan dan perlindungan lingkungan, (2) mengatur monopoli, seperti pengaturan prasarana umum dan anti monopoli, (3) memperbaiki kualitas informasi, seperti asuransi, regulasi keuangan, dan perlindungan konsumen; (4) menyediakan asuransi sosial, seperti retribusi dana pensiun, memberi keringanan pada keluarga, asuransi pengangguran. Sedangkan fungsi aktivis yaitu : (1) mengkoordinasikan aktivitas swasta, seperti mendorong pasar dan mengumpulkan inisiatif, (2) retribusi seperti retribusi aset.<sup>70</sup>

Berkaitan dengan fungsi negara tersebut, maka pemerintah sebagai penyelenggara negara harus mampu menciptakan peraturan perundang-undangan yang berpihak kepada rakyat. Melalui perundang-undangan kesejahteraan sosial akan membuka jalan untuk terciptanya kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat.<sup>71</sup>

Secara garis besar, negara kesejahteraan mengacu kepada sebuah model pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran penting pada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warga negaranya.<sup>72</sup> Pengukuhan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai konstitusi negara telah membuka peluang penyelenggaraan negara yang sedapat mungkin memprioritaskan kesejahteraan umum (baca: masyarakat). Dalam perjalanan UUD 1945 sebelum perubahan, kesejahteraan umum belum menjadi kenyataan, sehingga kemudian penyelenggara negara mengambil langkah

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Rachmad Safa'at. *Op.Cit.* hal. 97.

<sup>72</sup> Fahri Hamzah. *Negara, Badan Usaha Milik Negara dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta. Yayasan Paham Indonesia. 2007. Hal 31-32.

strategis dengan melakukan amandemen UUD 1945 dengan tujuan akhir adalah kesejahteraan umum.<sup>73</sup>

Perubahan UUD 1945 membawa perubahan mendasar pada berbagai aspek kehidupan, salah satunya adalah perubahan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Politik hukum pengelolaan lingkungan mengalami perubahan mendasar dalam UUD NRI Tahun 1945 sejak perubahan kedua tanggal 18 Agustus 2000 dan keempat (10 Agustus 2002). Perubahan mendasar dimaksud adalah melalui konstitusionalisasi norma hukum lingkungan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu dengan dimasukkannya prinsip perlindungan Hak Asasi Manusia (selanjutnya ditulis HAM) atas lingkungan hidup. Selanjutnya pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan prinsip keberlanjutan dan berwawasan lingkungan dalam penyelenggaraan perekonomian nasional.

Dalam hubungannya dengan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya dalam pemanfaatan sumber daya batubara, negara berperan besar dalam penguasaannya, di mana peran negara tersebut bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 adalah mengenai penguasaan negara atas SDA dalam konteks perekonomian nasional, yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kendati demikian, sesuai dengan sifat UUD sebagai *general principles* atau *general norm*, maka konsepsi politik hukum pengelolaan lingkungan dapat ditarik dari rumusan pasal tersebut, karena secara gramatikal frase “dikuasai oleh negara” dan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” memiliki makna bahwa negara sebagai pengelola SDA. Sebagai pengelola,

---

<sup>73</sup> Rachmad Safa'at. *Op.Cit.* hal. 101.

maka negara bertanggung jawab memelihara keberlanjutannya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat secara berkelanjutan pula.

### 2.1.2. Teori Perundang-Undangan

Ilmu perundang-undangan terdiri dari dua bagian besar, yaitu teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan.<sup>74</sup> Bukhard Krems selanjutnya menyebutkan sebagaimana yang dikutip Maria Farida I.S. :

Ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Gezetzgebung-Wissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar, yakni :

1. Teori perundang-undangan (*Gezetzgebungs theorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif.
2. Ilmu perundang-undangan (*Gezetzgebunglehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.<sup>75</sup>

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi<sup>76</sup> menjelaskan bahwa teori perundang-undangan berorientasi pada menjelaskan pemahaman dan bersifat kognitif, sedangkan ilmu perundang-undangan (dalam arti sempit) berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan dan bersifat normatif.

Dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia, Peter Badura<sup>77</sup> berpendapat bahwa, Undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan

<sup>74</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung. Alumni hal.5

<sup>75</sup> *Ibid.* Hal.6

<sup>76</sup> *Ibid.* Hal.7

<sup>77</sup> A. Hamid S. Attamimi dan L.J. Van Apeldoorn. *Pengantar Ilmu Hukum*, Dalam Yuliandri. 2007. *Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik. Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta. Rajawali Pers. Hal. 25-28.

Presiden, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara (Pasal 5 ayat(1) dan pasal 20 UUD 1945 hasil perubahan pertama).

Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijke* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dan bukan dengan undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* adalah peraturan perundang-undangan.<sup>78</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku di luar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.<sup>79</sup> Bersifat dan berlaku secara umum dimaksudkan tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subyek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Karena pada kenyatannya, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu, obyek tertentu, daerah dan waktu tertentu, sehingga mengikat secara umum pada saat ini. Konsep perundang-undangan juga dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang mengikuti pendapat I.C. Van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang material (*het materiele*

---

<sup>78</sup> *Ibid.* Hal. 200

<sup>79</sup> Bagir Manan.1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill.Jakarta. Hal.3. pendapat ini hampir sama dengan Djokosoetono yang menyatakan "*wet in materiele zijn*, yaitu undang-undang yang memuat *algemeen bindende voorschriften* (aturan-aturan yang mengikat umum). Bukan dalam pengertian *wet in formele zijn* dimana DPR harus ikut membuatnya." Djokosutono.1982. *Hukum Tata Negara*, dihimpun Harun Al Rasid.Ghalia Ind.Jakarta.Hal 47

*wetsbegrip*). Dengan didasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan wet formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi. Sementara itu, *wet* yang materil adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.<sup>80</sup>

S.J. Fockema Andrea dalam bukunya "*Rechtsgeleend handwoedenboek*"; menyebutkan bahwa perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gezetgebug* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

"perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah."<sup>81</sup>

Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan: "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan."

Dari pengertian ini terdapat beberapa unsur yaitu:

- 1) peraturan tertulis;
- 2) memuat norma hukum;

---

<sup>80</sup> A. Hamid S Attamimi.1993. *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 20September 1993.Hal 7-9 lihat juga A. Hamid, S Attamimi. 1982. *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*, dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan. Badan Pembinaan Hukum Nasiona. Departemen Kehakiman.Jakarta, Hal. 59-60.,lihat juga A. Hamid S.Attamimi.1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara.Disertasi.Universitas Indonesia*. Hal. 197

<sup>81</sup> Maria Farida Indrati. *Op. Cit.* Hal.168



- 3) mengikat secara umum;
- 4) dibentuk dan ditetapkan lembaga atau pejabat yang berwenang;  
dan
- 5) melalui prosedur yang telah ditentukan.

Sehubungan dengan jamaknya problematik dalam proses pembentukan undang-undang, para sarjana Belanda (*Dutch scholars*) kemudian mengembangkan pemikiran tentang pembentukan undang-undang yang efektif, agar tujuan pembentukan undang-undang dapat tercapai. Beberapa teori tentang pembentukan undang-undang (*theories of lawmaking*), diantaranya adalah yang dikemukakan oleh Jan Michiel Otto dan kawan-kawan<sup>82</sup> yang mencoba mengarahkan teori pembentukan undang-undang kepada “*the socio-legal concept of real legal certainty*”<sup>83</sup>, di mana di dalamnya terdiri atas lima elemen pencapaian kepastian hukum yang nyata, yakni :

- 1) *A lawmaker has laid down clear, accessible and realistic rules;*
- 2) *The administration follows these rules and induces citizens to do the same;*
- 3) *The majority of people accept these rules, in principle, as just;*
- 4) *Serious conflicts are regularly brought before independent and impartial judges who decide cases in accordance with those rules;*
- 5) *These decisions are actually complied with defining objectives of law and development projects in these terms could help improving their effectiveness.*

Berikutnya, Otto dan kawan-kawannya membahas tentang permasalahan pembuatan undang-undang di negara berkembang, yang dibedakan menjadi dua bagian:

- 1) *A first set of problems has to do with the rules and legitimacy of lawmaker and of the lawmaking process as such. (permasalahan pertama yang dihadapi adalah berkaitan dengan peraturan dan*

---

<sup>82</sup> Jan Michiel Otto, Suzanne Stoter, Julia Arnscheidt and Win Oorsterveld. *Legislative Theory to Improve Law and Development Projects*, dalam Jurnal Regel Mat. Vol. 2004/4. Hlm.4.

<sup>83</sup> *Ibid.* Hal.3

kekuasaan dari pembentuk undang-undang dan proses penyusunannya sendiri)

- 2) *The second set of problems relates to ten lack knowledge for and interest in their key task, lawmaking.*<sup>84</sup> (permasalahan yang kedua berkaitan dengan minimnya pengetahuan dan ketertarikan pembuat peraturan akan tugas mereka, “menyusun peraturan” .

Kedua jenis masalah tentang pembuatan undang-undang tersebut, dibahas secara gamblang dengan menyatakan bahwa; *members of legislatures often knowledge for and interest in their key task, lawmaking.*<sup>85</sup> Pandangan yang dikemukakan Otto dkk ini setidaknya dapat dipakai sebagai perbandingan dalam mengukur kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia. Lebih lanjut, berkaitan dengan “*legislative theories*” Otto dkk membedakan bahasan teori legislasi ke dalam tiga teori:<sup>86</sup>

- 1) *Theories on the lawmaking process itself; (Teori proses penyusunan Undang-Undang)*
- 2) *Theories on the social effect of laws that are enacted; (Teori dampak sosial dari Peraturan yang diundangkan)*
- 3) *Theories on internationally driven law reform (Teori internasional yang mendorong reformasi hukum).*

Menurut Otto dkk, teori tentang pembentukan undang-undang (*legislative theories*) memungkinkan untuk mengenali faktor-faktor relevan yang mempengaruhi kualitas hukum (*the legal quality*) dan substansi undang-undang (*the content of the law*). Teori-teori tersebut meliputi :<sup>87</sup>

- 1) *The synoptic policy-phases theory;*
- 2) *The agenda-building theory;*
- 3) *The elite ideology theory;*
- 4) *The burraeu-politics or organizational politics theory;*
- 5) *The four rationalities theory.*

---

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.* Hal.4

<sup>87</sup> *Ibid.*

Di antara kelima macam teori pembentukan undang-undang tersebut, “*the agenda-building theory*” kiranya sesuai-memiliki kesamaan dengan situasi dan kondisi pembentukan hukum di Indonesia, yang pada umumnya memiliki karakteristik “*a bottom up approach*”.

Dalam konteks pembentukan hukum, Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P. Tak tentang “*wet in materiele zijn*”, menggambarkan pengertian perundang-undangan dalam arti material sebagai berikut:<sup>88</sup>

- 1) Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*);
- 2) Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*); dan
- 3) Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Menurut Jimly Assididqie, berkaitan dengan landasan pembentukan undang-undang, dengan melihat dari sisi teknis

---

<sup>88</sup> Bagir Manan.1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill.Jakarta. Hal.3. pendapat ini hampir sama dengan Djokosoetono yang menyatakan “*wet in materiele zijn*, yaitu undang-undang yang memuat *algemeen bindende voorschriften* (aturan-aturan yang mengikat umum). Bukan dalam pengertian *wet in formele zijn* dimana DPR harus ikut membuatnya.” Djokosutono.1982. *Hukum Tata Negara*, dihimpun Harun Al Rasid.Ghalia Ind.Jakarta.Hal 47

pembentukan undang-undang, maka landasan pembentukan undang-undang haruslah tergambar dalam “konsiderans” suatu undang-undang. Dalam konsiderans suatu undang-undang harus memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan keberlakuan bagi undang-undang tersebut, yang terdiri dari :

*Pertama*, landasan filosofis, undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan. *Kedua*, landasan sosiologis, bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. *Ketiga*, landasan politis, bahwa dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. *Keempat*, landasan yuridis, dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsiderans “Mengingat”. *Kelima*, landasan administratif, dasar ini bersifat “fakultatif” (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencantumkan landasan ini. Dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan administratif dimasukkan dimasukkan dalam konsiderans “Memperhatikan” landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.<sup>89</sup>

Jika kelima landasan tersebut terpenuhi dalam setiap proses dan substansi pembentukan perundang-undangan, kiranya keseluruhan undang-undang yang dihasilkan, menjadi undang-undang yang baik, berkualitas dan berkelanjutan.<sup>90</sup>

Berkaitan dengan asas peraturan perundang-undangan, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyebutkan ada enam, yaitu:

1. Undang-undang tidak berlaku surut

---

<sup>89</sup> Jimly Asshiddiqie. 2000. *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*. Makalah disampaikan dalam Lokakarya Anggota DPRD se Indonesia. Jakarta.

<sup>90</sup> *Ibid*

2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
3. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*).
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex postiore derogat lex priori*).
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual *dan* material bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *Welvaarstaat*).<sup>91</sup>

Sementara itu pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011<sup>92</sup> tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

---

<sup>91</sup> Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan. Op.Cit.* Hal.46

<sup>92</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Selanjutnya dikemukakan landasan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik paling sedikit harus memiliki empat landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, serta landasan politik, ekologis, medis, ekonomi dan lain-lain.

a. Landasan filosofis (*filosofische grondslag*)

Suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat, yaitu cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der gerechtigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*sociologische grondslag*).

b. Landasan sosiologis (*sociologische grondslag*)

Suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat.

c. Landasan yuridis (*rechisgrond*)

Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi. Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi dua hal berikut :

- 1) Landasan yuridis yang berespek format berupa ketentuan yang memberikan wewenang (*bevoegdheid*) kepada suatu lembaga untuk membentuknya.
- 2) Landasan yuridis yang berespek material berupa ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus diatur.

d. Landasan politis, ekologis, media, ekonomi, dan lain-lain, menyesuaikan dengan jenis atau obyek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Jika dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen<sup>93</sup> tentang Teori Jenjang Norma (*Stufentheorie*) yang berpendapat bahwa suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan hukum lainnya yang lebih tinggi. Hal yang perlu diperhatikan dalam *Stufentheorie* adalah bahwa keseluruhan hukum positif itu tersusun dalam sebuah hierarki<sup>94</sup> logikal. Struktur logikal ini membentuk sebuah piramida yang terdiri atas sejumlah tataran bertingkat/ berlapis. Kaidah-kaidah konstitusi mewujudkan tataran tertinggi dan kaidah-kaidah dimaksud tidak banyak. Di bawahnya terdapat kaidah-kaidah hukum yang secara langsung timbul dari konstitusi seperti undang-undang dalam arti formal. Kaidah-kaidah itu jumlahnya jauh lebih banyak dibandingkan kaidah konstitusi. Di bawahnya terdapat kaidah-kaidah hukum individual, yakni kaidah-kaidah hukum yang memberikan hak atau membebankan kewajiban kepada subyek hukum tertentu. Kaidah tersebut adalah ketetapan-ketetapan pemerintah dan lainnya. Pada akhirnya, keberlakuan dari semua kaidah hukum yang termasuk dalam sebuah tataran hukum sistem piramida tersebut berasal dari konstitusi. Konstitusi sendiri sebagai norma hukum tertinggi dalam

---

<sup>93</sup> Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. Russel & Russel. New York. 1961. Hal.1124. lihat pula Hans Kelsen. *Hukum dan Logika* (Penerjemah: Arief Sidharta). Alumni. Bandung. 2002 hal.37.

<sup>94</sup> Teori Hierarki Norma dipengaruhi oleh Teori Adolf Merkl, atau paling tidak Merkl telah menulis tentang hirarki norma terlebih dahulu yang disebut dengan *Stairwell Structure of Legal Order*. Teori Merkl adalah tentang Tahapan hukum (*die lehre von stufenbau der rechtordnung*) yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hirarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum. Pembuatan hirarkis ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Proses ini merupakan proses konkretisasi dan individualisasi. Lihat Zoran Jelic dalam Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Konstitusi Press. Jakarta. 2006. Hal 109.

suatu negara memperoleh keberlakuannya atau landasan keberlakuannya dari *Grundnorm*. Sedangkan *Grundnorm* adalah landasan keberlakuan tertinggi dari sebuah tataran hukum, namun ia bukanlah sebuah kaidah hukum positif, ia bersifat meta juristic.<sup>95</sup>

Pada tahun 1945 dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dirumuskan Pancasila oleh para pendiri negara (*founding fathers*). Dicantumkan Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI 1945 secara yuridis konstitusional, Pancasila ditetapkan sebagai dasar negara Indonesia dan sebagai sumber tertib hukum. Sebagai konsekuensi logis atas fungsi Pancasila sebagai dasar negara adalah semua peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus bersumber pada Pancasila, harus merupakan perwujudan Pancasila dengan karakter hukumnya.

Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dan ditetapkan UUD NRI 1945 sebagai konstitusinya, terbentuk pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Mengacu pada Teori Jenjang Norma (*stufentheorie*) dari Hans Kelsen, maka akan diperoleh pemahaman mengenai cerminan sistem tersebut dalam sistem norma hukum Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum ini, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem berlapis-lapis dan berjenjang sekaligus berkelompok-kelompok. Suatu norma selalu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi sampai suatu norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*)<sup>96</sup> Republik

---

<sup>95</sup> Jazim Hamidi. *Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaran Republik Indonesia*. Jurnal Konstitusi. Vol.3 Nomor 1. Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. Pebruari 2006. Hal. 103.

<sup>96</sup> Pengertian *staatsfundamentalnorm* dalam perspektif Nawiasky dapat dirumuskan ke dalam beberapa indikator, yaitu : (1) *staatsfundamentalnorm* itu merupakan bagian dari tata hukum positif dan ia menempati norma hukum yang tertinggi dalam suatu negara; (2) ia merupakan



Indonesia, yaitu Pembukaan UUD NRI 1945. Secara formal, hierarki logikal peraturan perundang-undangan nasional dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang terdiri :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Propinsi;
7. Peraturan daerah Kabupaten/ Kota

Jika disandingkan dengan Teori Jenjang Norma (*Stufentheorie*), maka dapat disusun secara hirarki peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berkaitan dengan lingkungan hidup yang nantinya akan dianalisis secara mendalam terutama pasal yang mengatur tentang pengawasan, untuk memecahkan isu hukum dalam penelitian disertasi ini.

Beranjak pada kerangka berpikir tersebut, maka penulis melakukan analisis permasalahan dengan menggunakan kerangka teoritis yang khas ilmu hukum, yaitu pendekatan pada teori perundang-undangan. Teori ini melihat hukum sebagai kaidah yang dijadikan obyek ilmu hukum, yang mana setiap kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau*) dan dipuncaknya

---

norma yang menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar; (3) maksud *norm* dalam Staatfundamentalnorm adalah norma yang bersifat khusus yaitu norma hukum dalam kerangka hirarki peraturan perundang-undangan; (4) ia adalah norma hukum yang berbentuk tertulis; (5) nilai validitas atau keabsahannya sudah jelas, karean ia ditetapkan oleh lembaga yang berwenang. Lihat Jazim Hamidi. *Ibid.* Hal 108

terdapat *grundnorm* atau kaidah dasar atau kaidah fundamental yang merupakan hasil pemikiran secara formal yuridis dipakai sebagai alat uji terhadap analisis mengenai konsep pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara berbasis lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Hakikatnya negara hukum adalah hukum sebagai panglima. Artinya setiap tindakan pemerintah, pemerintah daerah dan anggota masyarakat untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya alam haruslah berdasarkan hukum yang berlaku. Dimana peraturan perundang-undangan adalah bagian utama dari hukum tertulis dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Peraturan perundang-undangan juga merupakan salah satu instrumen kebijakan (*beleids instrument*) yang sangat penting untuk menyelesaikan dan atau mengantisipasi masalah yang timbul atau diprediksi akan timbul di dalam kehidupan masyarakat, bahkan sekarang ini peraturan perundang-undangan dijadikan alat untuk mengarahkan masyarakat ke kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya.<sup>97</sup>

Hukum sebagai alat merupakan suatu peraturan yang dapat menghalangi penguasa untuk bertindak sewenang-wenang. Hukum merupakan batas-batas kebebasan antara individu dan penguasa dalam setiap interaksi kemasyarakatan hingga hukum tadi merupakan perlindungan bagi ketentraman umum. Tanpa berlakunya hukum di dalam masyarakat, akan timbul kekacauan dan kesewenangan.<sup>98</sup>

Begitu pula dalam pemanfaatan sumber daya alam, Negara dalam

---

<sup>97</sup> Machmud Azis. 2006. *Aspek Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Konstitusi. Volume 3 Nomor 3. September 2006. Jakarta. Mahkamah Konstitusi. Hal.120.

<sup>98</sup> A. Mukhtie Fadjar. 2005. *Tipe Negara Hukum*. Surabaya. Bayu Media. Hal.28-29.

konteks hak menguasai negara atas sumber daya alam, yang dilaksanakan oleh pemerintah, mempunyai kewenangan untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pelaksanaannya yang tidak bisa dilepaskan dengan *grundnorm* sebagai norma dasar yang mengaturnya.<sup>99</sup> Dengan pengaturan Hak Menguasai Negara yang tercantum di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, maka peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya harus mencerminkan spirit yang sama dalam mengatur pengawasan pemanfaatan sumber daya alam.

Dalam konteks buku ini, norma hukum yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara, akan dikaji berdasarkan asas pembentukan perundang-undangan dan kesesuaiannya secara vertikal dan horisontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang juga mengatur materi muatan yang sama. Teori perundang-undangan penulis gunakan sebagai pisau analisis untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara. Dengan menyandarkan pada hipotesis bahwa pola peraturan perundang-undangan sebagai cermin kebijakan hukum yang digunakan di negara ini sangat kental dengan pengaruh politik hukum, sehingga dalam tataran praktis sering ditemukan produk hukum yang tidak sesuai dengan nilai atau kehendak seharusnya atau alasan pembentukan norma hukum tidak sinkron dengan tujuan hukum itu sendiri. Sehingga dengan menjadikan teori perundang-undangan sebagai landasan teori dalam penulisan ini, akurasi tulisan dapat dipertanggungjawabkan.

---

<sup>99</sup> Pasal 33 ayat (3) UUD NRI tahun 1945

### 2.1.3. Teori Kewenangan

Wewenang atau kewenangan merupakan istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun kedua istilah tersebut memiliki makna yang berbeda. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia,<sup>100</sup> disebutkan bahwa yang dimaksud dengan wewenang adalah: 1) hak dan kekuasaan untuk bertindak; 2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain; dan, 3) fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. Sedangkan kewenangan dimaknai sebagai: 1) hal berwenang; 2) hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.

Ateng Syafruddin berpendapat bahwa kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya menjangkau suatu "*onderdeef*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheben*).<sup>101</sup>

Seiring dengan pendapat tersebut, maka dapat ditarik pemikiran bahwa antara wewenang dan kewenangan memiliki pengertian yang berbeda. Wewenang (*competence*) adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan tersebut. Sedangkan kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang.

---

<sup>100</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005. Hal. 1272.

<sup>101</sup> Ateng Syafruddin. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*. Jurnal Pro Justicia. Edisi IV. Bandung. 2000. Hal. 22

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan : "*Het begripbevoegheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht.*"<sup>102</sup> Dari pernyataan tersebut dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi.

Hukum lingkungan yang semula dikenal pula sebagai hukum gangguan (*hinderrecht*) pada awalnya bersifat sederhana dan mengandung aspek keperdataan, tetapi dalam perkembangannya bergeser ke arah hukum administrasi negara, sesuai dengan peningkatan peranan pemerintah dalam bentuk campur tangan terhadap berbagai segi kehidupan dalam masyarakat yang semakin kompleks.<sup>103</sup> Pergeseran peran negara ini muncul seiring dengan lahirnya negara modern yang mengubah fungsi negara dari penjaga malam menjadi fungsi kesejahteraan (*welfare state*). Perubahan fungsi ini mengharuskan besarnya campur tangan negara dalam mengurus berbagai kepentingan masyarakat, termasuk dalam bidang lingkungan hidup. dengan demikian, semakin besarnya peran negara dalam melakukan pengelolaan lingkungan menyebabkan semakin luas pula substansi hukum lingkungan administrasi.

Umumnya pakar hukum lingkungan mengakui bahwa sebagian besar substansi hukum lingkungan merupakan bagian terbesar dari

---

<sup>102</sup> F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek. 1985: *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht*. Den Rijn : Samson H.D. Tjeenk Willink. P. 26.

<sup>103</sup> Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Airlangga University Press. Surabaya. 1996. Hal.5.

hukum administrasi.<sup>104</sup> Tetapi apa yang dimaksud dengan hukum lingkungan administrasi belum dirumuskan secara jelas. Siti Sundari Rangkuti misalnya menegaskan bahwa hukum lingkungan administrasi muncul apabila keputusan penguasa yang bersifat kebijaksanaan dituangkan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa, seperti izin lingkungan, prosedur Amdal, penetapan kelayakan lingkungan dan sebagainya.<sup>105</sup>

Pendapat lain menyatakan bahwa selain dalam bentuk penetapan, bentuk kebijakan lain dari Hukum lingkungan administrasi adalah keputusan penguasa yang bersifat mengatur (*reguleren*). Hukum lingkungan administrasi baik sebagai bagian dari hukum lingkungan maupun sebagai lapangan hukum administrasi khusus, akan berkaitan dengan wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup, kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup, instrumen hukum pengelolaan dan prosedur pengelolaan lingkungan hidup oleh pemerintah. Hal ini selaras dan merupakan implementasi fungsi hukum administrasi sebagaimana dikemukakan P. De Haan, et.al., bahwa hukum administrasi memiliki fungsi normatif, fungsi instrumen, dan fungsi jaminan.<sup>106</sup> Fungsi normatif berkaitan dengan norma kekuasaan memerintah, fungsi instrumental berkaitan dengan penetapan instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk menggunakan kekuasaan memerintah, dan fungsi jaminan bahwa

---

<sup>104</sup> Lihat Th. G. Drupsteen. *Nederlands Millieurecht in Kort Bestek*. 2e herziene druk. (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink. 1978)hal.7-8. Koesnadi Hardjasoemantri. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 2000). Hal. 38-42.

<sup>105</sup> Siti Sundari Rangkuti. *Hukum lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Universitas Airlangga Press. 2000. Hal. 5.

<sup>106</sup> Phillipus M. Hadjon. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. 10 Oktober 1994. Hal.5.

instrumen yang digunakan harus menjamin perlindungan hukum bagi rakyat.<sup>107</sup>

Dengan demikian, hukum lingkungan administrasi juga berkaitan dengan tiga fungsi hukum administrasi tersebut, yang di dalamnya meliputi wewenang, perosedur dan kelembagaan pengelolaan, instrumen yang digunakan dalam pengelolaan, dan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat, termasuk perlindungan hukum lingkungan hidup.<sup>108</sup>

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*Bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.<sup>109</sup> (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk memenuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*”, di mana istilah “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik sedangkan istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik.<sup>110</sup>

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yakni :

---

<sup>107</sup> *Ibid.* Hal. 6

<sup>108</sup> Muhammad Akib. *Op.Cit.* Hal. 92

<sup>109</sup> Henry Campbell Black. 1990: *Black’s Law Dictionary*. West Publishing. P.33

<sup>110</sup> Phillipus M. Hadjon. 1997: *Tentang Wewenang*. Yuridika No. 5&6 Tahun XII. Hal.1

- a. Pengaruh;
- b. Dasar hukum;
- c. Komformitas hukum.

Komponen pengaruh yaitu bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>111</sup>

Asas legalitas merupakan unsur universal dalam konsep negara hukum, apapun tipe negara hukum yang dianut suatu negara. Dalam hukum pidana asas legalitas dalam wujudnya "*nullum delictum sine lege*" dewasa ini masih diperdebatkan asas berlakunya. Dalam hukum administrasi, asas legalitas dalam wujudnya "*wetmatigheid van bestuur*" sudah dirasakan tidak memadai, meskipun disadari bahwa asas *wetmatigheid* menjamin pelaksanaan asas persamaan di hadapan hukum dan asas kepastian hukum.<sup>112</sup> Tidak memadainya asas "*wetmatigheid van bestuur*" pada dasarnya berakar pada hakikat kekuasaan pemerintah. Kekuasaan pemerintah (arti sempit) di Indonesia sangat populer dengan eksekutif dalam praktiknya tidaklah murni sebuah kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang. Phillipus M. Hadjon menyatakan dengan menyitir pendapat N.E. Algra bahwa : "pada kepustakaan Belanda jarang menggunakan istilah "*uitvorende macht*" melainkan menggunakan istilah yang populer "*bestuur*" yang dikaitkan dengan "*sturen*" dan "*sturing*". "*Bestuur*"

---

<sup>111</sup> *Ibid.* Hal. 1-2.

<sup>112</sup> Phillipus M. Hadjon. *Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Universitas Airlangga. Surabaya. Hal. 1



dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial.<sup>113</sup>

Konsep *Bestuur* membawa implikasi kekuasaan pemerintahan tidak semata sebagai kekuasaan yang terikat, tetapi juga merupakan suatu kekuasaan bebas.<sup>114</sup> Seperti yang dikutip oleh Phillipus M. Hadjon dari pendapat Ten Berge<sup>115</sup>, kekuasaan bebas itu meliputi kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian. Kebebasan kebijakan (wewenang diskresi dalam arti sempit) artinya apabila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat penggunaannya secara sah dipenuhi. Kebebasan penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya) adalah hak yang diberikan organ pemerintah untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah terpenuhi.

Phillipus M. Hadjon menyatakan bahwa untuk memudahkan memberikan pemahaman tentang kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi dengan cara melihat ruang lingkupnya. Kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi meliputi :

1. Kewenangan untuk memutus sendiri
2. Kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vage normen*).<sup>116</sup>

Kekuasaan bebas (*vrij bestuur*) menurut asas *wetmatigheid* tidaklah memadai karena kekuasaan bebas di sini bukan dimaksudkan

---

<sup>113</sup> *Ibid.* Hal 2

<sup>114</sup> *Ibid.* Hal. 3

<sup>115</sup> *Ibid.* Hal. 2

<sup>116</sup> *Ibid.* Hal. 6

kekuasaan yang tanpa batas, tetapi tetap dalam koridor hukum (*rechmatigheid*), setidaknya-tidaknyanya kepada hukum yang tertulis atas asas-asas hukum.

Badan hukum publik berupa negara, pemerintah, departemen, pemerintah daerah, institusi, untuk dapat menjalankan tugasnya memerlukan kewenangan. Pemberian kewenangan terhadap badan hukum publik tersebut dapat dilihat pada konstitusi masing-masing negara. Perihal kewenangan ini tidak terlepas dari Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN). HTN berkaitan dengan susunan negara (*staats, inritingrecht, organisatierecht*) dan posisi hukum dari warga negara berkaitan dengan hak-hak dasar (*grondrechten*). Dalam organ atas susunan negara diatur mengenai :

1. Bentuk negara;
2. Bentuk pemerintahan;
3. Pembagian kekuasaan dalam negara.

Pembagian kekuasaan dalam negara terdiri atas kekuasaan horisontal yang meliputi : kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan kekuasaan vertikal terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pembagian kekuasaan dalam negara secara horisontal dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan dalam negara hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, serta berhubungan dengan kontrol terhadap kewenangan tersebut.<sup>117</sup>

Beberapa ahli berpendapat bahwa wewenang memiliki kaitan erat dengan kekuasaan. Beberapa pemikiran tersebut antara lain : F.A.

---

<sup>117</sup> Tatiek Sri Djatmiati. Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia. 2004. Disertasi. Universitas Airlangga. Surabaya. Hal. 62-63.

Stroink “Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi”. Berikutnya Henc van Maarseveen memberikan pemikiran “Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.

H.D. Stout<sup>118</sup> menyatakan bahwa :

*“Bevoegheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer.”* (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

Pendapat berbeda tentang kewenangan dikemukakan oleh Bagir Manan<sup>119</sup> yang menyatakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang dalam hukum berarti hak dan kewajiban. Wewenang dalam kaitannya dengan otonomi daerah berarti hak yang memiliki pengertian kekuasaan mengatur diri sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*).

Phillipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan merupakan faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Kewenangan diartikan sebagai suatu konsep hukum publik, sehingga

<sup>118</sup> H.D. Stout. *De Betekenissen van de Wet*. 1994. W.E.J. Tjeenk Willink. Zwolle. Hal. 102.

<sup>119</sup> Lihat Bagir Manan dalam Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*. UII Press. Yogyakarta. 2002. Hal. 74.

kewenangan pemerintah tersebut sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu : pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh di sini memiliki makna bahwa penggunaan wewenang pemerintah dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, sedangkan komponen dasar hukum bermakna bahwa wewenang pemerintah harus selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Sedangkan konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang dan standar khusus yang mencakup wewenang tertentu saja.

Dikemukakan oleh Tonnaer<sup>120</sup>, apabila dilihat dari sifatnya, kewenangan pemerintahan dapat dibedakan atas *expressimplied*, *fakultatif* dan *vrij bestuur*. Wewenang pemerintahan yang bersifat *expressimplied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, isinya dapat bersifat umum dan dapat pula bersifat individual konkrit. Wewenang pemerintahan bersifat *fakultatif* adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Sedangkan wewenang pemerintahan yang bersifat *vrij bestuur* adalah wewenang yang peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar kepada pejabat tata usaha negara untuk mempergunakan wewenang yang dimilikinya.

Menurut H.D. Van Wijk dan Willen Konijnenbelt, bahwa terdapat 3 (tiga) model penyerahan wewenang, yaitu secara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentukan undang-undang orisinal. Pada model

---

<sup>120</sup> S.F. Marbun, dkk. *Op. Cit.* Hal. 27

ini, pemberi dan penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang telah ada. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>121</sup>

Tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Pertanggungjawaban internal diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan, sedangkan pertanggungjawaban dari aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga apabila dalam melaksanakan kekuasaan melahirkan derita atau kerugian bagi pihak lain. Penerima wewenang bertanggung gugat atas segala akibat negatif yang ditimbulkan dalam melaksanakan kekuasaan.

Suermondt<sup>122</sup> mengemukakan perbedaan pengertian atribusi dengan delegasi. Delegasi adalah penyerahan kewenangan-kewenangan oleh organ yang hingga saat (penyerahan) itu ditunjuk untuk menjalankannya kepada satu organ lain, yang sejak saat itu menjalankan kewenangan yang didelegasikan tersebut atas namanya dan menurut pendapatnya sendiri. Sedangkan atribusi digambarkannya sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain, yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri tanpa tahu bahwa si pemberi itu sendiri ditunjuk untuk menjalankan kewenangan-kewenangan itu.

---

<sup>121</sup> Marcus Likman. *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi hukum Tertulis Nasional*. Disertasi. Pascasarjana Universitas Padjajaran. Bandung. Hal. 53.

<sup>122</sup> Mustamin Dg. Mattutu, dkk., *Mandat, Delegasi, Atribusi, dan Implementasinya di Indonesia*. Tim UII Press. Yogyakarta. 2004. Hal. 138.

Pada konsep delegasi, tidak ada penciptaan wewenang dari pejabat yang satu kepada yang pejabat lainnya, atau dari badan administrasi satu kepada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang tersebut disebut delegans, sedangkan pihak yang menerima wewenang disebut delegeataris. Setelah delegans menyerahkan wewenang kepada delegeataris, maka tanggung jawab intern dan tanggung jawab ekstern pelaksanaan wewenang berada sepenuhnya pada delegeataris.<sup>123</sup>

Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Adalah sangat penting untuk mengetahui apakah suatu badan atau jabatan TUN itu pada waktu mendelegasikan wewenang/ kewenangan berdasarkan suatu wewenang/ kewenangan pemerintah atributif yang sah atau tidak. Adapun syarat-syarat delegasi adalah sebagai berikut<sup>124</sup> :

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

---

<sup>123</sup> *Ibid*

<sup>124</sup> Phillipus M. Hadjon II. *Op.Cit.* hal. 5

5. Peraturan kebijakan dengan maksud delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Perolehan wewenang secara mandat pada dasarnya adalah suatu pelimpahan wewenang dari atasan ke bawahan dengan maksud untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Artinya bahwa keputusan yang diambil pejabat penerima mandat, pada hakikatnya merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Sebagai konsekuensinya, bahwa tanggung jawab dan tanggung gugat atas diterbitkannya keputusan atas dasar suatu mandat tetap berada pada pejabat pemberi mandat.

Secara konseptual, istilah kewenangan tidak bisa disamakan dengan istilah urusan pemerintahan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, pengawasan) atas suatu obyek tertentu yang ditangani oleh pemerinntah. Cheema dan Rondinelli menyatakan bahwa kewenangan lebih tepat diartikan dengan *authority*, sedangkan Hans Antlov menggunakan istilah *Power*.<sup>125</sup>

Kewenangan merupakan salah satu konsepsi inti dalam Hukum Administrasi Negara. Kewenangan adalah apa yang . disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/ menerbitkan izin-izin dari

---

<sup>125</sup> Nellis Rondinelli and Cheema. *Desentralisation in Developing Countries*. World Bank. 1984.

seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri.

Pengaturan tentang kewenangan Pemerintahan Daerah mengalami perubahan dalam peristilahan dalam setiap undang-undang pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3839) menggunakan istilah “kewenangan”, sedangkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor ) menggunakan istilah” urusan”.

Selanjutnya pengaturan mengenai pemerintahan daerah kembali berubah dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang membawa perubahan cukup signifikan terhadap kewenangan pemerintahan. Lahirnya UU ini mengandung makna adanya distribusi kekuasaan (*distribution of power*), di mana Pemerintah Pusat memberikan penugasan kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah propinsi kepada Daerah kabupaten/ kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Propinsi.<sup>126</sup>

Pada dasarnya, kewenangan pemerintah dalam negara kesatuan adalah milik Pemerintah Pusat, dengan didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, Pemerintah Pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan tersebut kepada

---

<sup>126</sup> Pasal 1 angka 11 UU Nomor 23 Tahun 2014



daerah.<sup>127</sup> Daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur serta mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>128</sup>

Usuran pemerintahan menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 terbagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan *absolut* adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat<sup>129</sup>, yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah propinsi dan daerah kabupaten. kota<sup>130</sup>, di mana yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Untuk menganalisis pengaturan hak dan kewajiban pemerintah atau pemerintah daerah terhadap pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara sebagai konsekuensi dari hak menguasai negara atas sumber daya alam inilah, maka teori kewenangan yang dikemukakan oleh H.D. Van Wijk dan Willen Konijnenbelt, yang menyebutkan terdapat 3 (tiga) model penyerahan wewenang, yaitu secara atribusi, delegasi, dan mandat, penulis gunakan sebagai pisau

---

<sup>127</sup> Pasal 6 ayat (4). *Op.Cit.*

<sup>128</sup> Pasal 1 angka 12. *Op.Cit.*

<sup>129</sup> Pasal 9 ayat (2). *Op. Cit*

<sup>130</sup> Pasal 9 ayat (3). *Op. Cit.*

analisis dengan dasar pemikiran bahwa pengelolaan lingkungan hidup merupakan salah satu instrumen kewenangan pemerintah/pemerintah daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-undang yang diperoleh secara atribusi.

Selanjutnya penulis juga menggunakan teori kewenangan yang dikemukakan oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa wewenang dalam hukum berarti hak dan kewajiban, sehingga dengan berlandaskan pemikiran bahwa kewajiban pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara merupakan konsekuensi negara atas hak menguasai negara terhadap sumber daya alam sebagaimana diatur secara konstitusional dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

#### **2.1.4. Teori Hermeneutika**

Hermeneutik sesungguhnya telah diterapkan dalam kehidupan sehari-hari, misalnya pada saat mendengar sebuah percakapan, kemudian kita berusaha mencari makna dan kepada siapa percakapan tersebut ditujukan, atau yang disebut konteks. Demikian juga pada saat membaca sebuah tulisan dan kita berusaha mencari makna di balik tulisan tersebut, apa yang dimaksud oleh si penulis dan untuk siapa tulisan tersebut ditujukan. Langkah selanjutnya kita kemudian mencocokkan dengan konteks dalam tulisan dan menginterpretasikannya. Dalam proses pencarian makna itulah merupakan saat hermeneutika diterapkan.

Hermeneutik didefinisikan sebagai ilmu pengetahuan dalam menginterpretasi sesuatu. Lieber menafsirkan hermeneutika secara

agak umum. Hermeneutika dipandang sebagai cabang ilmu pengetahuan yang membahas prinsip-prinsip dan aturan interpretasi dan konstruksi.<sup>131</sup>

Istilah hermeneutik, dalam bahasa Yunani disebut “*hermeneutice*”, yang berarti menjalankan interpretasi. Hermeneutika menjadi istilah umum sejak awal abad ke-17, namun sebenarnya pengetahuan ini sudah ada sejak masa filsafat kuno. Plato telah menggunakan istilah hermeneutik dalam beberapa dialognya yang berisikan tentang perbedaan antara pengetahuan hermeneutik dan sophia. Aristoteles kemudian menggunakan istilah hermeneutik dalam karyanya mengenai logika dan pernyataan, *Peri Hermentas* yang lalu diterjemahkan menjadi *De Interpretatione*. Kaum Stoik mulai mengangkat masalah kesadaran pemahaman teks dalam interpretasinya atas mitologi, namun tidak pernah mengembangkan teori sistematis mengenai interpretasi itu sendiri.

Pada mitologi Yunani Kuno, kata hermeneutika merupakan derivasi dari kata Hermes, yaitu seorang dewa yang bertugas menyampaikan dan menjelaskan pesan (*massage*) kehendak Tuhan kepada manusia sebagaimana yang terkandung dalam ayat-ayat kitab suci. Dalam fungsi tersebut, maka hermeneutika merupakan ilmu dan seni menginterpretasikan (*the art of interpretation*) suatu teks/ kitab suci.

Menurut B. Arief Sidharta<sup>132</sup>, pertama kali hermeneutika dikembangkan adalah sebagai metode atau seni untuk menafsirkan

---

<sup>131</sup> Francis Lieber. *Legal and Political Hermeneutics : Principles of Interpretation and Construction in Law and Politics*. 3rd ed. (st. Louis: F.H. Thomas. 1880).

<sup>132</sup> B. Arief Sidharta. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Mandar Maju. Bandung. 1999. Hal 94-103.

teks, kemudian lewat karya Schleiermacher dan Wilhelm Dilthey mengembangkan dan menggunakan hermeneutika sebagai metode untuk ilmu-ilmu manusia, khususnya ilmu sejarah. Selanjutnya, melalui karya Hegel dan karya Heidegger, Gadamer mengembangkan hermeneutika sebagai landasan kefilsafatan ilmu-ilmu manusia dalam bukunya *“Truth and Method”*. Dalam buku tersebut, Gadamer menyisipkan paragraf khusus dengan judul *“the exemplary significance of legal hermeneutics”* yang intinya berbicara mengenai signifikansi hermeneutika hukum.<sup>133</sup> Dalam karya Heidegger dan karya Gadamer, hermeneutika sebagai metode dikembangkan menjadi filsafat hermeneutika yang berintikan konsep-konsep kunci berikut: pendidikan (*bildung*), tradisi (*ueberlieferung*), prasangka (*vorurteil*), pemahaman (*verstehen*), lingkaran hermeneutika (*hermeneutische zirkel*), pengalaman (*erfahrung*), sejarah pengaruh (*wirkungsgeschichte*), kesadaran sejarah pengaruh (*effective historical consciousness*), dan perpaduan cakrawala (*fusion of horizon*).<sup>134</sup>

Istilah hermeneutika hukum didefinisikan sebagai ajaran filsafat mengenai hal mengerti/ memahami sesuatu, atau metode interpretasi terhadap teks dimana metode dan teknik menafsirkannya dilakukan secara holistik dalam bingkai keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi. Teks tersebut dapat berupa teks hukum, peristiwa hukum, fakta hukum, dokumen resmi negara, naskah kuno atau kitab suci.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Lihat dalam Hans Georg Gadamer, *“Truth and Method”*, terjemah oleh Ahmad Sahidah, *Kebenaran dan Metode, Pengantar Filsafat Hermeneutika*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 1965. Hal. 289.

<sup>134</sup> *Op.Cit.* Hal. 95-96.

<sup>135</sup> Jazim Hamidi. *Hermeneutika Hukum*. Yogyakarta. UII Press; 2005. Hal. 45.

Menurut Gadamer, secara filosofis, hermeneutika hukum mempunyai tugas ontologis, yakni menggambarkan hubungan yang tidak dapat dihindari antar teks dan pembaca, masa lalu dan masa sekarang, yang memungkinkan untuk memahami kejadian yang pertama kali (*genuine*).<sup>136</sup>

kajian hermeneutika hukum mempunyai dua makna sekaligus: *pertama*, hermeneutika hukum dapat dipahami sebagai metode interpretasi atas teks-teks hukum. Dimana interpretasi yang benar terhadap teks hukum itu harus selalu dengan berhubungan dengan isi (kaidah hukumnya), baik yang tersurat maupun tersirat, atau antara bunyi hukum dan semangat hukum. Menurut Gadamer, ada tiga syarat yang harus dipenuhi oleh seorang penafsir, yaitu : memenuhi *subtilitas intelegendi* (ketepatan pemahaman), *subtilitas explicandi* (ketepatan penjabaran), dan *subtilitas applicandi* (ketepatan penerapan). Ketiga syarat tersebut memunculkan anggapan para pakar hukum, ilmu sosial dan filsafat bahwa hermeneutika hukum merupakan alternatif yang tepat dan praktis untuk memahami naskah normatif.

*Kedua*, hermeneutika hukum juga mempunyai pengaruh besar dengan teori penemuan hukum (*rechsvinding theory*). Hal tersebut ditunjukkan dalam kerangka lingkaran spiral hermeneutika, yaitu proses timbal balik antara kaidah-kaidah dan fakta-fakta. Hermeneutika hukum sebagai metode penemuan hukum digunakan oleh hakim tidak hanya semata-mata dalam penerapan peraturan – peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit, tetapi sekaligus penciptaan hukum dan pembentukan hukumnya. Hermeneutika hukum disini berfungsi sebagai metode untuk interpretasi atas teks hukum/

---

<sup>136</sup> *Ibid.* hal. 46

perundangan yang dijadikan dasar pertimbangan hakim serta interpretasi atas peristiwa dan fakta dalam memeriksa dan memutus perkara di pengadilan.

Hermeneutika memiliki tugas pokok berupa perumusan serangkaian prinsip dasar atau umum bagi interpretasi dan konstruksi. Untuk mencapai tujuan tersebut, Lieber menyusun sembilan “prinsip-prinsip dasar interpretasi” yang dapat membantu mensistematisasikan dan meluruskan praktik interpretasi dalam kehidupan sehari-hari. Praktik-praktik interpretasi tidak dapat dihindarkan karena kata-kata atau teks seringkali bersifat ambigu, kabur, atau teknis.<sup>137</sup>

Prinsip *pertama*, bahwa kata-kata “tidak bisa memiliki lebih dari satu makna yang benar”. Prinsip pertama ini jelas menandakan bahwa kata-kata tidak bisa diterima secara harfiah atau apa adanya. Prinsip pertama mengandung pengertian bahwa definisi hanyalah merupakan bantuan tambahan saja karena definisi juga merupakan rangkaian kata-yang tersusun yang bisa memiliki kelemahan yang sama. Secermat apapun kita membuat definisi, kita harus mempercayai akal sehat dan keyakinan yang baik.<sup>138</sup>

Kepercayaan terhadap akal sehat dan keyakinan yang baik ini merupakan prinsip dasar *kedua* dalam interpretasi. Prinsip ini dapat dipandang sebagai sumbangan pemikiran terhadap pergulatan menentang pembacaan teks secara berlebihan atau ditentukan, baik berupa teks hukum, politik maupun teks lainnya.

Selanjutnya prinsip *ketiga* menyatakan bahwa kata-kata harus dipahami sebagaimana yang mungkin dimaksudkan oleh

---

<sup>137</sup> Gregory Leyh. *Hermeneutika Hukum: Sejarah, Teori dan Praktik*.(University California Press;1992). Diterjemhkan oleh M.Khozim. Cet.IV. Bandung. Nusa Media. 2015. Hal. 133.

<sup>138</sup> *Op.Cit.* hal. 19-20.

penyampainya. Perkataan “yang mungkin” bukan merupakan pembatas bagi prinsip itu sendiri, namun merupakan pengakuan akan adanya kesulitan yang melekat dalam upaya untuk menggali dan mempresentasikan “apa yang dikehendaki oleh orang-orang yang menggunakan tanda dimaksud agar dipahami oleh pikiran orang yang melihat atau mendengarnya.”<sup>139</sup> Prinsip ketiga ini telah memasuki jantung interpretasi. Makna dapat dipahami hanya dengan mengalihkan kembali maksud (*intention*) yang terkandung. Makna ‘yang benar’ dari sebuah teks harus diinterpretasi bukan melalui motif-motif bawah sadar atau struktur-struktur linguistik tetap, melainkan melalui maksud-maksud penulis, pembicara, atau aktor.<sup>140</sup>

Lieber menyatakan bahwa interpreter akan selalu memulihkan kembali maksud-maksud yang sesungguhnya yang ada. Akan tetapi keberhasilan yang bisa mereka dapatkan bergantung pada sejauh mana mereka menjalankan keyakinan yang baik dan akal sehat (prinsip dua) dan juga menjaga perkataan ‘sebagaimana pengungkapannya’ (prinsip tiga). Pelaksanaan keyakinan yang baik ini mendahului ‘interpretasi keahlian’ yang hendak dijalankan oleh mereka yang menggunakan keterbukaan literer dan kreativitas bahasa untuk kepentingan peradilan. Lebih dari itu, pemahaman terhadap maksud-maksud yang berada di balik sebuah kata, teks, atau aksi bergantung pada penetapan ‘apa yang mungkin tepat dan sesuai kelaziman’ (seperti tersebut dalam prinsip enam). Penetapan ini pada gilirannya membutuhkan kepekaan dan eksplorasi kontekstual yang besar. Sebagai contoh, makna gramatikal, klasikal, atau yang di luar

---

<sup>139</sup> *Op.Cit.* hal 7

<sup>140</sup> *Op.Cit.* hal 75.

kelaziman sebuah kata pada umumnya harus dicerna sesuai dengan apa yang lazim dan biasa (dikatakan pada prinsip tiga), kecuali dalam konteks-konteks di mana terdapat bukti bahwa kata-kata seperti itu berkenaan dengan wacana tertentu dan bahwa penulis atau pembicara memang menghendaki kata-kata tersebut untuk diartikan secara tertentu. 'Bahasa militer' biasanya memberikan konteks seperti ini; begitu juga sejumlah praktik-praktik bisnis dan 'seni, ilmu, sekte, atau bidang-bidang tertentu'.<sup>141</sup>

Lieber mengakui, sebagaimana mestinya bahwa kita seringkali mendapati pertentangan kenyataan ketika terdapat dua atau lebih makna suatu kata atau teori. Jika begitu maka suatu makna yang sebenarnya ditentukan melalui apa yang sejalan dengan 'objek umum teks tersebut dan yang dinyatakan demikian'. Ini merupakan salah satu kasus paradigmatik (dari prinsip empat) dimana apa yang umum dan unggul tidak pernah boleh dikalahkan oleh apa yang khusus dan bersifat bawahan di dalam teks. Kita juga bisa terdorong untuk melangkah keluar dari teks, namun selalu pada apa yang 'dekat, sebelum melangkah menuju apa yang kurang dari itu'. Seperti yang dijelaskan oleh Lieber pada prinsip kedelapan, jika pengujian terhadap keseluruhan teks 'mengarahkan kita menuju hasil yang tidak lebih memuaskan' dalam interpretasi makna suatu kata atau bagian dari teks, maka 'kita menguji tulisan-tulisan lainnya, dsb, yang dibuat oleh pengarang atau otoritas yang sama; jika hal itu tidak mencukupi, kita bisa bersandar kepada para penulis yang sezaman dengannya,

---

<sup>141</sup> *Op.Cit.* Hal. 89



pernyataan atau hukum yang serupa dengan teks tersebut' -dan seterusnya.<sup>142</sup>

Dalam prinsip-prinsip dasar ini, interpretasi memiliki batas-batasnya. Interpretasi memiliki batas-batas khususnya dalam teks-teks, aksi, atau institusi yang terbukti memiliki 'bagian-bagian yang bertentangan' di dalamnya atau yang terus mengatur kehidupan kita dalam keadaan yang baru atau berubah. Bukan hanya konstitusi yang cocok dengan deskripsi (terkemudian) ini, namun juga tinjauan yudisial, hak prerogatif presiden, partisipasi lokal, cakupan pemikiran bebas, hakikat pendidikan publik, dan hal-hal selain itu. Di sini terdapat 'kondisi-kondisi unggul' (seperti ditunjukkan dalam prinsip dasar interpretasi kesembilan dan terakhir) yang mensyaratkan agar kita bergerak melampaui interpretasi itu sendiri. Di sini kita harus menafsirkan dan 'melangkah' (seperti dikatakan Lieber, atau yang kemudian dikatakan oleh Wittgenstein) melewati kata, teks, atau aksi.<sup>143</sup>

### **Semantik: Makna Leksikal dan Makna Gramatikal**

Dalam struktur Bahasa Indonesia, dikenal istilah *semantik* yang berhubungan dengan makna ungkapan dan dengan struktur makna suatu wicara. Menurut Tarigan, semantik menelaah lambang-lambang atau tanda-tanda yang menyatakan makna, hubungan makna yang satu dengan yang lain, dan pengaruhnya terhadap manusia dan

---

<sup>142</sup> *Op.Cit.* hal. 107.

<sup>143</sup> *Op.Cit.* hal. 109.

masyarakat. Jadi semantik senantiasa berhubungan dengan makna yang dipakai oleh masyarakat penuturnya<sup>144</sup>.

Pendapat lain dikemukakan oleh Chaer yang menyatakan bahwa dalam semantik yang dibicarakan adalah hubungan antara kata dengan konsep atau makna dari kata tersebut, serta benda atau hal-hal lain yang dirujuk oleh makna itu di luar bahasa.<sup>145</sup>

Makna kata merupakan bidang kajian yang dibahas dalam ilmu semantik. Poerwadarminta menyatakan bahwa makna sama dengan 'arti' atau 'maksud'. Kata makna diartikan : (i) arti : ia memperhatikan makna setiap kata yang terdapat dalam tulisan kuno itu, (ii) maksud pembicara atau penulis, (iii) pengertian yang diberikan kepada suatu bentuk kebahasaan.<sup>146</sup>

Krisdalaksana merumuskan bahwa makna adalah maksud pembicaraan, pengaruh satuan bahasa dalam pemahaman persepsi serta perilaku manusia atau kelompok.<sup>147</sup> Makna kata merupakan bidang kajian yang dibahas dalam ilmu semantik. Makna kata terbagi menjadi beberapa jenis, seperti yang dikemukakan oleh Palmer, yakni: makna kognitif (*cognitive meaning*), makna ideasional (*ideational meaning*), makna denotasi (*denotational meaning*), makna proposisi (*propositional meaning*).<sup>148</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh Chaer yang membedakan jenis makna menjadi kriteri sebagai berikut:

Berdasarkan jenis semantiknya dapat dibedakan makna leksikal dan makna gramatikal, berdasarkan ada atau tidaknya referen pada sebuah kata/ leksem dapat dibedakan adanya makna

<sup>144</sup> Henry Guntur Tarigan. *Pengajaran Semantik*. Cet.2. Penerbit. Angkasa. Bandung. 1986. Hal. 7.

<sup>145</sup> Abdul Chaer. *Pengantar Semantik Bahasa Indonesia*. Jakarta. Rineka Cipta. 1994 hal. 7.

<sup>146</sup> W.J.S. Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*.

<sup>147</sup> Harimurti Krisdalaksana. *Kamus Linguistik*. Pt. Gramedia. Jakarta.1993. hal. 17..

<sup>148</sup> Pateda, Mansoer. *Teori Semantik*. Edisi kedua. Jakarta. Erlangga 2004. Hal. 23.

referensial dan makna non referensial, berdasarkan ada tidaknya nilai rasa pada sebuah kata/ leksem dapat dibedakan adanya makna denotatif dan makna konotatif, berdasarkan ketepatan maknanya dikenal adanya makna kata dan makna istilah atau makna umum dan makna khusus. Lalu berdasarkan kriteria lain atau sudut pandang lain dapat disebutkan adanya makna-makna asosiatif, kolokatif, replektif, ideomatik, dan sebagainya.<sup>149</sup>

Apabila dimaknai dengan *Teori Hermeneutika* yang dikemukakan oleh Francis Lieber, dimana pada prinsip *ketiga* menyatakan bahwa kata-kata harus dipahami sebagaimana yang mungkin dimaksudkan oleh penyampainya. Makna dapat dipahami hanya dengan mengalihkan kembali maksud (*intention*) yang terkandung. Makna 'yang benar' dari sebuah teks harus diinterpretasi bukan melalui motif-motif bawah sadar atau struktur-struktur linguistik tetap, melainkan melalui maksud-maksud penulis, pembicara, atau aktor. Prinsip *ketiga* ini sinkron dengan makna leksikal dan makna gramatikal yang dimaksud oleh Chaer. Prinsip ketiga menyatakan bahwa makna gramatikal, klasikal, atau yang di luar kelaziman sebuah kata pada umumnya harus dicerna sesuai dengan apa yang lazim dan biasa.

Menurut Chaer, makna leksikal adalah "bentuk ajektif yang diturunkan dari bentuk nomina leksikon (vokabuler, kosa kata, perbendaharaan kata). Satuan dari leksikon adalah leksem, yaitu satuan bentuk bahasa yang bermakna". Apabila leksikon kita samakan dengan kosakata atau perbendaharaan kata, maka leksem dapat kita persamakan dengan kata. Dengan demikian, makna leksikal dapat diartikan sebagai makna yang bersifat leksikon, bersifat leksem, atau bersifat kata. Dapat pula dikatakan bahwa makna leksikal adalah

---

<sup>149</sup> Op.Cit. Hal. 5

makna yang sesuai dengan referennya, makna yang sesuai dengan kehidupan kita.

Makna leksikal dari suatu kata adalah gambaran yang nyata tentang suatu konsep seperti yang dilambangkan kata tersebut, di mana makna leksikal memberikan kejelasan kata tanpa kehadiran kata tersebut dalam sebuah kalimat. Berbeda dengan kata yang tidak mengandung makna leksikal yang baru memberikan kejelasan apabila berada dalam konteks kalimat atau satuan sintaksis lain. Dalam buku *Linguistik Umum*, Chaer menyatakan bahwa makna leksikal adalah makna yang dimiliki atau ada pada leksem meski tanpa konteks apapun.<sup>150</sup>

Selanjutnya Chaer memberikan bentuk pemaknaan lain, yakni makna gramatikal. Makna gramatikal adalah makna yang hadir sebagai akibat adanya proses gramatikal seperti proses afiksasi, proses reduplikasi, dan proses komposisi.<sup>151</sup> Proses afiksasi awalan ter- pada kata terdakwa dalam kalimat “Jessica merupakan terdakwa pada kasus pembunuhan Mirna”, melahirkan makna “dapat”. Sedangkan dalam kalimat “pencemaran tanah akibat limbah pabrik yang dihasilkan oleh PT. A, juga membuat sungai tercemar”. Awalan ter- pada kata tercemar melahirkan makna gramatikal “tidak sengaja”.

Proses reduplikasi seperti kata “bahan pencemar” yang bermakna “sebuah bahan pencemar” menjadi “bahan-bahan pencemar” yang bermakna “banyak bahan pencemar”. Dalam bahasa Inggris, untuk menyatakan jamak akan menggunakan penambahan morfem (s) atau menggunakan bentuk khusus, misalnya “pollutan” menjadi “pollutans”.

---

<sup>150</sup> Abdul Chaer. *Linguistik Umum*. Jakarta. Rineka Cipta. 2007. Hal. 5.

<sup>151</sup> Abdul Chaer. *Pengantar Semantik Bahasa Indonesia*. Jakarta. Rineka Cipta. 2009 Hal. 6

Proses komposisi atau proses penggabungan dalam bahasa Indonesia juga dapat melahirkan makna gramatikal. Misalnya dalam makna gramatikal komposisi “sate kambing” tidak sama dengan komposisi “sate madura”. Komposisi pertama menyatakan “asal bahan”, sedangkan komposisi kedua menyatakan “asal tempat”.

Teori hermeneutika, penulis gunakan sebagai pisau analisis dalam fungsinya sebagai metode untuk melakukan interpretasi atas teks-teks hukum. Dimana interpretasi yang benar terhadap teks hukum itu harus selalu dengan berhubungan dengan isi (kaidah hukumnya), baik yang tersurat maupun tersirat, atau antara bunyi hukum dan semangat hukum.

UU Minerba sebagai undang-undang yang mengatur pertambangan mineral dan batubara secara sektoral tidak merumuskan secara eksplisit makna dari pengelolaan lingkungan hidup maupun pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Namun apabila merujuk terhadap pengertian pengelolaan yang dikemukakan oleh George R. Terry yang menyebutkan bahwa pengelolaan adalah pemanfaatan sumber daya manusia ataupun sumber daya lainnya yang dapat diwujudkan dalam kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, maka pengelolaan pertambangan batubara dapat dimaknai sebagai “pemanfaatan sumber daya batubara yang diwujudkan dalam kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan untuk mencapai tujuan tertentu.

Makna pengelolaan yang dirumuskan oleh G. Terry tersebut mengandung makna leksikal. Karena makna leksikal dari suatu kata adalah gambaran yang nyata tentang suatu konsep seperti yang

dilambangkan kata tersebut, di mana makna leksikal memberikan kejelasan kata tanpa kehadiran kata tersebut dalam sebuah kalimat.

Secara implisit, UU Minerba memberikan makna pengelolaan pertambangan sebagai seluruh tahapan kegiatan dalam pertambangan yang dilaksanakan sejak perencanaan pertambangan, pelaksanaan pertambangan, reklamasi hingga pasca tambang. Alur pengelolaan tersebut termanifestasi lewat tahapan kegiatan pertambangan yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.<sup>152</sup>

Apabila dicermati, pengertian pengelolaan lingkungan hidup yang dirumuskan dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup, memiliki kesamaan makna dengan pendapat yang dikemukakan oleh George R., Terry tentang pengelolaan yang penulis uraikan di atas. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup adalah “upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.”<sup>153</sup>

Pemaknaan pengelolaan lingkungan hidup mengalami perluasan makna dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup yang baru. Hal tersebut disebabkan karena kata pengelolaan menjadi satu kesatuan dengan kata perlindungan sehingga menjadi sebuah kalimat:

---

<sup>152</sup> Pasal 1 angka 1 UU Minerba; Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.

<sup>153</sup> Pasal 1 butir 2 UUPLH.

perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 merumuskan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah “upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.”<sup>154</sup>

Dengan kata lain, pengelolaan sebagaimana yang dimaksud dalam UUPPLH maupun UU Minerba adalah rangkaian kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum, merupakan sebuah makna pengelolaan sebagaimana makna leksikal, akan tetapi mengalami perluasan makna dengan menambahkan leksem lingkungan hidup, sehingga menjadi pengelolaan lingkungan hidup, yang kemudian dalam UUPPLH Pasal 1 butir 2 menjadi kalimat, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang memiliki makna sebagaimana telah peneliti uraikan pada paragraf di atas.

## **2.2. Kerangka Konseptual**

Menurut Singarimbun dan Effendi<sup>155</sup>, konsep adalah suatu kesatuan pengertian tentang suatu hal atau persoalan yang dirumuskan, dalam merumuskan harus dapat menjelaskan makna/ nilai-nilai yang dikandung sesuai dengan maksud pemakaiannya.

---

<sup>154</sup> Pasal 1 butir 2 UUPPLH.

<sup>155</sup> Masri Singarimbun dan Sofian Effendi. Metode Penelitian Survey. LP3ES. Jakarta. 1989.

Dari uraian kerangka teori disusun beberapa konsep yang terkait dengan penelitian dan memiliki pola hubungan tertentu antara konsep-konsep khusus yang dirumuskan didalam permasalahan yang akan diteliti dengan peraturan perundangan-undangan, diantaranya: konsep tanggung jawab negara, konsep integrasi, konsep perizinan, konsep perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dan konsep keberlanjutan.

### 2.2.1. Konsep Tanggung Jawab Negara

Dalam peraturan perundang-undangan maupun literatur hukum, istilah “tanggung jawab” seringkali disinonimkan dan karena itu sering dipertukarkan dengan istilah “kewajiban”. Kedua istilah tersebut memang sulit dipisahkan satu sama lain, persoalannya adalah apakah istilah “tanggung jawab” itu identik (sama) dengan istilah “kewajiban”?

Selain diidentikkan dan dimaknai “kewajiban”, istilah tanggung jawab kerap juga dikaitkan dengan konsep “responsibilitas”. Seseorang tidak dapat bertanggung jawab kepada orang lain, apabila ia tidak mempunyai responsibilitas (*responsibility*) dapat dipandang dalam tiga cara : (1) *responsibility as legal authority*’ (2) *responsibility as a moral obligation*; dan *responsibility as responsiveness to value*.<sup>156</sup>

Dalam literatur hukum berbahasa Inggris, istilah “tanggung jawab” bisa merujuk terhadap istilah “*responsibility*” maupun *liability*”, dalam Black’s Law Dictionary, istilah “responsibility” berarti : *The state of being answerable for an obligation, and includes judgement, skill, sbility an capacity. The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have*

---

<sup>156</sup> Paimin Napitupulu. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR: Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*. 2005. Bandung. Alumni. Hal. 112



*caused*.<sup>157</sup> (keadaan yang mampu menjawab terhadap masalah-masalah berkenaan dengan kewajiban, keputusan, kemampuan, tanggungan dan kapasitas seseorang. Kewajiban untuk menjawab terhadap apa yang telah dilakukan, dan untuk memperbaiki atau memulihkan setiap kerusakan-kerusakan yang ditimbulkan). Sedang istilah “liability” merupakan istilah hukum yang luas maknanya, antara lain berarti : (1) *all character of debts and obligations*; (semua karakter dari hutang dan kewajiban); (2) *an obligation one bound in law or justice to perform*; (kewajiban hukum atau keadilan yang ditegakkan); (3) *any kind of debt or liability, either absolute or contingent, express or implied*; (setiap jenis hutang dan kewajiban, baik yang mutlak atau merupakan satu kesatuan, tertulis maupun tersirat); (4) *condition of being actually or potentially subject to an obligation*; (kondisi sebagai subyek yang aktual dan potensial untuk suatu kewajiban); (5) *condition of being responsible for a possible or actual loss, penalty, evis, expense, or burden*; (kondisi bertanggung jawab terhadap kerugian hukum, biaya atau beban yang mungkin akan dialami atau yang telah pasti); (6) *condition which create a duty to perform an act immediately or in the future*.<sup>158</sup> (kondisi yang menghasilkan tugas untuk melakukan sesuatu tindakan segera atau di masa yang akan datang).

Mengacu pada konsep “responsibility” dan liability” seperti yang diuraikan di atas, maka jika dilihat dari cakupan maknanya berarti keduanya memiliki perbedaan. Istilah “responsibility” memiliki makna yang lebih luas, karena tidak hanya berupa kewajiban (*obligation*) untuk merespons (memenuhi) atas apa yang pernah dilakukan terkait

---

<sup>157</sup> Henry Campbell Black. *Black’s Law Dictionary*. 6th Edition. (St. Paul Minn: West Publishing Co. 1990). Hal. 1312.

<sup>158</sup> *Ibid*. Hal 914

dengan keputusan, keahlian, dan kemampuan seseorang. Tetapi juga kewajiban untuk “memulihkan” (*restitution*) atau membayar ganti rugi terhadap kerugian yang disebabkan oleh tindakan yang pernah dilakukan. Hal ini berarti bahwa istilah “responsibility” mencakup tidak hanya kewajiban untuk memenuhi atau memikul tanggung jawab hukum, tetapi juga tanggung jawab moral terkait dengan tindakan, keputusan atau keahlian (profesi) tertentu yang pernah dilakukan. Sedang istilah “liability” berarti suatu keadaan untuk melaksanakan kewajiban hukum tertentu. Dengan demikian, berarti istilah tanggung jawab baik dalam arti “responsibility” maupun “liability” tidak dapat dipisahkan dengan dari makna “kewajiban” (*Obligation*).

Diskursus mengenai teori tanggung jawab negara secara yuridis tidak dapat dilepaskan dengan posisi negara sebagai suatu “badan hukum”, yakni sebagai subyek hukum yang memiliki kewajiban-kewajiban dan hak-hak serta dapat melakukan perbuatan hukum. Posisi negara sebagai badan hukum dapat dianalogikan dengan posisi korporasi sebagai badan hukum, yaitu negara sebagai subyek hukum dapat melakukan perbuatan hukum, mempunyai kewajiban-kewajiban dan hak-hak seperti layaknya korporasi sebagai badan hukum (*juristic person*). Tentu saja, negara dapat bertindak melakukan perbuatan-perbuatan hukum melalui organ-organ negara, khususnya pemerintah, sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Untuk mempertegas hubungan tersebut, Hans Kelsen mengatakan bahwa :

*The problem of state as a juristic person, that is, as an acting subject and as the subject of obligations and rights, is essentially the same problem as that of the corporation as a juristic person. The state too is a corporation, that is, a community constituted by a normative order which institutes organs directly or indirectly*

*called upon to perform their function, according their principle of division of labor.*<sup>159</sup>

(Problem negara sebagai badan hukum yaitu merupakan subyek yang bertindak dan memiliki hak dan kewajiban pada dasarnya sama dengan problem korporasi sebagai badan hukum. Negara juga sebuah korporasi, yaitu komunitas yang didirikan oleh perintah normatif, di mana organ-organ pemerintahan secara langsung dan tidak langsung menjalankan fungsi mereka, berdasarkan prinsip-prinsip pembagian tugas).

Selanjutnya Hans Kelsen mengatakan bahwa “Negara sebagai subyek yang bertindak melalui organ-organnya adalah personifikasi dari suatu tata hukum”.<sup>160</sup> Namun yang menjadi persoalan adalah, bagaimanakah negara dapat tunduk kepada tata hukum yang menciptakan kewajiban (tanggung jawab) terhadap dirinya sendiri ?.

Dalam doktrin tradisional menyebutkan bahwa, “tidak ada kewajiban dan hak negara, kewajiban dan hak selalu merupakan kewajiban dan hak individu”.<sup>161</sup> Doktrin ini mengemukakan bahwa tata hukum tidak dapat membebaskan kewajiban dan memberikan hak kepada negara. Negara tidak dapat menjadi subyek kewajiban atau memiliki hak hukum seperti individu. Akan tetapi dalam doktrin modern, negara dapat mempunyai hak dalam pengertian hukum perdata seperti perseorangan. Hak negara di sini berpasangan dengan suatu kewajiban dari perseorangan.

Pendapat Hans Kelsen bahwa terhadap suatu kewajiban negara tersangkut hak dari perseorangan yang harus dipenuhi oleh negara.<sup>162</sup> Apabila hak perseorangan dilanggar oleh suatu tindakan melanggar hukum dari organ negara (*Onrechtmatige Overheidsdaad*), maka negara dapat dituntut untuk membatalkan tindakan melanggar hukum

---

<sup>159</sup> Hans Kelsen. *Pure Theory of Law*. Berkeley University of California Press. 1970. Hal. 290.

<sup>160</sup> Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Jakarta: BEE Media Indonesia. 2007. Hal.243.

<sup>161</sup> *Ibid.* Hal. 244

<sup>162</sup> *Ibid.* Hal. 247-248.

berupa pengabaian suatu tindakan negara yang diharuskan oleh tata hukum, maka tuntutan untuk menjalankan tindakan hukum yang telah diabaikan dapat diajukan. Dari kedua persoalan tersebut, tuntutan untuk mendapatkan ganti kerugian yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum oleh negara dapat diajukan. Hak perseorangan terhadap negara baik di lapangan hukum perdata maupun hukum publik secara *a contrario* berarti merupakan tanggung jawab negara untuk memenuhinya, salah satunya adalah hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan hak subyektif yang diatur secara konstitusional di dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Salah satu tanggung jawab negara sebagai implementasi dari hak menguasai negara atas sumber daya alam adalah dengan melakukan pengawasan terhadap pengelolaannya.

Dalam konteks “tanggung jawab negara”, maka posisi negara merupakan sebuah entitas yang tidak bisa diindra secara kasat mata, namun pasti keberadaannya. Untuk mengetahui keberadaan negara dapat dilakukan dengan cara mengidentifikasi ciri-ciri dan unsur-unsur negara.

Tentang ciri negara, Miriam Budiarjo<sup>163</sup> mengemukakan bahwa ada tiga ciri yang hanya dimiliki oleh negara yang tidak dimiliki oleh organisasi lainnya, yaitu: (1) negara memiliki sifat memaksa;<sup>164</sup> (2)

---

<sup>163</sup> Miriam Budiarjo. Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta. Pt. Gramedia. 1993. Hlm. 40.

<sup>164</sup> Sifat memaksa dari negara adalah dalam rangka menegakkan peraturan perundang-undangan. Namun yang sangat penting adalah bahwa pemaksaan tersebut dilakukan oleh alat kelengkapan negara (berupa polisi, tentara, badan peradilan, dan lain-lain) secara legal.

negara memiliki ciri dapat memonopoli;<sup>165</sup> dan (3) kekuasaan negara mencakup semua.<sup>166</sup>

Konvensi Hukum Internasional, Konvensi Montevideo tahun 1993 menyatakan bahwa unsur-unsur negara: “Negara sebagai pribadi dalam hukum internasional harus memiliki kualifikasi-kualifikasi sebagai berikut: (1) penduduk yang tetap, (2) wilayah tertentu, (3) pemerintah, dan (4) kemampuan berhubungan dengan negara-negara lainnya”.<sup>167</sup> Menurut konvensi tersebut, dilihat dari subyek hukumnya maka suatu negara harus memiliki “penduduk tetap” (rakyat) dan “pemerintah” yang berdaulat. Rakyat adalah kelompok orang atau masyarakat yang terdiri dari individu-individu perorangan yang mendiami suatu wilayah (teritori) tertentu yang diperintah. Pemerintah didefinisikan sebagai subyek hukum dalam suatu negara yang memiliki kekuasaan atau wewenang untuk memerintah (dalam arti mengatur dan mengurus pemerintahan).

Robert Mclver mendefinisikan “Negara merupakan suatu asosiasi yang menyelenggarakan ketertiban masyarakat dalam suatu wilayah berdasarkan sistem hukum dan untuk melaksanakan hal tersebut ia diberikan kekuasaan memaksa.<sup>168</sup> Sedang Max Weber mendefinisikan negara sebagai suatu masyarakat yang mempunyai

---

<sup>165</sup> Sesuatu yang dapat dimonopoli oleh negara adalah pemusatan semua kegiatan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan nasional. Yang melaksanakan monopoli bisa berupa birokrasi atau

<sup>166</sup> Setiap orang yang berada dalam wilayah kekuasaan suatu negara wajib menaati aturan yang sudah ditetapkan oleh negara tanpa kecuali. Dalam hal ini, negara adalah penentu kebaikan bersama bagi masyarakat.

<sup>167</sup> J.G. Starke. *An Introduction to International Law*. (Bandung: Justitia Study Group. 1966. Hlm. 52.

<sup>168</sup> Hasan Nasbi. *Filosofi Negara Menurut Tan Malaka*. Jakarta: Pustaka Pelajar. 2004. Hlm. 38

monopoli dalam penggunaan kekuasaan secara sah dalam suatu wilayah.<sup>169</sup>

Menurut Roger H. Soltau, "Negara adalah alat atau wewenang yang berfungsi mengatur persoalan bersama atas nama masyarakat".<sup>170</sup> Definisi ini menekankan aspek wewenang mengatur yang dimiliki oleh suatu negara. Sehingga seorang kepala suku yang memiliki wewenang untuk mengatur kepentingan bersama atas nama masyarakat juga dapat dikategorikan sebagai negara. Selaras dengan definisi di atas, Harold J. Laski mengatakan bahwa negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena memiliki wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah lebih tinggi dan lebih agung daripada individu".<sup>171</sup>

Terkait dengan tanggung jawab pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pasal 2 huruf a UUPPLH mengatur tentang asas tanggung jawab negara, Dalam penjelasan umum UUPPLH angka 2 menyebutkan bahwa lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan.

Asas tanggung jawab negara yang dalam penjelasan pasal tersebut menguraikan sebagai berikut :

- a. Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.

---

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> Miriam Budiarto. Loc. Cit.

<sup>171</sup> *Ibid.*

- b. Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- c. Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup.

### 2.2.2. Konsep Perizinan

Perizinan merupakan bentuk jamak dari kata “izin” yang oleh Poerwadarminta diartikan dengan perkenan atau pernyataan mengabdikan tiada melarang, atau surat yang menyatakan “boleh melakukan sesuatu”.<sup>172</sup> Dalam Blak’s Law Dictionary, izin (*licence*) berarti : *“a permit, granted by an appropriate governmental body, generally for a consideration, to a person, firm, or corporation to pursue some occupation or to carry on some business subject to regulation... A license is not a contract between the state and the license, but is a more personal permit.”*<sup>173</sup>

Pengertian izin menurut Spelt dan Ten Berge, adalah “Suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan”.<sup>174</sup> Izin menurut Ateng Syafrudin berarti dan bertujuan menghilangkan halangan, atau hal yang dilarang menjadi boleh.<sup>175</sup> Dengan memberi izin, pemerintah (Pejabat Tata Usaha Negara) memperkenankan orang yang

---

<sup>172</sup> W.J.S. Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta. Balai Pustaka. 1964. Hal. 390.

<sup>173</sup> Henry Campbell Black. Op.Cit. hal. 920.

<sup>174</sup> N. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge. Pengantar Hukum Perizinan. Penyunting Phillipus M. Hadjon. Utrecht. 1991. Hal.3.

<sup>175</sup> Ateng Syafrudin. Pengurusan Perizinan (*Licensing Handling*). Bandung. St. Aloysius,t.t. hal. 9.

memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warga.<sup>176</sup> Perizinan merupakan bagian dari hubungan hukum antara pemerintah dengan masyarakat dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan masyarakat dengan lingkungannya dan upaya mewujudkan kepastian hukum bagi anggota masyarakat yang berkepentingan.<sup>177</sup>

Perizinan menurut Spelt dan ten Berge adalah izin dalam arti luas, sedangkan izin dalam arti sempit disebut “izin” saja. Izin (dalam arti sempit) selanjutnya dibedakan dengan bentuk-bentuk perizinan lainnya seperti dispensasi, konsesi, rekomendasi, tanda daftar, surat persetujuan, dan pendaftaran.<sup>178</sup> Sejalan dengan pendapat tersebut, Tatiek Sri Djatmiati mengemukakan “Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, penentuan kuota, sertifikasi, dan izin melakukan suatu usaha”.<sup>179</sup> Pendapat yang hampir sama juga dikemukakan A. M. Donner yang mengemukakan perizinan (*vergunningen*) dibedakan dalam 3 (tiga) kategori, yaitu lisensi, konsesi dan dispensasi.<sup>180</sup>

Ateng Syafrudin membedakan pengertian dan tujuan pemberian izin, lisensi, dispensasi dan konsesi sebagai berikut :

---

<sup>176</sup> N. M. Spelt dan J. B. J. M. Ten Berge. *Loc. Cit.*

<sup>177</sup> Ateng Syafrudin. *Op. Cit.* Hal. 4

<sup>178</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge. *Op. Cit.* Hal. 1-2

<sup>179</sup> Tatiek Sri Djatmiati. *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*. Disertasi Universitas Airlangga. Surabaya. 2002. Hal. 16.

<sup>180</sup> Amrah Muslimin. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung. PT. Alumni. 1985. Hal. 123.



- Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan yang limitatif;
- Lisensi adalah suatu izin untuk memberikan hak untuk menyelenggarakan perusahaan;
- Dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan. Jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus (*relaxatie legis*);
- Konsesi merupakan izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar, di mana kepentingan umum terlihat erta sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsensionaris (pemegang konsesi) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontrak atau kombinasi antar lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. Contoh : usaha pertambangan.<sup>181</sup>

Menurut W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetro, izin diartikan dengan perbuatan pemerintah yang memperkenankan suatu perbuatan yang tidak dilarang oleh peraturan yang bersifat umum.<sup>182</sup> Selanjutnya, Sjachran Basah sebagaimana dikutip I Made Arya Utama, menyatakan izin sebagai perbuatan hukum administrasi pemerintah bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto

---

<sup>181</sup> Ateng Syafrudin. *Op. Cit.* Hal. 9

<sup>182</sup> W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetro. *Pengantar Ilmu Hukum Adminsitrasi Negara*. Pradnya Paramita. Jakarta. 1978. Hal. 72.

berdasarkan persyaratan dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>183</sup>

Izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif, dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Izin bersifat preventif, karena dalam instrumen izin, tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin.<sup>184</sup> Di sisi lain, izin berfungsi represif. Izin dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menanggulangi masalah lingkungan disebabkan aktivitas manusia yang melekat dengan dasar perizinan. Artinya suatu usaha yang memperoleh izin atas pengelolaan lingkungan, dibebani kewajiban untuk melakukan penanggulangan pencemaran atau kerusakan lingkungan yang timbul dari aktivitas usahanya.

Drupsteen<sup>185</sup> mengatakan, perizinan merupakan instrumen kebijaksanaan lingkungan yang paling penting. Perizinan bidang lingkungan hidup adalah perizinan dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada undang-undang tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. perizinan merupakan upaya pencegahan atau berkarakter sebagai preventif instrumental terhadap tindakan pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Dalam pengelolaan lingkungan hidup, perizinan ditujukan untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. untuk menjamin ketaatan

---

<sup>183</sup> I Made Arya Utama. Sistem hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Hidup dalam Mewujudkan Pembangunan Daerah yang Berkelanjutan (Studi Terhadap Pemerintah di wilayah Pemerintah Propinsi Bali). Disertasi. Program Pascasarjana. Unpad. Bandung. 2006. Hal. 121.

<sup>184</sup> Lihat dalam N.H.T. Siahaan. *Op. Cit.* Hlm. 239

<sup>185</sup> Lihat Siti Sundari Rangkuti. Hukum Lingkungan dan.... *Op. Cit.* Hlm. 146

penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan, maka diperlukan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang mengeluarkan izin lingkungan tersebut.

Dalam kaitannya dengan kegiatan pertambangan batubara, maka izin lingkungan adalah syarat mutlak yang harus dipenuhi penanggung jawab usaha untuk mendapatkan izin usaha, yang dikeluarkan oleh instansi sektor. Sehingga pada saat kegiatan pertambangan telah berlangsung, maka instansi sektor tersebut memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan atas izin usaha pertambangan yang dikeluarkannya.

### BAB III PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP YANG BAIK DAN SEHAT SERTA BERKELANJUTAN

#### 3.1. Asas Kelestarian dan Keberkelanjutan

Salah satu asas yang mendasari pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH adalah asas kelestarian dan keberlanjutan.<sup>186</sup> Dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UUPPLH disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas kelestarian dan keberlanjutan” adalah bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

Konsep pembangunan dan konsep berkelanjutan dalam penelitian disertasi ini, peneliti satu padukan sehingga menjadi rangkaian kata pembangunan berkelanjutan. Gerakan pembangunan nasional pada tataran teoritis dan praktis, telah menempatkan lingkungan hidup sebagai salah satu dimensi persoalan essential dalam pola pembangunan berkelanjutan. Karakteristiknya, menurut Emil Salim, unsur lingkungan melarut dalam pembangunan, demikian pula sebaliknya. Konsep pembangunan berkelanjutan dijelaskan oleh Emil Salim sebagai berikut :<sup>187</sup>

Bahwa dalam pembangunan timbul kebutuhan untuk memelihara keutuhan fungsi sumber alam dan menopang pembangunan jangka panjang. Untuk ini sumber alam perlu dilihat dalam ruang lingkup tatanan lingkungan atau ekosistem. Dalam tatanan lingkungan ini fungsi sumber alam terpelihara utuh, dan pada gilirannya dapat menunjang proses pembangunan secara berkelanjutan sehingga diperlukan pengembangan pola pembangunan berwawasan lingkungan.

---

<sup>186</sup> Pasal 2 huruf b UUPPLH.

<sup>187</sup> Emil Salim. *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilan Puluhan)*. Artikel pada Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi). Jakarta. LP3ES. 1991. Hal. 9.

Sifat ganda dari fungsi pembangunan adalah pada satu sisi berfungsi untuk memperbaiki taraf hidup rakyat, namun di sisi lain pembangunan juga dapat mengakibatkan kemerosotan kualitas lingkungan. Pemikiran mengenai pembangunan berkelanjutan berintikan pada kesepakatan dua prinsip utama pembangunan, yaitu prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup dan prinsip kesejahteraan rakyat.<sup>188</sup>

Kebijakan tersebut pertama kali dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup (Lembaran Negara RI Tahun 1982 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3215) dengan istilah “pembangunan berwawasan lingkungan”.<sup>189</sup> Dalam UUPPLH digunakan istilah “pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup”. Di dalam sistem hukum Indonesia, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diartikan pula sebagai “upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek Lingkungan Hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan”.<sup>190</sup>

Dalam kaitannya dengan sumber daya alam, maka pembangunan merupakan upaya sadar dan terencana dalam mengelola SDA untuk meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup masyarakat, dengan tetap menjaga keutuhan lingkungan agar tetap lestari. Ketersediaan sumber daya alam secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan

---

<sup>188</sup> Lihat Ida Nurlinda. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria. Op.Cit.* hal. 191.

<sup>189</sup> Pasal 1 angka 13 UULH

<sup>190</sup> Pasal 1 angka 3 UUPPLH.

pembangunan membutuhkan sumber daya alam yang semakin meningkat. Kegiatan pembangunan juga mengandung resiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial. Karena itu, penggunaan SDA harus memperhatikan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dengan kelestarian fungsi lingkungan hidup. terganggunya kelestarian fungsi lingkungan hidup mengakibatkan pembangunan menjadi tidak terlanjutkan.

Pengelolaan SDA yang berkelanjutan merupakan pengelolaan SDA yang dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan manusia atau penduduk saat ini tanpa mengurangi potensinya untuk memenuhi kebutuhan manusia di masa mendatang. Dalam posisinya sebagai bagian dari lingkungan hidup, maka sumber daya alam dapat didefinisikan sebagai "semua benda, daya, keadaan, fungsi alam dan makhluk hidup, yang merupakan hasil proses alamiah, baik hayati maupun nonhayati, terbarukan maupun tidak terbarukan".<sup>191</sup>

Berdasarkan konsep tersebut, sumber daya alam dapat dibedakan atas sumber daya alam hayati dan nonhayati, sumber daya alam terbarukan dan tidak terbarukan. Batubara sebagai salah satu hasil tambang merupakan SDA non hayati yang tak terbarukan.<sup>192</sup> Sumber daya alam memberikan banyak manfaat bagi kehidupan manusia. Oleh karena itu, manusia berkewajiban untuk mempertahankan ketersediaan sumber daya alam secara terus menerus melalui suatu pengelolaan yang tepat dan terpadu.

---

<sup>191</sup> Menurut naskah akademis RUU PSDA (versi 19 Nov 2002) serta Agraria yang didefinisikan sebagai seluruh bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Menurut UU No. 5 tahun 1960.

<sup>192</sup> Konsiderans Menimbang huruf a UU Minerba.

Pengaturan pemanfaatan kekayaan alam didasarkan pada pasal 33 ayat (3) UUD NKRI 1945, “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.<sup>193</sup> Amanat pasal 33 ayat (3) UUD NKRI mengandung asas yang mendasar, yakni asas maksimal yang tercermin dari kata sebesar-besarnya, sejalan dengan maksud penggunaannya yang dibatasi oleh asas kekekalan yang tercermin dari kata rakyat, yang mengandung makna meliputi seluruh generasi Bangsa Indonesia yang keberadaan dan hubungannya dengan sumber kekayaan alam adalah abadi.

Sumber daya alam tidak hanya dikuasai semata, namun ia juga harus diusahakan. Sumber daya alam bukan hanya menjadi barang mati atau hanya menjadi harta karun yang tidak diolah. Ia harus dimanfaatkan agar potensinya dapat memberikan kemanfaatan bagi rakyat. Pengusahaan sumber daya alam awalnya dimaknai sebagai pengusahaan yang berdampak secara ekonomis, yaitu pendekatan atas pengusahaan sumber daya alam hanya pendekatan ekonomi semata. Namun perkembangan kebijakan dewasa ini menempatkan pengusahaan sumber daya alam tidak hanya sebatas pendekatan ekonomi, namun pendekatan nonekonomi pun menjadi prinsip yang melekat dalam pengusahaan sumber daya alam.

Konsepsi pengusahaan tidak hanya berorientasi pada pendekatan ekonomi yang secara tegas dinyatakan dalam hukum internasional. *United*

---

<sup>193</sup> Notonegoro, menyatakan : “istilah yang perlu kita perhatikan di dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI adalah istilah ‘dikuasai’ dengan tidak lebih dahulu mempunyai purbasangka tentang penafsiran daripada istilah-istilah ini, maka dari kenyataan terdapat dua macam istilah yaitu, ‘dikuasai’ dan ‘dipergunakan’. Dalam pasal ini kiranya ditarik kesimpulan, bahwa harus diperbedakan antar dikuasai dan dipergunakan, dalam arti bahwa, dipergunakan itu sebagai tujuan dari dikuasai, meskipun kata kata penghubungnya itu ‘dan’ hingga nampaknya itu sebagai dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam hubungan sebab akibat. Lihat Notonegoro: Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia”. Pancoran Tujuh. Jakarta.

*Nation* melalui *World Commission on Environment and Development (WCED)* yang merumuskan bahwa:

*“sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations”*.<sup>194</sup>

Di dalam sistem hukum Indonesia, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diartikan pula sebagai “upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek Lingkungan Hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan”.<sup>195</sup>

Pengusahaan sumber daya alam bukan hanya demi kepentingan komoditas ekonomi untuk mencapai penerimaan negara semata, namun aspek sosial dan lingkungan hidup juga menjadi aspek yang tidak dapat dipisahkan dalam pengusahaan sumber daya alam. Hal tersebut secara tegas dijelaskan dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UU Minerba, bahwa asas keberlanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> *United Nations, UN Documents Gthering a body of global agreements, Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development From A/42/427. Our Common Future: Report of The World Commission on Environment and Development.*

<sup>195</sup> Pasal 1 angka 3 UUPPLH.

<sup>196</sup> Pasal 2 huruf d UU Minerba



### 3.2. Pengelolaan Lingkungan Hidup Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat sebagai Hak Konstitusional setiap Warga Negara

Salah satu aspek yang menjadi gagasan materi muatan konstitusi adalah kebijakan hukum pengelolaan lingkungan hidup. Konstitusi yang memuat kebijakan hukum pengelolaan lingkungan hidup inilah yang disebut dengan “konstitusi hijau” atau “*green constitution*”.<sup>197</sup> Istilah “*Green Constitution*” ini muncul setelah Konferensi Stockholm, ini terbukti dengan semakin banyaknya negara-negara yang mencantumkan kebijakan lingkungan di dalam konstitusi. Sampai tahun 2004-2005, Tim Hayward mencatat lebih dari seratus negara telah memuat ketentuan lingkungan dalam konstitusi.<sup>198</sup>

Gagasan yang secara substansial mengarah pada muatan konstitusi hijau antara lain dikemukakan Heinhard Stieger (*et.al*) yang mengemukakan gagasan perlunya jaminan perlindungan hak-hak lingkungan ke dalam konstitusi, khususnya hak-hak lingkungan individual (*Individual's environment*).<sup>199</sup> Hak-hak lingkungan perseorangan sebagai hak-hak subyektif (*subyektif rights*) atau sering disebut hak-hak fundamental (*fundamental rights*) umumnya diakui oleh suatu negara dalam dua tingkatan yang berbeda, yaitu dalam tingkatan konstitusi dan perundang-undangan biasa. Perumusan hak tersebut dalam perundang-undangan biasa kurang mendapat perlindungan hukum dibandingkan hak-hak subyektif konstitusional. Gagasan tersebut sebelumnya telah dikemukakan oleh Siti Sundari Rangkuti pada tahun 1987 dalam disertasi yang berjudul “ Hukum

---

<sup>197</sup> Jimly Assididqie, *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (Jakarta: RjaGrafindo Persada. 2009). Hal. 4.

<sup>198</sup> Tim Hayward. *Constitutional Enviromental Right*. (New York: Oxford University Press. 2005) hal. 4.

<sup>199</sup> Lihat Heinhard Steiger (*et.al*). *the Fundamental Right to Decent Environment*. Dalam Michael Bothe (project coordinator). *Trend in Environmental Policy and Law*. (Berlin: Erich Schmidt Verlag. 1980). Hal. 3.

Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Lingkungan Nasional”, yang menyatakan bahwa ketentuan hukum lingkungan yang dituangkan dalam perundang-undangan biasa kurang makna hukumnya dibandingkan dengan hak-hak asasi manusia yang memperoleh pengaturan dalam/melalui perundang-undangan dasar.<sup>200</sup>

Gagasan yang sama juga pernah dikemukakan Mas Ahmad Santosa yang mengatakan bahwa jika konsep hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dimasukkan dalam konsep hak asasi manusia, maka perlindungan lingkungan di tingkat nasional menjadi hak yang dilindungi konstitusi (*constitutional rights*).<sup>201</sup> Perlindungan secara konstitusional hak-hak lingkungan individual memiliki dua alasan: Pertama, menjadi dasar yang kuat bagi seseorang untuk mempertahankan kerusakan lingkungan yang berdampak pada dirinya. Kedua, menjadi dasar menuntut kepada negara untuk diwujudkannya hak-hak tersebut. Hal tersebut sedasar dengan Heinhard Steiger (et.al) yang mengemukakan dua fungsi hak-hak subyektif, yaitu :

1. *The function of defence (abwehrfunktion) is the right of the individual to defend himself against an interference with his environment which is to his disadvantage;*
2. *The function of performance (leistungsfunktion) is the right of the individual to demand the performance of an act in order to preserve, to restore or improve his environment.*<sup>202</sup>

Fungsi pertama (the function of defense) lebih bersifat internal yaitu untuk mempertahankan diri dari gangguan terhadap lingkungan yang berdampak pada dirinya, sementara fungsi kedua (the function of performance) lebih bersifat eksternal yang berupa tuntutan kepada negara

---

<sup>200</sup> Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional* (Surabaya: Airlangga University Press, 1996) hal. 255.

<sup>201</sup> Mas Ahmad Santosa. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*. (Jakarta; ICEL. 2001) hal. 150-155.

<sup>202</sup> Heinhard Steiger (et.al). *Loc.Cit.*

untuk mewujudkan hak-hak tersebut. Fungsi yang kedua ini sekaligus memberikan kewajiban kepada negara (*duty of state*) untuk mewujudkan hak-hak lingkungan subyektif. Dari perspektif tersebut dapat dilihat bahwa urgensi perlindungan lingkungan melalui konstitusi adalah untuk memberikan jaminan hukum (*legal guarantee*) kepada setiap warga negara untuk mempertahankan hak-hak lingkungannya dan sekaligus memberikan kewajiban kepada negara untuk mewujudkan hak-hak tersebut.

Tim Hayward mengemukakan bahwa memberikan perlindungan lingkungan hidup di tingkat konstitusi memiliki sejumlah keuntungan, yaitu : menetapkan pengakuan terhadap perlindungan lingkungan, tersedianya kemungkinan memadukan prinsip-prinsip undang-undang dan peraturan, mengamankan prinsip hukum terhadap perubahan politik rutin , dan meningkatkan kemungkinan partisipasi demokrasi ekonomi dalam proses pengambilan keputusan lingkungan.<sup>203</sup>

Argumentasi pentingnya penguatan hak-hak konstitusional di bidang pengelolaan lingkungan menurut Mas Ahmad Santosa adalah sebagai berikut :<sup>204</sup>

1. Diperlukan perubahan mind set atau paradigma, dari paradigma pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) ke *sustainable development*. Hak-hak konstitusional memiliki kekuatan untuk melakukan perubahan mind set dari penentu kebijakan publik (*decision makers*). Ada semacam daya paksa agar penentu kebijakan melakukan harmonisasi terhadap hak-hak konstitusional

---

<sup>203</sup> Tim Hayward. *Op.Cit.* Hal 5-6

<sup>204</sup> Mas Ahmad Santosa. *Greener Constitution: Solusi Strategis Pengarusutamaan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*. Makalah, Materi Amandemen UUD Negara RI 1945. 2009. Hal. 9.

dengan “ancaman” adanya gugatan melalui “*constitutional review*” di Mahkamah Konstitusi.

2. Peran acuan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lingkungan hidup termasuk seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pengairan, pertambangan, energi, kehutanan dan industri sebagaimana diatur dalam penjelasan UUPPLH 1997<sup>205</sup> tidak berjalan. Salah satu penyebabnya adalah karena UUPPLH 1997 adalah *ordinary legislation* sehingga sifatnya sederajat seperti peraturan perundangan sektoral lainnya.
3. Semakin kuat hak-hak konstitusional diakui, maka semakin kuat posisi tawar rakyat maupun alam vis a vis negara, karena Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan Wakil Presiden menurut UUD atau yang populer disebut *impeachment*.

Uraian di atas memberikan pemahaman bahwa kebijakan lingkungan tidak cukup hanya diatur dalam perundang-undangan biasa (*ordinary legislation*), tetapi untuk hal-hal yang bersifat mendasar perlu diatur pada tingkat konstitusi, sehingga mampu memberikan jaminan bagi warga negara dan lingkungan itu sendiri untuk menuntut haknya, serta kewajiban negara untuk memenuhi tuntutan tersebut.

Heinhard Steiger (*et.al*) berpendapat bahwa ada berbagai model penuangan hak-hak lingkungan ke dalam konstitusi suatu negara, yaitu : *pertama*, konstitusi yang sama sekali tidak memberikan jaminan hak-hak dasar; *kedua*, konstitusi yang berisi jaminan lingkungan tertentu; *ketiga*, konstitusi yang menggabungkan jaminan tersebut secara eksplisit dengan

---

<sup>205</sup> UUPPLH 1997 telah dicabut dengan UUPPLH 2009.

hak-hak fundamental lain; dan *keempat*, konstitusi yang menghubungkan pedoman kebijakan negara atau mandat mengenai lingkungan yang ditujukan kepada organ negara dengan perlindungan lingkungan individu.<sup>206</sup>

Jimly Asshiddiqie juga membagi dalam empat kelompok tetapi memiliki perbedaan dengan pengelompokan Steiger (*et.al*). *Pertama*, yaitu konstitusi yang memuat ketentuan spesifik mengenai perlindungan lingkungan hidup, contoh Konstitusi Spanyol. *Kedua*, konstitusi yang mengintegrasikan ketentuan mengenai lingkungan hidup dalam ketentuan mengenai hak asasi manusia, contohnya konstitusi Polandia.<sup>207</sup> *Ketiga*, konstitusi yang hanya mengatur lingkungan hidup secara implisit atau menentukan jaminan hak-hak asasi tertentu dapat dipakai untuk kepentingan perlindungan lingkungan hidup dalam praktik. Terhadap kelompok ini diberikan contoh Konstitusi Indonesia, karena pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 hanya menyebutkan prinsip-prinsip dasar yang harus dijadikan dasar bagi kebijakan lingkungan hidup. *Keempat*, kelompok konstitusi yang mengaitkan garis-garis besar kebijakan lingkungan tertentu dengan tugas atau tanggung jawab lembaga negara tertentu untuk melestarikan lingkungan hidup dan mengatasi kerusakan alam, contohnya konstitusi Portugal, yang mengaitkan kebijakan lingkungan dengan tanggung jawab negara untuk melindungi dan melestarikannya.<sup>208</sup>

Selanjutnya Mas Ahmad Santosa mengemukakan kategori lain yang sekaligus memberikan tingkatan komitmen negara terhadap perlindungan lingkungan hidup, yaitu : *Pertama*, kategori komitmen tertinggi, dalam kategori ini ada pengakuan hak hukum untuk alam (*right for nature*) yang

---

<sup>206</sup> Heinhard Steiger (*et.al*). *Op.Cit.* hal.2.

<sup>207</sup> UUD NRI 1945 setelah amandemen dapat dikelompokkan ke dalam kelompok kedua, karena melalui Pasal 28H UUD NRI 1945 telah diintegrasikan ketentuan lingkungan dalam kelompok HAM, meskipun masih digabung dengan hak asasi sosial yang lain.

<sup>208</sup> Jimly Asshiddiqie. *Green Constitution.... Op.Cit.* hal. 20.

dilengkapi dengan hak-hak subyektif (*subjective rights*) dan kewajiban negara (*duty of the state*) di bidang pengelolaan lingkungan hidup, serta arah dari pola pembangunan yaitu pembangunan berkelanjutan dalam kemasan khusus *environmental charter* atau *charte for nature*. Kategori ini menawarkan paradigma baru yaitu *ecosentrism vis a vis antropocentrism*. Kedua, kategori komitmen tinggi, yaitu ada pengakuan *subjective rights* dilengkapi dengan *duty of state* di bidang pengelolaan lingkungan hidup serta arah dari pola pembangunan berkelanjutan dalam kemasan khusus *environmental charter*. paradigma yang ditawarkan pada kategori ini masih *antropocentrism*. Ketiga, kategori komitmen memadai, yaitu ada pengakuan *subjective rights* dilengkapi dengan *duty of the state* dalam pasal-pasal khusus (tidak ditumpangkan atau dicampur dengan hak-hak fundamental yang lain ). Sama seperti kategori kedua, kategori ini mengakui hak warga negara dan kewajiban negara akan tetapi tidak memuat arah atau pola pembangunan. Keempat, kategori komitmen sedang, yaitu memberikan pengakuan tentang *subjective rights* tanpa mengakui secara *spesifik duty of the state* di bidang pengelolaan lingkungan hidup , namun terdapat muatan pola dan arah pembangunan berkelanjutan walaupun tidak ditempatkan pada pasal-pasal khusus, melainkan ditumpangkan atau dicampur dengan hak-hak fundamental lainnya. Kategori ini memasukkan negara yang konstitusinya hanya mengakui *subjective rights* atau *duty of the state* saja yang pemuatannya dicampur dengan hak-hak fundamental lainnya. Kelima, kategori komitmen rendah, yaitu konstitusi yang sama sekali tidak mengakui norma hukum lingkungan (*subjective rights* atau *duty of the state*) maupun pola dan arah pembangunan.<sup>209</sup> Kategori kelima ini sama dengan kategori pertama dari Heinhard Steiger.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> Mas Ahmad Santosa. *Greener Constitution...*, Op.Cit. hal. 9-10.

Merujuk dari kategori yang dikemukakan di atas, Mas Ahmad Santosa mengelompokkan Indonesia dalam kategori sedang (kelompok keempat) karena mengakui *subjective rights* dalam pengelolaan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 28H UUD NRI 1945 dan adanya pengakuan elemen berwawasan lingkungan hidup dan berkelanjutan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tersebut menjadi dasar pertimbangan utama keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup. Sehingga negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia, termasuk sumber daya alam, dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.

---

<sup>210</sup> Lihat Heinhard Steiger (*et.al*). *Op.Cit*.

## BAB IV PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM PERSPEKTIF UU NOMOR 32 TAHUN 2009

### 4.1. Makna Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup dalam perspektif teoritis dipandang sebagai bagian mutlak dari kehidupan manusia, tidak terlepas dari kehidupan manusia itu sendiri.<sup>211</sup> Michael Allaby mengemukakan bahwa lingkungan hidup sebagai *the physical, chemical and biotic condition surrounding and organism*<sup>212</sup> (lingkungan fisik, kimia, kondisi masyarakat sekelilingnya, dan organisme hidup).

Sedangkan dalam kamus hukum, pengertian dari lingkungan hidup adalah sebagai *the totally of physical, economic, cultural, easthetic and social cirscumstances and fotors wich surround and effect the desirability ang value at poperty and which also effect the quality of people lives*<sup>213</sup> (keseluruhan lingkungan fisik, ekonomi, budaya, kesenian, dan lingkungan sosial serta beberapa faktor di sekekelilingnya yang mempengaruhi nilai kepemilikan dan kualitas kehidupan masyarakat).

Lingkungan hidup menurut Emil Salim adalah sebagai benda, kondisi, keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruangan yang kita tempati, dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia.<sup>214</sup>

Secara normatif, UUPPLH Tahun 2009 memberikan pengertian bahwa Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang

---

<sup>211</sup> N.H.T. Siahaan, Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan. Erlangga. Hlm. 2

<sup>212</sup> *Dictionary of The Environment*. . London. The Mac Millan Press. 1979. Hlm. 60.

<sup>213</sup> Hendri Champbell. Balck Law Dictionary. USA. St. Paul. Minn. West Publishing Co. 1991. Hlm 369.

<sup>214</sup> Lihat dalam Syamsuharya Bethan. *Op. Cit.* Hlm. 105



mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.<sup>215</sup>

Lingkungan hidup merupakan sistem yang meliputi lingkungan alam hayati, lingkungan alam nonhayati, lingkungan buatan dan lingkungan sosial, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia dan makhluk hidup lain.

Lingkungan hidup Indonesia sebagai suatu ekosistem terdiri dari berbagai subsistem yang meliputi aspek sosial, budaya, ekonomi dan fisik, dengan corak ragam yang berbeda antara sub sistem yang satu dengan yang lain, dan dengan daya dukung lingkungan yang berlainan. Lingkungan hidup dalam pengertian ekologi tidaklah mengenal batas wilayah, baik wilayah negara maupun wilayah administratif. Sifat dan hakikat lingkungan hidup menyeluruh dan saling terhubung sesuai dengan asas lingkungan hidup itu sendiri, *“everything is connected to everything else,”* begitu pula dengan geraknya, *everything must go somewhere”*.

Konsep perlindungan lingkungan hidup yang dimaksudkan dalam disertasi ini adalah upaya perlindungan secara langsung dan tidak langsung baik dari ancaman pengaruh alamiah maupun non alamiah. Ancaman pengaruh alamiah adalah ancaman terhadap lingkungan hidup yang tanpa campur tangan tindakan manusia atau murni akibat alam, seperti bencana alam. Sementara ancaman pengaruh non alamiah adalah ancaman terhadap lingkungan hidup sebagai akibat dari campur tangan manusia seperti kehutanan, perkebunan, pertambangan dan sebagainya.

Konsep ini diawali dengan konstruksi berpikir bahwa perlindungan terhadap lingkungan hidup harus melihat keseimbangan terhadap keragaman hayati. Prinsip perlindungan terhadap keragaman hayati

---

<sup>215</sup> Pasal 1 angka 1 UUPPLH.

*(Biodiversity Conservation)* merupakan prasyarat dari berhasil tidaknya pelaksanaan prinsip keadilan antar generasi (*intergenerational equity principle*). Perlindungan keragaman hayati juga terkait dengan dengan masalah pencegahan, sebab mencegah kepunahan jenis dari keragaman hayati diperlukan antisipasi berupa pencegahan dini.<sup>216</sup>

Istilah “pengelolaan”, menurut kamus Bahasa Indonesia, berasal dari kata “kelola”, dan selanjutnya dalam kata kerja mengelola artinya menyelenggarakan, mengendalikan (pemerintah dan sebagainya); mengurus, menjalankan (perusahaan, proyek, dan sebagainya). Pengelolaan adalah proses, cara, dan perbuatan mengelola; proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.

Konsep pengelolaan dikembangkan oleh Emil Salim yang menyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup adalah segala upaya setiap manusia untuk menikmati dan/ atau memanfaatkan lingkungan hidup, dimana manusia juga mempunyai kewajiban untuk memelihara, mencegah, dan menanggulangi sesuatu akibat dan penggunaan hak atas lingkungan hidupnya. Oleh karenanya setiap pengelolaan terhadap lingkungan hidup harus pula dilakukan secara sadar dan terencana. Hubungan keserasian antara arah pembangunan kelestarian lingkungan hidup perlu diusahakan dengan memperhatikan kebutuhan manusia, seperti lapangan kerja, pangan, sandang dan pemukiman, kesehatan dan pendidikan. Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, maka pengelolaan lingkungan hidup dapat dikonseptualkan

---

<sup>216</sup> Syamsuharya Bethan. 2008. *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Aktivitas Industri Nasional*. Alumni. Bandung. Hal. 99

sebagai usaha sadar untuk memelihara atau memperbaiki mutu lingkungan agar kebutuhan dasar kita dapat terpenuhi dengan sebaik-baiknya.<sup>217</sup>

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya manusia untuk berinteraksi dengan lingkungan guna mempertahankan kehidupan mencapai kesejahteraan dan kelestarian lingkungan. Menurut ketentuan umum Pasal 1 angka 2 UUPPLH, perlindungan dan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Pengelolaan lingkungan hidup yang dilakukan selama ini cenderung hanya pada pemanfaatan lingkungan sebagai obyek pembangunan, sehingga pada UUPPLH kemudian ditambahkan kata “perlindungan” yang diharapkan dapat memberikan keseimbangan dalam rangka upaya untuk mempertahankan fungsi lingkungan hidup sebagai ekosistem. Pengelolaan lingkungan hidup berarti manajemen terhadap lingkungan hidup atau lingkungan dapat dikelola dengan melakukan pendekatan manajemen. Pendekatan manajemen lingkungan mengutamakan kemampuan manusia di dalam mengelola lingkungan”.<sup>218</sup>

Ramah lingkungan menurut Otto Soemarwoto, haruslah juga bersifat mendukung pembangunan ekonomi. Dengan kata lain, perkataan, sikap, dan kelakuan pro lingkungan tidak boleh anti pembangunan.<sup>219</sup> Makna yang

---

<sup>217</sup> Otto Soemarwono. 1994. *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Djambatan. Bandung. Hal. 76.

<sup>218</sup> Supriadi. *Hukum Lingkungan di Indonesia: Sebuah Pengantar*. Sinar Grafika. Jakarta. 2008. Hal. 32.

<sup>219</sup> Otto Soemarwoto. *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2001. Hal. 92.

terkandung dalam kalimat tersebut adalah bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus seimbang antara kepentingan peningkatan ekonomi dengan kepentingan melestarikan lingkungan.

#### 4.2. Konsep Pengelolaan Sumber Daya Alam

Salah satu asas yang mendasari pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH adalah asas kelestarian dan keberlanjutan.<sup>220</sup> Dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UUPPLH disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas kelestarian dan keberlanjutan” adalah bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

Konsep pembangunan dan konsep berkelanjutan dalam penelitian disertasi ini, peneliti satu padukan sehingga menjadi rangkaian kata pembangunan berkelanjutan. Gerakan pembangunan nasional pada tataran teoritis dan praktis, telah menempatkan lingkungan hidup sebagai salah satu dimensi persoalan essential dalam pola pembangunan berkelanjutan. Karakteristiknya, menurut Emil Salim, unsur lingkungan melarut dalam pembangunan, demikian pula sebaliknya. Konsep pembangunan berkelanjutan dijelaskan oleh Emil Salim sebagai berikut :<sup>221</sup>

Bahwa dalam pembangunan timbul kebutuhan untuk memelihara keutuhan fungsi sumber alam dan menopang pembangunan jangka panjang. Untuk ini sumber alam perlu dilihat dalam ruang lingkup tatanan lingkungan atau ekosistem. Dalam tatanan lingkungan ini fungsi sumber alam terpelihara utuh, dan pada gilirannya dapat menunjang proses pembangunan secara

---

<sup>220</sup> Pasal 2 huruf b UUPPLH.

<sup>221</sup> Emil Salim. *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilan Puluhan)*. Artikel pada Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi). Jakarta. LP3ES. 1991. Hal. 9.

berkelanjutan sehingga diperlukan pengembangan pola pembangunan berwawasan lingkungan.

Sifat ganda dari fungsi pembangunan adalah pada satu sisi berfungsi untuk memperbaiki taraf hidup rakyat, namun di sisi lain pembangunan juga dapat mengakibatkan kemerosotan kualitas lingkungan. Pemikiran mengenai pembangunan berkelanjutan berintikan pada kesepakatan dua prinsip utama pembangunan, yaitu prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup dan prinsip kesejahteraan rakyat.<sup>222</sup>

Kebijakan tersebut pertama kali dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup (Lembaran Negara RI Tahun 1982 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3215) dengan istilah “pembangunan berwawasan lingkungan”.<sup>223</sup> Dalam UUPPLH digunakan istilah “pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup”. Di dalam sistem hukum Indonesia, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diartikan pula sebagai “upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek Lingkungan Hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan”.<sup>224</sup>

Dalam kaitannya dengan sumber daya alam batubara, maka pembangunan merupakan upaya sadar dan terencana dalam mengelola SDA batubara untuk meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup masyarakat, dengan tetap menjaga keutuhan lingkungan agar tetap lestari.

---

<sup>222</sup> Lihat Ida Nurlinda. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria*. Op.Cit. hal. 191.

<sup>223</sup> Pasal 1 angka 13 UULH

<sup>224</sup> Pasal 1 angka 3 UUPPLH.

Ketersediaan sumber daya alam batubara secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam salah satunya sumber daya alam batubara yang semakin meningkat. Kegiatan pembangunan juga mengandung resiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial. Karena itu, penggunaan SDA batubara harus memperhatikan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dengan kelestarian fungsi lingkungan hidup. terganggunya kelestarian fungsi lingkungan hidup mengakibatkan pembangunan menjadi tidak terlanjutkan.

Pengelolaan SDA batubara yang berkelanjutan merupakan tujuan pengelolaan yang dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan manusia atau penduduk saat ini tanpa mengurangi potensinya untuk memenuhi kebutuhan manusia di masa mendatang. Dalam posisinya sebagai bagian dari lingkungan hidup, maka sumber daya alam dapat didefinisikan sebagai “semua benda, daya, keadaan, fungsi alam dan makhluk hidup, yang merupakan hasil proses alamiah, baik hayati maupun nonhayati, terbarukan maupun tidak terbarukan”.<sup>225</sup>

Berdasarkan konsep tersebut, sumber daya alam dapat dibedakan atas sumber daya alam hayati dan nonhayati, sumber daya alam terbarukan dan tidak terbarukan. Batubara sebagai salah satu hasil tambang merupakan SDA non hayati yang tak terbarukan.<sup>226</sup> Sumber daya alam batubara memberikan banyak manfaat bagi kehidupan manusia. Oleh karena itu, manusia berkewajiban untuk mempertahankan ketersediaan sumber daya

---

<sup>225</sup> Menurut naskah akademis RUU PSDA (versi 19 Nov 2002) serta Agraria yang didefinisikan sebagai seluruh bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

<sup>226</sup> Konsiderans Menimbang huruf a UU Minerba.

alam batubara secara terus menerus melalui suatu pengelolaan yang tepat dan terpadu.

Pengaturan pemanfaatan kekayaan alam didasarkan pada pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".<sup>227</sup> Amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengandung asas yang mendasar, yakni asas maksimal yang tercermin dari kata sebesar-besarnya, sejalan dengan maksud penggunaannya yang dibatasi oleh asas kekekalan yang tercermin dari kata rakyat, yang mengandung makna meliputi seluruh generasi Bangsa Indonesia yang keberadaan dan hubungannya dengan sumber kekayaan alam adalah abadi.

Sumber daya alam batubara tidak hanya dikuasai semata, namun ia juga harus diusahakan. Sumber daya alam batubara bukan hanya menjadi barang mati atau hanya menjadi harta karun yang tidak diolah. Ia harus dimanfaatkan agar potensinya dapat memberikan kemanfaatan bagi rakyat. Pengusahaan sumber daya alam umumnya pada tahap awal dimaknai sebagai perusahaan yang berdampak secara ekonomis, yaitu pendekatan atas perusahaan sumber daya alam hanya pendekatan ekonomi semata. Namun perkembangan kebijakan dewasa ini menempatkan perusahaan sumber daya alam tidak hanya sebatas pendekatan ekonomi, namun

---

<sup>227</sup> Notonegoro, menyatakan : "istilah yang perlu kita perhatikan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI adalah istilah 'dikuasai' dengan tidak lebih dahulu mempunyai purbasangka tentang penafsiran daripada istilah-istilah ini, maka dari kenyataan terdapat dua macam istilah yaitu, 'dikuasai' dan 'dipergunakan'. Dalam pasal ini kiranya ditarik kesimpulan, bahwa harus diperbedakan antar dikuasai dan dipergunakan, dalam arti bahwa, dipergunakan itu sebagai tujuan dari dikuasai, meskipun kata kata penghubungnya itu 'dan' hingga nampaknya itu sebagai dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam hubungan sebab akibat. Lihat Notonegoro: Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia". Pancoran Tujuh. Jakarta.

pendekatan nonekonomi pun menjadi prinsip yang melekat dalam pengusahaan sumber daya alam.

Konsepsi pengusahaan tidak hanya berorientasi pada pendekatan ekonomi yang secara tegas dinyatakan dalam hukum internasional. *United Nation* melalui *World Commision on Environment and Development* (WCED) yang merumuskan bahwa:

*“sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological devolepment; and institusional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations”.*<sup>228</sup>

Di dalam sistem hukum Indonesia, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diartikan pula sebagai “upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek Lingkungan Hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan”.<sup>229</sup>

Pengelolaan sumber daya alam batubara bukan hanya demi kepentingan komoditas ekonomi untuk mencapai penerimaan negara semata, namun aspek sosial dan lingkungan hidup juga menjadi aspek yang tidak dapat dipisahkan. Hal tersebut secara tegas dijelaskan dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UU Minerba, bahwa asas keberlanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam

---

<sup>228</sup> *United Nations, UN Documents Gthering a body of global agreements, Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development From A/42/427. Our Common Future: Report of The World Commission on Environment and Development.*

<sup>229</sup> Pasal 1 angka 3 UUPPLH.



keseluruhan usaha pertambangan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Pasal 2 huruf d UU Minerba

## BAB V KEWENANGAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

### 5.1. Kewenangan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Sistem Hukum Administrasi Negara

Sebagaimana yang ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945, Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum.<sup>231</sup> Jika ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara, berarti semua perbuatan dan tindakan dalam administrasi negara wajib berdasarkan atas hukum. Hukum digunakan sebagai landasan dasar dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Dengan demikian, dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat, maka semua tunduk pada aturan main yang telah disepakati bersama dan dituangkan dalam bentuk formal peraturan perundang-undangan.<sup>232</sup>

Secara umum kewenangan merupakan kekuasaan untuk melakukan tindakan hukum publik, yang dijabarkan sebagai hak untuk menjalankan urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah.<sup>233</sup>

---

<sup>231</sup> Ciri Negara hukum klasik (a) corak negara adalah negara liberal yang mempertahankan dan melindungi ketertiban sosial dan ekonomi berdasarkan asas "*laissez fair laissez passer*", yaitu asas kebebasan dari semua warga negara dan dan dalam persaingan di antara mereka, (b) adanya suatu "*staatsonhouding*" sepenuhnya, artinya pemisahan antara negara dan masyarakat. Negara dilarang keras ikut campur dalam lapangan ekonomi dan lapangan kehidupan lainnya. (c) tugas negara adalah sebagai penjaga malam, karena hanya menjaga keamanan dalam arti sempit, yaitu keamanan senjata, (d) ditinjau dari segi politik suatu negara, jaga malam adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi dari *the rullig class*. Sedangkan ciri negara hukum modern adalah: (a) corak negara adalah *welfare state*, yaitu suatu negara yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, (b) *staatsonhouding* telah diganti dengan *staatsbemoeienis*, artinya negara ikut campu dalam semua lapangan kehidupan masyarakat, (c) ekonomi liberal diganti dengan sistem ekonomi yang lebih dipimpin oleh pemerintah pusat, (d) tugas dari suatu *welfare state* adalah *berstuurszorg*, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum. (Bachsan Mustafa. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung. Penerbit : Alumni. 1979. Hal.21-22.

<sup>232</sup> Tri Haryati. *Era Baru Hukum Pertambangan di Bawah rezim UU No. 4 Tahun 2009*. Jakarta. Penerbit: Yayasan Pustaka Obor Indonesia. 2015 hal. 82.

<sup>233</sup> Safri Nugraha *et al.* *Hukum Administrasi Negara*. Edisi kedua. Jakarta: Center for Law and Good Governance Studies. FHUI. 2007. Hal 29-30.

Kewenangan publik menurut Peter Leyland, mempunyai dua ciri utama, yakni : (a) setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dan (b) setiap keputusan yang dibuat oleh pemerintah mempunyai fungsi publik, dalam arti melakukan pelayanan publik.<sup>234</sup>

Menurut Prayudi Atmosudirdjo, kewenangan terdiri atas beberapa wewenang, adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu badan pemerintahan tertentu. Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik,<sup>235</sup> misalnya wewenang menandatangani surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada ditangan Menteri (sebagai pemberi mandat).

Dalam organisasi negara terdapat kewenangan-kewenangan, sedangkan dalam organisasi pemerintah merupakan keseluruhan dari pelaksanaan wewenang-wewenang pemerintahan, hal tersebut berlangsung baik dalam organisasi suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara maupun antar organisasi Badan-badan atau Pejabat-pejabat Tata Usaha Negara.<sup>236</sup> Menurut Bagir Manan, wewenang adalah kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan tindakan tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Peter Leyland dan Terry Woods. *Administrative Law*. Edisi ke-3. London: Blackstone Press Limited. 1999. Hal. 157.

<sup>235</sup> Prayudi Atmosudirdjo. *Op.Cit.* hal. 78.

<sup>236</sup> Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. DKI Jakarta: sinar Harapan. 1991. Hal. 69.

<sup>237</sup> Bagir Manan. *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di

Pemerintah memiliki wewenang, sehingga mempunyai hak untuk mengeluarkan perintah, melakukan suatu perbuatan tertentu dan membuat suatu peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang terdiri dari beberapa wewenang adalah sebagai kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif. Hal tersebut karena kewenangan merupakan kekuasaan formal yang lahir dari hukum publik yang memberikan dasar untuk melakukan perbuatan sesuai ketentuan hukum publik bagi pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum.<sup>238</sup> Dalam Hukum Administrasi Negara, perbuatan hukum tersebut menciptakan hubungan hukum antar penguasa sebagai subyek yang memerintah dan warga masyarakat sebagai subyek yang diperintah. Penguasa dalam konteks ini adalah Pemerintah yang melaksanakan *bestuurszorg*, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum yang dijalankan oleh penguasa yang mempunyai wewenang untuk itu. Karena itu, setiap pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya dilandasi oleh suatu wewenang yang sah yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>239</sup>

Pemerintah menjalankan pemerintahannya melalui pengambilan keputusan pemerintah (*regeringsbesluit*) yang bersifat strategi, *policy*, atau ketentuan-ketentuan umum (*algemene bepalingen*), dan melalui tindakan-tindakan pemerintah (*regeringmaatregelen*) yang bersifat menegakkan

---

Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang. FH Universitas Padjajaran, Bandung. 13 Mei 2000. Hal.1-2

<sup>238</sup> *Atribusi* adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu peraturan perundang-undangan (Produk legislatif) untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan secara penuh. *Delegasi* adalah suatu pelimpahan wewenang yang telah ada yang berasal dari wewenang atribusi kepada pejabat administrasi negara, tidak secara penuh. *Mandat* adalah pemberian tugas dari mandans (pemberi mandat) kepada mandataris (penerima mandat), untuk atas nama mandans melakukan perbuatan tertentu di bidang Pemerintahan (Safri Nugraha *et al.* *Hukum Administrasi Negara*. Center for Law and Good Governance Studies. 2007. Hal.35-36.)

<sup>239</sup> Tri Hayati. *Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah, Studi tentang Perizinan Pertambangan Timah di Pulau Bangka*. (Jakarta; Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2012) hal. 57.

ketertiban umum, hukum wibawa negara, dan kekuasaan negara. Keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan pemerintahan tidak ditujukan kepada individu-individu tertentu, namun selalu bersifat aturan umum (*algemene regel*), *policy*, atau prinsip.<sup>240</sup> Keputusan-keputusan pemerintah diselenggarakan dan direalisasikan oleh Adminsitrator (Negara) atau Pejabat Adminsitrasi. Dalam menjalankan tugasnya, adminsitrasi negara melakukan pengambilan keputusan-keputusan administrasi (*adminsitratieve beschikking*) yang bersifat individual, kasual, faktual, teknis penyelenggaraan, dan tindakan-tindakan administratif yang bersifat organisasional, manajerial, informasional atau operasional.<sup>241</sup>

Dasar legalitas dari setiap tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh Badan-badan atau Pejabat tata Usaha Negara akan menunjukkan bahwa hanya peraturan perundang-undangan yang berlaku saja yang merupakan sumber lahirnya atau berasalnya pemberian wewenang pemerintahan yang dimiliki oleh Badan atau Pejabat tata Usaha Negara. Untuk itulah perlu dilihat sumber kewenangan yang didapat oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.<sup>242</sup>

Menurut Indroharto, atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* maupun *delegated legislator*.<sup>243</sup> Dalam perkembangannya, terjadi perubahan paradigma *wetmatigheid van bestuur* menjadi *rechmatigheid van bestuur* yang memberikan pengaruh terhadap konsep atribusi. Perubahan tersebut menjadikan sumber wewenang pemerintah tidak lagi mutlak hanya berdasarkan undang-undang sebagai

---

<sup>240</sup> Prajudi. *Loc.Cit.* hal.49.

<sup>241</sup> *Ibid.* Hal.49

<sup>242</sup> Indroharto. *Loc.Cit.* Hal.54.

<sup>243</sup> *Ibid.* Hal.91

produk *originaire wetgavers*, tetapi juga perundang-undangan sebagai produk *gedelegeerde wetgevers* yang dipegang oleh pemerintah.

Pada delegasi, terjadinya pelimpahan wewenang dari wewenang yang sudah ada (oleh organ yang telah mempunyai wewenang secara atribusi kepada organ lain).<sup>244</sup> Wewenang yang telah didapat dari delegasi tersebut dapat disubdelegasikan lagi kepada subdelegataris dengan ketentuan yang mutatis mutandis bagi penerima subdelegasi tersebut. Pendapat tersebut senada dengan pendapat Van Wijk menyatakan bahwa delegasi adalah sebuah bentuk di mana dalam instansi pertama suatu wewenang pemerintahan yang dilambangkan kepada suatu lembaga pemerintahan diserahkan oleh lembaga ini kepada lembaga pemerintahan yang lainnya, namun pihak yang didelegasikan juga kadang-kadang bisa menyerahkan wewenang tersebut (subdelegasi).

Pelimpahan wewenang berupa mandat diartikan oleh Van Wijn sebagai suatu organ yang secara resmi memiliki wewenang pemerintahan tertentu (yang didapat dari atribusi atau delegasi) yang tidak dapat menangani sendiri wewenang tersebut, sehingga para pegawai bawahan dapat diperintahkan untuk menjalankan wewenang tersebut atas nama organ yang sesungguhnya diberi wewenang.<sup>245</sup> Pemberi mandat (mandans) tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkan. Mandan tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan mandataris. Letak pertanggungjawaban inilah yang membedakan mandat dengan delegasi. Van Wijn juga menyatakan bahwa terdapat pula

---

<sup>244</sup> Stroink F.A.M. dan J.G. Steenbeek. *Inleiding in Het Staats en Administratief Recht*. Samson HD, Tjeenk Willing. Alphen aan den Rijn. 1985. Hal.70.

<sup>245</sup> Van Wijn, Wilem Konijnenbelt. *Hoffdstukken van Administratief Recht*. Utrecht: Uitgeverij Lemma Bv. 1994. Hal.142.

mandat kepada bukan bawahan dengan ketentuan bahwa apabila mandat tersebut tidak diatur dalam ketentuan hukum yang jelas, maka syarat mandat menjadi sah bila dipenuhi : 1. Mandataris menerima pemberian mandat, 2. Wewenang yang diberikan adalah wewenang sehari-hari dari mandataris, 3. Ketentuan perundang-undangan tidak menentang pemberian mandat tersebut.<sup>246</sup>

Indroharto berpendapat bahwa pada mandat tidak terjadi perubahan wewenang yang sudah ada dan merupakan hubungan internal pada suatu badan, atau penugasan bawahan melakukan suatu tindakan atas nama dan tanggung jawab mandan. Selanjutnya Safri Nugraha mengemukakan bahwa untuk memperoleh wewenang pemerintahan, maka seorang pejabat pemerintah dapat memperolehnya dengan bersumber dari tiga cara pelekatan kewenangan, yakni <sup>247</sup>:

- a. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru, yang sebelumnya tidak ada, oleh suatu peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan secara penuh. Ini artinya pelekatan kewenangan atribusi merupakan pembentukan kewenangan baru yang sebelumnya tidak ada dan khusus di bidang pemerintahan. Pelekatan tersebut dimiliki oleh pemegang wewenang secara penuh, dalam arti juga termasuk kewenangan untuk membuat kebijakan yang berlaku keluar dan ke dalam, yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, penerima kewenangan berdasarkan atribusi akan bertanggung jawab secara penuh.

---

<sup>246</sup> *Ibid.* Hal. 146

<sup>247</sup> Safri Nugraha *et al. Op.Cit.* hal.41.

- b. Delegasi, yakni pelimpahan wewenang yang telah ada yang berasal dari wewenang atribusi kepada pejabat administrasi negara, tidak secara penuh. Karena itulah, delegasi kewenangan selalu didahului oleh adanya kewenangan atribusi. Kewenangan yang diberikan tidak secara penuh, dalam arti bahwa tidak termasuk kewenangan untuk membentuk kebijakan yang dapat berlaku keluar dan ke dalam. Tanggung jawab beralih ke tangan penerima delegasi kewenangan sejauh wewenang yang didelegasikan.
- c. Mandat, yaitu pemberian tugas dari mandans (pemberi mandat) kepada mandataris (penerima mandat), untuk dan atas nama pemberi mandat membuat keputusan administrasi negara atau melakukan tugas tertentu. Dengan demikian maka wewenang dan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat.

## **5.2. Kewenangan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Peraturan Perundang-undangan.**

Wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup secara konstitusional mengacu kepada ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3) berbunyi :

*“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.*

Ketentuan tersebut menegaskan adanya “hak menguasai negara” atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Melalui hak menguasai tersebut, negara diberi wewenang untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam agar dapat digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Wewenang ini dapat sepenuhnya



dilaksanakan oleh pemerintah atau sebagian diserahkan kepada daerah, tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut.<sup>248</sup> Dalam sistem pemerintahan yang sentralistik, wewenang tersebut pada umumnya ada pada pemerintah pusat. Sebaliknya dalam sistem Desentralistik, wewenang tersebut sebagian besar diberikan kepada pemerintah daerah, baik pemerintah daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Dalam menyelenggarakan wewenang hak menguasai negara tersebut, melalui Pasal 33 ayat (4) ditegaskan bahwa setiap kegiatan perekonomian harus diselenggarakan berdasar dengan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam kaitannya dengan Teori Wewenang dan Teori hukum kesejahteraan, maka peran negara dalam pengelolaan sumber daya alam terkait dengan kewenangan yang diperoleh negara untuk mengolah sumber daya alam. Sistem hukum di Indonesia memberikan hak kepada negara berupa hak menguasai yang bersifat luas untuk mengelola bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hak menguasai negara yang terkait dengan fungsi negara dalam pengelolaan sumber daya alam menjadi penting ketika hal tersebut dikaitkan dengan kesejahteraan masyarakat.<sup>249</sup>

Pengelolaan dalam hubungannya dengan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kekuasaan atau kewenangan, yakni siapa yang diberi tanggung jawab mengelola lingkungan tersebut. Dalam konsep hukum lingkungan, Siahaan<sup>250</sup>, mengungkapkan bahwa salah satu aspek hukum lingkungan adalah adanya suatu institusi yang memiliki kekuasaan (*power*) untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber-sumber daya alam dan

---

<sup>248</sup> Muhammad Akib. Wewenang Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah. Jurnal Media Hukum UMY, Vol. 19 No. 2. Desember 2012 hal. 1.

<sup>249</sup> Ronny Adrie. Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan. Disertasi. Universitas Hasanuddin. Hal.98

<sup>250</sup> N.H.T. Siahaan. *Hukum Lingkungan. Pancuran Alam*. Jakarta. 2008. Hal. 76

lingkungan. Dari segi yuridis, kekuasaan (*power*) berhubungan dengan wewenang, wewenang bersumber dari kekuasaan, dan suatu kewenangan tidak mungkin ada jika tidak turun dari kekuasaan negara, di mana kekuasaan itu sendiri adalah negara (*state*). Sumber kekuasaan di dalam pola hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah negara.

Menurut Siahaan, dalam penjabarannya istilah kekuasaan yang kemudian menerbitkan kewenangan, menggunakan berbagai pola tindak manajemen seperti perencanaan (*planning*), pengawasan (*controlling*), pengorganisasian/kelembagaan, pengaturan, pengelolaan dan sebagainya.<sup>251</sup>

Antara kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab negara dalam sistem pemerintahan modern, menurut Aminuddin Limar,<sup>252</sup> setiap kekuasaan negara selalu diikuti dengan tanggung jawab dan kewajiban. dalam sistem pembentukan kekuasaan negara berlaku prinsip, bahwa setiap kekuasaan, dalam hal ini kekuasaan negara, wajib dipertanggungjawabkan. Karena itu, setiap pemberian kekuasaan harus terlebih dahulu dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesiapan untuk melaksanakan tanggung jawab secara inklusif sudah diterima pada saat menerima kekuasaan tersebut. Beban tanggung jawab ditentukan oleh cara-cara memperoleh kekuasaan.<sup>253</sup>

Berikut penuls paparkan kewenangan pengelolaan lingkungan hidup dalam UU Pemerintahan Daerah, UU Lingkungan Hidup dan UU Minerba.

---

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> Aminuddin Limar. *Hak Menguasai Negara Privatisasi BUMN*. Kencana Prenada Media Grup. Jakarta. 2012. Hal. 27.

<sup>253</sup> Ronny Adie. *Op.Cit.* hal.137

### 5.2.1. Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan tonggak baru berlangsungnya pemerintahan di Indonesia, yang memberikan ruang lebih luas bagi pelaksanaan asas desentralisasi pada pemerintahan kabupaten/kota. Undang-undang ini memberikan kewenangan secara utuh pengelolaan urusan pemerintahan kepada daerah otonom sejak mulai perencanaan hingga pelaksanaannya. Selain itu, juga memberikan kewenangan yang secara eksklusif kepada pemerintah pusat, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, yakni :

- (1) Kewenangan daerah merupakan kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
- (2) Kewenangan bidang lain sebagaimana dimaksud di atas, meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Kalimat “kewenangan bidang lain”, yang dalam uraian selanjutnya disebutkan tentang pendayagunaan sumber daya alam, dikategorikan sebagai merupakan kewenangan eksklusif pemerintah pusat. Dengan kata lain kewenangan pendayagunaan sumber daya alam tidak dimiliki oleh daerah otonom.

Selanjutnya Pasal 10 UU Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa daerah diberikan kewenangan mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal tersebut mengandung makna bahwa

pengurusan dan pengaturan urusan pertambangan merupakan salah satu urusan yang diserahkan kepada daerah otonom. Hal ini menunjukkan terjadi ketidaksinkronan dengan isi pasal 7 ayat (2).<sup>254</sup>

Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2000) tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, diatur secara rinci pembagian kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/kota sebagai daerah otonom.<sup>255</sup> Yang diantaranya adalah urusan pertambangan. Namun apabila dilihat lebih jauh dalam Pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999, disebutkan bahwa sejumlah urusan yang akan diserahkan kepada kabupaten/kota, yakni : pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Dengan kata lain, urusan pertambangan tidak termasuk urusan yang wajib diserahkan kepada daerah otonom, sehingga bukan

---

<sup>254</sup> *Ibid.* Hal. 95.

<sup>255</sup> Antara lain bidang pertambangan dan energi yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah: (a) penetapan kebijakan intensifikasi, diversifikasi, konservasi dan harga energi, (b) penetapan kebijakan jaringan transmisi, nasional/ regional listrik dan gas bumi, (c) penetapan standar pemantauan dan penyelidikan bencana alam geologi, (d) penetapan standar penyelidikan umum dan standar pengelolaan sumber daya mineral dan energi serta air bawah tanah, (e) penetapan kriteria wilayah kerja usaha termasuk distribusi ketenaga listrikan dan pertambangan, (f) penetapan penyediaan dan tarif dasar listrik, bahan bakar minyak , bahan bakar gas dan gas bumi di dalam negeri, (g) pengaturan survei dasar geologi dan air bawah tanah skala lebih kecil, atau sama dengan 1.250.000, penyusunan peta tematis dan inventarisasi sumber daya mineral dan energi serta mitigasi bencana geologi, (h) pengaturan pembangkit transmisi dan distribusi ketenaga listrikan yang masuk dalam grid nasional dan pemanfaatan pembangkit listrik tenaga nuklir serta pengaturan pemanfaatan bahan tambang radioaktif, (i) pemberian izin usaha inti minyak bumi dan gas mulai dari eksplloitasi sampai dengan pengangkutan minyak dan gas bumi dengan pipa lintas provinsi, (j) pemberian izin usaha non inti yang meliputi depot lintas provinsi dan pipa transmisi minyak dan gas bumi.

merupakan kewenangan wajib dari pemerintah daerah, namun menjadi urusan pilihan.<sup>256</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menganut otonomi luas ini, membatasi urusan pemerintahan di tingkat pusat dan provinsi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, dan mengalihkan sisa urusan pemerintahan kepada kabupaten/kota melalui mekanisme pengakuan.<sup>257</sup>

Mekanisme pembagian urusan pemerintahan tersebut mengikuti konsep urusan sisa (*residual function*) yang diserahkan ke tingkat kabupaten/ kota, sedangkan urusan pemerintahan di tingkat pusat dan di tingkat provinsi ditentukan secara jelas dan spesifik. Pelaksanaan desentralisasi yang dilakukan secara radikal dengan mengalihkan urusan yang seluas-luasnya ke daerah telah menimbulkan berbagai masalah, seperti, ketidakjelasan pembagian urusan antar susunan pemerintahan, dan tidak jelasnya hubungan interrelasi dan interdependensi antar tingkatan dan susunan pemerintahan khususnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/ kota.

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ke Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di samping karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga dengan memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti : Ketetapan

---

<sup>256</sup> Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan

<sup>257</sup> Naskah Akademik Rancangan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. 2011. Hal. 7.

MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 dan Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI untuk menyampaikan saran atas laporan pelaksanaan keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA pada Sidang tahunan MPR-RI Tahun 2003.

Selain itu, perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga dengan memperhatikan perubahan undang-undang terkait di bidang politik, diantaranya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara tentang Pemilu; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan beberapa undang-undang lainnya.<sup>258</sup>

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan menjadi urusan pemerintah, yaitu meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.<sup>259</sup> Urusan Pemerintahan Daerah

---

<sup>258</sup> Rodiyah. *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia (Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 Berbasis Pada Efektifitas Pemerintahan yang Mensejahterakan)*. Thafa Media . Yogyakarta. 2015. Hal 127.

<sup>259</sup> Pasal 10 ayat (1) dan (3). UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan.<sup>260</sup> Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah. Kewenangan pemerintahan daerah tersebut, yakni :<sup>261</sup>

1. Urusan Wajib, di mana urusan dalam skala provinsi dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi, yang meliputi :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. Penanganan bidang kesehatan
- f. Penyelenggaraan pendidikan
- g. Penanggulangan masalah sosial
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i. Fasilitas pengembangna koperasi usaha kecil dan menengah
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertanahan
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelaksanaan adminsitrase penanaman modal

---

<sup>260</sup> Pasal 11 ayat (3). *Ibid.*

<sup>261</sup> Pasal 13 ayat (1) dan (2). *Ibid.*

- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
  - p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangan.
2. Urusan Pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
- Selanjutnya urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota:<sup>262</sup>
- 1. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota merupakan urusan berskala kabupaten/kota meliputi :
    - a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
    - b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
    - c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
    - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
    - e. Penanganan bidang kesehatan
    - f. Penyelenggaraan pendidikan
    - g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
    - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
    - i. Fasilitas pengembangna koperasi usaha kecil dan menengah
    - j. Pengendalian lingkungan hidup
    - k. Pelayanan pertanahan lintas kabupaten/kota
    - l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil

---

<sup>262</sup> Pasal 14 ayat (1) dan (2). *Ibid.*



- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangan.

2. urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya pada tahun 2014, dengan digantinya UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

.Undang-undang pemerintahan daerah mengalami perubahan Dalam pengklasifikasian urusan pemerintahan, UU Nomor 23 Tahun 2014 membagi menjadi 3 (tiga) urusan, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.<sup>263</sup> Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.<sup>264</sup> Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/

---

<sup>263</sup> Pasal 9, UU Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>264</sup> Pasal 9 ayat (2), *Ibid*.

kota.<sup>265</sup> Sedangkan urusan pemerintahan umum menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>266</sup>

Masing-masing urusan pemerintahan tersebut meliputi bidang-bidang yang menjadi kewenangan pemerintah dan/ atau pemerintah daerah. Urusan pemerintah absolut meliputi:<sup>267</sup>

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional;
- f. agama.

Urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan dan urusan pemerintahan pilihan.<sup>268</sup> Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.<sup>269</sup> Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi :<sup>270</sup>

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;

---

<sup>265</sup> Pasal 9 ayat (3). *Ibid.*

<sup>266</sup> Pasal 9 ayat (5). *Ibid.*

<sup>267</sup> Pasal 10 ayat (1). *Ibid.*

<sup>268</sup> Pasal 11 ayat (1). *Ibid.*

<sup>269</sup> Pasal 11 ayat (2). *Ibid.*

<sup>270</sup> Pasal 12 ayat (1). *Ibid.*

- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi :

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Selanjutnya Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014 menetapkan bahwa urusan pemerintahan pilihan meliputi :<sup>271</sup>.

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. transmigrasi

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, Pemerintah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten /kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.<sup>272</sup> Penggunaan kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan. Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat adalah:<sup>273</sup>

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah propinsi atau lintas negara;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah propinsi atau lintas negara;

---

<sup>271</sup> Pasal 12 ayat (3). *Ibid.*

<sup>272</sup> Pasal 13 ayat (1). *Ibid.*

<sup>273</sup> Pasal 13 ayat (2). *Ibid.*

- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah propinsi atau lintas negara;
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/ atau
- e. urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah propinsi adalah :<sup>274</sup>

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/ atau
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah propinsi.

Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah :

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau

---

<sup>274</sup> Pasal 13 ayat (3). *Ibid.*

- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan daerah dan pemerintah pusat dalam urusan pilihan adalah sebagai berikut :<sup>275</sup>

- a. penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- b. Urusan Pemerintahan bidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.
- c. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- d. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini, pemerintah daerah provinsi, kabupaten atau kota juga memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup dan juga di bidang energi dan sumber daya mineral. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya merupakan kewenangan yang diperoleh melalui atribusi.

---

<sup>275</sup> Pasal 14. *Ibid.*

Kewenangan atribusi ini merupakan pengaturan berkelanjutan dari Ketentuan UUD NRI 1945, di mana secara eksplisit pada pasal 18 ditentukan bahwa:

- (1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan asas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

### 5.2.2. Pengaturan Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup

Materi bidang lingkungan sangat luas mencakup segi-segi ruang angkasa, puncak gunung sampai ke perut bumi dan dasar laut, meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati dan sumber daya buatan. Materi yang sangat luas tersebut tidak mungkin diatur secara lengkap dalam satu undang-undang, tetapi memerlukan seperangkat peraturan perundang-undangan dengan arah dan ciri yang serupa. Karena itu, sifat Undang-undang lingkungan hidup mengatur ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Lingkungan hidup yang merupakan *umbrella act* harus memuat asas dan prinsip-prinsip pokok bagi pengelolaan lingkungan hidup, sehingga menjadi kerangka acuan bagi penyusunan peraturan perundang-undangan sektor lingkungan lainnya, salah satunya sektor pertambangan batubara.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3215) tentang Lingkungan Hidup (selanjutnya ditulis UULH) diundangkan di Jakarta pada tanggal 11 Maret 1982 dan mulai berlaku sejak tanggal diundangkan. UULH adalah undang-undang nasional yang pertama yang mengatur masalah lingkungan hidup secara menyeluruh.<sup>276</sup>

Materi muatan UULH hanya mengatur ketentuan-ketentuan yang bersifat pokok tentang pengelolaan lingkungan, sehingga untuk efektivitas penerapannya harus ditunjang dengan peraturan perundang-undangan lingkungan lainnya. UULH adalah undang-

---

<sup>276</sup> Abdurrahman. *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*. Alumni. Bandung, 1983. Hal.36



undang payung atau *umbrella act* atau *umbrella provision* (menurut hukum tata negara : *kadarwet* atau *ramwet*)<sup>277</sup>. Ketentuan-ketentuan pokok yang dimuat dalam UULH adalah sebagai berikut :

- a. Pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia. Sedangkan tujuan pengelolaan lingkungan hidup adalah: (a) tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai bagian tujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya; (b) terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana; (c) terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup; (d) terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang; (e) terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.
- b. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menaggulangi kerusakan dan pencemarannya. Kelanjutan pokok ini adalah bahwa beban pencemaran dipertanggungjawabkan kepada pihak pencemar. Sanksi hukum diterapkan kepada mereka yang mencemarkan, dan di lain pihak rangsangan moneter dapat diberikan kepada mereka untuk mendorong pencegahan penanggulangan pencemaran.

---

<sup>277</sup> Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Op.Cit. hal. 195.

- Dalam hubungan ini perlu dikemukakan bahwa pemerintah dapat membantu golongan ekonomi lemah yang usahanya diperkirakan telah merusak atau mencemari lingkungan, sehingga pengembangan lingkungan hidup dapat berlangsung searah dengan pemerataan pembangunan.
- c. Setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup. dalam kaitan ini Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tumbuh berperan sebagai penunjang pengelola lingkungan hidup dan berkembang mendayagunakan dirinya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup. dengan demikian, tujuan pengelolaan lingkungan hidup ingin dicapai dengan ikhtiar bersama, didorong oleh kesadaran diri masing-masing guna mengembangkan lingkungan hidup.
  - d. Usaha mengembangkan lingkungan hidup tidaklah berlangsung dalam keadaan terisolasi. Sebagai anggota masyarakat dunia maka langkah usaha di bidang lingkungan hidup harus punya maknanya bagi kehidupan antar bangsa. Karena itu dalam kehidupan antar bangsa dikembangkan pula kebijaksanaan melindungi dan mengembangkan lingkungan hidup sesuai dengan perkembangan kesadaran lingkungan hidup umat manusia.
  - e. Pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya. Lingkungan hidup terdiri dari tatanan kesatuan dengan berbagai unsur lingkungan yang saling mempengaruhi. Oleh

karena itu, maka pengelolaan lingkungan hidup memerlukan keterpaduan pelaksanaan di tingkat nasional, koordinasi pelaksanaan secara sektoral dan di daerah, sehingga semua ini terkait secara mantap dengan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, dengan kesatuan gerak dan langkah mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam Pasal 3 UULH menetapkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia". Pengertian pelestarian mengandung makna tercapainya kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang, dan peningkatan kemampuan tersebut, hanya dalam lingkungan yang serasi dan seimbang dapat dicapai kehidupan yang optimal.<sup>278</sup>

Pengelolaan lingkungan hidup menurut UULH memiliki tujuan sebagai berikut:<sup>279</sup>

- a. Tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai tujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya;
- b. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana;
- c. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup;
- d. Terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang;

---

<sup>278</sup> Penjelasan Pasal 3 UUPLH.

<sup>279</sup> Pasal 4 UULH.

- e. Terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana sebagai salah satu tujuan pengelolaan lingkungan hidup mempunyai arti yang sangat penting dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumber daya alam tak terbarui (*non renewable resources*).

Wewenang pengaturan di bidang lingkungan hidup yang ada pada Pemerintah diatur dalam Pasal 10 UULH yang berbunyi:

- (1) Sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Sumber daya buatan yang menyangkut hajat hidup orang banyak diatur penggunaannya oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (3) Hak menguasai dan mengatur oleh negara sebagaimana tersebut dalam ayat (1) dan ayat (2) Pasal ini memberikan wewenang untuk:
  - a. Mengatur peruntukan, pengembangan, penggunaan, penggunaan kembali, daur ulang, penyediaan, pengelolaan, dan pengawasan sumber daya.
  - b. Mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan atau subyek hukum lainnya terhadap sumber daya
  - c. Mengatur pajak dan retribusi lingkungan.

Sejalan dengan perkembangan dan kemajuan industri yang pesat, UU Nomor 4 Tahun 1982 dianggap tidak lagi mampu memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup, sehingga diperlukan perangkat hukum yang lebih tegas mengatur dan memberikan jawaban atas permasalahan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara RI Nomor 68 Tahun 1997, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3699) (selanjutnya ditulis UUPLH) diharapkan mampu menjawab tantangan perkembangan dan

kemajuan industri tersebut, dengan menitikberatkan pada sistem pengelolaan dari lingkungan hidup.

UUPLH ini memuat berbagai peraturan sebagai respons terhadap berbagai perkembangan kebutuhan yang tidak mampu diatasi melalui UULH. UUPPLH dimaksudkan untuk merespirasi nilai-nilai yang bersifat keterbukaan, paradigma pengawasan masyarakat, asas pengelolaan dan kekuasaan negara berbasis kepentingan umum (*bottom-up*), akses publik terhadap manfaat sumber daya alam, dan keadilan lingkungan (*environmental justice*)<sup>280</sup>.

Dalam hal pengelolaan lingkungan hidup, UUPLH mengaturnya dalam Pasal 8 sampai dengan UUPLH, yakni:

#### Pasal 8

- (1) Sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, serta pengaturannya ditentukan oleh pemerintah.
- (2) Untuk melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat(1), pemerintah:
  - a. Mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;
  - b. Mengatur penyediaan, peruntukkan, penggunaan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetika;
  - c. Mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum anatar orang dan/ atau subyek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya genetika;
  - d. Mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial;
  - e. Menngembangkan pendanaan bagi upaya pelestarianfungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 9

- (1) Pemerintah menetapkan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan

---

<sup>280</sup> N.H.T. Siahaan. *Op.Cit.* hal.35.

- tetap memperhatikan nilai-nilai agama, adat istiadat, nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
- (2) Pengelolaan lingkungan hidup, dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing masyarakat, serta pelaku pembangunan lain dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup.
  - (3) Pengelolaan lingkungan hidup wajib dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang, perlindungan sumber daya alam nonhayati, perlindungan sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, keanekaragaman hayati, dan perubahan iklim.
  - (4) Keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikoordinasikan oleh Menteri.

#### Pasal 10

Dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup Pemerintah berkewajiban:

- a. Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab para pengambil keputusan dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- b. Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, dan meningkatkan kesadaran akan hak dan tanggung jawab masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- c. Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, dan meningkatkan kemitraan antara masyarakat, dunia usaha dan Pemerintah dalam upaya pelestarian daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- d. Mengembangkan dan menerapkan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup yang menjamin terpeliharanya daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- e. Mengembangkan dan menerapkan perangkat bersifat primitif, preventif, dan proaktif dalam upaya pencegahan penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- f. Memanfaatkan dan mengembangkan teknologi yang akrab lingkungan hidup;
- g. Menyelenggarakan penelitian dan pengembangan di bidang lingkungan hidup;
- h. Menyediakan informasi lingkungan hidup dan menyebarluaskan kepada masyarakat;
- i. Memberikan penghargaan kepada orang atau lembaga yang berjasa di bidang lingkungan hidup.

#### Pasal 11

- (1) Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasi oleh Menteri.
- (2) Ketentuan mengenai tugas, fungsi, wewenang, dan susunan organisasi serta tata kerja kelembagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

#### Pasal 12

- (1) Untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat:
  - a. Melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan hidup kepada perangkat di wilayah;
  - b. Mengikutsertakan peran Pemerintah daerah untuk membantu Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup.
- (2) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 13

- (1) Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah menjadi urusan rumah tangganya.
- (2) Penyerahan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

UUPLH dalam perkembangannya dianggap belum berperan secara maksimal dalam menangani permasalahan lingkungan hidup. Setidaknya, ada empat alasan UUPLH harus diganti dengan undang-undang lingkungan hidup yang baru, yakni; *pertama*, UUD NRI 1945 setelah perubahan secara tegas menyatakan bahwa perkembangan ekonomi nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. *Kedua*, kebijakan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan republik Indonesia telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah termasuk di bidang pengelolaan lingkungan hidup. *Ketiga*, pemansan global yang semakin meningkat mengakibatkan perubahan iklim sehingga

memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup. *Keempat*, UUPPLH memiliki celah-celah kewenangan penegakan hukum administrasi yang dimiliki Kementerian Lingkungan Hidup dan kewenangan penyidikan PPNS sehingga perlu penguatan dengan mengundang sebuah undang-undang baru.<sup>281</sup>

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka kemudian pada tanggal 3 Oktober 2009 diundangkan undang-undang lingkungan hidup yang baru, yakni UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara RI Nomor 68 Tahun 1997, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3699).

Pasal 2 UUPPLH Tahun 2009 mengatur tentang tanggung jawab negara dalam hal Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dilaksanakan berdasarkan asas

- (a)Asas tanggung jawab Negara, bahwa negara dan pemerintah menjamin pengelolaan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Negara juga menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain itu, negara juga harus mencegah dilakukannya pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup.

---

<sup>281</sup> *Op.Cit.* hal. 51-52



- (b) Asas kelestarian dan keberlanjutan, bahwa setiap orang atau individu di muka bumi ini memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pengelolaan dan pelestarian serta daya dukung ekosistem dengan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.
- (c) Asas keserasian dan keseimbangan, bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem.
- (d) Asas keterpaduan, bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait.
- (e) Asas manfaat, bahwa segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.
- (f) Asas kehati-hatian, bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan kerana keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan terhadap pengelolaan lingkungan hidup.

- (g) Asas keadilan, bahwa perlindungan dan pengelolaan terhadap lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.
- (h) Asas ekoregion, bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat dan kearifan lokal.
- (i) Asas keanekaragaman hayati, bahwa perlindungan dan pengelolaan terhadap lingkungan hidup harus memperhatikan upaya terpadu untuk mempertahankan keberadaan, keragaman, dan keberlanjutan sumber daya alam hayati tersebut yang terdiri atas sumber daya alam nabati dan sumber daya alam hewani yang bersama-sama dengan unsur non hayati lain di sekitarnya secara keseluruhan membentuk suatu ekosistem.
- (j) Asas pencemar membayar, bahwa setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.
- (k) Asas partisipatif, bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung.

- (l) Asas kearifan lokal, bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.
- (m) Asas tata kelola pemerintahan yang baik, bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dilakukan oleh pemerintah harus dijiwai oleh prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan.
- (n) Asas otonomi daerah, bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota memiliki peran penting dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. UUPPLH telah mengatur tugas dan wewenang tersebut, yakni:<sup>282</sup>

- (1) Tugas dan wewenang pemerintah:
  - a. menetapkan kebijakan nasional;
  - b. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria;
  - c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH nasional;
  - d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai KLHS;

---

<sup>282</sup> Pasal 63 ayat (1), (2), dan (3) UUPPLH

- e. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai Amdal dan UKL-UPL;
- f. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam nasional dan emisi gas rumah kaca;
- g. mengembangkan standar kerja sama;
- h. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- i. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai sumber daya alam hayati dan nonhayati, keanekaragaman hayati, sumber daya genetik, dan keamanan hayati produk rekayasa genetik;
- j. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pengendalian dampak perubahan iklim dan perlindungan lapisan ozon;
- k. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai B3, limbah, serta limbah B3;
- l. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai perlindungan lingkungan laut;
- m. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas batas negara;
- n. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan nasional, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah;
- o. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap

ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;

p. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;

q. Mengoordinasikan dan memfasilitasi kerjasama dan penyelesaian perselisihan antar daerah serta penyelesaian sengketa;

r. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan pengelolaan pengaduan masyarakat;

s. menetapkan standar pelayanan minimal;

t. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;

u. mengelola informasi lingkungan hidup nasional;

v. mengoordinasikan, mengembangkan, dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;

w. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;

x. mengembangkan sarana dan standar laboratorium;

y. menerbitkan izin lingkungan;

z. menetapkan wilayah ekoregion; dan

aa. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup.

(2) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah provinsi bertugas dan berwenang untuk :

a. menetapkan kebijakan tingkat provinsi;

- b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat propinsi;
- c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH Propinsi;
- d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai Amdal dan UKL-UPL;
- e. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat provinsi;
- f. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
- g. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas kabupaten/kota;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota;
- i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- j. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
- k. mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antarkabupaten/antarkota serta penyelesaian sengketa;

- l. melakukan pembinaan, bantuan teknis, dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program dan kegiatan;
  - m. melaksanakan standar pelayanan minimal;
  - n. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi;
  - o. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat provinsi;
  - p. mengembangkan dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;
  - q. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan; dan
  - s. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi.
- (3) Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten/kota bertugas dan berwenang untuk:
- a. menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota;
  - b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat kabupaten/kota;
  - c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH kabupaten/kota;
  - d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai Amdal dan UKL-UPL;

- e. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat kabupaten/kota;
- f. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
- g. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
- h. memfasilitasi penyelesaian sengketa;
- i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
- j. melaksanakan standar pelayanan minimal;
- k. melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;
- l. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota
- m. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan sistem informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;
- n. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
- o. menerbitkan izin lingkungan pada tingkat kabupaten/kota;
- p. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.



## **BAB VI INSTRUMEN HUKUM YANG MENDUKUNG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM PERTAMBANGAN BATUBARA**

Di Indonesia, hukum lingkungan nasional berkembang pesat sejak lebih dari tiga dasawarsa terakhir, tepatnya sepuluh tahun sejak Deklarasi Stockholm pada tahun 1982. Perkembangan ini diawali dengan lahirnya UULH 1982, yang menjadi tonggak sejarah pembangunan hukum lingkungan di Indonesia, karena saat itulah Indonesia pertama kali memiliki undang-undang yang khusus dan komprehensif mengatur tentang pengelolaan lingkungan hidup. UULH kemudian disempurnakan dengan dengan UUPLH 1997 dan terakhir diganti dengan UUPPLH 2009.

Dari aspek hukum administrasi beberapa instrumen hukum yang dikeluarkan dalam upaya mendukung terwujudnya pembangunan berkelanjutan atau keberlanjutan ekologi, diantaranya adalah : Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH), Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), Izin Lingkungan, Analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal), baku mutu lingkungan, kriteria baku kerusakan lingkungan, instrumen ekonomi (seperti pajak dan retribusi lingkungan), dan audit lingkungan. Dari berbagai instrumen tersebut, ada yang sebagian telah diatur sejak UULH maupun UUPLH, dan ada sebagian yang baru diatur dalam UUPPLH.

### **1. Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH)**

sebagai instrumen hukum yang baru, RPPLH diatur dalam Pasal 9, 10, dan 11 UUPPLH, di mana RPPLH dirumuskan sebagai perencanaan tertulis yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu. Sebagai instrumen perencanaan (*planning, het plan*), RPPLH menjadi dasar bagi pemerintah

dan pemerintah daerah dalam penyusunan rencana pembangunan dan dasar dalam pemanfaatan SDA, termasuk pemanfaatan Sumber daya batubara.

Menurut L. Wolgens dan Th. G. Drupsteen, bahwa perencanaan adalah suatu sarana untuk mengkaji keputusan-keputusan terhadap satu sama lain. fungsi utama dari perencanaan adalah memberikan arah terhadap keputusan-keputusan yang akan datang. Perencanaan memberikan struktur terhadap kebijakan penguasa.<sup>283</sup> Perencanaan menghasilkan rencana, yang menurut Bellinfante dirumuskan sebagai:<sup>284</sup>

*Het plan is een geheel van samenhangende maatregelen van de overheid, waardoor de verwerkelijking van een bepaalde geordende toestand wordt nagestreefd. Dit geheel is de vorm van een administratiefrechtelijke rechtshandeling vervat, die als rechtshandeling administratiefrechtelijke rechtsgevolgen doet onstaat. (Rencana adalah keseluruhan tindakan pemerintah yang berkesinambungan, yang mengupayakan terwujudnya suatu keadaan tertentu yang teratur, keseluruhan itu disusun dalam format tindakan hukum administrasi, sebagai tindakan yang menimbulkan akibat-akibat hukum.*

Mengkaji dari pengertian tersebut, rencana merupakan bagian dari tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*), yaitu suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sebagai bagian dari tindakan pemerintah, maka rencana Fungsi pengarahan atau sinkronisasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Wijk/ Konijnbelt bahwa rencana dapat digunakan sebagai sarana untuk mensinkronisaasikan berbagai rencana kebijakan pemerintah. Selanjutnya menurut P. De Haan, *at.al.*, melalui rencana pemerintah mencoba menyelaraskan kebijakan antar lembaga-

---

<sup>283</sup> L. Wolgens & Th. G. Drupsteen. *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan* (diterjemahkan oleh M. Soetopo dan disunting oleh Siti Sundari Rangkuti). Bahan Penataran Hukum Lingkungan, kerjasama Hukum Indonesia-Belanda. Surabaya. Fakultas Hukum Unair. 1992. Hal.33

<sup>284</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta. UII Press. 2003. Hal.144.

lembaga pemerintahan dan badan-badan hukum publik yang sifatnya saling terkait.<sup>285</sup>

Linier dengan beberapa pendapat tersebut, maka RPPLH sebagai instrumen perencanaan memiliki fungsi penting untuk menyelaraskan kebijakan lingkungan hidup, baik yang dibuat oleh lembaga yang secara khusus diberi tugas mengelola lingkungan maupun lembaga lain yang tugasnya juga terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup. Keserasian kebijakan ini penting, agar tindakan pemerintah yang dilakukan tidak saling tumpang tindih dan tidak saling lempar tanggung jawab apabila terjadi masalah lingkungan hidup. Untuk itu, menurut Pasal 10 ayat (3) UUPPLH ditegaskan bahwa dalam penyusunan RPPLH perlu diperhatikan:

- a. Keragaman karakteristik dan fungsi ekologi;
- b. Sebaran penduduk;
- c. Sebaran potensi sumber daya alam;
- d. Kearifan lokal;
- e. Aspirasi masyarakat; dan
- f. Perubahan iklim.

Begitu pentingnya RPPLH sebagai instrumen perencanaan lingkungan, maka RPPLH menurut UUPPLH menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)<sup>286</sup> dan sekaligus sebagai dasar dalam pemanfaatan SDA.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> W. Riawan Tjandra. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. Universitas Atmajaya Yogyakarta. 2008 hal.43.

<sup>286</sup> Lihat Pasal 10 ayat (5) UUPPLH.

<sup>287</sup> Lihat Pasal 12 ayat (1) UUPPLH.

## 2. Kajian Lingkungan Hidup Strategis

Instrumen hukum baru berikutnya yang diatur dalam UUPPLH sebagai upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah KLHS, yang merupakan instrumen hukum yang bersifat pencegahan (instrumen preventif) terhadap pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan. KLHS semula tidak diatur, baik dalam UULH maupun UUPLH.

Dalam UUPPLH, KLHS diatur dalam Pasal 1 angka 10 dan Pasal 15 sampai Pasal 18 UUPPLH. KLHS adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/ atau kebijakan, rencana, dan/ atau program. Dengan demikian, KLHS merupakan kajian yang dilakukan sejak perumusan kebijakan, rencana, dan program. Dalam kajian ini, hal yang ditelaah adalah dampak lingkungan dari kebijakan, rencana dan program, yang memuat pertimbangan-pertimbangan aspek sosial, ekonomi, dan aspek keberlanjutan lingkungan.<sup>288</sup>

Menurut Pasal 16 UUPPLH, KLHS memuat hal-hal sebagai berikut :

- a. Kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan;
- b. Perkiraan mengenai dampak dan risiko lingkungan hidup;
- c. Kinerja layanan/ jasa ekosistem;
- d. Efisiensi pemanfaatan sumber daya alam;
- e. Tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim; dan
- f. Tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.

---

<sup>288</sup> Lihat Kementerian Negara Lingkungan Hidup. *Buku Tanya Jawab Mengenai KLHS*. Jakarta. KLH. 2007. Hal.8.

Dengan mengacu pada pengertian dan hal-hal yang dimuat dalam KLHS, maka tergambar bahwa kedudukan KLHS merupakan dasar dan sekaligus instrumen evaluasi bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan, rencana, dan/ atau program pembangunan dalam suatu wilayah. Dalam konteks pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan, KLHS menjadi kerangka integratif untuk:

- a. Meningkatkan manfaat pembangunan;
- b. Menjamin keberlanjutan rencana dan implementasi pembangunan;
- c. Membantu menangani permasalahan lintas batas dan lintas sektor, baik di tingkat kabupaten, provinsi, maupun antarnegara (jika diperlukan) dan kemudian menjadi acuan dasar bagi proses penentuan kebijakan, perumusan strategi, dan rancangan program;
- d. Mengurangi kemungkinan kekeliruan dalam membuat prakiraan/ prediksi pada awal proses perencanaan kebijakan, rencana, atau program pembangunan; dan
- e. Memungkinkan antisipasi dini secara lebih efektif terhadap dampak negatif lingkungan di tingkat proyek pembangunan, karena pertimbangan lingkungan telah dikaji sejak awal tahap formulasi kebijakan, rencana, atau program pembangunan.<sup>289</sup>

Sebagai instrumen baru, maka dalam pelaksanaannya diperlukan pengaturan lebih lanjut khususnya berkaitan dengan tata cara penyelenggaraannya. Tata cara dimaksud menurut Pasal 18 ayat (2) UUPPLH akan diatur dengan Peraturan Pemerintah, yang hingga saat

---

<sup>289</sup> *Ibid.* Hal.9.

penelitian dibuat masih belum dikeluarkan, sehingga peraturan pelaksana masih mengacu kepada Peraturan Menteri LH Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis.

Menurut Pasal 4 Peraturan MENLH No. 27 Tahun 2009, ditegaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah melaksanakan KLHS terhadap rancangan atau dokumen kebijakan, rencana, dan program, yang :

- a. Menimbulkan konsekuensi adanya rencana usaha dan /atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan; dan/atau
- b. Berpotensi:
  - 1) Meningkatkan risiko perubahan iklim;
  - 2) Meningkatkan kerusakan, kemerosotan, atau kepunahan keanekaragaman hayati;
  - 3) Meningkatkan intensitas bencana banjir, longsor, kekeringan, dan/ atau kebakaran hutan dan lahan terutama pada daerah yang kondisinya telah tergolong kritis;
  - 4) Menurunkan mutu dan kelimpahan sumber daya alam, terutama pada daerah yang kondisinya telah tergolong kritis;
  - 5) Mendorong perubahan penggunaan dan/ atau alih fungsi kawasan hutan terutama pada daerah yang kondisinya telah tergolong kritis;
  - 6) Meningkatkan jumlah penduduk miskin atau terancamnya keberlanjutan penghidupan (livelihood sustainable) sekelompok masyarakat; dan/ atau

7) Meningkatkan risiko terhadap kesehatan dan keselamatan manusia.

Bersandar pada pedoman di atas, maka tidak semua rancangan atau dokumen kebijakan, rencana, dan program pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyusun KLHS. KLHS hanya diperlukan untuk rancangan atau dokumen kebijakan, rencana, dan program yang menimbulkan konsekuensi adanya rencana usaha dan/ atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Amdal dan/ atau berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup, termasuk mempengaruhi keberlanjutan penghidupan sekelompok masyarakat, dan/ atau meningkatkan risiko terhadap kesehatan dan keselamatan manusia. Perbedaan mendasar antara KLHS dengan Amdal adalah, bahwa KLHS berada di level kebijakan, rencana, dan/ atau program, sedangkan Amdal bersifat spesifik lokasi, dalam, dan rinci. KLHS untuk menghasilkan kebijakn, rencana atau program pembangunan yang bermuatan lingkungan hidup, sementara Amdal untuk menilai kelayakan lingkungan dari proyek pembangunan.<sup>290</sup>

### 3. Izin Lingkungan

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warga. <sup>291</sup> izin lingkungan adalah instrumen hukum publik berupa pengaturan secara langsung dalam hukum lingkungan. Stelsel perizinan memberi kemungkinan untuk menetapkan peraturan yang tepat terhadap kegiatan perorangan, dengan cara persyaratan-persyaratan yang dapat diakitkan pada izin itu. Dengan

---

<sup>290</sup> *Ibid.* Hal.11

<sup>291</sup> L. Wolgens & Th. G. Drupsteen. *Op.Cit.* hal.17. lihat juga Muhammad Akib. *Hukum Lingkungan...,Op.Cit.* hal.113

demikian izin lingkungan merupakan alat untuk menstimulasi perilaku yang baik untuk lingkungan.<sup>292</sup>

Dalam Pasal 1 angka 35 UUPPLH didefinisikan bahwa yang dimaksud dengan izin lingkungan adalah “izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/ atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/ atau kegiatan.” Substansi tentang izin lingkungan secara formal diatur dalam Pasal 36-Pasal 41 UUPPLH dan diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Akan tetapi, baik dalam UUPPLH maupun dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 tidak mengatur tentang jenis izin apa saja yang termasuk dalam izin lingkungan. Pembatasan tersebut menurut hemat peneliti sangat penting, mengingat hingga saat ini banyak sekali izin yang digolongkan termasuk dalam izin lingkungan berlaku di Indonesia yang menjadi kewenangan instansi berbeda, diantaranya:

- a. Izin *Hinder Ordonnantie* (Stb. 1926 Nomor 226 yang diubah dan ditambah terakhir dengan Stb. 1940 No. 14 dan 450). Izin HO mengatur larangan mendirikan tempat usaha (*Inrichtingen*) tanpa izin, yang jenisnya ada 20 macam perusahaan. Instansi yang berwenang memberikan izin HO menurut Pasal 1 ayat (3) HO adalah *gemeenten* atau *burgemeester*, yang berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berarti wewenang bupati/ walikota, kecuali DKI Jakarta merupakan wewenang Gubernur.

---

<sup>292</sup> Spelt & Ten Berge. *Pengantar Hukum Perizinan* (penyunting Phillipus M. Hadjon) Fakultas Hukum Unair. Surabaya. 1993. Hal.2.



- b. Izin Pemanfaatan Air Limbah dan Izin Pembuangan Air Limbah (PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air). Izin ini menjadi wewenang bupati/ walikota.
- c. Izin Usaha Industri (UU No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian dan PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri). Menurut UU No. 3 tahun 2014 ini, Presiden berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian yang secara operasional dilaksanakan oleh Menteri. Selain itu juga dinyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota sesuai dengan kewenangannya masing-masing berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian, termasuk dalam hal pemberian izin usaha industri. Ketentuan ini tentunya perlu diharmonisasikan dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yang secara substasial mengatur pula tentang Pembagian Uruan Pemerintahan anatar Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemrintah Daerah Kabupaten/Kota. Menurut UU Pemda, urusan pemerintahan di bidang perindustrian merupakan urusan pilihan bagi daerah dan dilaksanakan secara bersama (konkuren) antara pusat dan daerah. Konsekuensi yuridisnya ada jenis usaha industri tertentu yang menjadi wewenang pusat, provinsi , dan kabupaten/ kota.
- d. Izin Usaha Pemanfaatan kawasan, Izin Usaha Pemanfaatan jasa Lingkungan, dan Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan bukan Kayu, Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (Paasal 26 dan Pasal 38 UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan).

- e. Izin Usaha Perikanan, Surat Penangkapan Ikan (SPI), dan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) bagi kapal asing (UU No. 31 Tahun 2004 tentang perikanan)
- f. Izin Usaha Pertambangan, Izin Pertambangan Rakyat, dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara). UU Minerba ini juga harus diharmonisasikan dengan UU Pemerintahan daerah karena terdapat pengaturan kewenangan yang berbeda antara kedua UU tersebut.
- g. Izin Pemanfaatan Ruang, yakni izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Izin yang dikeluarkan dan/ atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum. Kemudian izin yang diperoleh melalui prosedur yang benar akan tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan tata ruang wilayah, dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya.
- h. Izin Penyimpanan, Pengumpulan, Pemanfaatan, Pengolahan dan/ atau menimbulkan limbah B3, Izin Pengangkutan Limbah B3, Izin Pemanfaatan limbah B3 sebagai Kegiatan Utama, Izin Lokasi Pengolahan dan Penimbunan Limbah B3 (PP No. 18 Tahun 1999 tentang Pengolahan Limbah Berbahaya dan Beracun, sebagaimana telah diubah dengan PP No. 85 Tahun 1999).

#### **4. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal)**

Di Indonesia kebijakan Amdal secara yuridis lahir sejak diundangkannya undang-undang lingkungan hidup pertama, yakni UULH pada tahun 1982, yang dalam peraturan pelaksanaannya diatur dalam PP No. 29 Tahun 1989 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan. PP ini kemudian diganti pada tahun 1993 dan diganti lagi dengan PP No. 27 Tahun 1999. Terakhir PP No. 27 tahun 1999 dicabut dan pengaturannya dimuat dalam PP Nomor 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Penyatuan pengaturan Amdal dengan Izin lingkungan didasarkan pada pemikiran filosofis bahwa Amdal merupakan bagian dari prosedur perizinan lingkungan.

Amdal merupakan instrumen yang sangat penting untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Namun dalam praktiknya di Indonesia, kualitas Amdal masih jauh dari harapan. Rendahnya kualitas Amdal tidak dapat dilepaskan dari lemahnya mekanisme peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan Amdal yang belum berjalan secara maksimal.<sup>293</sup> Kuatnya paradigma berpikir ekonomi menyebabkan Amdal hanya dijadikan persyaratan formal untuk memperoleh izin.

#### **5. Baku Mutu dan Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan**

Penentuan standar kualitas lingkungan sangat penting untuk menilai tercemar atau rusaknya lingkungan hidup. penentuan standar didasarkan pada batas-batas tertentu dari daya dukung atau daya tenggang lingkungan. Batas-batas inilah yang secara yuridis yang disebut dengan baku mutu lingkungan dan kriteria baku kerusakan lingkungan. Baku mutu terkait dengan batas zat, energi, dan/ atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalam lingkungan, sedangkan kriteria baku kerusakan

---

<sup>293</sup> Muhammad Akib. *Penegakan Hukum Lingkungan...*, *Op.Cit.* hal.20.

lingkungan terkait dengan batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/ atau hayati lingkungan hidup.<sup>294</sup> dengan demikian, instrumen ini adalah sebagai tolok ukur yuridis untuk menentukan elah terjadi kerusakan atau pencemaran lingkungan.

Dalam Pasal 20 ayat (2) UUPPLH menegaskan bahwa baku mutu lingkungan meliputi baku mutu air, baku mutu air limbah, baku mutu air laut, baku mutu udara ambien, baku mutu emisi, baku mutu gangguan, dan baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kemudian menurut Pasal 21 ayat (2) UUPPLH bahwa kriteria baku kerusakan lingkungan meliputi kriteria baku rusakakn ekosistem dan kriteria baku rusakakn akibat perubahan iklim.

## 6. Pajak dan Retribusi Lingkungan

Instrumen ini merupakan salah satu implementasi dari prinsip pencemar membayar (*the polluter pays principles*) melalui upaya pencegahan dan pembiayaan pengelolaan lingkungan. Uang yang dipungut melalui pajak dan retribusi lingkungan harus dikembalikan kepada lingkungan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Bentuk pajak lingkungan yang utama adalah pungutan pencemaran (*pollution charges*), sseperti pungutan pencemaran air, udara, dan bising,<sup>295</sup> misalnya dalam bentuk pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, dan pajak pengambilan bahan galian golongan C. Sementara bentuk retribusi lingkungan dapat berupa retribusi pembuanagan air limbah dan retribusi sampah.

---

<sup>294</sup> Lihat Pasal 1 angka 13 dan 15 UUPPLH.

<sup>295</sup> Siti Sundari Rangkuti. *Op.Cit.* hal.219 dan 244.

Dalam UUPPLH, ketentuan tentang pajak dan retribusi lingkungan termasuk dalam salah satu instrumen ekonomi lingkungan dalam bentuk insentif dan/ atau disinsentif. Ketentuan mengenai pajak lingkungan ini semula diatur dalam RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, tetapi setelah pembahasan di DPR dan ditetapkan menjadi UU No. 28 Tahun 2009 ketentuan tersebut dihilangkan. Dalam UU tersebut hanya diatur tentang Retribusi pengolahan limbah cair sebagai salah satu jenis retribusi jasa umum. Ketentuan mengenai pajak lingkungan dihilangkan karena ada kekhawatiran bahwa konsep pajak lingkungan sama saja dengan melegalkan perusakan lingkungan.

Berlakunya UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009 yang merupakan penyempurnaan dari undang-undang lingkungan hidup yang berlaku sebelumnya diharapkan oleh semua pihak mampu mewujudkan tujuan dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah sebagai berikut:<sup>296</sup>

- a. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup;
- b. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
- c. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- d. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. mencapai kesserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- f. menjamin terpenuhinya keadilan geberasi masa kini dan generasi masa depan;

---

<sup>296</sup> Pasal 3 UUPPLH

- g. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- i. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- j. mengantisipasi isu lingkungan global.

## **BAB VI PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM PERTAMBANGAN BATUBARA**

### **6.1. Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Batubara**

Apabila merujuk pada Pasal 1 angka 1 UUPPLH yang merumuskan tentang pengertian lingkungan hidup yang merupakan kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan...dst, maka sumber daya batubara merupakan bagian dari lingkungan hidup tersebut. Sehingga kegiatan pengelolaan sumber daya batubara merupakan bagian dari kegiatan dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Kewenangan negara dalam pengelolaan pertambangan batubara merupakan hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh negara untuk melakukan perencanaan, penataan, pemanfaatan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian terhadap kegiatan pertambangan batubara. Pemerintah dan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola pertambangan batubara. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Agar sumber daya batubara dapat digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka negara telah memberikan kewenangan kepada pemerintah dan/ atau pemerintah daerah untuk menyelenggarakan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya batubara. Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah dapat menyelenggarakannya sendiri atau menunjuk pihak lainnya.

Makna penguasaan negara yakni negara mempunyai kebebasan atau kewenangan penuh (*vollidge bevoegdheid*) untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk :

1. mengatur (*regelen*);
2. mengurus (*besturen*); dan
3. mengawasi (*toezichhouden*).<sup>297</sup>

*Mengatur* diartikan sebagai upaya untuk menyusun, membuat, dan menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam batubara, sehingga dengan adanya aturan tersebut, pelaksanaan kegiatan pertambangan dapat dilakukan dengan baik. *Mengurus* diartikan sebagai upaya untuk mengusahakan dan mengelola sumber daya alam batubara. Mengusahakan dan mengelola dimaknai sebagai upaya untuk mengerjakan dan melaksanakan kegiatan pertambangan batubara., baik dilakukan sendiri atau dengan menunjuk pihak lainnya. *Mengawasi* artinya suatu upaya dari negara untuk melihat, menjaga, dan mengamati pelaksanaan kegiatan pertambangan sehingga tidak terjadi kerusakan lingkungan hidup.

## **6.2. Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Sebelum Era Otonomi Daerah**

Sebelum era otonomi daerah yang ditandai dengan berlakunya Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, maka di bidang pertambangan berlaku Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 2831) tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, dengan peraturan Pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969. UU No. 11 Tahun 1967 ini merumuskan

---

<sup>297</sup> Abrar Saleng. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta. UII Press. 2004. Hal. 219.



bahwa setiap pengusaha yang akan melakukan kegiatan pertambangan wajib memiliki Kuasa Pertambangan (KP).<sup>298</sup> Selanjutnya berdasarkan Pasal 7 PP Nomor 32 Tahun 1969, ditentukan bahwa pemegang KP mempunyai wewenang untuk melakukan satu atau beberapa usaha penambangan yang ditentukan dalam KP bersangkutan. KP ini hanya memberikan kuasa untuk melakukan usaha pertambangan dan tidak memberikan kepemilikan hasil pertambangan kepada pemegang KP, karena pemilik bahan galian dalam perut bumi adalah Bangsa Indonesia.

Bentuk-bentuk KP secara tegas diatur dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 15 UU No. 11 Tahun 1967 jo PP No. 32 Tahun 1969, yakni sebagai berikut :

- a. Kuasa Pertambangan (KP) diberikan kepada Perusahaan Negara, Perusahaan daerah, Koperasi, Badan Hukum lainnya atau perseorangan untuk melakukan usaha pertambangan bahan galian golongan a dan bahan galian golongan b (Pasal 15 UU No. 11 Tahun 1967).
- b. Surat Keputusan Penugasan (KP Penugasan) : bentuk KP yang diberikan oleh Menteri kepada Instansi pemerintah untuk melakukan usaha pertambangan dalam melakukan penelitian bahan galian (Pasal 6 UU NO. 11 Tahun 1967 jo Pasal 3 PP No. 32 Tahun 1969).
- c. Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat (SIPR): izin perusahaan untuk semua bahan galian golongan (a,b, dan c) yang diberikan oleh Menteri kepada rakyat setempat yang dilakukan secara turun temurun,

---

<sup>298</sup> Kuasa Pertambangan (KP) adalah bentuk perizinan yang merupakan wewenang diberikan kepada badan atau eprseorangan untuk melakukan usaha pertambangan. Pemegang KP mempunyai wewenang untuk melakukan satu atau beberapa usaha penambangan yang ditentukan dalam KP bersangkutan. KP ini hanya memberikan kuasa untuk melakukan usaha pertambangan dan tidak memberikan kepemilikan hasil pertambangan kepada pemegang KP, karena pemilik bahan galian dalam perut bumi Bangsa Indonesia (Pasal 7 UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan).

kecil-kecilan dan dengan peralatan yang sederhana (Pasal 11 UU No. 11 Tahun 1967 jo. Pasal 5 PP No. 32 Tahun 1969).

- d. Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD): izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada perusahaan / badan hukum dan perseorangan untuk usaha pertambangan bahan galian golongan c di daerahnya.

Kebijakan yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 menentukan bahwa pemberian KP didasarkan pada golongan bahan galian.<sup>299</sup> UU No. 11 Tahun 1967 menyatakan bahwa pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan a dan b dilakukan oleh Menteri, sedangkan pelaksanaan penguasaan negara untuk pengelolaan kegiatan pertambangan bahan galian golongan a diberikan kepada Perusahaan Negara dan Instansi Pemerintah.<sup>300</sup> Namun untuk bahan galian golongan a ini ada yang semata-mata diusahakan oleh negara, yaitu Minyak dan gas bumi dan Uranium.<sup>301</sup> Tetapi apabila bahan galian golongan a tersebut hanya terdapat dalam jumlah kecil, maka pengelolaannya diserahkan kepada pihak swasta yang mampu melaksanakannya. Sedangkan apabila jumlahnya kecil sekali

---

<sup>299</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980 (Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara 3174) tentang Penggolongan Bahan Galian, yang membagi bahan galian menjadi tiga golongan, yaitu : (a) golongan bahan galian strategis (golongan a) terdiri : 1.bitumen padat, aspal, 2.antrasit, batubara, 3.uranium, radium, thorium dan bahan galian radioaktif, 4.nikel, kobalt, 5.timah (b) golongan bahan galian vital (golongan b) terdiri: 1.besi, mangan, molibdem, khrom, wolfram,radium,titan, 2.bauksit,tembaga,timbale,seng, 3.emas, platina, perak,air raksa,intan, 4.yttrium,ruterium,cerium dan logam langka lainnya. 5.berilium,korundum,zircon, 6.kriolit, fluorspar,barit. 7.yodium,brom,khlor,belerang. (c) golongan bahan galian yang tidak termasuk golongan a dan golongan b (golongan c), terdiri :1.nitrat, fospor,garam batu. 2.asbes,talk,mika,magnesit. 3.yarosit, leusit, tawas, oker, 4.batu permata,batu setengah permata, 5.pasir kuarsa,kaolin, feldspar,gips, 6.batu apung,tras,obsidium,perlit,tanahdiatome,tanah serap, 7.marmer,batu tulis, 8.batu kapur,dolomite,kalsit, 9.granit,andesit,basal,trakhit,tanah liat dan pasir sepanjang tidak mengandung unsur mineral golongan a maupun golongan b.

<sup>300</sup> Pasal 6 UU Nomor 11 Tahun 1967.

<sup>301</sup> Pasal 13 UU Nomor 11 Tahun 1967.

keterdapatannya, maka pengelolaannya dapat diserahkan kepada rakyat setempat sebagai tambang rakyat.<sup>302</sup>

Untuk bahan galian golongan b, pengelolaannya dapat dilakukan oleh siapa saja yang memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam undang-undang. Selanjutnya pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan c dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian tersebut, yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986.

Peluang pemberian kontrak publik kepada perusahaan swasta (investor) awalnya didahului oleh Izin Publik dari Menteri ESDM, yang dapat dilaksanakan bila Instansi Pemerintah tidak dapat melaksanakan sendiri, maka Menteri dapat memberikan izin untuk dilakukan kontrak dengan pihak lain. Begitu pula dengan bahan galian golongan C, bila terdapat di lepas pantai dan diusahakan oleh perusahaan asing, maka dilakukan dengan bentuk kontrak karya.<sup>303</sup> Pelaksanaan perusahaan pertambangan untuk bahan galian golongan a (golongan strategis)<sup>304</sup> hanya dapat dilakukan oleh instansi pemerintah (khusus untuk tahapan penyelidikan umum dan eksplorasi yang bersifat non profit) dan perusahaan negara (khusus untuk tahapan kegiatan eksploitasi yang sudah mulai mencari profit). Selanjutnya untuk perusahaan bahan galian golongan b (golongan vital), dapat dilakukan oleh siapa saja, baik perusahaan tambang negara maupun instansi pemerintah, perseorangan maupun badan hukum swasta, asal memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 1967. Sedangkan untuk bahan galian golongan c ,

---

<sup>302</sup> Pasal 11 UU Nomor 11 Tahun 1967.

<sup>303</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan kepada Pemerintah daerah Tingkat I (Lembaran Negara Nomor 53 Tahun 1986, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 3510) Pasal 4

<sup>304</sup> Pasal 6 UU Nomor 11 Tahun 1967 (Tambahan Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 2831).

berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 1967 jo. PP Nomor 37 Tahun 1986, telah resmi dilimpahkan kepada Pemerintah daerah, yang dalam pelaksanaannya dikenal dengan sebutan SIPD (Surat Izin Pertambangan Daerah). Usaha pertambangan yang dilakukan dengan Kontrak Karya, berdasarkan Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 1986, dapat dilakukan terhadap bahan galian golongan a dan b melalui kerjasama dengan instansi pemerintah atau perusahaan negara selaku pemegang KP, sepanjang belum mampu atau tidak mampu melakukannya sendiri. Demikian juga dengan pertambangan bahan galian golongan c yang dapat dilakukan melalui Kontrak Karya, sepanjang terdapat di lepas pantai dan diusahakan oleh pihak asing.

### 6.3. Kewenangan Pengelolaan Tambang di Era Otonomi Daerah

Setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, hak kepemilikan (*mineral right*) berada di tangan bangsa Indonesia, sehingga pengelolaan dan penggunaannya di manapun harus dapat memberikan manfaat kepada seluruh rakyat sebagai pemiliknya. Merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, maka negara merupakan pemegang hak penguasaan atas sumber daya alam (*Outhority right*), namun selanjutnya untuk melaksanakan penyelenggaraan penguasaan tersebut (*mining right*) diserahkan kepada pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi, kabupaten/ kota sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Turunan terakhirnya adalah hak pengusahaan (*economic right*) yang diselenggarakan oleh pelaku usaha.<sup>305</sup>

---

<sup>305</sup> Tri Hayati. *Era Baru Hukum Pertambangan di Bawah Rezim Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009*. Jakarta. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. 2015. Hal. 93.

Berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan tonggak baru berlangsungnya pemerintahan di Indonesia, yang lebih memberikan ruang bagi pelaksanaan asas desentralisasi pada pemerintahan kabupaten/kota. Undang-undang ini memberikan kewenangan secara utuh pengelolaan urusan pemerintahan kepada daerah otonom, mulai dari perencanaan sampai pada implementasinya. Pasal 7 ayat (1) dan (2) mengatur tentang kewenangan eksklusif dari pemerintah pusat, yakni:

- a. Kewenangan daerah kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
- b. Kewenangan bidang lain sebagaimana dimaksud di atas, meliputi kebijakn tentang perencanaan nasional dan pengendallian pembangunan nasional serta makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Kalimat “kewenangan bidang lain” yang diantaranya termasuk pendayagunaan sumber daya ala, disebut merupakan kewenangan eksklusif dari Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, dapat bermakna bahwa daerah otonom tidak memiliki kewenangan dalam pendayagunaan sumber daya alam. Pengertian tersebut mengalami ketidaksinkronan dengan pengaturan pasal 10 UU Nomor 22 Tahun 1999.

Mencermati Pasal 10 UU Nomor 22 Tahun 1999<sup>306</sup>, dinyatakan bahwa daerah diberikan kewenangan mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal tersebut memunculkan penafsiran bahwa pengurusan dan pengaturan untuk urusan pertambangan juga termasuk urusan yang telah diserahkan kepada daerah otonom.

Selanjutnya dalam Peraturan Pelaksana UU Nomor 22 Tahun 1999, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54) tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, merinci pembagian kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom.<sup>307</sup> Berdasarkan rincian tersebut, pertambangan termasuk salah satu urusan yang juga diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pengelolaannya menjadi kewenangan pemerintah daerah.

---

<sup>306</sup> Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>307</sup> Antara lain bidang pertambangan dan energi yang menjadi kewenangan daerah Provinsi adalah **(a)** penetapan kebijakan intensifikasi, diversifikasi, konservasi, dan harga energi, **(b)** penetapan kebijakan jaringan transmisi nasional. Regional listrik dan gas bumi, **(c)** penetapan standar pemantauan dan penyelidikan bencana alam geologi, **(d)** penetapan standar penyelidikan umum dan standar pengelolaan sumber daya mineral dan energi serta air bawah tanah, **(e)** penetapan kriteria wilayah kerja usaha termasuk distribusi ketenagalistrikan dan pertambangan, **(f)** penetapan penyediaan dan tarif dasar listrik, bahan bakar minyak, bahan bakar gas dan gas bumi di dalam negeri, **(g)** pengaturan survei dasar geologi dan air bawah tanah skala lebih kecil, atau sama dengan 1.250.000, penyusunan peta tematis dan inventarisasi sumber daya mineral dan energi serta mitigasi bencana geologis, **(h)** pengaturan pembangkit transmisi dan distribusi tenaga listrik yang masuk dalam grid nasional dan pemanfaatan pembangkit listrik tenaga nuklir serta pengaturan pemanfaatan bahan tambang radio aktif, **(i)** pemberian izin usaha inti minyak dan gas mulai dari eksplorasi sampai dengan pengangkutan minyak dan gas bumi lintas provinsi, **(j)** pemberian izin usaha inti listrik yang meliputi pembangkit lintas provinsi, transmisi, dan distribusi, **(k)** pemberian izin usaha non inti yang meliputi depot lintas provinsi dan pipa transmisi minyak dan gas bumi. (Pasal 11 PP Nomor 25 Tahun 2000).

Tetapi apabila dilihat dalam pengaturan Pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999, disebutkan sejumlah urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada kabupaten/kota, yakni: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Urusan pertambangan tidak termasuk dalam urusan wajib yang diserahkan kepada daerah otonom, sehingga bukan merupakan kewenangan wajib bagi pemerintah daerah. Dengan demikian, urusan pertambangan bukan menjadi urusan wajib bagi pemerintah otonom, tetapi termasuk dalam urusan pilihan.<sup>308</sup>

Perubahan signifikan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) adalah terkait pembentukan Peraturan Daerah tentang APBD, Pajak dan retribusi daerah dan tata ruang daerah, yang harus mendapat persetujuan dari Provinsi.

Dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam, UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa terdapat hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah serta hubungan antar pemerintah daerah, yang mana hubungan tersebut meliputi:<sup>309</sup>

- a. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian.
- b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, dan
- c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

---

<sup>308</sup> Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan. *Ibid.* Pasal 10.

<sup>309</sup> Pasal 17 UU Nomor 32 Tahun 2004.

Untuk urusan pertambangan, pengaturannya tidak jauh berbeda dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, UU Nomor 22 Tahun 1999. Urusan pertambangan tidak termasuk urusan wajib<sup>310</sup> bagi daerah provinsi dan kabupaten/ kota, melainkan menjadi urusan pilihan.<sup>311</sup>

Dengan perkataan lain, urusan pertambangan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi urusan konkuren yang masuk dalam urusan pilihan, yang pengelolaannya diberikan oleh negara kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/ Kota secara bersama sesuai dengan kewenangan masing-masing berdasarkan asas desentralisasi.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah selanjutnya , yakni UU Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), menempatkan urusan pemerintahan konkuren<sup>312</sup> dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.<sup>313</sup> urusan pertambangan menjadi urusan pemerintahan konkuren pilihan. Ada 8 (delapan) urusan yang termasuk dalam urusan pemerintahan pilihan tersebut, yakni: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

---

<sup>310</sup> Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara, antara lain: a) perlindungan hak konstitusional, b) perlindungan kepentingan nasional kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI, c) pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. (Penjelasan Pasal 11 UU Nomor 32 Tahun 2004)

<sup>311</sup> Urusan pilihan meliputi urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. (Pasal 14 ayat (2)).

<sup>312</sup> Urusan yang dibagi anatar Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota.

<sup>313</sup> Pasal 13 UU Nomor 23 Tahun 2014



Dari 8 (delapan) urusan pemerintahan pilihan tersebut, khusus untuk 3 (tiga) jenis urusan pemerintahan pilihan, penyelenggaraannya hanya diserahkan kepada pemerintah pusat dan daerah provinsi. Ketiga urusan pemerintahan pilihan tersebut adalah:<sup>314</sup>

- (1) Kelautan;
- (2) Kehutanan; namun yang berkaitan dengan pengelolaan Taman Hutan Raya Kabupaten/Kota, menjadi kewenangan daerah Kabupaten/ Kota;

(3) Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), namun yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi, mejadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan untuk urusan yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung Panas Bumi dalam daerah Kabupaten/ Kota, menjadi kewenangan daerah Kabupaten/ Kota.

terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap pola penyelenggaraan pengelolaan energi dan sumber daya mineral di Indonesia, termasuk pengelolaan sumber daya batubara. Perubahan drastis ini adalah ditandai dengan ditariknya kembali kewenangan daerah Kabupaten/ Kota dalam penyelenggaraan energi dan sumber daya mineral. Kewenangan dalam pengelolaan sumber daya energi dan mineral diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

---

<sup>314</sup> Pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 2014

## **BAB VI PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM PERTAMBANGAN BATUBARA**

### **6.1. Kewenangan Pengelolaan Tambang Batubara Dalam UU Pemerintahan Daerah dan UU Minerba**

Apabila merujuk pada Pasal 1 angka 1 UUPPLH yang merumuskan tentang pengertian lingkungan hidup yang merupakan kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan...dst, maka sumber daya batubara merupakan bagian dari lingkungan hidup tersebut. Sehingga kegiatan pengelolaan sumber daya batubara merupakan bagian dari kegiatan dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Kewenangan negara dalam pengelolaan pertambangan batubara merupakan hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh negara untuk melakukan perencanaan, penataan, pemanfaatan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian terhadap kegiatan pertambangan batubara. Pemerintah dan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola pertambangan batubara. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Agar sumber daya batubara dapat digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka negara telah memberikan kewenangan kepada pemerintah dan/ atau pemerintah daerah untuk menyelenggarakan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya batubara. Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah dapat menyelenggarakannya sendiri atau menunjuk pihak lainnya.

Makna penguasaan negara yakni negara mempunyai kebebasan atau kewenangan penuh (*voldige bevoegdheid*) untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk :

1. mengatur (*regelen*);
2. mengurus (*besturen*); dan
3. mengawasi (*toezichhouden*).<sup>315</sup>

*Mengatur* diartikan sebagai upaya untuk menyusun, membuat, dan menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam batubara, sehingga dengan adanya aturan tersebut, pelaksanaan kegiatan pertambangan dapat dilakukan dengan baik. *Mengurus* diartikan sebagai upaya untuk mengusahakan dan mengelola sumber daya alam batubara. Mengusahakan dan mengelola dimaknai sebagai upaya untuk mengerjakan dan melaksanakan kegiatan pertambangan batubara., baik dilakukan sendiri atau dengan menunjuk pihak lainnya. *Mengawasi* artinya suatu upaya dari negara untuk melihat, menjaga, dan mengamati pelaksanaan kegiatan pertambangan sehingga tidak terjadi kerusakan lingkungan hidup.

## **6.2. Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Batubara Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah**

Merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, maka negara merupakan pemegang hak penguasaan atas sumber daya alam (*authority right*), namun selanjutnya untuk melaksanakan penyelenggaraan penguasaan tersebut (*mining right*) diserahkan kepada pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi, kabupaten/ kota sesuai dengan

---

<sup>315</sup> Abrar Saleng. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta. UII Press. 2004. Hal. 219.

kewenangannya masing-masing. Turunan terakhirnya adalah hak pengusahaan (*economic right*) yang diselenggarakan oleh pelaku usaha.<sup>316</sup>

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintahan Daerah ditaur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Peneliti merasa perlu untuk mengkaji terlebih dahulu pengaturan kewenangan pengelolaan tambang batubara menurut UU Nomor 32 Tahun 2009 tersebut untuk melihat perbedaan pengaturan yang berkaitan dengan kewenangan tersebut.

.Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) adalah terkait pembentukan Peraturan Daerah tentang APBD, Pajak dan retribusi daerah dan tata ruang daerah, yang harus mendapat persetujuan dari Provinsi.

Dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam, UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa terdapat hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah serta hubungan antar pemerintah daerah, yang mana hubungan tersebut meliputi:<sup>317</sup>

- a. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian.
- b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, dan
- c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Untuk urusan pertambangan, pengaturannya tidak jauh berbeda dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, UU Nomor

---

<sup>316</sup> Tri Hayati. *Era Baru Hukum Pertambangan di Bawah Rezim Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009*. Jakarta. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. 2015. Hal. 93.

<sup>317</sup> Pasal 17 UU Nomor 32 Tahun 2004.

22 Tahun 1999. Urusan pertambangan tidak termasuk urusan wajib<sup>318</sup> bagi daerah provinsi dan kabupaten/ kota, melainkan menjadi urusan pilihan.<sup>319</sup>

Dengan perkataan lain, urusan pertambangan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi urusan konkuren yang masuk dalam urusan pilihan, yang pengelolaannya diberikan oleh negara kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/ Kota secara bersama sesuai dengan kewenangan masing-masing berdasarkan asas desentralisasi.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah selanjutnya yakni UU Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), menempatkan urusan pemerintahan konkuren<sup>320</sup> dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.<sup>321</sup> Urusan pertambangan menjadi urusan pemerintahan konkuren pilihan. Ada 8 (delapan) urusan yang termasuk dalam urusan pemerintahan pilihan tersebut, yakni: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

---

<sup>318</sup> Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara, antara lain: a) perlindungan hak konstitusional, b) perlindungan kepentingan nasional kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI, c) pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. (Penjelasan Pasal 11 UU Nomor 32 Tahun 2004)

<sup>319</sup> Urusan pilihan meliputi urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. (Pasal 14 ayat (2)).

<sup>320</sup> Urusan yang dibagi anatar Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota.

<sup>321</sup> Pasal 13 UU Nomor 23 Tahun 2014

Dari 8 (delapan) urusan pemerintahan pilihan tersebut, khusus untuk 3 (tiga) jenis urusan pemerintahan pilihan, penyelenggaraannya hanya diserahkan kepada pemerintah pusat dan daerah provinsi. Ketiga urusan pemerintahan pilihan tersebut adalah:<sup>322</sup>

- (1) Kelautan;
- (2) Kehutanan; namun yang berkaitan dengan pengelolaan Taman Hutan Raya Kabupaten/Kota, menjadi kewenangan daerah Kabupaten/ Kota;
- (3) Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), namun yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi, mejadi kewenangan Pemrintah Pusat. Sedangkan untuk urusan yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung Panas Bumi dalam daerah Kabupaten/ Kota, menjadi kewenangan daerah Kabupaten/ Kota.

Terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap pola penyelenggaraan pengelolaan energi dan sumber daya mineral di Indonesia, termasuk pengelolaan sumber daya batubara. Perubahan drastis ini adalah ditandai dengan ditariknya kembali kewenangan daerah Kabupaten/ Kota dalam penyelenggaraan energi dan sumber daya mineral. Kewenangan dalam pengelolaan sumber daya energi dan mineral diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

---

<sup>322</sup> Pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 2014

## **BAB VII**

### **ANALISIS TERHADAP ASPEK-ASPEK PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM PERTAMBANGAN BATUBARA YANG BERKELANJUTAN**

Pengelolaan lingkungan hidup berhadapan dengan hukum sebagai sarana pemenuhan kepentingan. Menurut A.V. van den Berg yang dikutip oleh Siti Sundari Rangkuti,<sup>323</sup> berdasarkan kepentingan-kepentingan lingkungan yang bermacam-macam dapat dibedakan bagian-bagian hukum lingkungan, yakni hukum bencana, hukum kesehatan lingkungan, hukum tentang sumber daya alam, hukum tentang pembagian pemakaian ruang dan hukum perlindungan lingkungan.

S.T. Munajat Danusaputro membedakan antara hukum lingkungan modern yang berorientasi kepada lingkungan dan hukum lingkungan klasik yang berorientasi kepada penggunaan lingkungan. Hukum lingkungan modern akan menetapkan ketentuan-ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia, termasuk tindakan manusia dalam pengelolaan lingkungan hidup, dengan tujuan untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup secara terus menerus agar dapat digunakan oleh generasi-generasi mendatang.<sup>324</sup> Berdasarkan orientasi tersebut, maka hukum lingkungan memiliki sifat utuh menyeluruh, selalu berada dalam dinamika dengan sifat dan wataknya yang luwes.<sup>325</sup>

Dengan melandaskan pada pemikiran di atas, N.H.T. Siahaan<sup>326</sup> menyatakan ada beberapa hal yang penting untuk diketahui, yakni pertama, hukum lingkungan menjadi dasar dan pedoman dari segala pengelolaan lingkungan hidup. Keseluruhan aspek-aspek yang diatur oleh hukum lingkungan

---

<sup>323</sup> Lihat dalam Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Op.Cit. hal. 3.

<sup>324</sup> Munadjat Danusaputro. Op.Cit. hal.35. Muhammad Taufik Makarao. *Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*. Indek. Jakarta. 2006. Hal.3

<sup>325</sup> Munadjat Danusaputro. *Ibid*. Hal.36.

<sup>326</sup> *Ibid*. Hal.53-59.

adalah guna tercapainya keberlanjutan lingkungan hidup bagi kesejahteraan manusia. *Kedua*, kekuasaan pengelolaan lingkungan hidup berada di tangan negara. *Ketiga*, mengatur interaksi lingkungan dan interaksi manusia dengan manusia. *Keempat*, keserasian sebagai asas pengelolaan lingkungan hidup. *Kelima*, berasaskan keberlanjutan.

Konsep pengelolaan dikembangkan oleh Emil Salim<sup>327</sup> yang menyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup adalah segala upaya setiap manusia untuk menikmati dan/ atau memanfaatkan lingkungan hidup, dimana manusia juga mempunyai kewajiban untuk memelihara, mencegah, dan menanggulangi sesuatu akibat dan penggunaan hak atas lingkungan hidupnya. Oleh karenanya setiap pengelolaan terhadap lingkungan hidup harus pula dilakukan secara sadar dan terencana.

Batubara sebagai salah satu hasil tambang merupakan SDA non hayati yang tak terbarukan.<sup>328</sup> Sumber daya batubara memberikan banyak manfaat bagi kehidupan manusia. Oleh karena itu, manusia berkewajiban untuk mempertahankan ketersediaan sumber daya batubara secara terus menerus melalui suatu pengelolaan yang tepat dan terpadu. Sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan, maka perusahaan batubara harus memperhatikan aspek keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dengan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Pengaturan pemanfaatan kekayaan alam, salah satunya batubara, didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI 1945, "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk

---

<sup>327</sup> Emil Salim. *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilan Puluhan)*. Artikel pada Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi). Jakarta. LP3ES. 1991. Hal. 9.

<sup>328</sup> Konsiderans Menimbang huruf a UU Minerba.



sebesar-besar kemakmuran rakyat”.<sup>329</sup> Amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI mengandung asas yang mendasar, yakni asas maksimal yang tercermin dari kata sebesar-besarnya, sejalan dengan maksud penggunaannya yang dibatasi oleh asas kekekalan yang tercermin dari kata rakyat, yang mengandung makna meliputi seluruh generasi Bangsa Indonesia yang keberadaan dan hubungannya dengan sumber kekayaan alam adalah abadi.

Sumber daya batubara tidak hanya dikuasai semata, namun ia juga harus diusahakan. Sumber daya batubara bukan hanya menjadi barang mati atau hanya menjadi harta karun yang tidak diolah. Ia harus dimanfaatkan agar potensinya dapat memberikan kemanfaatan bagi rakyat. Pengusahaan sumber daya alam, termasuk pengusahaan batubara awalnya dimaknai sebagai pengusahaan yang berdampak secara ekonomis, yaitu pendekatan atas pengusahaan sumber daya alam hanya pendekatan ekonomi semata. Namun perkembangan kebijakan dewasa ini menempatkan pengusahaan sumber daya alam tidak hanya sebatas pendekatan ekonomi, namun pendekatan nonekonomi pun menjadi prinsip yang melekat dalam pengusahaan sumber daya alam.

Konsepsi pengusahaan tidak hanya berorientasi pada pendekatan ekonomi yang secara tegas dinyatakan dalam hukum internasional. *United Nation* melalui *World Commision on Environment and Development (WCED)* yang merumuskan bahwa:

*“sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological devolepment; and institusional change are all in harmony and enhance*

---

<sup>329</sup> Notonegoro, menyatakan : “istilah yang perlu kita perhatikan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI adalah istilah ‘dikuasai’ dengan tidak lebih dahulu mempunyai purbasangka tentang penafsiran daripada istilah-istilah ini, maka dari kenyataan terdapat dua macam istilah yaitu, ‘dikuasai’ dan ‘dipergunakan’. Dalam pasal ini kiranya ditarik kesimpulan, bahwa harus diperbedakan antar dikuasai dan dipergunakan, dalam arti bahwa, dipergunakan itu sebagai tujuan dari dikuasai, meskipun kata kata penghubungnya itu ‘dan’ hingga nampaknya itu sebagai dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam hubungan sebab akibat. Lihat Notonegoro: Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia”. Pancoran Tujuh. Jakarta.

*both current and future potential to meet human needs and aspirations*".<sup>330</sup>

Pengusahaan sumber daya alam bukan hanya demi kepentingan komoditas ekonomi untuk mencapai penerimaan negara semata, namun aspek sosial dan lingkungan hidup juga menjadi aspek yang tidak dapat dipisahkan dalam pengusahaan sumber daya alam. Hal tersebut secara tegas dijelaskan dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UU Minerba, bahwa asas keberlanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.<sup>331</sup>

Dalam pembahasan tentang konstruksi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, peneliti memaparkan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut teori hukum administrasi berkaitan dengan perbuatan melindungi dan mengelola lingkungan hidup oleh pemerintah. Perbuatan melindungi dan mengelola lingkungan hidup oleh pemerintah berdasarkan pada teori keabsahan perbuatan pemerintah (*rechmatigheid van bestuur*) harus memenuhi syarat-syarat keabsahan (*rechmatigheid dan wetmatigheid*), menyangkut tiga aspek, yakni: wewenang, prosedur, dan substansi. Sehingga untuk mengkaji kewenangan dalam pengawasan pengelolaan lingkungan terhadap tambang batubara dalam perspektif antara UUPPLH dengan UU Minerba, maka penulis mengkajinya lewat ketiga aspek tersebut yang dijadikan indikator untuk menghasilkan sebuah analisis yang akurat.

---

<sup>330</sup> *United Nations, UN Documents Gthering a body of global agreements, Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development From A/42/427. Our Common Future: Report of The World Commission on Environment and Development.*

<sup>331</sup> Pasal 2 huruf d UU Minerba

## 6.2. Substansi Pengelolaan Lingkungan Hidup Terhadap Tambang Batubara

Aspek substansi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menyangkut perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk melaksanakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Tolok ukurnya adalah bagaimana perbuatan pemerintah dalam melestarikan dan mengembangkan kemampuan (daya dukung dan daya tampung) lingkungan hidup guna menunjang terlaksananya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.

Dalam pertambangan batubara, makna pengelolaan lingkungan hidup berarti perbuatan melindungi dan mengelola sumber daya batubara sebagai bagian dari lingkungan hidup yang dilakukan oleh pemerintah. Salim HS<sup>332</sup> memberikan rumusan bahwa pengelolaan mineral dan batubara merupakan upaya untuk mengurus, mengendalikan, dan merumuskan kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan pertambangan mineral dan batubara. Mengurus diartikan sebagai upaya untuk mengusahakan dan mengelola sumber daya mineral dan batubara. Mengendalikan diimplementasikan pada upaya melaksanakan tindakan pencegahan dalam bentuk perizinan. Sedangkan merumuskan kebijakan diartikan sebagai upaya untuk menyusun, membuat dan menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam mineral dan batubara.<sup>333</sup>

Pengelolaan pertambangan batubara sebagai bentuk pengelolaan lingkungan hidup yang dilakukan selama ini cenderung hanya pada pemanfaatan lingkungan sebagai obyek pembangunan, sehingga pada UUPPLH kemudian ditambahkan kata “perlindungan” yang diharapkan dapat memberikan keseimbangan dalam rangka upaya untuk

---

<sup>332</sup> Salim HS. H. *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*. Sinar Grafika. Jakarta 2012. Hal. 55.

<sup>333</sup> *Ibid.* Hal. 61-62.

mempertahankan fungsi lingkungan hidup sebagai ekosistem. Pengelolaan lingkungan hidup berarti manajemen terhadap lingkungan hidup atau lingkungan dapat dikelola dengan pendekatan manajemen. Pendekatan manajemen lingkungan mengutamakan kemampuan manusia di dalam mengelola lingkungan".<sup>334</sup>

Pasal 2 UUPPLH Tahun 2009 mengatur tentang tanggung jawab negara dalam hal perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yakni, asas tanggung jawab negara bermakna bahwa negara dan pemerintah menjamin pengelolaan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Negara juga menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain itu, negara juga harus mencegah dilakukannya pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup.

alam pemanfaatDan sumber daya alam, negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin agar pemanfaatan sumber daya alam harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, tidak hanya bagi generasi sekarang tapi juga untuk generasi akan datang.

Pemanfaatan sumber daya alam ini berkaitan erat dengan konsep kekuasaan negara terhadap sumber daya alam, yang diatur secara konstitusional dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk

---

<sup>334</sup> Supriadi. *Hukum Lingkungan di Indonesia: Sebuah Pengantar*. Sinar Grafika. Jakarta. 2008. Hal. 32.

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal tersebut memberikan penegasan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi diberi kekuasaan dan kewenangan untuk menguasai bumi, air serta kekayaan alam.

Terdapat dua hal pokok yang perlu dipahami berkaitan dengan pasal 33 ayat (3) UUD NRI tersebut, yakni pertama, mengenai hak menguasai negara, dan kedua adalah bagaimana hak menguasai negara tersebut dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Bagir Manan, Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan dasar konstitusional hak penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, "Hak penguasaan negara" berdasar konstitusi tersebut "dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Kedua aspek kaidah tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain, keduanya merupakan satu kesatuan yang sistemik. Hak penguasaan negara merupakan instrumen (karena bersifat instrumental), sedangkan kalimat "dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" merupakan tujuan.<sup>335</sup> Antara kata menguasai dan kata untuk kemakmuran rakyat mempunyai suatu korelasi yang erat dan hendak menegaskan bahwa ketika negara menguasai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya maka implementasi hak tersebut harus dimaknai untuk kemakmuran rakyat dan bukan hanya untuk kemakmuran negara atau badan usaha.<sup>336</sup>

Menurut Siahaan,<sup>337</sup> kata dikuasai pada intinya memiliki makna mengatur (*regulating, making policy*), mengelola (*managing*), mengendalikan (*controlling*), atau mengembangkan (*developing*). Kekuasaan negara

---

<sup>335</sup> Abrar Saleng. *Hukum Pertambangan*. UII Press. Yogyakarta. 2004. Hal. 22

<sup>336</sup> *Ibid.* Hal. 21

<sup>337</sup> N.H.T. Siahaan. *Op.Cit.*

tersebut berkaitan erat dengan fungsi negara, sebagaimana dikemukakan oleh Friedman tentang 4 (empat) fungsi negara dalam bidang ekonomi, yakni:<sup>338</sup>

- a) fungsi negara sebagai *provider* (penjamin). Fungsi ini berkenaan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan serta bentuk-bentuk jaminan sosial.
- b) fungsi negara sebagai regulator (pengatur). Kekuasaan negara untuk mengatur merupakan wujud dari fungsi sebagai regulator yang memiliki berbagai bentuk, seperti peraturan perundang-undangan, namun bisa juga dalam bentuk yang bersifat peraturan kebijaksanaan. Secara sektoral misalnya pengaturan tentang pengawasan lingkungan, pengaturan reklamasi, dan lain-lain.
- c) fungsi negara sebagai *entrepreneur* (melakukan usaha ekonomi) . dalam kedudukan ini, negara menjalankan sektor tertentu dalam bidang ekonomi melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (*state owned corporation*).
- d) fungsi negara sebagai *umpire* (wasit, pengawas). Dalam kedudukan ini, negara dituntut untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai kinerja sektor-sektor tertentu dalam bidang ekonomi, diantaranya mengenai perusahaan negara.

Secara teoritis, fungsi negara dilaksanakan dalam rangka melaksanakan tujuan negara, di mana tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan sebenarnya telah memberikan jaminan terhadap hak menguasai negara yang akan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kata sebesar-besarnya merujuk pada penekanan

---

<sup>338</sup> *Ibid.* Hal. 49

prioritas bahwa pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam harus lebih memprioritaskan porsi atau persentasi terbesar untuk kemakmuran rakyat, bukan untuk kepentingan lainnya. Sedangkan pemahaman kemakmuran rakyat secara sederhana dapat dimaknai bahwa pelaksanaan hak tersebut harus memberikan jaminan tidak boleh merugikan, membawa ketidakadilan, membawa kemiskinan dan penderitaan bagi masyarakat.<sup>339</sup>

Apabila dikaitkan dengan konsep tanggung jawab negara yang dimuat dalam UUPPLH, maka kesejahteraan rakyat tidak dibatasi pada pemahaman rakyat pada masa kini, tetapi makna rakyat dipahami secara luas sebagai generasi yang akan datang. Dengan pemahaman tersebut, maka pemanfaatan sumber daya alam yang tidak memperhatikan aspek berkelanjutan dengan sendirinya tidak sesuai dengan konsep kekuasaan negara sebagaimana yang dimaksud dalam UUPPLH.

Indonesia sebagai negara berkembang yang kaya akan sumber daya alam melaksanakan pembangunan sebagai upaya sadar untuk mengembangkan semua potensi yang ada demi kesejahteraan masyarakat. Pembangunan bagai dua sisi mata uang, di satu sisi berperan penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun di sisi lain pembangunan yang mengabaikan aspek lingkungan hidup justru akan memberikan dampak negatif terhadap masyarakat.

Pasal 33 ayat (4) UUD NRI telah memberikan arah bagaimana seharusnya menempatkan konsep pengelolaan perekonomian nasional dalam hubungannya dengan pembangunan dan lingkungan hidup. Pasal 33 ayat (4) menyatakan bahwa salah satu prinsip dalam pelaksanaan perekonomian nasional adalah prinsip berkelanjutan dan berwawasan

---

<sup>339</sup> Ronny Adrie Maramis. *Disertasi: Tanggung jawab Pemulihan Lingkungan dalam Kegiatan Investasi Pertambangan*. Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar. 2013. Hal.214.

lingkungan. Mandat konstitusi ini dengan sendirinya telah menempatkan aspek lingkungan hidup sebagai salah satu syarat yang harus dipertimbangkan dalam pengelolaan perekonomian nasional. Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>340</sup> semua kebijakan-kebijakan ekonomi yang dikembangkan haruslah mengacu dan/atau tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam UUD NRI. Apabila bertentangan, maka kebijakan tersebut dapat dibatalkan melalui proses pengadilan.

Salah satu bentuk pemanfaatan sumber daya alam untuk kepentingan pembangunan adalah melalui usaha pertambangan batubara. Dalam Konsideran UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba, dijelaskan bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak. Hal tersebut menjadi landasan bagi pengelolaannya yang harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional, dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.<sup>341</sup>

Selanjutnya dinyatakan bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan.<sup>342</sup>

Dari Konsideran UU Minerba menunjukkan bahwa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara

---

<sup>340340</sup> Jimly Asshiddiqie. Menuju Negara Hukum yang Demokratis. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta. 2009. Hal. 176

<sup>341</sup> Konsideran Menimbang Huruf a UU Nomor 4 Tahun 2009.

<sup>342</sup> Konsideran Menimbang Huruf b UU Nomor 4 Tahun 2009.



harus dilakukan dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional, untuk menopang perekonomian nasional dengan sasaran untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat melalui proses pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Konsep pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang diatur dalam UU Minerba tersebut selaras dengan dengan konsep yang dianut dalam UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009, yang merumuskan bahwa kekuasaan negara atas pengelolaan sumber daya alam harus dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan aspek berkelanjutan dalam UU Minerba terkait dengan pentingnya pembangunan ekonomi nasional maupun daerah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yang harus diimplementasikan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, yang mana dalam UUPPLH dijelaskan bahwa tujuan pembangunan berkelanjutan adalah agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.<sup>343</sup>

Terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup terhadap tambang batubara, maka aspek substansi adalah menyangkut perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengelolaan tersebut.

UU Minerba sebagai undang-undang yang mengatur pertambangan mineral dan batubara secara sektoral tidak merumuskan secara eksplisit makna dari pengelolaan lingkungan hidup maupun pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Namun apabila merujuk terhadap pengertian pengelolaan yang dikemukakan oleh George R. Terry yang menyebutkan bahwa pengelolaan adalah pemanfaatan sumber daya

---

<sup>343</sup> Penjelasan Umum angka 1 UUPPLH 2009.

manusia ataupun sumber daya lainnya yang dapat diwujudkan dalam kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, maka pengelolaan pertambangan batubara dapat dimaknai sebagai “pemanfaatan sumber daya batubara yang diwujudkan dalam kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan untuk mencapai tujuan tertentu.

Makna pengelolaan yang dirumuskan oleh G. Terry tersebut mengandung makna leksikal. Karena makna leksikal dari suatu kata adalah gambaran yang nyata tentang suatu konsep seperti yang dilambangkan kata tersebut, di mana makna leksikal memberikan kejelasan kata tanpa kehadiran kata tersebut dalam sebuah kalimat. artinya apabila diinterpretasikan secara tekstual, pengelolaan lingkungan hidup meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan terhadap lingkungan hidup

#### **6.1. Kewenangan Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terhadap Tambang Batubara**

Pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya manusia untuk berinteraksi dengan lingkungan guna mempertahankan kehidupan dan mencapai kesejahteraannya. Wewenang pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup secara konstitusional mengacu kepada ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3) berbunyi :

*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Ketentuan tersebut menegaskan adanya “hak menguasai negara” atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Melalui hak

menguasai tersebut, negara diberi wewenang untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam agar dapat digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Wewenang ini dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah atau sebagian diserahkan kepada daerah, tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut.<sup>344</sup> Dalam sistem pemerintahan yang sentralistik, wewenang tersebut pada umumnya ada pada pemerintah pusat. Sebaliknya dalam sistem desentralistik, wewenang tersebut sebagian besar diberikan kepada pemerintah daerah, baik pemerintah daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Dalam menyelenggarakan wewenang hak menguasai negara tersebut, melalui Pasal 33 ayat (4) ditegaskan bahwa setiap kegiatan perekonomian harus diselenggarakan berdasar dengan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Aspek wewenang dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam konteks hukum administrasi, yaitu menyangkut: wewenang merencanakan, wewenang memanfaatkan, wewenang memelihara, wewenang mengawasi, dan wewenang menegakkan hukum administrasi. Berbagai wewenang ini harus digunakan secara terpadu dan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pelaksanaan (*uitvoering*) dan penegakannya (*enforcement/ handhaving*).

Wewenang merencanakan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dalam pengelolaan lingkungan hidup termanifestasikan lewat tahapan inventarisasi lingkungan hidup, penetapan wilayah ekoregion, dan penyusunan RPPLH. Sebagai instrumen perencanaan (*planning, het plan*), RPPLH menjadi dasar bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam

---

<sup>344</sup> Muhammad Akib. Wewenang Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah. Jurnal Media Hukum UMY, Vol. 19 No. 2. Desember 2012 hal. 1.

penyusunan rencana pembangunan dan dasar dalam pemanfaatan SDA, termasuk pemanfaatan sumber daya batubara.<sup>345</sup>

Menurut L. Wolgens dan Th. G. Drupsteen, bahwa perencanaan adalah suatu sarana untuk mengkaji keputusan-keputusan terhadap satu sama lain. fungsi utama dari perencanaan adalah memberikan arah terhadap keputusan-keputusan yang akan datang. Perencanaan memberikan struktur terhadap kebijakan penguasa.<sup>346</sup> Perencanaan menghasilkan rencana, yang menurut Bellinfante dirumuskan sebagai:<sup>347</sup>

*Het plan is een geheel van samenhangende maatregelen van de overheid, waardoor de verwerkelijking van een bepaalde geordende toestand wordt nagestreefd. Dit geheel is de vorm van een administratiefrechtelijke rechtshandeling vevat, die als rechtshandeling administratiefrechtelijke rechtsgevolgen doet onstaat. (Rencana adalah keseluruhan tindakan pemerintah yang berkesinambungan, yang mengupayakan terwujudnya suatu keadaan tertentu yang teratur, keseluruhan itu disusun dalam format tindakan hukum administrasi, sebagai tindakan yang menimbulkan akibat-akibat hukum.)*

Mengkaji dari pengertian tersebut, rencana merupakan bagian dari tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*), yaitu suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sebagai bagian dari tindakan pemerintah, maka rencana dapat digunakan sebagai sarana untuk mensinkronisasikan berbagai rencana kebijakan pemerintah. Selanjutnya menurut P. De Haan, *at.al.*, menyatakan bahwa melalui rencana pemerintah mencoba menyelaraskan kebijakan antar lembaga-lembaga pemerintahan dan badan-badan hukum publik yang sifatnya saling terkait.<sup>348</sup>

---

<sup>345</sup> Lihat Pasal 12 ayat (1) UUPPLH.

<sup>346</sup> L. Wolgens & Th. G. Drupsteen. *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan* (diterjemahkan oleh M. Soetopo dan disunting oleh Siti Sundari Rangkuti). Bahan Penataran Hukum Lingkungan, kerjasama Hukum Indonesia-Belanda. Surabaya. Fakultas Hukum Unair. 1992. Hal.33

<sup>347</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta. UII Press. 2003. Hal.144.

<sup>348</sup> W. Riawan Tjandra. *Hukum Adminsitrasi Negara*. Yogyakarta. Universitas Atmajaya Yogyakarta. 2008 hal.43.

Linier dengan beberapa pendapat tersebut, maka RPPLH sebagai instrumen perencanaan memiliki fungsi penting untuk menyelaraskan kebijakan lingkungan hidup, baik yang dibuat oleh lembaga yang secara khusus diberi tugas mengelola lingkungan maupun lembaga lain yang tugasnya juga terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup. Dengan kata lain, dalam pengelolaan pertambangan batubara, maka rencana perusahaan batubara harus memiliki keselarasan dengan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup. Keserasian kebijakan ini penting, agar tindakan pemerintah yang dilakukan tidak saling tumpang tindih dan tidak saling lempar tanggung jawab apabila terjadi masalah lingkungan hidup.

Dalam menjalankan wewenang pemanfaatan sumber daya batubara yang dilakukan berdasarkan RPPLH<sup>349</sup>, maka UUPPLH mengamanatkan agar penggunaannya harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Sebagai konsekuensinya maka kebijakan, rencana, dan/ atau program pembangunan yang salah satunya dilaksanakan lewat pemanfaatan sumber daya batubara harus dijiwai oleh kewajiban untuk melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

Dalam kaitannya dengan Teori Wewenang dan Teori Hukum Kesejahteraan, maka peran negara dalam pengelolaan sumber daya alam terkait dengan kewenangan yang diperoleh negara untuk mengolah sumber daya alam. Sistem hukum di Indonesia memberikan hak kepada negara berupa hak menguasai yang bersifat luas untuk mengelola bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hak menguasai negara yang

---

<sup>349</sup> Pasal 12 ayat (1) UUPPLH

terkait dengan fungsi negara dalam pengelolaan sumber daya alam menjadi penting ketika hal tersebut dikaitkan dengan kesejahteraan masyarakat.<sup>350</sup>

Pengelolaan dalam hubungannya dengan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kekuasaan atau kewenangan, yakni siapa yang diberi tanggung jawab mengelola lingkungan tersebut. Dalam konsep hukum lingkungan, Siahaan<sup>351</sup>, mengungkapkan bahwa salah satu aspek hukum lingkungan adalah adanya suatu institusi yang memiliki kekuasaan (*power*) untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber-sumber daya alam dan lingkungan. Dari segi yuridis, kekuasaan (*power*) berhubungan dengan wewenang, wewenang bersumber dari kekuasaan, dan suatu kewenangan tidak mungkin ada jika tidak turun dari kekuasaan negara, di mana kekuasaan itu sendiri adalah negara (*state*). Sumber kekuasaan di dalam pola hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah negara.

Menurut Siahaan, dalam penjabarannya istilah kekuasaan yang kemudian menerbitkan kewenangan, menggunakan berbagai pola tindak manajemen seperti perencanaan (*planning*), pengawasan (*controlling*), pengorganisasian/ kelembagaan, pengaturan, pengelolaan dan sebagainya.<sup>352</sup>

Antara kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab negara dalam sistem pemerintahan modern, menurut Aminuddin Limar,<sup>353</sup> setiap kekuasaan negara selalu diikuti dengan tanggung jawab dan kewajiban. dalam sistem pembentukan kekuasaan negara berlaku prinsip, bahwa setiap kekuasaan, dalam hal ini kekuasaan negara, wajib dipertanggungjawabkan.

Karena itu, setiap pemberian kekuasaan harus terlebih dahulu dipikirkan

---

<sup>350</sup> *Ibid.* Hal. 6.

<sup>351</sup> N.H.T. Siahaan. *Hukum Lingkungan. Pancuran Alam*. Jakarta. 2008. Hal. 76

<sup>352</sup> *Ibid.*

<sup>353</sup> Aminuddin Limar. *Hak Menguasai Negara Privatisasi BUMN*. Kencana Prenada Media Grup. Jakarta. 2012. Hal. 27.

beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesiapan untuk melaksanakan tanggung jawab secara inklusif sudah diterima pada saat menerima kekuasaan tersebut. Beban tanggung jawab ditentukan oleh cara-cara memperoleh kekuasaan.<sup>354</sup>

Pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara dilaksanakan secara lintas sektoral. Keterkaitan instansi sektoral dalam pengelolaan pertambangan batubara (sebelum berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) dapat dilihat pada tabel berikut:

	KEGIATAN	INSTANSI SEKTORAL
1	Penilaian dokumen Amdal dan Izin Lingkungan	Badan Lingkungan Hidup (Pusat dan Daerah)
2	Penetapan Wilayah Pertambangan	Departemen Pekerjaan Umum (PU), Departemen Kehutanan, Badan Lingkungan Hidup/ Daerah (BLH/BLHD), Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)
3	Penerbitan Izin Usaha Pertambangan	Departemen ESDM (lintas Provinsi), Dinas ESDM Provinsi (lintas kabupaten/ kota), Dinas ESDM Kabupaten/ Kota (wilayah kabupaten/ kota)
4	Urusan pemanfaatan areal pertanahan	Badan Pertanahan Nasional (BPN)
5	Izin pinjam pakai hutan dan alih fungsi hutan	Departemen Kehutanan secara vertikal sesuai dengan kewenangannya
6	Izin Gangguan	Pemerintah Daerah
7	Pengelolaan pertambangan terkait investasi	Badan Koordinasi Penanaman Modal.

dari tabel di atas tergambar bahwa kewenangan pemerintah terhadap pengelolaan pertambangan batubara tidak terbatas hanya pada kewenangan

<sup>354</sup> Ronny Adrie. *Op.Cit.* hal 184.

pemberian izin. Dalam implementasi Hak Menguasai Negara<sup>355</sup> maka salah satu wewenang yang dimiliki oleh negara adalah melaksanakan pengawasan terhadap ketaatan izin lingkungan sebuah kegiatan pertambangan batubara yang telah mendapatkan izin usaha pertambangan dari pemerintah/ pemerintah daerah.

## 6.2. Prosedur Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terhadap Tambang Batubara

Aspek prosedur dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menyangkut tata cara pelaksanaan wewenang melakukan perbuatan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai suatu sistem perlindungan dan pengelolaan. Aspek prosedur ini meliputi tata cara atau tahapan pelaksanaan dan pentaatan atau penegakan terhadap asas-asas dan norma hukum administrasi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berlaku. Prosedur perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus tercantum dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup, yang memberikan pedoman mengenai langkah-langkah pencegahan dan pemulihan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup serta pedoman penerapan sanksi-sanksi hukum administrasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Tujuan dari keberadaan pedoman prosedural tersebut adalah agar terhindar dari ancaman eksploitasi sumber daya alam dan perbuatan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) maupun sewenang-wenang (*willikeur*) atau menyimpang dari nalar (*redelijkheid*).<sup>356</sup>

Pertambangan batubara merupakan jenis usaha dan/ atau kegiatan yang wajib Amdal. Hal ini mengacu pada Pasal 23 ayat (1) UUPPLH yang

<sup>355</sup> Pasal 33 ayat (3) UUD NRI tahun 1945

<sup>356</sup> Ibid. Hal. 79.



mengatur tentang usaha dan/ atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan Amdal dengan kriteria, pertambangan batubara adalah jenis usaha dan/ atau kegiatan yang memenuhi kriteria tersebut, yakni: Pengubahan bentuk lahan dan bentang alam; eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan; Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya; proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya; proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/ atau perlindungan cagar budaya; Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan dan jasad renik; pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati; Kegiatan yang mempunyai resiko tinggi dan/ atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/ atau penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi bedar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

Selanjutnya kriteria tersebut dipertegas dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 408) tentang Jenis Rencana Usaha dan/ atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Analisa Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Salah satu usaha dan/ kegiatan yang disebutkan wajib memiliki Dokumen AMDAL adalah bidang energi dan sumber daya mineral.

Siti Sundari Rangkuti menyatakan bahwa dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang paling penting adalah : *“How to prevent dispute, not how to settle dispute”*. Sesuai Maksim *“An ounce of prevention is worth a pound*

*cure*".<sup>357</sup> Lebih tegasnya bahwa dalam pembangunan berkelanjutan yang menjadi nomor satu adalah mencegah terjadinya sengketa dan bukan menyelesaikan sengketa.<sup>358</sup> Prinsip pencegahan mensyaratkan bahwa aktivitas yang akan dilakukan atau yang akan menyebabkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup adalah dilarang. Prinsip pencegahan oleh karenanya berusaha meminimalisasikan terjadinya kerugian lingkungan hidup dengan mensyaratkan suatu tindakan pencegahan sejak awal, sebelum kerugian itu benar-benar terjadi.<sup>359</sup>

Kewajiban AMDAL pada usaha pertambangan batubara tidak dimulai pada tahap awal kegiatan usaha pertambangan, berupa kegiatan penyelidikan umum dan eksplorasi. Pertimbangannya karena dalam tahapan kegiatan tersebut selain belum menimbulkan dampak penting bagi lingkungan hidup, selain juga dilihat dari sisi pertimbangan biaya dan akurasi data yang belum memungkinkan. Kewajiban membuat AMDAL bagi penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan baru berlangsung pada tahap eksploitasi dan operasi produksi.

Kegiatan pertambangan baru dapat dilakukan oleh pemohon setelah diterbitkannya IUP oleh pejabat yang berwenang. Untuk dapat diterbitkannya IUP, baik IUP Eksplorasi maupun IUP Operasi Produksi, maka pemohon IUP harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, yakni :

1. Administratif;
2. Teknis;
3. Lingkungan; dan

---

<sup>357</sup> Siti Sundari rangkuti. *Analysis UUPLH-1997 (Analysis of EMA-1997)*. Penataran Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, Eks Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 9-14 Pebruari 1998.

<sup>358</sup> A'an Efendi. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*. Mandar Maju. Bandung. 2012. Hal. 9.

<sup>359</sup> Maurice Sunkin, David M. Ong, and Robert

#### 4. Finansial.

Seperti yang disebutkan di atas, bahwa salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon IUP adalah persyaratan lingkungan. Persyaratan lingkungan ini terbagi menjadi 2 macam, yakni persyaratan lingkungan untuk memperoleh IUP eksplorasi dan persyaratan lingkungan untuk memperoleh IUP Operasi Produksi. Pemohon IUP Eksplorasi harus memenuhi persyaratan lingkungan, yakni dengan membuat pernyataan untuk memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sedangkan persyaratan lingkungan yang harus dipenuhi oleh pemohon IUP Operasi Produksi meliputi:

1. Pernyataan kesanggupan untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan
2. Persetujuan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, jika dikaitkan dengan syarat untuk mendapatkan izin usaha yang ditetapkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah berupa izin lingkungan. Di mana izin lingkungan baru akan diterbitkan setelah pemohon izin memiliki dokumen keputusan kelayakan lingkungan hidup yang mengacu pada penilaian Amdal.

**PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP YANG  
BERKELANJUTAN DALAM PEMANFAATAN SUMBER DAYA  
BATUBARA**

**Dr. Nurul Listiyani, S.H., M.H.**

## Kata Pengantar

Puji dan syukur kepada Allah SWT yang telah melimpahkan Rakhmat dan HidayahNya serta memberikan petunjuk kepada penulis hingga mampu menyelesaikan buku ini.

Buku ini merupakan publikasi karya ilmiah disertasi penulis pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya. Salah satu tujuan utama yang hendak dicapai dalam penulisan buku ini adalah untuk menjembatani pemikiran lingkungan klasik yang mengedepankan pemanfaatan lingkungan hidup untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia, dengan pemikiran lingkungan modern yang menganggap bahwa lingkungan hidup memiliki hak seperti layaknya makhluk hidup di dunia.

Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia, karena itu negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pembangunan berkelanjutan, salah satunya adalah dengan melaksanakan pengelolaan dalam pemanfaatan sumber daya alam. Sumber daya alam sebagai unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan non hayati yang secara keseluruhan membentuk ekosistem dalam pemanfaatannya tidak hanya dilihat dari aspek ekonomi, tetapi juga dari aspek lingkungan.

Buku ini jauh dari sempurna, karenanya penulis sangat memanfaatkan setiap proses diskusi dengan para pakar dan pemerhati lingkungan hidup, para akademisi yang berkompeten di bidangnya, serta masukan maupun kritik yang bersifat konstruktif dari berbagai pihak. Semoga bermanfaat bagi .seluruh pemangku kepentingan.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada berbagai pihak yang telah mengantarkan penulis untuk menemukan "ide" dari isi buku ini. Para promotor dan Ko Promotor yang sangat , pakar lingkungan hidup, sejawat yang berkompeten, sahabat dan keluarga tercinta. Terima kasih.

**Karya ini kupersembahkan untuk orang-orang tercinta yang mencintaiku:**

*Malaikat kecil penyejuk hati, anandaku, Khanza Attahaya Namira Yulianto*

*Pria pengertian nan sabar, suamiku, Eryck Yulianto, S.H., M.H.*

*Wanita tangguh dengan kesabaran tiada batas, ibunda, Hj. Atikah*

*Laki-Laki tegar nan sholeh, ayahanda, H. Usman Abadi*

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku**

- A'an Efendi. 2012. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*. Mandar Maju. Bandung.
- Abdurrahman.1995. Ilmu Hukum, *Teori Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Abrar Saleng. 2004. *Hukum Pertambangan*. UII Press. Yogyakarta.
- Adrian Sutedi. 2012. *Hukum Pertambangan*. Cetakan kedua. Sinar Grafika. Jakarta.
- Ahmad Redi. 2014. *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*. Cetakan I. Jakarta. Sinar Grafika.
- Akib. Muhammad. 2014. *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*. Jakarta. RajaGrafindo Persada.
- Agustino, Leo.2012. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*.CV AlfaBeta.Bandung.
- Aminuddin Limar. 2012. *Hak Menguasai Negara Privatisasi BUMN*. Kencana Prenada Media Grup. Jakarta.
- Anderson, James E. 1984. *Public Policy Making*.Holt,Rinehart and Winston.Newyork.
- Anderson. G. Espin. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford : Oxford University Press.
- Apeldoorn, L.J. Van.1958. *Pengantar Ilmu Hukum*. penerjemah Mr. Oetarid Sadino, Noordhoff Kolff. Jakarta.
- Asshaddiqie, Jimly dan Ali Safa'at. 2006.*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*.Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.Jakarta
- Attamimi, A. Hamid S.1993. *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 20September 1993.
- \_\_\_\_\_.2007*Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik. Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta. Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_. 1982. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan, dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang

Peraturan Perundang-undangan. Badan Pembinaan Hukum Nasional. Departemen Kehakiman. Jakarta,

\_\_\_\_\_.1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Universitas Indonesia.

Bagir Manan. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.

\_\_\_\_\_.1994. Hubungan Antar Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. Pusataka Sinar Harapan. Jakarta.

\_\_\_\_\_.2005. *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*. FH UII Press.

Bernandus Wibowo Suliantoro dan Caritas Woro Murdiati.2013. *Konsep Keadilan Sosial Yang Berwawasan Ekologis Menurut Vandana Shiva (kajian Dari Perspektif Etika Lingkungan)*. Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya. Yogyakarta.

Bethan, Syamuharya. 2008. *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Aktivitas Industri Nasional*. Alumni. Bandung.

Bruggink, J.J.H..1999. *Refleksi tentang Hukum*. Terjemahan Bernard Arief Sidharta. Citra Aditya Bhakti. Bandung.

Budi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan. Jakarta.

Budi Winarno. 2010. *Melawan Gurita Neoliberalisme*. Erlangga. Jakarta.

Castrilli, Joseph F. 1999. *Environmental Regulation of the Mining Industry in Canada an Update of Legal and Regulatory Requirements*.

Creswell, W. John. 2003. *Research Design*. California. Sage Publication.

Danusaputro, St. Munadjad. 1985. *Hukum Lingkungan Buku II: Nasional*. Binacipta. Bandung.

Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta : LP3ES.

Djajadiningrat, Sums T. 1997. *Pengantar Ekonomi Lingkungan*. Jakarta. LP3ES.

Djosutono.1982. *Hukum Tata Negara*, dihimpun Harun Al Rasid. Ghalia Ind. Jakarta.

Drupsteen. Th. G. 1978. *Nederlands Millieurecht in Kort Bestek*. 2e herziene druk. (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Drupsteen, Th. G./ C.J. Kleijs-Wijnobel. 1994. *Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata-Administrasi-dan Hukum Pidana*.



Dalam M.G. Faure, J.C. Oudijk, dan D. Scaffmeister. *Kekhawatiran Masa Kini Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan dalam Teori dan Praktek*. Terjemahan Tristam P. Moeliono. Citra Aditya Bakti. Bandung.

Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall International Englewood Cliffs. New Jersey.

Dye, Thomas.R. 1995. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall. New Jersey.

\_\_\_\_\_ and Harmaon zeigler. 1970. *The Irony of Democracy*. Wadsworth. California.

Djokosutono. 1982. *Hukum Tata Negara*, dihimpun Harun Al Rasid. Ghalia Ind. Jakarta.

Eko Handoyo, *Aspek Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jurnal. Unnes.ac.id/index.php/pandecta/article/view/1564/1744, diakses tanggal 12 Agustus 2016. 11.54 Wita.

Emil Salim. 1991. *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilan Puluhan)*. Artikel pada Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi). Jakarta. LP3ES.

Eulau, Heinz and Kenneth Prewitt. 1973. *Labyrinths of Democracy*. Bobbs-Merril. Indianapolis.

Easton, David. 1953. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Alfred A. Knopf, New York.

Fadli, Moh., Mukhlis, Mustafa Lutfi. 2016. *Hukum dan Kebijakan Lingkungan*. Jakarta. Cetakan I. Malang UB Press.

Fadjar, A. Mukhtie. 2005. *Tipe Negara Hukum*. Surabaya. Bayu Media.

Fahri Hamzah. 2007. *Negara, Badan Usaha Milik Negara dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta. Yayasan Paham Indonesia.

Ferretti, Anine. 1989. *Common Future*. Penerbit Pollution Probe. Toronto. Ontario.

Findley, Roger W. & Daniel A. Farber. 1988. *Environmental Law in A Nutshell*. (St. Paul Minn: West Publishing Co.

Francis Fukuyama. 2004. *State Building : Governance and World Order In The 21st Century*. A. Zaim Rofiqi. *Memperkuat Negara : Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Jakarta. 2005. Gramedia.

Friedmann, W. 1994. *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme, Filosofis & Problema Keadilan* (Susunan II). Jakarta. Manajemen PT. Raja Grafindo Persada.

Hadjon, M. Phillipus dan Tatiek Sri Djatmiati. 2005. *Argumentasi Hukum*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.

- Hamrat Hamid dan Bambang Pramudyanto. 2007. *Pengawasan Industri dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan*. Edisi I. Granit. Jakarta.
- Hanif Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta. Grasindo.
- Hans-Joachim, dalam A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Jakarta; Penerbit Buku Kompas, 2002.
- Hardjasoemantri. Koesnadi. 1989. *Hukum Tata Lingkungan*. Edisi Keenam. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Helmi. 2013. *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. Cetakan III. Sinar Grafika. Jakarta.
- Heinhard Steiger (et.al). 1980. *the Fundamental Right to Decent Environment*. Dalam Michael Bothe (project coordinator). *Trend in Environmental Policy and Law*. (Berlin: Erich Schmidt Verlag. 1
- Henry Campbell Black. 1990: *Black's Law Dictionary*. West Publishing.
- Husin, M. Harun. 1993. *Lingkungan Hidup, Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*. Bumi Aksara. Jakarta.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung. Alumni.
- I Gde Pantja Astawa. 2008. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung. Alumni
- Indrati S, Maria Farida.1998. *Ilmu Perundang-undangan Indonesia; dasar-dasar dan pembentukannya* .Kanisius.Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_.2007. *Ilmu Perundang-undangan: jenis fungsi dan Hierarki*.Kanisius.Yogyakarta.
- Indroharto. 1991. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. DKI Jakarta: sinar Harapan.
- Irawan Soejito. 1983. *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*. Bina Aksara. Jakarta.
- Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap tindakan Pemerintah*. Alumni. Bandung.
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi. 2011. *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*. UB Press. Malang.
- Jimly Asshiddiqie. *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Rajawali Pers. Jakarta. 2009. Hal.94.

- Katili, J.A. Biografi, *Sumber Alam Untuk Kesejahteraan dan Ketahanan Nasional Harta Bumi Indonesia*. Penerbit PT. Grasindo. 2007
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg. Russell & Russell, New York.
- \_\_\_\_\_. 1967. *Pure Theory Of Law, Translation from the Second (Revised And Enlarge)* Translated by Max Knight. University of California Press. Berkeley, Los Angeles, London.
- Keraf, A.Sonny. 2010. *Etika Lingkungan Hidup*. Kompas Media Nusantara. Jakarta
- Kusumaatmadja, Mochtar. 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (Kumpulan Tulisan)*. Editor H.R. Otje Salman & Eddy Damian. Alumni. Bandung.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1995. *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*. Binacipta. Bandung,
- Lal Kurukulasuriya and Nicholas A. Robinson. 2005. *Training Manual on International Enviromental Law*.
- Leyland, Peter dan Terry Woods. 1999. *Adminsitrativ Law*. Edisi ke-3. London: Blackstone Press Limited.
- Lotulung, Paulus Effendi. 1982. *Control Juridictionnel De L'Administration en Indonésie*. These University do Paris I. Panthoen-Sorbonne.
- Lubis, M. Solly. 1994. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*. Mandar Maju. Bandung.
- Makara, M. Taufik. 2011. *Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*. PT. Indeks. Jakarta.
- Mahadi. 2003. *Falsafah Hukum suatu pengantar*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Martanti, Baiq . 2009. *Etika Islam Terhadap Lingkungan Hidup (Tinjauan Filosofis)*. Tesis. Universitas Islam Negeri. Yogyakarta.
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Jakarta.
- Masri Singarimbuan dan Sofian Effendi. 1982. *Metode Penelitian Survey*. LP3ES. Jakarta.
- Maulana, Achmad. 2004. *Kamus Ilmiah Populer Lengkap*. Absolut. Yogyakarta.
- Migai Kaech dan Rose Mwebasa. 2010. *Enforcement of Environmental Crime Laws: a Fremework Training Manual For the Law Agencies*. Institute for Security Studies. Pretoria.
- Miriam Budiarto. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta. Pt. Gramedia.

- Muchsan. 1992. *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Muslimin, Amrah. 1985. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung. PT. Alumni.
- Mustamin Dg. Mattutu, dkk., 2004. *Mandat, Delegasi, Atribusi, dan Implementasinya di Indonesia*. Tim UII Press. Yogyakarta.
- Natabaya,HAS. 2006. *Sistem Perundang-undangan Indonesia*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta.
- Nellis Rondinelli and Cheema. 1984. *Desentralisation in Developing Countries*. World Bank.
- Ni'matul Huda. 2007. *Lembaga Negara Dalam Transisi Demokrasi*. UII Press. Yogyakarta.
- Ni'matul Huda dalam Muh. Fauzan. 2007. *Hukum Pemerintahan Daerah. Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. UII Press. Yogyakarta.
- Nirmala Sari.2011. *Mediasi Penal Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Lingkungan Hidup Di Luar Pengadilan*.Disertasi. Universitas Diponegoro.Semarang.
- Notonegoro. 2007. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Pancoran Tujuh. Jakarta.
- Otto Soemarwoto. 2001. *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Paimin Napitupulu. 2005. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR: Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*. Bandung. Alumni.
- Parson, Wayne.2005.*Public Policy*. Rajawali Press. Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.
- Prins, W.F. dan R. Kosim Adisapoetro. 1978. *Pengantar Ilmu Hukum Adminsitrasi Negara*. Pradnya Paramita. Jakarta. 1978.
- Ripley, Randall B.1985. *Policy Analysis in Political Science*.Nelson-Hall Publiser,Chicago
- Rofiqi, A. Zaim. 2005. *Memperkuat Negara : Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Jakarta. Gramedia.
- Russel, Bertrand.*Sejarah Filsafat Barat* diterjemahkan oleh Sigit Jatmiko, dkk. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

- Rachmad Safa'at. 2013. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan*. Malang. Universitas Brawijaya Press (UB Press).
- Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Mendudukan Undang-Undang Dasar, Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum*. Semarang. Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi di Daerah*. Pt. Raja Grafindo Persada. Bandung.
- Rodiyah. 2015. *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia (Perspektif UU No. 23 Tahun 2014 Berbasis Pada Efektifitas Pemerintahan yang Mensejahterakan)*. Thafa Media . Yogyakarta.
- Safri Nugraha, et al. 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi kedua. Jakarta: Center for Law and Good Governance Studies. FHUI.
- Salim HS. 2014. *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Samekto, FX. Adji, Suteki, Ani Purwanti. 2015. *Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia*. Thafa Media. Yogyakarta.
- Santosa, Mas Achmad. 2014. *Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah*. Disertasi. Universitas Indonesia. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Greener Constitution: Solusi Strategis Pengarusutamaan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*. Makalah, Materi Amandemen UUD Negara RI 1945. 2009.
- Sembiring, Raynaldo, dkk. 2014. *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Edisi Pertama)*. Jakarta. Indonesian Center for Environmental Law (ICEL).
- Setyono, Prabang. 2011. *Etika, Moral, dan Bunuh Diri Lingkungan dalam Perspektif Ekologi (Solusi Berbasis Environmental Insight Quotient)*. UPT Penerbitan dan Pencetakan UNS (UNS Press) dan Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Sidharta, Bernard Arief. 2000. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Mandar Maju, Bandung.
- Silalahi, M. Daud & Kristianto, P.H. 2015. *Hukum Lingkungan dalam Perkembangannya di Indonesia*. Keni Media. Bandung.
- Spelt, N. dan J.B.J.M. ten Berge. *Pengantar Hukum Perizinan*. Penyunting Phillipus M. Hadjon. Utrecht. 1991.

- Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka.1989. *Perihal Kaidah Hukum*. Citra Aditya Bakti.Bandung.
- Soedjono D. 1979. *Pengamanan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri*. Alumni. Bandung.
- Stroink, F.A.M. dan J.G.Steenbeek. 1985: *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht*. Den Rijn : Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Subarsono, AG. 2011. *Analisis Kebijakan Publik;Konsep,Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar.Yogyakarta.
- Sujanto. 1996. *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*. Sinar Grafika.
- Susanto. F. Anton. 2007. *Hukum dari Cosilence Menuju Paradigma Hukum Konstruktif Transgresif*. Bandung: Refika Aditama.
- Soetandyo Wignjosoebroto. 2002. *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Huma. Jakarta.
- Syamsuddin, Aziz. 2011. *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Syafrudin, Ateng. 2003. *Pengurusan Perizinan (Licensing Handling)*. Bandung. St. Aloysius.
- Tahir Ansyari, Muhammad 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Takdir Rahmadi. 2013. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Ten Berge, J.B.J.M. 1994. *Recent Development in General Adminsitrative Law in the Nederlands*. Utrecht.
- Tjandra, W. Riawan. 2008. *Hukum Adminsitrasi Negara*. Yogyakarta. Universitas Atmajaya Yogyakarta.
- Timm, Roger E. 2003. *Dampak Ekologis Teologi Penciptaan Menurut Islam, dalam Agama, Filsafat dan Lingkungan Hidup*. Kanisius.Yogyakarta.
- Tri Haryati. 2015. *Era Baru Hukum Pertambangan di Bawah rezim UU No. 4 Tahun 2009*. Jakarta. Penerbit: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Utrecht, E. 1966. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*.Ichtiar. Jakarta.
- Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. *Teori Keadilan*. 2010. *Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Van Wijn, Wilem Konijnenbelt. 1994. *Hoffdstukken van Administratief Recht*. Utrecht: Uitgeverij Lemma Bv.

Walhi.2014. *Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI 2014*, Jakarta.

Wiser,M. Glen dan Daniel B. Magraw, Jr. 2005. *Principle and Approach of Sustainable Development and Chemicals Management for Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM)*. Center for International Environmental Law (CIEL).

Wignyosoebroto, Soetandyo.2002. *Hukum Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. (Ed) Ildhal Kasim dkk. ELSAM dan Huma, Jakarta.

WU Jin Song. 2010. *Analysis on the Function of Administrative Law Enforcement Interpretation in China*. Canadian Social Science. Vol. 6 No.2.

Zainal Abidin Ahmad. 1975. *Konsepsi Negara Bermoral Menurut Imam Ghozali*. Bulan Bintang. Jakarta.

**Hasil Penelitian, Jurnal, Naskah Akademik, Prosiding, Makalah, dan Media massa,**

A'an Efendi, Tentang penegakan hukum lingkungan baca lebih lanjut A'an Efendi. *Penyelesaian Kasus Pencemaran dari Aspek Hukum Lingkungan (The Settlement of Environmental Pollution from Environmental Law Aspect)*. Jurnal Risalah hukum. Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Samarinda. 2011.

A'an Efendi. *Pengelolaan Lingkungan Pertambangan dan Implikasi Yuridis dari Aspek Hukum Lingkungan*. Tesis. Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya. 2007.

A'an Efendi. *Prinsip-Prinsip Pengelolaan Pertambangan Berbasis Lingkungan Berdasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jurnal Konstitusi. PKHK. Universitas Janabadra kerja sama dengan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Vol. 1. No. 1. November 2012.

Edi Suharto. 2001. *Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan*, dalam <http://www.Policy.hu/suharto>.

Emil Salim. 1991. *Pembangunan Berkelanjutan (Strategi Alternatif dalam Pembangunan Dekade Sembilanpuluhan)*. Artikel pada Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi). Jakarta. LP3ES.

Etzioni, Amitai. 1967. *Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision Making*. Public Administration Review. Vol. 25.No.5. American Society for Public Administration. Hal. 389-390

- Fenty U. Puluhuwa. Disertasi. *Pengawasan Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Pada Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*. Univ. Negeri Gorontalo. 2011.
- Franki Butar-Butar. *Penegakan Hukum Lingkungan di bidang Pertambangan*. Disertasi. Universitas Gajah Mada. 2010.
- Ronny Adrie Maramis. *Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan dalam Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara*. Disertasi. Universitas Hasanuddin. Makasar. 2013.
- Syaifudin. 2012. *Asas Keseimbangan dalam Perjanjian Kerjasama Penambangan Batubara*. Disertasi Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
- Hadjon, M. Philipus. 1994. *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, dalam *Yuridika Jurnal Hukum Universitas Airlangga Surabaya*, No. 6 Tahun IX, November-Desember 1994, Hal. 1.
- \_\_\_\_\_. 1997: *Tentang Wewenang*. Yuridika No. 5&6 Tahun XII.
- \_\_\_\_\_. 1996. Makalah: *Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi*. Semiloka Penegakan Hukum Lingkungan, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) Universitas Airlangga- bekerjasama dengan BAPPEDA Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur, Surabaya. 28 Oktober.
- Hamid, A. Attamimi S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Universitas Indonesia.
- IUCN Environmental Law Programme. *Draft International Covenant on Environmental and Development*.
- Irwandy Arif. 2009. *Peran Industri Pertambangan Saat Ini Terhadap Pembangunan Nasional dan Daerah*. Makalah. Seminar Pertambangan di Universitas Muhammadiyah Mataram.
- Istislam. 2012. *Sanksi Paksaan Pemerintah Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Disertasi. Universitas Airlangga. Surabaya.
- I Made Arya Utama. 2006. *Sistem hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Hidup dalam Mewujudkan Pembangunan Daerah yang Berkelanjutan (Studi Terhadap Pemerintah di wilayah Pemerintah Propinsi Bali)*. Disertasi. Program Pascasarjana. Unpad. Bandung.
- Jan Michiel Otto, Suzanne Stoter, Julia Arnscheidt and Win Oorsterveld. *Legislative Theory to Improve Law and Development Projects*, dalam *Jurnal Regel Mat*. Vol. 2004/4.



- Jazim Hamidi. *Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jurnal Konstitusi. Vol.3 Nomor 1. Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. Pebruari 2006.
- Jimly Asshiddiqie. 2000. *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*. Makalah. Lokakarya Anggota DPRD se Indonesia. Jakarta
- Jurnal Dinamika Hukum. Vol. 11 No. 2. 2 Mei 2011. Akses Internet tanggal 15 Januari 2016.
- Lukman Hakim. 2009 *Eksistensi Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Disertasi. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Machmud Azis. 2006. *Aspek Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Konstitusi. Volume 3 Nomor 3. September 2006. Jakarta. Mahkamah Konstitusi.
- Marcus Likman. *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi hukum Tertulis Nasional*. Disertasi. Pascasarjana Universitas Padjajaran. Bandung.
- Mas Achmad Santosa. "Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah". Disertasi. Universitas Indonesia. Jakarta. 2014.
- Muhammad Akib. *Wewenang Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah*. Jurnal Media Hukum UMY, Vol. 19 No. 2. Desember 2012.
- Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.
- Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Nirmala Sari. 2011. "Mediasi Penal Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Lingkungan Hidup Di Luar Pengadilan". Disertasi. Universitas Diponegoro. Semarang.
- Palmer, Clare dan Mauro Grün, et.al. 2008 "Environmental Ethics", Stanford Encyclopedia of Philosophy, First published Mon Jun 3, 2002; substantive revision Thu Jan 3, 2008, <http://plato.stanford.edu/entries/ethics-environmental/> diakses tanggal 25 Februari 2015.

- Priyo Pamungkas Kustiadi. *Media Communication and Outreach Jaringan Advokasi Tambang (Jatam)*. Jakarta. 28 September 2012.
- Rakernas dan Deklarasi Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Akibat Pertambangan. Jakarta. 7 Desember 2015.
- Ronny Adrie Maramis. *Tanggung Jawab Pemulihan Lingkungan dalam Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara*. Disertasi. Universitas Hasanuddin. Makasar. 2013.
- Samekto, F.X. Adjie. 2004. *Keterkaitan Kapitalisme dengan Konsep Pembangunan Berkelanjutan dan Implementasi Konvensi Keanekaragaman Hayati dalam Studi Ilmu Hukum Kritis*. Disertasi. PPS Undip. Semarang.
- Siti Sundari rangkuti. *Analysis UUPLH-1997 (Analysis of EMA-1997)*. Penataran Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, Eks Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 9-14 Pebruari 1998.
- Sujamto. *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*. Sinar Grafika. 1996.
- Supriadi. *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*. Edisi 2. Jakarta. Sinar Grafika. 2011.
- Soetandyo Wignyosoebroto.t.t., *Mengkaji dan Meneliti Hukum Dalam Konsepnya Sebagai Realitas Sosial*. Artikel.
- Syaifudin. 2012. *Asas Keseimbangan dalam Perjanjian Kerjasama Penambangan Batubara*. Disertasi Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
- Tatiek Sri Djatmiati. *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*. 2004. Disertasi. Universitas Airlangga. Surabaya.
- Tutik, Titik Triwulan. 2012. *Hakikat Keilmuan Ilmu Hukum Ditinjau Dari Sudut Filsafat Ilmu Dan Teori Ilmu Hukum dalam Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada*. Volume 24. Nomor 3, Oktober 2012, Hal. 444-457

### **Artikel Internet**

<http://www.greenpeace.org/seasia/id/campaigns/melindungi-hutan-alam-terakhir/hutan-dan-perubahan-iklim/>.

<http://news.okezone.com/read/2014/02/11/337/938956/walhi-bencana-di-indonesia-akibat-kerusakan-lingkungan>

<https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/mengkaji-dan-meneliti-hukum-dalam-konsepnya-sebagai-realitas-sosial/>

<https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/mengkaji-dan-meneliti-hukum-dalam-konsepnya-sebagai-realitas-sosial/> diakses tanggal 24 Mei 2016

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=1142#.VcmPNXHtlHw>

[www.Google.Com](http://www.Google.Com). Tribun News, 14 Oktober 2014.

[www.wikipedia.org.Vitzhaw.PengertianKoordinasi](http://www.wikipedia.org.Vitzhaw.PengertianKoordinasi). Diakses tanggal 29 Agustus 2016.

***Peraturan Perundang-undangan, Instrumen Nasional dan Internasional serta Putusan Pengadilan :***

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Perubahan keempat

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);

UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888);

UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Keanekaragaman Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 187);

UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377);

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan Kyoto Protokol;

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);

UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130, Tambahan lembaran Negara Nomor 5432);

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999

Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3838);

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4374);

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48);

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukkan dan Fungsi Kawasan Hutan'(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5097);

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5110);

Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5111);

Peraturan Pemerintah RI Nomor 55 tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5142);

Peraturan Pemerintah RI Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5172);

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5282);

Peraturan pemerintah Nomor Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang tata Cara Perubahan Peruntukkan dan Fungsi Kawasan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5324);

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5285);

- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5489);
- Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 07 Tahun 2001 tentang Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah;
- Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 56 Tahun 2002 tentang Pedoman Umum Pengawasan Penataan Lingkungan Hidup;
- Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 57 Tahun 2002 tentang Tata Kerja Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup di Kementerian Lingkungan Hidup;
- Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 58 Tahun 2002 tentang Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup di Propinsi/ Kabupaten/ Kota.
- Peraturan MENLH Nomor 08 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup;
- Peraturan MENLH Nomor 11 Tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan/ atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup;
- Peraturan MENLH Nomor 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Penentuan Daya Dukung Lingkungan Hidup dalam Penataan Ruang;
- Peraturan MENLH Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Komisi Penilai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup Daerah;
- Peraturan MENLH Nomor 9 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengaduan dan Penanganan Pengaduan Akibat Dugaan Pencemaran dan/ atau Kerusakan Lingkungan Hidup;
- Peraturan MENLH Nomor 14 Tahun 2010 tentang Dokumen Lingkungan Hidup bagi Usaha dan/ atau Kegiatan yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/ atau Kegiatan;
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 18 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 552) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Negara Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 22 Tahun 2013 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1022);
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 408) tentang Jenis Rencana Usaha dan/ atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Analisa Mengenai Dampak Lingkungan Hidup

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 02 Tahun 2013 tentang Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 78);

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 07 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang pada kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Brepublik Indonesia Tahun 2014 Nomor 274).

*The Basic Act for Environmental Pollution Control (Kogai Taisaku Kihon-ho)*

*The Nature Conservancy Act (Naturvårdslag)*

*The Environment Protection Act" (Miljöskyddslag)*

*The National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA) (USA)*

Instrumen internasional, antara lain;

IUCN Environmental Law Programme. *Draft International Covenant on Environmental and Development.*

United Nations, *UN Documents Gthering a body of global agreements, Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development From A/42/427.* Our Common Future: Report of The World Commission on Environment and Development.

*Charter of United Nations;*

*Stockholm Declaration on Human Environment 1972;*

*United Nations Convention on Biological Diversity (UNCBD);*

*United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC);*

*United Nations Convention on Biological Diversity/UNCBD).*