

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

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.¹ Dengan “pengakuan” ini pemerintah bersepakat bahwa negara ini 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 :

¹ Diakui dalam Buku I Agenda Pembangunan Nasional tersebut bahwa “hingga saat ini negara tidak mampu memanfaatkan kandungan kekayaan alam yang sangat besar, baik yang mewujud (*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.

*“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”.*²

(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 beban yang melebihi kapasitas lingkungan hidup untuk menerimanya.³ Tindakan pencegahan adalah lebih murah dibandingkan dengan tindakan perbaikan, baik dilihat dari aspek ekonomi maupun sosial.⁴

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”*.⁵ Lebih tegasnya bahwa dalam pembangunan berkelanjutan yang menjadi nomor satu adalah mencegah terjadinya sengketa dan bukan menyelesaikan sengketa.⁶ Prinsip pencegahan mensyaratkan bahwa aktivitas yang akan dilakukan atau

² 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.

³ 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.

⁴ 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 Februari 1998.

⁵ *Ibid.*

⁶ A'an Efendi. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*. Mandar Maju. Bandung. 2012. Hal. 9.

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.⁷

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 lebih mudah dibandingkan menanggulangi.⁸ 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.⁹ Upaya penegakan hukum lingkungan mestinya baru didayagunakan ketika upaya pencegahan pencemaran lingkungan hidup tidak berjalan efektif.¹⁰

Fungsi preventif dari kegiatan usaha yang bersinggungan dengan lingkungan hidup diwujudkan dalam bentuk pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang berwenang di bidang pengawasan lingkungan hidup. Menurut George R. Terry, pengawasan adalah "*Control is to determine what is a*

⁷ Maurice Sunkin, David M. Ong, and Robert

⁸ Dasar Pertimbangan huruf (A) Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 148 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pembentukan Kelembagaan Lingkungan Hidup.

⁹ IUCN Environmental Law Programme. *Draft International Covenant on Environmental and Development*. Hal. 3.

¹⁰ 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.

complished result in keeping with the plan”, sedangkan Newman berpendapat bahwa pengawasan adalah “*Control is assurance that the performance conform to plan*”.¹¹ Kedua pendapat tersebut memberikan pengertian bahwa pengawasan dititik beratkan pada 2 (dua) hal, yakni pada proses awal pelaksanaan kegiatan dan pada tahap evaluasi serta koreksi terhadap pelaksanaan kegiatan. Pengertian tersebut sesuai dengan isi dalam Penjelasan umum UUPPLH angka 5 yang menyebutkan bahwa “Upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan”. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi”. Upaya represif yang dimaksud selanjutnya disebutkan dengan mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana. Dalam kaitannya dengan pencegahan terjadinya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup, pemerintah wajib melaksanakan pengawasan terhadap lingkungan hidup.

Pasal 71 UUPPLH mengatur:

- (1) Menteri, Gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Selanjutnya dalam Pasal 72 UUPPLH mengatur tentang pengawasan terhadap izin lingkungan, yakni:

Menteri, Gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

¹¹ Sujamto. Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia. Sinar Grafika. 1996. Hal. 20

Meskipun pasal tentang pengawasan telah diatur, akan tetapi definisi tentang pengawasan sendiri tidak dimuat di dalam Ketentuan Umum UUPPLH, maupun pasal lain di dalamnya yang khusus mengatur tentang pengawasan. Definisi tentang Pengawasan lingkungan hidup dimaknai secara terminologi dalam Keputusan Menteri Lingkungan Hidup RI Nomor 7 Tahun 2001 tentang Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup yang masih mengacu kepada UU lingkungan hidup sebelum UUPPLH, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997¹² tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya ditulis UUPLH). Dalam UUPLH, pengawasan lingkungan hidup didefinisikan sebagai rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan/ atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah untuk mengetahui, memastikan, dan menetapkan tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. termasuk di dalam pengawasan tersebut adalah terhadap ketaatan yang diatur dalam perizinan maupun dalam dokumen Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) atau Upaya Pengelolaan Lingkungan (UPL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL).¹³

Sebagai langkah preventif dalam pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan, pengawasan yang dilakukan oleh pengawas lingkungan terbagi dalam 2 (dua) tipe, yaitu pengawasan rutin dan pengawasan mendadak (sidak). Pengawasan rutin dilakukan secara kontinyu dengan interval waktu tertentu dan biasanya dilakukan pada kondisi usaha dan/ atau kegiatan yang sudah stabil. Sedangkan pengawasan yang bersifat mendadak (*incognito*) pada

¹² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699.

¹³ Hamrat Hamid dan Bambang Pramudyanto. *Pengawasan Industri dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan*. Edisi I. Granit. Jakarta. 2007. Hal. 21-22

umumnya dilaksanakan pada usaha/ kegiatan yang sedang bermasalah, terutama apabila ada laporan/ pengaduan dari masyarakat.¹⁴

Kewajiban melaksanakan pengawasan tersebut merupakan kewajiban pemerintah atau pemerintah daerah sebagai pelaksanaan dari asas tanggung jawab negara¹⁵ dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yang merupakan implementasi dari Hak Penguasaan Negara atas bumi, air dan kekayaan alam. Sehingga di dalam Pasal 112 UUPPLH menegaskan bahwa setiap pejabat berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasal 72, yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak lima ratus juta rupiah.

Apabila berbicara mengenai konsep pengawasan lingkungan hidup yang diatur dalam UUPPLH, patut dicermati bahwa ruang lingkup yang menjadi obyek pengawasan tersebut seolah mencakup 2 (dua) bidang. Di satu sisi, pada Pasal 71 UUPPLH menyatakan bahwa Menteri, Gubernur, Bupati/ Walikota berkewajiban melakukan pengawasan akan ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Di sisi lainnya pada Pasal 72 UUPPLH menyebutkan bahwa pengawasan dilakukan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

¹⁴ Wawancara dengan Erwin Suprayanto, Staf Bidang Pengawasan Lingkungan, Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Kalimantan Selatan. Rabu 30 Desember 2015.

¹⁵ Pasal 2 huruf a UUPPLH : Yang dimaksud "asas tanggung jawab negara" adalah:...c.negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumebr daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup.

Secara normatif, kewajiban Menteri, Gubernur, Bupati/ walikota untuk melaksanakan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup mengandung makna pengawasan dilaksanakan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/ walikota terhadap setiap usaha dan/ atau kegiatan yang berkaitan dengan lingkungan hidup atas peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang kegiatan tersebut. Sedangkan pengawasan terhadap izin lingkungan secara konkrit dimaknai sebagai ketaatan penanggung jawab usaha terhadap pengelolaan lingkungan hidup dalam kegiatan/ usahanya, atau dengan kata lain ketaatan penanggung jawab usaha terhadap Amdal atau UKL-UPL yang telah dibuat sebagai syarat terbitnya izin lingkungan.

Pengawasan pengelolaan lingkungan hidup adalah konsekuensi dari izin yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Drupsteen¹⁶ mengatakan bahwa 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 perusakan lingkungan hidup. Untuk menjamin ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan maka diperlukan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang mengeluarkan izin lingkungan tersebut.

¹⁶ Lihat Siti Sundari Rangkuti. Hukum Lingkungan dan.... *Op. Cit.* Hlm. 146

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 yang menjadi obyek pengawasan, 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-masing sektor SDA tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan sektoral sehingga mengandung norma hukum yang bersifat sektoral.¹⁷

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. Pengawasan merupakan konsekuensi dari diterbitkannya Izin Usaha, setelah penanggung jawab usaha mendapatkan izin lingkungan. Pengawasan pada dasarnya dilakukan sebagai upaya preventif apakah kegiatan pertambangan telah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada. Pasal 141 ayat (1) UU Minerba mengatur bahwa salah satu

¹⁷ Muhammad Akib. *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*. Jakarta. RajaGrafindo Persada. 2014. Hal. 77.

elemen yang wajib diawasi oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah adalah pengelolaan lingkungan hidup.¹⁸ Pengawasan tersebut dilakukan oleh inspektur tambang terhadap pemegang IUP, IPR, atau IUPK, sesuai dengan kewenangannya.¹⁹ UU Minerba ini sendiri tidak memberikan penjelasan lebih lanjut makna dari pengawasan pengelolaan lingkungan yang dimaksud dalam pasal 141 huruf (h) tersebut.

Pengaturan lebih lanjut tentang pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara ini terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010²⁰ tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, yang merupakan peraturan pelaksana dari pasal 141-145 UU Minerba. Dalam Pasal 16 huruf (h) PP tersebut menyebutkan bahwa salah satu elemen dari kegiatan usaha pertambangan yang wajib diawasi adalah pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang.

Apabila merujuk kepada pengertian lingkungan hidup sebagaimana dikonsepsikan dalam Pasal 1 angka 1 UUPPLH,²¹ 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, salah satunya adalah pengaturan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara.

Meskipun pasal tentang pengawasan telah diatur dalam UUPPLH, akan tetapi definisi tentang pengawasan sendiri tidak dimuat di dalam Ketentuan Umum UUPPLH, maupun pasal lain di dalamnya yang khusus mengatur tentang

¹⁸ Pasal 141 huruf (h) UU Nomor 4 Tahun 2009 Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157 tentang Mineral dan Batubara

¹⁹ Pasal 140 UU Minerba.

²⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 2010.

²¹ 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".

pengawasan. Definisi tentang Pengawasan lingkungan hidup dimaknai secara terminologi dalam Keputusan Menteri Lingkungan Hidup RI Nomor 7 Tahun 2001 tentang Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup, yang masih mengacu kepada UU lingkungan hidup sebelum UUPPLH, yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dimana pengawasan lingkungan hidup didefinisikan sebagai rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan/ atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah untuk mengetahui, memastikan, dan menetapkan tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Termasuk di dalam pengawasan tersebut adalah terhadap ketaatan yang diatur dalam perizinan maupun dalam dokumen Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) atau Upaya Pengelolaan Lingkungan (UPL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL).²²

Selanjutnya UUPPLH mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah (PP) untuk mengatur tata cara pelaksanaan pengawasan dan ketentuan pembentukan pejabat pengawas lingkungan²³, yang sampai saat disertasi ini dibuat pemerintah masih abai untuk membuatnya. Peraturan pemerintah terkait yang ada yaitu PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 33 dan 34 UUPPLH, yang secara spesifik mengatur tentang dua instrumen perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu instrumen kajian lingkungan hidup (dalam bentuk Amdal dan UKL-UPL) serta instrumen izin lingkungan. Namun, PP

²² Hamrat Hamid dan Bambang Pramudyanto. *Pengawasan Industri dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan*. Edisi I. Granit. Jakarta. 2007. Hal. 21-22

²³ Pasal 75 UUPPLH : “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan pejabat pengawas lingkungan hidup dan tata cara pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 71 ayat (3), Pasal 73, dan Pasal 74 diatur dalam Peraturan Pemerintah”.

ini tidak mengatur lebih lanjut tentang tata cara pengawasan terhadap instrumen yang diaturnya.

Instrumen yuridis pengawasan yang menjadi pedoman Badan Lingkungan Hidup Daerah dalam melaksanakan pengawasan yang saat ini digunakan adalah Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 56 Tahun 2002 tentang Pedoman Umum Pengawasan Panataan Lingkungan Hidup Bagi Pejabat Pengawas, yang masih mengacu kepada UUPLH-1997. Spirit yang dikandung oleh UUPLH-1997 berbeda dengan UUPPLH-2009, . dimana perbedaan ini dijelaskan dalam Penjelasan Umum UUPPLH sebagai berikut:

“Perbedaan mendasar antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-undang ini adalah adanya penguatan yang terdapat dalam undang-undang ini tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan”.²⁴

Jika ditinjau secara khusus dari segi pasal yang mengatur tentang pengawasan, maka terdapat 2 (dua) perbedaan penting antara UUPLH 1997 dengan UUPPLH 2009, yaitu : *pertama*, pada Pasal 23 UUPLH mengatur tentang kewenangan kelembagaan yang melaksanakan pengawasan adalah BAPEDAL, sedangkan UUPPLH menentukan bahwa yang berwenang di tingkat pusat untuk melakukan pengawasan adalah Kementerian Lingkungan Hidup (sekarang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan²⁵) sedangkan BAPEDAL diintegrasikan ke dalamnya. *Kedua*, mekanisme pengawasan yang diatur dalam UUPLH 1997 satu jalur, sedangkan UUPPLH 2009 memberlakukan mekanisme pengawasan dua jalur. Mekanisme pengawasan dua jalur pada prinsipnya adalah Gubernur dan Bupati/ Walikota berwenang melakukan

²⁴ Penjelasan Umum UUPPLH angka (7).

²⁵ Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2015 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

pengawasan lingkungan hidup sesuai dengan lingkup kewenangan masing-masing, akan tetapi jika kewenangan tersebut tidak dilaksanakan sehingga terjadi “pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan dan pengelolaan lingkungan hidup,” Menteri Lingkungan Hidup dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha/ kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah.²⁶ Pemberlakuan pengawasan jalur kedua oleh Kementerian Lingkungan Hidup terhadap kegiatan usaha yang izin lingkungannya diterbitkan oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota dilatar belakangi oleh fakta bahwa Gubernur atau Bupati/ Walikota seringkali tidak menggunakan kewenangannya sebagaimana mestinya terhadap kegiatan usaha, sehingga terjadi toleransi yang berlebihan terhadap pelanggaran hukum lingkungan administrasi.²⁷

Pasal 73 UUPPLH menjadi fakta, bahwa secara nasional, ada permasalahan dalam pelaksanaan pengawasan lingkungan hidup. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan dari Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Selatan yang menyatakan bahwa pengawasan izin lingkungan yang dilaksanakan oleh Dinas Lingkungan Hidup Daerah (selanjutnya ditulis DLHD) Provinsi berjalan kurang efektif karena berbagai indikator seperti : (1) kurangnya tenaga pengawas, (2) informasi yang minim dari daerah kabupaten/ kota berkaitan dengan izin lingkungan dan ketaatan usaha/ kegiatan yang wajib Amdal atau UKL/ UPL, (3) kurang taatnya laporan dari penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan akan pengelolaan lingkungan yang dilakukan, (4) perbedaan pemaknaan konsep pengawasan antara pihak instansi sektoral, dalam hal ini

²⁶ Pasal 73 UUPPLH menyatakan: “Menteri dapat melakukan pengawasan terhadap penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.”

²⁷ Lihat Takdir Rahmadi. Hukum Lingkungan di Indonesia. RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2013. Hal.210.

DLHD, dengan Dinas Pertambangan Energi dan Mineral (selanjutnya ditulis Distamben) adalah karena tidak terintegrasinya pengaturan pengawasan lingkungan; dan (5) terjadinya tumpang tindih pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan, yakni antara pejabat pengawas lingkungan hidup dengan inspektur tambang.

Pihak Distamben sendiri menyatakan bahwa pelaksanaan pengawasan lingkungan terhadap kegiatan pertambangan batubara yang dilaksanakan masih bersifat sektoral. Kasi Pembinaan Usaha Pertambangan dan salah satu instruktur tambang pada Distamben Provinsi Kalimantan Selatan menyatakan bahwa dalam hal pelaksanaan pengawasan lingkungan, pihak Distamben selama ini tidak berkoordinasi dengan pihak Badan Lingkungan Hidup Daerah karena terdapat instrumen hukum yang berbeda terhadap pengaturan mekanisme pengawasan yang dilaksanakan oleh Distamben dengan DLHD.²⁸ Koordinasi antar sektor DLHD dan Distamben hanya terbatas pada pembahasan AMDAL. Pengawasan yang dilakukan oleh pihak Distamben, dalam hal ini dilakukan oleh Inspektur Tambang, dilakukan pada saat kegiatan pertambangan sudah berlangsung. Fakta tersebut menunjukkan bahwa pada instansi sektoral, konsep pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dimaknai sendiri-sendiri karena belum adanya norma hukum yang secara terpadu mengatur pengawasan antar instansi sektoral yang berkewajiban melaksanakan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup. Padahal apabila merujuk kepada Pasal 1 angka 1 UUPPLH yang memuat tentang definisi lingkungan hidup²⁹, maka sektor pertambangan merupakan salah satu bidang yang menjadi bagian dari lingkungan hidup.

²⁸ Wawancara dengan Anisa Fitri Nasution. Inspektur Tambang Distamben Provinsi Kalimantan Selatan. Rabu, 6 Januari 2016.

²⁹ Pasal 1 angka 1 UUPPLH : 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.

Pengaturan pengawasan yang tidak terpadu juga menyebabkan lemahnya koordinasi antar instansi sektoral. Padahal koordinasi sangat penting dilakukan untuk mengetahui keadaan lingkungan yang selalu berubah. Salah satu contoh kurangnya koordinasi adalah bahwa masih ada IUP yang diterbitkan tanpa terlebih dahulu memenuhi persyaratan izin lingkungan, atau IUP terbit pada saat izin lingkungan masih dalam proses pembuatan.³⁰

Pengawasan lingkungan hidup mengalami permasalahan dalam pengaturan kewenangan kelembagaan. Dalam 1 (satu) kegiatan dan/ atau usaha pertambangan batubara yang letaknya di propinsi atau kabupaten/ kota, terdapat 2 (dua) kelembagaan dalam lingkup yang berbeda mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Permasalahan selanjutnya adalah perbedaan pejabat pelaksana pengawas lingkungan hidup, dimana dalam pengelolaan pertambangan batubara sebagai bagian yang tak terpisahkan dari lingkungan hidup, UUPPLH menetapkan bahwa pelaksana dari pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan maupun ketaatan terhadap izin lingkungan adalah pejabat pengawas lingkungan hidup.³¹ Akan tetapi secara sektoral, UU Minerba menetapkan bahwa pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup

Unsur-unsur lingkungan hidup terdiri atas sumber daya hayati dan non hayati. Sumber daya alam hayati merupakan unsur-unsur di alam yang terdiri atas SDA nabati dan SDA hewani. Sedangkan SDA non hayati adalah unsur-unsur di alam yang bermanfaat dan berpengaruh dalam kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya, seperti tanah, air, udara, sinar matahari dan bahan tambang, tentunya termasuk bahan tambang batubara.

³⁰ Jurnal Dinamika Hukum. Vol. 11 No. 2. 2 Mei 2011. Akses Internet tanggal 15 Januari 2016.

³¹ Pasal 71 ayat (3) : “dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.”

dilaksanakan oleh inspektur tambang.³² Dalam hukum administrasi negara dikenal prinsip, bahwa setiap pejabat yang berwenang mengeluarkan izin, maka memiliki kewajiban untuk mengawasi ketaatan pemegang izin tersebut.

Secara konseptual, hakikatnya konsep pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang melibatkan instansi-instansi sektoral ini dirumuskan secara jelas dan terpadu dalam undang-undang yang mengaturnya, terutama dalam UUPPLH sebagai "*umbrella act*" bagi undang-undang sektor lainnya, seperti UU Minerba. Pertambangan batubara sebagai salah satu kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 secara horisontal tidak boleh bertentangan dengan UUPPLH sebagai "*umbrella act*".³³ Menurut Katili³⁴, "Sumber daya alam yang berbeda, kebijakan pengelolannya secara terpisah namun keaneka ragaman sumber daya alam itu harus dipertimbangkan dalam merumuskan kebijakan yang terpadu dan menyeluruh, termasuk dalam melaksanakan pengawasan yang melibatkan instansi sektor."

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".³⁵ Dalam konteks pengawasan pertambangan batubara, maka unsur dan komponen yang terkait di dalamnya adalah instansi sektoral, sedangkan produk yang dikeluarkan yaitu perizinan, baik izin lingkungan maupun izin usaha, yang

³² Pasal 141 ayat (2) : pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, dan huruf l dilakukan oleh inspektur tambang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

(huruf h yang dimaksud adalah pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang)

³³ Pasal 5 huruf (c) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan.

³⁴ Sumber Alam Untuk Kesejahteraan dan Ketahanan Nasional, dalam buku Biografi Prof. J.A. Katili; Harta Bumi Indonesia. Penerbit PT. Grasindo. 2007

³⁵ Penjelasan Umum Pasal 2 huruf (d) UUPPLH.

merupakan obyek pengawasan. Komponen lain yang terlibat dalam pengawasan adalah masyarakat dan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan. Sinergitas antara komponen-komponen yang terkait dalam pengawasan tersebut hakikatnya diatur secara yuridis, sehingga tujuan pengawasan sebagai pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dapat tercapai.

Dalam Penjelasan Umum UUPPLH angka (5) menyatakan bahwa upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dari konten Penjelasan Umum tersebut, tergambar bahwa pengawasan menempati kedudukan yang sama pentingnya dengan perizinan sebagai elemen dalam pencegahan terjadinya kerusakan dan/ atau pencemaran lingkungan. Rumusan pengawasan sebagai salah satu instrumen pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan sendiri tidak ditemukan dalam Ketentuan Umum UUPPLH, sedangkan rumusan perizinan (izin lingkungan dan izin usaha) dimuat dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka (35) dan angka (36). Padahal dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan, salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah “asas kejelasan rumusan”³⁶. Dalam Penjelasan Pasal demi pasal UU Nomor 12 Tahun 2011, asas kejelasan rumusan dimaksudkan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Artinya dengan rumusan yang jelas dan terpadu (terintegrasi) tentang konsep pengawasan lingkungan hidup yang

³⁶ Pasal 5 huruf (f) UU Nomor 12 Tahun 2011 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dilaksanakan oleh instansi-instansi sektoral, masyarakat dan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan, maka pengawasan akan dapat berjalan lebih maksimal.

BAB II KERANGKA KONSEPTUAL

Menurut Singarimbun dan Effendi³⁷, 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.

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.

2.1. Konsep Pengawasan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia³⁸ menjelaskan pengertian pengawasan sebagai penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan, sedangkan pengendalian diuraikan sebagai pengawasan atas kemajuan (tugas) dengan membandingkan hasil dan sasaran secara teratur serta menyesuaikan usaha (kegiatan) dengan hasil pengawasan. Berikutnya dijelaskan, fungsi *management controlling* lebih dekat pengertiannya dengan istilah pengendalian, karena manajemen harus segera menindaklanjuti agar sasaran dapat tercapai.

Sujamto menjelaskan bahwa pengendalian mempunyai wewenang korektif, di mana wewenang seperti ini secara murni tidak dimiliki fungsi

³⁷ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi. Metode Penelitian Survey. LP3ES. Jakarta. 1989.

³⁸ Balai Pustaka. 1997. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta. Hal 169.

korektif. Perbedaan lainnya adalah dari segi waktu. Tindakan korektif dalam fungsi pengendalian baru dapat dilakukan apabila seluruh proses pengendalian telah selesai. Secara formal, pengawasan hanya bersifat memberi saran, sedangkan tindakan lebih lanjut merupakan wewenang dari pihak-pihak yang mempunyai fungsi pengendalian. Meskipun demikian, para ahli menyepakati bahwa di dalam praktiknya, kadang-kadang juga terdapat kerancuan, karena kepada para pengawas tertentu dapat diberikan wewenang untuk melakukan tindakan korektif.³⁹

Pengawasan merupakan instrumen utama dalam hukum administrasi yang merupakan bagian dari upaya penegakan hukum secara preventif. Penegakan hukum merupakan suatu upaya untuk mewujudkan kepatuhan hukum masyarakat. Pengawasan ditujukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran sekaligus secara dini mencegah terjadinya pelanggaran agar terhindar dari akibat yang lebih buruk.

Menurut G. Terry, pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud hasil tersebut sesuai dengan rencana. H. Fayol, mengemukakan bahwa pada hakikatnya pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan itu dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan itu terulang kembali.⁴⁰

Maka secara filosofis, pengawasan adalah suatu tindakan menilai atau menguji apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-

³⁹ Op. Cit. Hal. 17

⁴⁰ Ni"matul Huda. Op.Cit. hal.34.

kesalahan yang akhirnya kesalahan tersebut dapat diperbaiki. Pelaksanaan pengawasan harus dilakukan sedini mungkin agar diperoleh umpan balik untuk melakukan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan.

Usaha melakukan perbaikan merupakan tanggung jawab, dalam kaitannya dengan penelitian disertasi yang mengkaji mengenai pengaturan pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara, maka pengawasan dimaknai sebagai bentuk tanggung jawab negara terhadap upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam implementasi Hak Menguasai Negara⁴¹ 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. Pengawasan secara dini merupakan usaha preventif mencegah terjadinya kesalahan-kesalahan yang dapat berakibat menurunnya kualitas lingkungan.

Berdasarkan pengertian secara filosofis, maka tujuan pengawasan adalah untuk menjamin agar kegiatan dan aktivitas yang telah dilakukan oleh sebuah organisasi dapat dilaksanakan sesuai dengan program maupun rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam perspektif hukum, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan tersebut, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktik, adanya kontrol kerap kali dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Maka di sinilah letak atau inti hakekat dari suatu pengawasan.

Hal tersebut tergambar dari pengertian secara harfiah, di mana pengawasan

⁴¹ Pasal 33 ayat (3) UUD NRI tahun 1945

preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah, mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada suatu kesalahan. Sedangkan pengawasan represif adalah berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, dalam keterkaitannya dengan pemanfaatan sumber daya alam, maka pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan Izin Usaha Penambangan (IUP) dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.⁴²

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*, pada umumnya, sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap berada dalam batas kekuasaannya⁴³; *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan; *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dapat dilakukan pencegahan; *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

⁴² Hanif Nurcholis. 2007. Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta. Grasindo. Hal. 33.

⁴³ Marbun S.F. *Peradilan Administrasi Negara*. Op.Cit. Hal. 12

Pengawasan dipandang dari “*kelembagaan*” yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi kontrol intern (*intern control*) dan kontrol ekstern (*external control*).⁴⁴ *Kontrol intern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/ organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Bentuk kontrol tersebut dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis-administratif atau *built-in control*. Kontrol ekstern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh badan/ organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, kontrol politis yang dilakukan MPR dan DPR(D) terhadap pemerintah (eksekutif). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi, maupun badan lain seperti Komisi Ombudsmen Indonesia.

Dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, maka pengawasan dapat dibedakan atas kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. (1) Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah.⁴⁵ Kontrol ini mengandung unsur pengaawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan adanya kekeliruan. Contoh yang dikemukakan adalah sebelum

⁴⁴ Ibid. Hal. 34

⁴⁵ Paulus Effendi Lotulung. Dalam Irfan Fachruddin. Op.Cit. hal. 93.

mengeluarkan izin usaha pertambangan, maka sebuah badan usaha atau perseorangan harus terlebih dahulu melengkapi dokumen Amdal dan mengantongi izin lingkungan.⁴⁶ (2) Kontrol *a-posteori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah.⁴⁷ Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru.⁴⁸ Contoh kontrol terhadap ketaatan usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan dan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggar izin lingkungan.

Dipandang dari aspek yang diawasi, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan “*segi hukum*” dan pengawasan “*segi kemanfaatan*”. (1) Pengawasan “*segi hukum*” (*legalitas*), yaitu pengawasan yang bertujuan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechtmatigheid*). Kontrol peradilan (*judicial control*) secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum (*legalitas*), walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu. (2) Pengawasan “*segi kemanfaatan*” (*opportunitas*), adalah pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*).⁴⁹

Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan “*negatif represif*” dan pengawasan “*negatif preventif*”.

⁴⁶ Pasal 22 ayat (1) UUPPLH tentang kewajiban setiap usaha dan/ atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup untuk memiliki Amdal. Pasal 36 ayat (1) UUPPLH yang mewajibkan setiap usaha dan/ atau kegiatan yang wajib Amdal wajib memiliki izin lingkungan.

⁴⁷ Loc.Cit

⁴⁸ Pasal 72 UUPPLH berisi : “Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya waib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

Pasal 76 ayat (1) UUPPLH berbunyi : “Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota menrepakan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.

⁴⁹ Paulus Effendi Lotulung. 1982. *Control Juridictionnel De L’Administration en Indonesie*. These University do Paris I. Panthoen-Sorbonne. Hal. 30 dan 31.

(1) Pengawasan “negatif represif” adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan. Sedangkan pengawasan “negatif preventif” dan pengawasan positif, adalah badan pemerintahan yang lebih tinggi menghalangi terjadinya kelalaian pemerintah yang lebih rendah.⁵⁰ Dilihat dari cara pengawasan, pengawasan dibedakan atas “pengawasan unilateral” (unilateral control) dan “pengawasan refleksif” (reflexive control). (1) Pengawasan unilateral adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas;⁵¹ (2) Pengawasan refleksif adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dengan yang diawasi.⁵²

Pengawasan dalam kerangka desentralisasi adalah pengawasan dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi terhadap satuan pemerintahan yang lebih rendah tingkatannya. Pengawasan ini berkenaan dengan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangga daerah, termasuk di dalamnya pengawasan terhadap peraturan daerah sebagai implementasi dari kewenangan daerah dalam mengatur urusan pemerintahan tertentu.⁵³

Pengawasan secara terminologi disebut juga dengan istilah *controlling, evaluating, appraising, correcting* maupun *control*.⁵⁴ Menurut Irawan Soejito⁵⁵ pengawasan terhadap segala tindakan pemerintah daerah termasuk juga keputusan-keputusan kepala daerah, dan peraturan-peraturan daerah, maka

⁵⁰ Bagir Manan. 1994. Hubungan Antar Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. Pusataka Sinar Harapan. Jakarta. Hal. 107.

⁵¹ Op.Cit. Hal. 107

⁵² Ibid.

⁵³ I Gde Pantja Astawa. 2008. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung. Alumni. Hal. 321.

⁵⁴ Ni'matul Huda dalam Muh. Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*. 2007. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. UII Press. Yogyakarta. Hal. 32-33

⁵⁵ Irawan Soejito. 1983. *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*. Bina Aksara. Jakarta. Hal 11.

jika ditilik dari sifatnya dapat dibagi dalam : a. Pengawasan preventif; b. Pengawasan represif; c. Pengawasan umum. Sedangkan pengawasan yang dimaksudkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, memiliki makna yang sama dengan *control*, seperti juga dalam Bahasa Inggris, *control* diartikan sebagai pengawasan.

Di dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁵⁶ Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan bandul pengikat kesatuan agar kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (unitary): *if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its action within bounds.*⁵⁷

Dalam buku ini, penulis memfokuskan pengkajian pada pengawasan preventif yang dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah terhadap pengelolaan lingkungan hidup sebagai konsekuensi atas izin lingkungan dan izin usaha pertambangan yang dikeluarkan. Upaya utama yang harus dilakukan dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan, dimana dalam Pasal 1 angka (2) UUPPLH menyatakan bahwa salah satu upaya pencegahan adalah dengan melakukan pengawasan yang sistematis dan terpadu. Dalam pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara, pengawasan dilakukan sejak

⁵⁶ Ni'matul Huda. 2007. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta. UII Press. Hal. 6.

⁵⁷ Ni' matul Huda. *Ibid*. Hal. 33

tahap perencanaan usaha dan atau kegiatan, yaitu diawali dengan persyaratan kelengkapan dokumen wajib Amdal atau UKL-UPL sebagai syarat untuk mendapatkan izin lingkungan. Ketaatan pelaku usaha dan atau kegiatan pertambangan batubara terhadap izin lingkungan yang dimiliki menjadi obyek pengawasan selanjutnya pada saat kegiatan pertambangan telah berjalan yang wajib dilakukan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup. Instansi sektor yang secara normatif juga wajib melaksanakan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup atas kegiatan usaha pertambangan adalah Distamben, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh inspektur tambang.

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired result.* Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities.*

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana sebuah kebijakan telah dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Dengan konsep peraturan pengawasan yang terintegrasi, maka

tujuan yang ingin dicapai dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, yaitu mencegah pencemaran dan kerusakan lingkungan akan lebih mudah tercapai secara efektif dan efisien.

Dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Hal tersebut sesuai dengan teori pengawasan yang dikemukakan oleh G. Terry, yang menyatakan bahwa pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud hasil tersebut sesuai dengan rencana. Selanjutnya teori H. Fayol, mengemukakan bahwa pada hakekatnya pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan itu dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan itu terulang kembali.

Dalam Modul Sistem Pengendalian Manajemen yang digunakan dalam diklat sertifikat Jabatan Fungsional Auditor⁵⁸, diterangkan bahwa istilah pengawasan terbentuk dari kata "awas". Dalam kedudukannya sebagai kata kerja, pengawasan bermakna "mengamat-amati dan menjaga baik-baik". Dalam makna leksikon atau harfiah, pengawasan adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan proses penilikan, penjagaan, serta pengarahan yang dilakukan dengan sungguh-sungguh agar obyek yang diawasi berjalan menurut semestinya.

Pengertian pengawasan yang demikian itu dapat diasosiasikan dengan berbagai istilah lain, seperti *inspeksi*, *supervisi* dan

⁵⁸ Pusdiklat. 1998. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Jakarta. Hal. 10-14

pengendalian. Apabila dibandingkan dengan inspeksi, pengawasan memiliki pengertian yang lebih luas. Lazimnya inspeksi merupakan kegiatan fisik yang dilakukan dalam jarak yang dekat untuk mengamati secara umum suatu keadaan, proses, atau keberadaan obyek tertentu. Sedangkan pengawasan dalam bentuk fisik dapat dilakukan secara mendalam, yang diamati seperti halnya dalam kegiatan inspeksi. Pengawasan dapat dilaksanakan melalui pengamatan secara tidak langsung dan tidak harus selalu dilakukan dari jarak dekat. Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa inspeksi hanyalah satu dari wujud pengawasan. Inspeksi dilakukan dalam rangka pengawasan, tetapi pengawasan fisik tidak selamanya berwujud kegiatan inspeksi.

Konsep pengawasan secara leksikon tersebut apabila dijabarkan terdiri atas unsur-unsur:

- Adanya sebuah proses
- Dilakukan dengan sungguh-sungguh
- Terdapat obyek yang diawasi
- Untuk mencapai tujuan tertentu

Apabila dikaitkan dengan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam perspektif UUPPLH dan UU Minerba, maka unsur-unsur dalam konsep pengawasan secara leksikon telah termanifestasi secara utuh. Dalam Pasal 1 angka (2) UUPPLH menyatakan bahwa salah satu upaya pencegahan adalah dengan melakukan pengawasan yang sistematis dan terpadu. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut.

Proses pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dimulai sejak terbitnya izin lingkungan, karena berdasarkan prinsip dalam hukum administrasi negara, bahwa terbitnya izin melahirkan kewajiban si penerbit izin untuk melakukan pengawasan. Ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan menjadi obyek pengawasan pertama dalam pengelolaan lingkungan hidup. Yakni diawali dengan persyaratan kelengkapan dokumen wajib Amdal atau UKL-UPL sebagai syarat untuk mendapatkan izin lingkungan. Selanjutnya apabila izin lingkungan telah diterbitkan, maka obyek pengawasan selanjutnya adalah ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana sebuah kebijakan telah dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Sedangkan dari perspektif hukum, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan tersebut, sebagai suatu

usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol sering kali dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Maka di sinilah letak atau inti hakikat dari suatu pengawasan. Hal tersebut tergambar dari pengertian secara harfiah, di mana pengawasan preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah, mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada suatu kesalahan. Sedangkan pengawasan represif adalah berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam keterkaitannya dengan pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara, maka pengawasan dilaksanakan untuk mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup serta menjaga kelestarian dan keberlanjutan sumber daya batubara bagi generasi sekarang dan generasi mendatang.

2.2. 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*.⁵⁹

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, ability and capacity. The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have caused*.⁶⁰ (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, evils, expense, or burden*; (kondisi bertanggung jawab terhadap kerugian hukum, biaya atau beban yang mungkin akan dialami atau yang telah pasti); (6) *condition which*

⁵⁹ Paimin Napitupulu. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR: Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*. 2005. Bandung. Alumni. Hal. 112

⁶⁰ Henry Campbell Black. *Black’s Law Dictionary*. 6th Edition. (St. Paul Minn: West Publishing Co. 1990). Hal. 1312.

*create a duty to perform an act immediately or in the future.*⁶¹ (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 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

⁶¹ *Ibid.* Hal 914

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.*⁶²

(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”.⁶³ 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”.⁶⁴ 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.

⁶² Hans Kelsen. *Pure Theory of Law*. Berkeley University of California Press. 1970. Hal. 290.

⁶³ Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Jakarta: BEE Media Indonesia. 2007. Hal.243.

⁶⁴ *Ibid*. Hal. 244

Pendapat Hans Kelsen bahwa terhadap suatu kewajiban negara tersangkut hak dari perseorangan yang harus dipenuhi oleh negara.⁶⁵ Apabila hak perseorangan dilanggar oleh suatu tindakan melanggar hukum dari organ negara (*Onrechtmatige Overheidsdaad*), maka negara dapat dituntut untuk membatalkan tindakan melanggar hukum 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 yang berkaitan erat dengan rencana disertasi ini, yaitu hak 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 Budiarmo⁶⁶ mengemukakan bahwa ada tiga ciri yang hanya dimiliki oleh negara yang tidak dimiliki oleh organisasi

⁶⁵ *Ibid.* Hal. 247-248.

⁶⁶ Miriam Budiarmo. Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta. Pt. Gramedia. 1993. Hlm. 40.

lainnya, yaitu: (1) negara memiliki sifat memaksa;⁶⁷ (2) negara memiliki ciri dapat memonopoli;⁶⁸ dan (3) kekuasaan negara mencakup semua.⁶⁹

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”.⁷⁰ 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.⁷¹ Sedang Max Weber mendefinisikan negara sebagai suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekuasaan secara sah dalam suatu wilayah.⁷²

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Sesuatu yang dapat dimonopoli oleh negara adalah pemusatan semua kegiatan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan nasional. Yang melaksanakan monopoli bisa berupa birokrasi atau

⁶⁹ 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.

⁷⁰ J.G. Starke. *An Introduction to International Law*. (Bandung: Justitia Study Group. 1966. Hlm. 52.

⁷¹ Hasan Nasbi. *Filosofi Negara Menurut Tan Malaka*. Jakarta: Pustaka Pelajar. 2004. Hlm. 38

⁷² *Ibid.*

Menurut Roger H. Soltau, “Negara adalah alat atau wewenang yang berfungsi mengatur persoalan bersama atas nama masyarakat”.⁷³ 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”.⁷⁴

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.
- b. Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

⁷³ Miriam Budiarmo. Loc. Cit.

⁷⁴ *Ibid.*

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

2.3. Konsep Perizinan

Perizinan merupakan bentuk jamak dari kata “izin” yang oleh Poerwadarminta diartikan dengan perkenan atau pernyataan mengabulkan tiada melarang, atau surat yang menyatakan “boleh melakukan sesuatu”.⁷⁵ Dalam Blak’s Law Dictionary, izin (*licence*) berarti : *“a permit, granted by an appropriate govermental body, generally for a concideration, to a person, firm, or corporation to pursue some occuption 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 peersonal permit.”*⁷⁶

Pengertian izin menurut Spelt dan Ten Berge, adalah “Suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemreintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan”.⁷⁷ Izin menurut Ateng Syafrudin berarti dan bertujuan menghilangkan halangan, atau hal yang dilarang menjadi boleh.⁷⁸ Dengan memberi izin, pemerintah (Pejabat Tata Usaha Negara) memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilalarang.

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis

⁷⁵ W.J.S. Poerwwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta. Balai Pustaka. 1964. Hal. 390.

⁷⁶ Henry Campbell Black. Op.Cit. hal. 920.

⁷⁷ N. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge. Pengantar Hukum Perizinan. Penyunting Phillipus M. Hadjon. Utrecht. 1991. Hal.3.

⁷⁸ Ateng Syafrudin. Pengurusan Perizinan (*Licensing Handling*). Bandung. St. Aloysius,t.t. hal. 9.

untuk mengendalikan tingkah laku para warga.⁷⁹ 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.⁸⁰

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.⁸¹ Sejalan dengan pendapat tersebut, Tatiek Sri Djatmiati mengemukakan “Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, penentuan kuota, sertifikasi, dan izin melakukan suatu usaha”.⁸² Pendapat yang hampir sama juga dikemukakan A. M. Donner yang mengemukakan perizinan (*vergunningen*) dibedakan dalam 3 (tiga) kategori, yaitu lisensi, konsesi dan dispensasi.⁸³

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

- 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;

⁷⁹ N. M. Spelt dan J. B. J. M. Ten Berge. *Loc. Cit.*

⁸⁰ Ateng Syafrudin. *Op. Cit.* Hal. 4

⁸¹ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge. *Op. Cit.* Hal. 1-2

⁸² Tatiek Sri Djatmiati. *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*. Disertasi Universitas Airlangga. Surabaya. 2002. Hal. 16.

⁸³ Amrah Muslimin. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung. PT. Alumni. 1985. Hal. 123.

- 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.⁸⁴

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.⁸⁵ Selanjutnya, Sjachran Basah sebagaimana dikutip I Made Arya Utama, menyatakan izin sebagai perbuatan hukum administrasi pemerintah bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁶

Izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif, dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku

⁸⁴ Ateng Syafrudin. *Op. Cit.* Hal. 9

⁸⁵ W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetro. *Pengantar Ilmu Hukum Administarsi Negara*. Pradnya Paramita. Jakarta. 1978. Hal. 72.

⁸⁶ 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.

masyarakat. Izin bersifat preventif, karena dalam instrumen izin, tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin.⁸⁷ 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.

Keputusan untuk melakukan suatu usaha atau kegiatan termasuk bidang usaha atau kegiatan bidang lingkungan hidup, dalam penelitian disertasi ini adalah izin lingkungan dan izin usaha atas pertambangan batubara. Drupsteen⁸⁸ 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 penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan, maka diperlukan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang mengeluarkan izin lingkungan tersebut.

⁸⁷ Lihat dalam N.H.T. Siahaan. *Op. Cit.* Hlm. 239

⁸⁸ Lihat Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan.... Op. Cit.* Hlm. 146

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.

2.4. Konsep Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup dalam perspektif teoritis dipandang sebagai bagian mutlak dari kehidupan manusia, tidak terlepas dari kehidupan manusia itu sendiri.⁸⁹ Michael Allaby mengemukakan bahwa lingkungan hidup sebagai *the physical, chemical and biotic condition surrounding and organism*⁹⁰ (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 circsumstances and foters wich surround and effect the desirability ang value at poperty and which also effect the quality of people lives*⁹¹ (keseluruhan lingkungan fisik, ekonomi, budaya, kesenian, dan lingkungan sosial serta beberapa faktor di sekekelilingnya yang mempengaruhi nilai kepemilikan dan kualitas kehidupan masyarakat).

⁸⁹ N.H.T. Siahaan, Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan. Erlangga. Hlm. 2

⁹⁰ *Dictionary of The Environment*. . London. The Mac Millan Press. 1979. Hlm. 60.

⁹¹ Hendri Champbell. Balck Law Dictionary. USA. St. Paul. Minn. West Publishing Co. 1991. Hlm 369.

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.⁹²

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 mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.⁹³

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 gerakannya, *everything must go somewhere”*.

Konsep perlindungan lingkungan hidup yang dimaksudkan dalam disertasi ini adalah adalah upaya perlindungan secara langsung dan tidak langsung baik dari ancaman pengaruh alamiah maupun non alamiah. Ancaman pengaruh alamiah adalah ancaman terhadap lingkungan hidup

⁹² Lihat dalam Syamsuharya Bethan. *Op. Cit.* Hlm. 105

⁹³ Pasal 1 angka 1 UUPPLH.

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 (*Biodiversity Conservation*) merupakan prasyarat dari berhasil tidaknya pelaksanaan prinsip keadilan antar generasi (*intergenerational equity principle*). Perlindungan keragaman hayati juga terkait dengan masalah pencegahan, sebab mencegah kepunahan jenis dari keragaman hayati diperlukan antisipasi berupa pencegahan dini.⁹⁴

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

⁹⁴ Syamsuharya Bethan. 2008. *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Aktivitas Industri Nasional*. Alumni. Bandung. Hal. 99

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 sebagai usaha sadar untuk memelihara atau memperbaiki mutu lingkungan agar kebutuhan dasar kita dapat terpenuhi dengan sebaik-baiknya.⁹⁵

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.

⁹⁵ Otto Soemarwono. 1994. Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan. Djambatan. Bandung. Hal. 76.

Pendekatan manajemen lingkungan mengutamakan kemampuan manusia di dalam mengelola lingkungan".⁹⁶

Ramah lingkungan menurut Otto Soemarwoto, haruslah juga bersifat mendukung pembangunan ekonomi. Dengan kata lain, perkataan, sikap, dan kelakuan pro lingkungan tidak boleh anti pembangunan.⁹⁷ Makna yang terkandung dalam kalimat tersebut adalah bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus seimbang antara kepentingan peningkatan ekonomi dengan kepentingan melestarikan lingkungan.

2.5. Konsep Integrasi

Secara etimologis, integrasi berasal dari kata *integrate*, yang artinya memberi tempat bagi suatu unsur demi suatu keseluruhan, menyatupadukan, menggabungkan, mempersatukan. Kata bendanya integritas berarti utuh. Dari pengertian tersebut maka dapat dimaknai bahwa integrasi adalah membuat unsur-unsur menjadi satu kesatuan dan utuh.

Konsep Integrasi dalam disertasi ini merujuk kepada asas keterpaduan yang diatur dalam UUPPLH⁹⁸. Dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UUPPLH dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "asas keterpaduan" adalah :

Bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait.

Dalam UUPPLH, lingkungan hidup adalah kesatuan ruang.⁹⁹

Dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk

⁹⁶ Supriadi. *Hukum Lingkungan di Indonesia: Sebuah Pengantar*. Sinar Grafika. Jakarta. 2008. Hal. 32.

⁹⁷ Otto Soemarwoto. *Atur Diri Sendiri, Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2001. Hal. 92.

⁹⁸ Pasal 2 huruf d UUPPLH.

⁹⁹ Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan

manusia dan perilakunya yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Sejalan dengan pengertian tersebut, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH 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.

Secara konseptual, kedua pengertian di atas jelas menunjukkan ruang lingkup lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/ terpadu). Konsep tersebut kemudian berkonsekuensi pada ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup, yang pada akhirnya juga terhadap ruang lingkup pengawasan lingkungan hidup, yang sampai saat disertasi ini dibuat masih diatur secara sektoral.

untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantar dan ketahanan nasional, undang-undang ini mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan SDA dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah (Penjelasan Umum butir 3 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang).

BAB III

KEWENANGAN PENGAWASAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP TERHADAP TAMBANG BATUBARA DALAM PERSPEKTIF UU MINERBA DAN UUPPLH

3.1. Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan hukum dasar tertulis yang memuat norma-norma hukum umum (*general legal norms*)¹⁰⁰ dan berkedudukan sebagai hukum tertinggi dalam negara (*the supreme law of the land*). UUD 1945 merupakan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) dan sekaligus sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*).¹⁰¹ Dalam kedudukan sebagai hukum dasar dan tertinggi di negara, maka UUD 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. Dengan demikian, UUD 1945 memuat politik hukum yang paling mendasar dan tertinggi pula yang harus menjadi rujukan dalam pembentukan dan penegakan hukum, termasuk dalam bidang lingkungan hidup.

Norma yang paling mendasar sebagai titik awal perkembangan politik hukum lingkungan di Indonesia terdapat dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 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...”

¹⁰⁰ Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel. 1945. Hal. 124-180.

¹⁰¹ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: kanisius. 2007. Hal.75

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 SDA dan lingkungan hidup Indonesia, dengan pemikiran dasar makna tersebut dirumuskan secara konkret dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini memang belum secara eksplisit merumuskan politik hukum lingkungan, tetapi dari frase “dikuasai oleh negara” dan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” telah menjadi satu-satunya rujukan awal politik hukum lingkungan di Indonesia pada saat itu.

Mengacu pada rumusan politik hukum yang abstrak tersebut, kemudian keluar undang-undang yang berkaitan erat dengan lingkungan hidup dan pengelolaan SDA antara lain : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Pertambangan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.

Politik hukum Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 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, maka negara bertanggung jawab memelihara keberlanjutannya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat secara berkelanjutan pula.

Pada sektor pertanahan yang peraturan dasarnya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria (UUPA), dipandang sebagai produk hukum nasional pertama yang mengatur SDA, khususnya tanah. Politik hukum yang terkandung di dalamnya, antara lain agar pengelolaan sumber-sumber agraria dapat mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang merupakan refleksi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Substansi yang diatur dalam UUPA lebih banyak mengatur permukaan bumi saja, yang disebut tanah. UUPA lebih dominan mengatur penguasaan hak-hak atas tanah, selain itu apabila ditinjau dari aspek hukum lingkungan ketentuan UUPA sangat lemah¹⁰², karena hanya ada satu pasal yang secara langsung terkait dengan aspek kelestarian lingkungan, yaitu Pasal 15 yang berbunyi :

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.

Ketentuan tersebut sesungguhnya ditujukan pada dua hal, yaitu *land utilization dan soil conservation*,¹⁰³ tetapi selain sanksinya sangat lemah,¹⁰⁴ juga tidak jelas instrumen hukumnya.

Tahun 1967 keluarlah dua undang-undang yang mengatur pemanfaatan SDA, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang

¹⁰² Lihat Muhammad Akib dalam Politik Hukum Lingkungan, Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah. Jakarta. Rajagrafindo. 2013. Hal. 50.

¹⁰³ *Ibid.* hal. 229

¹⁰⁴ Sanksi pidana bagi yang melanggar Pasal 15 ini menurut Pasal 52 ayat (1) hanya berupa ancaman kurungan maksimal 3 bulan dan/ atau denda maksimal Rp. 10.000,-

Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Kajian terhadap politik hukum kedua UU ini belum mencerminkan keberlanjutan daya dukung ekosistem, tetapi lebih banyak mengatur aspek eksploitasi hutan dan tambang untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Orientasi ekonomi dan kapital (*economic and capital economic*) ini tidak dapat dilepaskan dengan upaya untuk mendukung kebijakan penanaman modal asing sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA).¹⁰⁵

Pada sektor Kehutanan, politik hukum tersebut tergambar jelas lewat implementasi pemberian konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pengusahaan Hasil Hutan (HPHH) secara besar-besaran nyaris tanpa kendali. Sementara instrumen hukum terutama aspek lingkungan administrasi dalam keterkaitan pengendaliannya tidak jelas, bahkan UU Kehutanan ini tidak mencantumkan sanksi pidana, dengan perspektif bahwa sanksi pidana akan dimuat di dalam peraturan pelaksana dari UU ini.

Politik hukum peraturan perundang-undangan bidang pertambangan tidak jauh berbeda dengan UU Kehutanan, politik hukum ekonomi juga sangat kental yang terdeskripsi dari banyaknya aturan mengenai usaha pertambangan dan kuasa pertambangan, tidak ada ketentuan yang jelas mengenai pengawasan perlindungan lingkungan.

Di sektor sumber daya air, keluar Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Pengairan. Substansi yang diatur UU ini secara umum berkenaan dengan pemanfaatan dan pengusahaan air, sumber-sumber air, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Keterbatasan dari UU tersebut selain pengaturannya hanya melingkupi air tawar (tidak termasuk air

¹⁰⁵ Koesnadi Hardjosoemantri, dkk. Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Kelompok Kerja Bidang Hukum dan Sumber Daya Alam. Jakarta. BPHN. 2007. Hal.18

laut), maka cara dan instrumen hukum untuk melakukan pengendalian pencemaran air belum diatur di dalamnya.

Politik hukum undang-undang sektoral yang dipaparkan di atas: UU Agraria, UU Pertambangan, UU Kehutanan dan UU Pengairan, pada dasarnya bertujuan untuk lebih memberikan legitimasi eksploitasi SDA untuk kepentingan ekonomi. Sudharto P. Hadi mengemukakan bahwa dalam konteks lingkungan, undang-undang sektoral tersebut lebih berorientasi kepada pengelolaan SDA dalam konteks pertumbuhan ekonomi dan bukan dalam konteks pelestarian daya dukung lingkungan.¹⁰⁶ Pola politik hukum demikian menurut Mas Ahmad Santosa tidak terlepas dari *mind set* pemerintah orde baru bahwa pengelolaan SDA dipandang serta dipahami dalam konteks *economic sense* dan belum dipahami sebagai *ecological* dan *sustainable sense*. Dampak dari politik hukum tersebut adalah kerusakan di sektor SDA mengalami percepatan yang luar biasa.¹⁰⁷

Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup yang diadakan di Stockholm pada tanggal 5-16 Juni 1972, membahas masalah lingkungan serta jalan keluarnya, agar pembangunan dapat terlaksana dengan memperhitungkan daya dukung lingkungan (*eco development*). Konferensi ini mampu menyadarkan dunia tentang pentingnya persoalan lingkungan, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga banyak negara mulai menuangkan kebijakan lingkungannya baik dalam konstitusi maupun undang-undang biasa.

Dalam konteks Indonesia, maka arah kebijakan hukum yang akan dibuat atau dibangun selain bertujuan untuk menciptakan sistem hukum

¹⁰⁶ Sudharto P. Hadi. Dimensi Hukum Pembangunan Berkelanjutan. Semarang. Badan Penerbit Undip. 2002. Hal. 2-3.

¹⁰⁷ Mas Ahmad Santosa. Dalam Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam. Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam. Jakarta. ICEL. 1999. Hal 21-22.

nasional,¹⁰⁸ yang lebih penting adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Atas dasar pandangan yang demikian, maka menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum Indonesia harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat Bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.¹⁰⁹

Kedudukan politik hukum sangat urgen dalam pembentukan, pelaksanaan dan pengembangan hukum. Karenanya politik hukum harus dirumuskan secara jelas untuk menghindari kesimpang siuran dan ketidakjelasan pada tahap pelaksanaan kaidah-kaidah hukum dari peraturan perundang-undangan.¹¹⁰ Menurut Von Kichmann, bergudang-gudang buku tentang undang-undang yang ada di perpustakaan dapat dibuang sebagai sampah yang tidak bernilai ketika ada keputusan politik di parlemen yang mengubah isi undang-undang tersebut. Sehingga politik hukum merupakan *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh sebuah pemerintahan.¹¹¹

Pembahasan politik hukum dalam sub bab ini peneliti fokuskan untuk mengetahui *ratio logis* yang berkaitan dengan dasar ontologis dan landasan filosofis suatu ketentuan undang-undang dari wacana-wacana yang berkembang pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU). Wacana tersebut merupakan gambaran rasionalisasi politik para pembentuk undang-undang dalam membahas isu yang akan dituangkan dalam norma-

¹⁰⁸ C.F.G. Sunaryati Hartono. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung. Alumni. 1991. Hlm. 1-2.

¹⁰⁹ Abdul Hakim G. Nusantara. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta. YLBHI. 1988. Hlm. 20.

¹¹⁰¹¹⁰ Adi Sulistiyono. *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*. Surakarta: LPP dan UNS Press. 2008. Hlm. 52

¹¹¹ Von Kichmann dalam Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta. LP3S. 2007. Hal. 46.

norma di undang-undang tersebut, khususnya terhadap pengelolaan lingkungan hidup dalam usaha dan/ atau kegiatan pertambangan.

Dalam perspektif hukum lingkungan, maka kesejahteraan yang menjadi tujuan politik hukum nasional tidak cukup hanya dilandaskan pada prinsip negara hukum dan demokrasi, tetapi juga harus dilandaskan pada prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan. terutama dalam pemanfaatan sumber daya alam (SDA) sebagai salah satu elemen (modal) pembangunan akan dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan. Dengan mengacu pada argumentasi tersebut, maka secara konseptual politik hukum lingkungan dapat dirumuskan sebagai arah kebijakan hukum yang ditetapkan oleh negara atau pemerintah untuk mencapai tujuan dan sasaran dari pengelolaan lingkungan hidup.¹¹²

Politik hukum pengelolaan lingkungan mengalami perubahan mendasar dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sejak perubahan kedua tanggal 18 Agustus 2000 dan keempat (10 Agustus 2002). Salah satu aspek yang menjadi gagasan materi muatan konstitusi adalah kebijakan hukum pengelolaan lingkungan hidup. Perlindungan secara konstitusional hak-hak lingkungan individual memiliki dua alasan: Pertama, menjadi dasar yang kuat bagi seseorang untuk mempertahankan lingkungan dari 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;*

¹¹² Muhammad Akib. Politik Hukum Lingkungan: Dinamika dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. 2012. Hlm. 6-7.

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.*¹¹³

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 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.

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 hak-hak fundamental lain; dan *keempat*, konstitusi yang menghubungkan

¹¹³ Heinhard Steiger (*et.al*). *Loc.Cit.*

pedoman kebijakan negara atau mandat mengenai lingkungan yang ditujukan kepada organ negara dengan perlindungan lingkungan individu.¹¹⁴

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.¹¹⁵ *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.¹¹⁶

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 dilengkapi dengan hak-hak subyektif (*subjective rights*) dan kewajiban

¹¹⁴ Heinhard Steiger (*et.al*). *Op.Cit.* hal.2.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie. *Green Constitution.... Op.Cit.* hal. 20.

negara (*duty of the state*) di bidang pengelolaan lingkungan hidup, serta arah dari pola pembangunan yaitu pembangunan berkelanjutan dalam kemasam 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 kemasam 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). 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.¹¹⁷ Kategori kelima ini sama dengan kategori pertama dari Heinhard Steiger.¹¹⁸

Merujuk dari kategori yang dikemukakan di atas, Mas Ahmad Santosa mengelompokkan Indonesia dalam kategori sedang (kelompok keempat)

¹¹⁷ Mas Ahmad Santosa. *Greener Constitution...*, *Op.Cit.* hal. 9-10.

¹¹⁸ Lihat Heinhard Steiger (*et.al*). *Op.Cit.*

karena mengakui *subjective rights* dalam pengelolaan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 28H UUD NRI Tahun 1945 dan adanya pengakuan elemen berwawasan lingkungan hidup dan berkelanjutan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 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.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) setelah amandemen kedua UUD 1945, menandai era prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan.

3.2. Makna Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam UUPPLH dan UU Minerba

Istilah “pengelolaan”, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, berasal dari kata dasar “kelola”, dan selanjutnya dalam kata kerja mengelola, yang artinya: mengendalikan, menyelenggarakan (pemerintah dan

sebagainya): menjalankan, mengurus (perusahaan, proyek, dan sebagainya).¹¹⁹

Apabila dilihat dari pengertian di atas, maka kegiatan yang meliputi pengelolaan dapat dikelompokkan menjadi:¹²⁰

1. Proses, cara, perbuatan mengelola;
2. Proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain;
3. Proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi;
4. Proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Pengertian tersebut selaras dengan 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.

Berkaitan dengan isu hukum yang diangkat dalam penelitian disertasi ini, yakni mengenai pengaturan pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara berbasis perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, maka peneliti mencoba mengktitisi lebih mendalam obyek pengawasan tersebut, yakni pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara.

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

¹¹⁹ N.H.T. Siahaan. *Op.Cit.* Hal. 85.

¹²⁰ *Ibid.*

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.

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.¹²¹

Salim HS¹²² 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

¹²¹ 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.

¹²² Salim HS. H. *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*. Sinar Grafika. Jakarta 2012. Hal. 55.

perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam mineral dan batubara.¹²³

Seperti peneliti tuliskan di atas, bahwa Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara tidak memberikan rumusan makna yang jelas tentang pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi salah satu obyek pengawasan. Akan tetapi apabila dilihat dari Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 144 UU Minerba, di mana dalam Pasal 28 ayat (1) huruf a secara tersirat menyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dimaknai sebagai instrumen dalam upaya pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup (UKL-UPL) serta izin lingkungan.¹²⁴

Undang-Undang Lingkungan Hidup memberikan makna pengelolaan lingkungan hidup yang berbeda dengan Undang-Undang Mineral dan Batubara. Apabila dicermati, pengertian pengelolaan lingkungan hidup yang dirumuskan dalam undang-undang, memiliki kesamaan makna dengan pendapat yang dikemukakan oleh George R., Terry tentang pengelolaan yang peneliti 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,

¹²³ *Ibid.* Hal. 61-62.

¹²⁴ Pasal 28 ayat (1) PP Nomor 55 Tahun 2010, huruf a : “Pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf h meliputi : a. Pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang dimiliki dan telah disetujui; ...

pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.¹²⁵

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: 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.¹²⁶

Dengan kata lain, rangkaian kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum tersebut merupakan sebuah bentuk pengelolaan terhadap lingkungan hidup yang menjadi satu kesatuan untuk mencapai tujuan dari pengelolaan tersebut, yakni:

- 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 keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;

¹²⁵ Pasal 1 butir 2 UUPPLH.

¹²⁶ Pasal 1 butir 2 UUPPLH.

- f. Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- 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.

Pengelolaan lingkungan hidup dalam persepektif UUPPLH memiliki makna yang sangat luas. Hal tersebut tergambar dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup. *Perencanaan* sebagai upaya pertama dalam pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan melalui tahapan inventarisasi lingkungan hidup, penetapan wilayah ekorogion, dan penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) yang merupakan perencanaan tertulis yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu. RPPLH ini menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengah.

Pemanfaatan sebagai salah satu instrumen perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan kegiatan yang berkaitan erat dengan sumber daya alam. Dalam Pasal 12 ayat (1) UUPPLH disebutkan bahwa pemanfaatan sumber daya alam dilakukan berdasarkan RPPLH. Sedangkan apabila RPPLH belum tersusun, maka pemanfaatan sumber daya alam tetap dapat dilaksanakan berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dengan memperhatikan: a. Keberlanjutan proses dan fungsi lingkungan hidup; b. Keberlanjutan produktivitas lingkungan hidup; dan, c. Keselamatan, mutu hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Pengendalian, kegiatan ini merupakan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam yang berkaitan dengan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup. Pengendalian pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup yang dilaksanakan dalam rangka pelestarian lingkungan hidup ini meliputi: pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan. Termasuk dalam instrumen pencegahan adalah Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), tata ruang, baku mutu lingkungan hidup, kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, Amdal, UKL-UPL, perizinan, instrumen ekonomi lingkungan hidup, peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup, anggaran berbasis lingkungan hidup, analisa resiko lingkungan hidup, audit lingkungan hidup, dan instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/ atau perkembangan ilmu pengetahuan.

Instrumen penanggulangan merupakan instrumen kegiatan pengendalian yang mengatur tentang kewajiban setiap orang yang telah melakukan pencemaran dan/ atau pencemaran lingkungan hidup untuk : memberikan informasi peringatan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup kepada masyarakat, mengisolasi pencemaran dan/ kerusakan lingkungan hidup, dan menghentikan sumber pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup maupun melakukan cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pemulihan yang dimaksud dalam Pasal 54 UUPPLH sebagai salah satu bentuk pengendalian, memiliki kesamaan makna dengan reklamasi dan kegiatan pasca tambang yang dimaksud dalam UU Minerba. Reklamasi dimaknai sebagai kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai

peruntukannya.¹²⁷ Sedangkan kegiatan pascatambang didefinisikan sebagai kegiatan terencana, sistematis, dan berlanjut setelah akhir sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan untuk memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal di seluruh wilayah pertambangan.¹²⁸

Sedangkan pemulihan yang dimaksud dalam Pasal 54 UUPPLH mengatur tentang kewajiban setiap orang yang telah melakukan pencemaran/ kerusakan lingkungan hidup untuk melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup. Sebagai jaminan untuk melaksanakan pemuliharaan lingkungan hidup, bagi pemegang izin lingkungan diwajibkan untuk menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup. Kewajiban menyediakan dana ini juga selaras dengan kewajiban dalam kegiatan reklamasi atau pascatambang. Yakni bagi pemegang izin usaha pertambangan diwajibkan untuk menyediakan dana reklamasi.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dimaksud dalam UUPPLH juga meliputi kegiatan *pemeliharaan*. Pemeliharaan lingkungan hidup dapat dilakukan melalui upaya konservasi sumber daya alam, pencadangan sumber daya alam, dan pelestarian fungsi atmosfer.

Selanjutnya UUPPLH mengatur bahwa *pengawasan* merupakan salah satu kegiatan yang menjadi instrumen dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pengawasan ini dilaksanakan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya. Pengawasan dilakukan terhadap penanggung jawab usaha dan atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan

¹²⁷ Pasal 1 angka 26 UU Minerba

¹²⁸ Pasal 1 angka 27, *Ibid.*

dan pengelolaan lingkungan hidup serta ketaatan penanggung jawab usaha/ dan atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

Penegakan hukum merupakan instrumen perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didaya gunakan pada saat terjadi pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup. Penegakan hukum tersebut meliputi berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata maupun hukum pidana.

Mencermati uraian makna (perlindungan) dan pengelolaan lingkungan hidup dalam UUPPLH yang peneliti paparkan di atas, maka dapat ditarik sebuah kerangka pemikiran bahwa pengelolaan lingkungan hidup yang dimaksud dalam UUPPLH memiliki makna yang sangat luas dibanding pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi obyek pengawasan sebagaimana dimaksud dalam UU Minerba. Pengelolaan lingkungan hidup yang dimaksud dalam Pasal 141 ayat (1) huruf h UU Minerba adalah berkaitan dengan dokumen pengelolaan lingkungan dan izin lingkungan. Sedangkan dalam UUPPLH, pengelolaan lingkungan hidup mencakup makna yang lebih luas dan komprehensif, sebagaimana telah peneliti paparkan di atas.

3.3. Konstruksi Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam UUPPLH dan UU Minerba

Pada umumnya hukum di negara modern selalu bersifat formal atau diformalkan, yaitu hukum yang dibuat formal oleh lembaga yang memiliki kekuasaan untuk itu dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Terhadap hukum yang diformalkan dalam bentuk teks perundang-undangan ini secara akademik dapat dilakukan suatu kajian secara terbuka yang bertujuan untuk mengembangkan hukum positif. Meskipun hukum positif

secara dogmatis dilihat, diterima, dan dimaknai sebagai dogma yang kebenarannya tidak diragukan lagi (bersifat tertutup), tetapi secara filosofis hukum positif merupakan norma yang senantiasa dapat diragukan dan dipertanyakan kebenarannya. Sudut pandang yang kedua ini melihat bahwa hukum positif merupakan tatanan terbuka.

Kajian hukum positif yang dogmatis umumnya dilakukan oleh kaum profesional. Sebagai teks yang tertutup, hukum positif menurut kaum profesional dipandang atau dipahami sebagai teks yang berlaku, mengikat secara formal, dan harus dipatuhi sebagaimana layaknya dogma. Hukum positif dalam sudut pandang ini, menurut Anthon F. Susanto, "Bersifat profesional dan eksklusif, karena hanya orang-orang tertentu saja yang diperkenankan untuk membolak-balik makna dalam hukum positif itu".¹²⁹ Sebaliknya, dari aspek filosofis teks hukum positif merupakan obyek kajian hukum yang senantiasa terbuka untuk dipertanyakan kebenarannya.

Berdasarkan paparan di atas, secara garis besar ada dua paradigma dalam memandang hukum positif, yaitu: *pertama*, dari sudut pandang dogmatika hukum yang memandang hukum sebagai norma tertutup yang harus diatati dan dilaksanakan. Paradigma ini lazim disebut dengan ajaran legisme atau positivisme. *Kedua*, hukum positif dipandang dari sudut filsafat hukum yang sifatnya terbuka. Menurut paradigma ini, hukum positif (peraturan perundang-undangan) tidak lain merupakan "konstruksi" hukum yang dibuat oleh penguasa (legislator) yang terkadang ditujukan untuk melayani kepentingan orang-orang yang sedang berkuasa, termasuk bagi para pemilik modal besar.

¹²⁹ Anthon F. Susanto. *Hukum; Dari Concillience Menuju Paradigma Hukum Konstruktif-Transgresif*. Bandung. Refika Aditama. 2007. Hal.125.

“Konstruksi” hukum positif tertentu yang dibuat untuk kepentingan segelintir orang dan merugikan kepentingan banyak orang pada hakikatnya telah mengalami “dekonstruksi” sejak saat pembentukannya, apalagi pada saat penerapannya. Konstruksi hukum yang demikian bertentangan dengan cita hukum (*rechsidee*) bangsa Indonesia, yakni untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Menurut paradigma konstruktivisme, produk hukum yang dalam dirinya (substansinya) telah mengalami “dekonstruksi” harus dilakukan “rekonstruksi” demi kebaikan bersama. Dalam konteks hukum di Indonesia, rekonstruksi terhadap hukum positif yang telah mengalami dekonstruksi harus dilakukan berdasarkan cita hukum masyarakat atau bangsa Indonesia, yaitu “terwujudnya masyarakat adil dan makmur yang berketuhanan, berperikemanusiaan, dan bergotong royong, dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Makna “konstruksi” dalam tulisan ini adalah “bangunan” hukum mengenai pengelolaan lingkungan hidup yang diatur secara formal dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup dan peraturan perundang-sektor yang berkaitan dengan lingkungan hidup, yang dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk itu. Berdasarkan pada makna tersebut, istilah “konstruksi” dalam paradigma konstruktivisme memiliki makna yang berbeda dengan istilah “konstruksi hukum” yang lazim digunakan oleh hakim sebagai salah satu metode untuk melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).

Istilah “konstruksi” dalam paradigma konstruktivisme dapat dimaknai sebagai “bangunan” tatanan hukum yang “didesain” dan “dibangun” oleh lembaga yang berwenang untuk membuat suatu produk hukum tertulis (peraturan perundang-undangan). Sedangkan “konstruksi hukum” adalah suatu metode yang lazim digunakan oleh hakim dalam mengadili suatu

perkara ketika peraturannya tidak ada atau pada saat terjadi kekosongan undang-undang (*wetsvacuum*).¹³⁰ Untuk mengisi kekosongan undang-undang ini, biasanya hakim membuat konstruksi hukum dengan menggunakan metode analogi, *argumentum a contrario*, atau bahkan melalui “penciptaan hukum” (*rechtsschepping*) dalam bentuk putusan hakim (*judge made law*).

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam konstruksi 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. Tolok ukur yang digunakan adalah peraturan tertulis/ peraturan perundang-undangan dan peraturan tidak tertulis berupa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).¹³¹

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup itu sendiri merupakan konsep yang sangat luas, yang di dalamnya tercakup beberapa perbuatan yang masuk (dengan sendirinya atau dapat dimasukkan) dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup itu sendiri.¹³² UUPPLH

¹³⁰ Dalam hal peraturan ada, meskipun tidak jelas, hakim dapat menggunakan metode interpretasi hukum dalam mengadili suatu perkara. Uraian lebih jelas mengenai perbedaan metode penafsiran hukum dengan konstruksi hukum, lihat: Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*. Yogyakarta: UII Press. 2005. Hal.52-53.

¹³¹ Phillipus M. Hadjon dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. 2005. Hal. 330

¹³² Pasal 1 angka 2 UU Nomor 32 Tahun 2009 menyatakan : “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, pengaawasan, dan penegakan hukum”. Bandingkan dengan pengertian pengelolaan lingkungan hidup yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 1997, “Pengelolaan lingkungan hidup

memberikan pengertian perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai 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.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dari sudut pandang hukum administrasi memiliki aspek-aspek terkait dengan wewenang, prosedur dan substansi.¹³³ 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*).

Berbagai hal yang harus jelas rumusannya dalam peraturan perundang-undangan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang bersumber dari wewenang, antara lain yang utama:¹³⁴ apakah wewenang itu dirumuskan sebagai wewenang *atributif* atau *delegatif* atau sekedar *mandat*; Siapakah pejabat pemerintah yang berwenang melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, di wilayah nasional, regional/ provinsi, kabupaten/ kota; siapa pejabat pemerintah yang berwenang melakukan penegakan hukum administrasi atau menerapkan sanksi hukum administrasi

adalah untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.

¹³³ Istislam. Disertasi *"Sanksi Paksaan Pemerintah dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Universitas Airlangga. Surabaya. 2012. Hal. 77.

¹³⁴ Ibid. Hal. 78

yang menyangkut perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di wilayah nasional, regional/ provinsi, dan kabupaten/ kota.

Berbagai permasalahan tersebut pada dasarnya menyangkut masalah sumber wewenang, pihak atau pejabat pemerintah yang diberi atau memiliki dan yang melaksanakan wewenang serta menegakkan hukum administrasi. Kepastian hukum mengenai berbagai persoalan wewenang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ini akan memberikan kejelasan antara lain siapakah pihak/ pejabat pemerintah yang bertanggung jawab dalam melaksanakan dan menegakkan, tanggung jawab apa saja yang harus diemban, serta bagaimana mempertanggung jawabkannya secara yuridis.

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*).¹³⁵

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.

Pengaturan penegakan hukum administrasi dalam peraturan perundang-undangan yang jelas dan sistematis dapat ditunjukkan dengan adanya ketentuan yang jelas tentang pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, yang mencakup aspek-aspek aparat pengawas; hal (obyek) yang diawasi; ruang lingkup pengawasan; prosedur dan sistem pengawasan yang efektif dan efisien; pejabat pemerintah yang berwenang menerapkan sanksi hukum apabila dalam pengawasan terdapat pelanggaran-pelanggaran terhadap izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah.

Indonesia sebagai negara berkembang berada dalam posisi negara yang sedang giat melaksanakan pembangunan. Kegiatan pembangunan selain memberikan dampak positif juga mendatangkan dampak negatif bagi lingkungan hidup, karena mengandung resiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya

¹³⁵ Ibid. Hal. 79.

menjadi beban sosial.¹³⁶ Karena itu, lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik.

¹³⁶ Penjelasan Umum UUPPLH

BAB IV

PERIZINAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP TERHADAP TAMBANG BATUBARA

4.1. Hakikat Izin Lingkungan Sebagai Dasar Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terhadap Tambang Batubara

4.1.1. Izin Lingkungan Sebagai Syarat Terbitnya Izin Usaha Pertambangan

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warga.¹³⁷ 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 demikian izin lingkungan merupakan alat untuk menstimulasi perilaku yang baik untuk lingkungan.¹³⁸

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 sampai dengan pasal 41 UUPPLH dan diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Akan

¹³⁷ L. Wolgens & Th. G. Drupsteen. *Op.Cit.* hal.17. lihat juga Muhammad Akib. *Hukum Lingkungan...,Op.Cit.* hal.113

¹³⁸ Spelt & Ten Berge. *Pengantar Hukum Perizinan* (penyunting Phillipus M. Hadjon) Fakultas Hukum Unair. Surabaya. 1993. Hal.2.

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.
- b. 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 substansial mengatur pula tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Menurut UU Pemerintahan Daerah, 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.
- c. Izin Usaha Pemanfaatan kawasan, Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan, dan Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan bukan Kayu, Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (Pasal 26 dan Pasal 38 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan).
 - d. Izin Usaha Perikanan, Surat Penangkapan Ikan (SPI), dan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) bagi kapal asing (UU No. 31 Tahun 2004 tentang perikanan).
 - e. 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.
 - 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.

Pasal 40 ayat (1) merumuskan bahwa izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/ atau kegiatan. Beberapa instrumen dalam izin lingkungan meliputi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL/ UPL).

Prinsip dari perizinan lingkungan, baik yang diatur dalam UUPPLH maupun Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 pada dasarnya mengamanatkan pada setiap usaha dan/ atau kegiatan yang wajib memiliki dokumen Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan. Pasal 36 ayat (1) UUPPLH mengatur bahwa “setiap usaha dan/ atau kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan”.

Otto Soemarwoto mengemukakan bahwa analisis mengenai lingkungan hidup (AMDAL) adalah suatu studi yang mendalam tentang dampak negatif dari suatu kegiatan. AMDAL mempelajari dampak pembangunan terhadap lingkungan hidup dan dampak lingkungan terhadap pembangunan yang didasarkan pada konsep ekologi, yaitu ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungan hidup. Oleh karena itu, konsep AMDAL dapat dikatakan sebagai konsep ekologi pembangunan, yang mempelajari hubungan timbal balik antara pembangunan dengan lingkungan hidup.¹³⁹

¹³⁹ Otto Soemarwoto. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. 1988. Hal.43.

Secara formal kebijakan Amdal pertama kali dikenal di Amerika Serikat pada tahun 1970, yakni sejak diundangkannya National Environmental Policy Act 1969 (NEPA-1969) yang dinyatakan berlaku sejak tanggal 1 Januari 1970.¹⁴⁰ Di Indonesia kebijakan Amdal secara yuridis lahir sejak diundangkannya UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1986 tentang Analisa Mengenai Dampak Lingkungan. Seiring dengan perubahan pengaturan lingkungan hidup, maka pengaturan mengenai Amdal pun mengalami pergantian, dimana setelah PP Nomor 29 tahun 1986 dicabut dan diganti dengan PP Nomor 51 Tahun 1993, kemudian diganti lagi dengan PP Nomor 27 Tahun 1999 dan terakhir diganti dengan PP Nomor 27 Tahun 2011 tentang Izin Lingkungan.

Pengertian Amdal dirumuskan dalam Pasal 1 angka 11 UUPPLH dan Pasal 1 angka 2 PP Nomor 27 Tahun 2012 bahwa :

Analisa mengenai dampak lingkungan hidup, yang selanjutnya disebut Amdal, adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/ atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/ atau kegiatan.

Dengan demikian, tidak semua rencana kegiatan wajib Amdal, kecuali yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan. Hal ini selaras dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUPPLH yang mengatur bahwa : “Setiap usaha dan atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal”. Kriteria dampak penting ditentukan dalam Pasal 22 ayat (2) UUPPLH yang meliputi :

¹⁴⁰ Roger W. Findley & Daniel A. Farber. *Environmental Law in A Nutshell*. (St. Paul Minn: West Publishing Co. 1988)

- a. Besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/ atau kegiatan;
- b. Luas wilayah penyebaran dampak;
- c. Intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
- d. Banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak;
- e. Sifat kumulatif dampak;
- f. Berbalik atau tidak berbaliknya dampak ; dan atau
- g. Kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Kriteria usaha dan/ atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan Amdal menurut Pasal 23 ayat (1) UUPPLH terdiri atas :

- a. Pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. Eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
- c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. Proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/ atau perlindungan cagar budaya;
- f. Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan dan jasad renik;

- g. Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati;
- h. Kegiatan yang mempunyai resiko tinggi dan/ atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/ atau
- i. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis usaha dan/ atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Amdal menurut Pasal 23 ayat (2) UUPPLH diatur dengan Peraturan Menteri. Peraturan Menteri dimaksud saat yang saat ini berlaku adalah 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.

Pentingnya upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan mengenai jenis usaha yang wajib dilengkapi AMDAL. Dalam lampiran Permen LH Nomor 5 Tahun 2012 ini ditetapkan 14 bidang yang meliputi 72 jenis kegiatan lengkap dengan skala / besaran dan alasan ilmiah khusus kegiatan wajib Amdal. Empat belas bidang tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Bidang multisektor;
- b. Bidang pertahanan;
- c. Bidang pertanian;
- d. Bidang perikanan dan kelautan;
- e. Bidang kehutanan;
- f. Bidang perhubungan
- g. Bidang teknologi satelit;

- h. Bidang perindustrian;
- i. Bidang pekerjaan umum;
- j. Bidang perumahan dan kawasan pemukiman;
- k. Bidang energi dan sumber daya mineral;
- l. Bidang pariwisata;
- m. Bidang ketenaganukliran;
- n. Bidang pengolahan limbah dan bahan berbahaya dan beracun (LB3);

Berkaitan dengan isu hukum yang difokuskan pada bidang pertambangan batubara, maka peneliti mencantumkan isi lampiran 2 Permen LH Nomor 5 Tahun 2012 yang menetapkan bidang energi dan sumber daya mineral (yang salah satu kegiatannya adalah pertambangan batubara) beserta dengan skala/ besaran dan alasan ilmiah khusus kegiatan wajib Amdal sebagai berikut :

NO	JENIS KEGIATAN	SKALA/ BESARAN	ALASAN ILMIAH KHUSUS
K.1	MINERAL BATUBARA		
1	Eksplorasi (Operasi Produksi Mineral dan Batubara a. Luas perizinan b. Luas daerah terbuka untuk pertambangan	≥ 200 ha ≥ 50 ha (kumulatif pertahun)	Luas wilayah kegiatan operasi produksi berkorelasi dengan luas penyebaran dampak
2	Eksplorasi (Operasi produksi) batubara a. Kapasitas, dan/atau b. Jumlah material penutup yang dipindahkan	$\geq 1.000.000$ ton/thn $\geq 4.000.000$ bank cubic meter (bcm)/tahun	Jumlah pemindahan material berpengaruh terhadap intensitas dampak yang akan terjadi
3	Eksplorasi (operasi produksi) mineral logam a. Kapasitas biji dan/atau b. Jumlah material; penutup yang	≥ 300.000 ton/thn $\geq 1.000.000$ ton/thn	Jumlah pemindahan material berpengaruh terhadap intensitas dampak yang akan terjadi

	dipindahkan		
4	Eksplorasi (operasi produksi) mineral bukan logam atau batuan a. Kapasitas dan/atau b. Jumlah material; penutup yang dipindahkan	≥ 500.000 m/tahun $\geq 1.000.000$ m/tahun	Jumlah pemindahan material berpengaruh terhadap intensitas dampak yang akan terjadi
5	Pengolahan dan pemurnian: a. Mineral logam b. Mineral bukan logam c. Batuan d. Batubara e. Mineral radioaktif	Semua besaran ≥ 500.000 m/ tahun ≥ 500.000 m/ tahun $\geq 1.000.000$ m/ tahun Semua besaran	a. Pengolahan dan pemurnian bijih berpotensi menimbulkan dampak penting b. Besarnya dampak yang timbul dipengaruhi oleh volume yang dialh
6	Eksplorasi (operasi produksi) mineral radioaktif	Semua besaran (ton/tahun), kecuali untuk tujuan penelitian dan pengembangan.	a. Memberikan perubahan terhadap struktur dan stabilitas tanah b. Memberikan perubahan terhadap struktur dan stabilitas geologi c. Meningkatkan paparan radiasi alam akibat perluasan sumber paparan d. Menghasilkan limbah galian yang bersifat radioaktif e. Berpotensi mengakibatkan pencemaran tanah dan air tanah dalam jangka waktu yang sangat lama f. Bersifat strategis dan dapat mempengaruhi pertahanan dan keamanan negara
7	Penambangan di laut	Semua besaran	Berpotensi menimbulkan dampak berupa perubahan batimetri, ekosistem pesisir dan laut, mengganggu alur pelayaran dan proses-proses alamiah di daerah pantai termasuk menurunnya produktivitas kawasan yang dapat menimbulkan dampak sosial, ekonomi dan kesehatan terhadap nelayan dan masyarakat sekitar.

8	Melakukan penempatan tailing di bawah laut	Semua besaran	Memerlukan lokasi khusus dan berpotensi menimbulkan dampak berupa perubahan batimetri, ekosistem pesisir dan laut, mengganggu alur pelayaran dan proses-proses alamiah di daerah pantai termasuk menurunnya produktivitas kawasan yang dapat menimbulkan dampak soial, ekonomi dan kesehatan terhadap nelayan dan masyarakat sekitar.
---	--	---------------	---

Kewajiban AMDAL pada usaha pertambangan 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, yang diwujudkan dalam tahapan studi kelayakan.

4.1.2. Izin Usaha Pertambangan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup terhadap Tambang Batubara

4.1.2.1. Pengaturan Izin Usaha Pertambangan Batubara

Penerbitan izin dalam melakukan kegiatan pertambangan terkait dengan makna yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Begitu pula dasar falsafah perusahaan batubara yang diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, bersandar pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Hal tersebut dinyatakan dalam UU

Minerba bahwa “mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang terkandung di wilayah hukum pertambangan Indonesia, merupakan kekayaan alam yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun untuk pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah, yang berarti pula dalam penerbitan perizinannya berada di tangan pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya masing-masing.

Pada dasarnya kegiatan pertambangan batubara dapat diklasifikasi menjadi 2 (dua) macam, yakni *illegal mining* dan *legal mining*.¹⁴¹ *Illegal mining* merupakan kegiatan yang dilakukan oleh orang atau masyarakat tanpa adanya izin dari pejabat yang berwenang. *Legal mining* merupakan kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh badan usaha atau badan hukum yang didasarkan pada izin yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

Izin adalah suatu pernyataan atau persetujuan yang membolehkan pemegangnya untuk melakukan usaha pertambangan. Usaha pertambangan atau *mining business* merupakan “kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral dan batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan (*feasibility study*), konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.¹⁴² Sedangkan pertambangan batubara adalah

¹⁴¹ Salim HS. Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara. Sinar Grafika. Jakarta. 2014. Hal. 107.

¹⁴² Pasal 1 angka 7 UU Nomor 4 tahun 2009.

pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal.

UU Minerba mengadopsi beberapa bentuk perizinan, yakni:

1. Izin Usaha Pertambangan (IUP), mencakup IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi.
2. Izin Pertambangan Rakyat (IPR); dan
3. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).

Izin usaha pertambangan batubara (selanjutnya ditulis IUP batubara) merupakan izin yang diberikan kepada pemegang izin untuk melakukan kegiatan pertambangan batubara. Prinsip pemberian IUP sebagaimana diatur dalam UU Minerba adalah, satu IUP hanya diperbolehkan untuk satu jenis tambang. Pemberian IUP tidak boleh lebih dari satu jenis tambang. Penyimpangan terhadap prinsip tersebut dimungkinkan, apabila perusahaan yang telah memperoleh IUP pada saat melakukan penambangan menemukan jenis tambang lain di wilayah yang dikelolanya. Maka pemegang IUP yang bersangkutan diberikan prioritas oleh Pemerintah untuk dapat mengusahakannya dengan mengajukan permohonan IUP baru.

Dasar hukum dikeluarkannya izin usaha pertambangan diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang dijabarkan lebih lanjut dalam:

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan;

2. Peraturan pemerintah nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara;
3. Peraturan pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan batubara;
4. Peraturan pemerintah Nomor 75 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca tambang

Dalam UU Minerba diatur bahwa ada dua jenis Izin Usaha Pertambangan yang diberikan untuk melakukan kegiatan pertambangan batubara, yakni: Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi dan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi.¹⁴³ IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan yang meliputi :

1. Penyelidikan umum;
2. Eksplorasi; dan
3. Studi kelayakan.

Sedangkan IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi. IUP Operasi Produksi meliputi izin untuk kegiatan :

1. Konstruksi;
2. Penambangan;
3. Pengolahan dan pemurnian; serta

¹⁴³ Lihat Pasal 36 UU Nomor 4 Tahun 2009.

4. Pengangkutan dan penjualan.

Permohonan untuk memperoleh IUP dapat diajukan oleh Badan Usaha, Koperasi, dan perseorangan. Badan Usaha adalah setiap badan hukum yang bergerak di bidang pertambangan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴⁴ Koperasi yang dimaksud adalah badan usaha yang beranggotakan orang atau seseorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan.¹⁴⁵

Berikutnya UU Minerba mengatur bahwa perseorangan dapat mengajukan permohonan IUP Batubara, perseorangan dimaksud dapat berupa:

1. Orang perseorangan;
2. Perusahaan firma;
3. Perusahaan komanditer.

IUP mempunyai hubungan yang sangat erat dengan wilayah Izin Usaha Pertambangan (selanjutnya ditulis WIUP), karena sebelum IUP diberikan kepada pemohon, maka yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah menetapkan WIUP. Cara memperoleh WIUP batubara adalah dengan cara lelang.

¹⁴⁴ Lihat Pasal 1 angka 32 UU Nomor 4 Tahun 2009

¹⁴⁵ Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian.

4.1.2.2. Prosedur dan Syarat-Syarat Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP)

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
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.

Pemberian IUP batubara terbatas dengan jangka waktu yang disesuaikan dengan jenis IUP. Untuk jangka waktu IUP Eksplorasi maksimum selama 7 tahun, sedangkan IUP Operasi Produksi maksimum selama 20 tahun dan dapat diperpanjang dua kali sepuluh tahun.

Dalam jangka waktu berlakunya IUP tersebut, dapat saja terjadi pengakhiran terhadap kegiatan tambang yang dilakukan. Menurut UU Minerba, IUP dan IUPK dapat berakhir karena tiga hal, yakni : (a) dikembalikan; (b) dicabut; atau (c) habis masa berlakunya. Untuk Izin yang berakhir karena pengembalian, maka pemegang IUP dan IUPK dapat menyerahkan kembali IUP atau IUPK nya dengan pernyataan tertulis kepada menteri, gubernur, atau bupati/ walikota sesuai kewenangannya dan disertai dengan alasan yang jelas mengapa dikembalikan.

Selanjutnya cara kedua berakhirnya izin dengan cara dicabut, terhadap IUP atau IUPK dapat dicabut oleh Menteri,

Gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya, apabila:

1. Pemegang IUP atau IUPK tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam IUP atau IUPK serta peraturan perundang-undangan;
2. Pemegang IUP atau IUPK melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini; atau
3. Pemegang IUP atau IUPK dinyatakan pailit.

Cara ketiga berakhirnya izin dalam hal jangka waktu yang ditentukan dalam IUP dan IUPK telah habis dan tidak diajukan permohonan peningkatan atau perpanjangan tahap kegiatan atau pengajuan permohonan tetapi tidak memenuhi persyaratan IUP dan IUPK tersebut berakhir.

IUP atau IUPK yang telah dikembalikan, dicabut, atau habis masa berlakunya dikembalikan kepada Menteri, Gubernur, atau Bupati/ Waloikota sesuai dengan kewenangannya. WIUP atau WIUPK yang IUP atau IUPK nya berakhir sebagaimana dimaksud dapat ditawarkan kembali kepada badan usaha, koperasi, atau perseorangan melalui mekanisme sesuai dalam ketentuan UU Minerba.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara memberikan kewenangan kepada Menteri, Gubernur, dan Bupati/ Walikota untuk menerbitkan Izin Usaha Pertambangan sesuai dengan kewenangannya. Di mana diatur bahwa Izin Usaha Pertambangan diberikan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/

Walikota sesuai dengan kewenangannya dengan rinciannya sebagai berikut:¹⁴⁶

- a. Bupati/ walikota berwenang untuk menerbitkan IUP mineral dan batubara yang dimohonkan oleh pemohon apabila WIUP berada dalam satu wilayah kabupaten/ kota;
- b. Gubernur berwenang untuk memberikan IUP Mineral dan Batubara yang dimohonkan oleh pemohon, apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/ kota dalam satu provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/ walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Menteri berwenang untuk memberikan IUP Mineral dan Batubara yang dimohonkan oleh pemohon, apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur, bupati/ walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 11 UU Minerba adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus (WIUPK). Kewenangan penerbitan IUPK diberikan oleh Menteri dengan memperhatikan kepentingan daerah.

Selanjutnya kewenangan untuk menerbitkan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) yang diatur dalam UU Minerba

¹⁴⁶ Pasal 1 angka 7 UU Nomor 4 tahun 2009.

adalah berada pada Bupati/ Walikota. Bupati/ Walikota memberikan IPR terutama kepada penduduk setempat baik perorangan dengan luas maksimum 1 hektar maupun kepada kelompok masyarakat dengan luas maksimum 5 hektar, dan/ atau koperasi dengan luas maksimum 10 hektar.

Perubahan kewenangan penerbitan Izin usaha, baik IUP, IUPK maupun IPR terjadi pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mengatur bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pertambangan mineral dan batubara dibagi antara pemerintah pusat dan provinsi, seperti yang telah peneliti uraikan pada sub bab yang membahas tentang uraian kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota). Perubahan yang sangat signifikan ini menetapkan urusan pemerintahan bidang mineral dan batubara tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/ kota terhitung sejak tanggal 2 Oktober 2014, yang ditegaskan melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015 dan Edaran Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 04.E/30/DJB/2015 tanggal 30 April 2015, yang menetapkan kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi terhadap pengelolaan pertambangan batubara sebagai berikut:

a. Kewenangan Pemerintah Pusat:

1. Penerbitan IUP Mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan pada:

- a) Wilayah Izin Usaha Pertambangan yang berada pada wilayah lintas daerah lintas propinsi;
 - b) Wilayah Izin Usaha Pertambangan yang berbatasan langsung dengan negara lain; dan
 - c) Wilayah laut lebih dari 12 mil.
2. Penerbitan Izin Usaha Pertambangan dalam rangka Penanaman Modal Asing.
 3. Pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus mineral dan batubara.
- b. Kewenangan pemerintah provinsi:
1. Penerbitan Izin Usaha Pertambangan mineral logam, bukan logam, batubara, dan batuan dalam rangka Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) pada Wilayah izin Usaha Pertambangan daerah yang berada dalam 1 daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
 2. Penerbitan Izin Pertambangan Rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat.

BAB V

MAKNA PENGAWASAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP TERHADAP TAMBANG BATUBAR

Konstitusi menjamin bentuk negara kesejahteraan Indonesia. Dalam Pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat menyatakan, “Negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Hal tersebut merupakan itikad negara untuk merealisasikan bentuk negara kesejahteraan di Indonesia. Kemudian dalam Batang Tubuh, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa negara memegang otoritas untuk mengelola sumber daya alam kemudian diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat.

Indonesia sebagai negara hukum yang membahagiakan¹⁴⁷ dan mensejahterakan rakyatnya memiliki sistem hukum yang memagari perilaku para pengambil keputusan agar tidak dilaksanakan berdasarkan kekuasaan semata. Dalam kaitannya dengan pemenuhan atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak asasi manusia, negara hukum Indonesia memiliki dasar filosofis dan sumber hukum yang dijadikan rujukan atau konstruksi ideal (*das-sain*) oleh para penyelenggara negara untuk memenuhi hak tersebut. Rujukan filosofis bernegara hukum Indonesia adalah Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*), dan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai

¹⁴⁷ Meminjam istilah yang dipopulerkan Satjipto Rahardjo dalam bukunya “Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya”, diterbitkan oleh Genta Press. Pada bagian akhir tulisan dalam buku tersebut, Satjipto Rahardjo menegaskan “Sudah enam puluh tahun lebih bangsa Indonesia bernegara hukum, tetapi sesudah negara itu berdiri pada tahun 1945, ternyata masih banyak hal yang perlu diperjelas dan dimantapkan. Negara hukuk Indonesia tidak statis dan merupakan bangunan yang selesai (*finite*) sejak dilahirkan. Negara hukum Indonesia adalah sebuah negara yang masih terus menerus dibangun (*state in the making*). Pengalaman bernegara selama berpuluh-puluh tahun itu makin menyentak dan membuka mata hati kita, bahwa negara itu masih membutuhkan pengidentifikasian dan pemberian makna lebih tajam lagi, untuk menjawab bernegara hukum untuk apa? Risalah ini menjawab dengan mengatakan bahwa kita bernegara hukum untuk membuat rakyat merasa bahagia hidup dalam Negara hukum Indonesia”. Lihat dalam Satjipto Rahardjo. *Negara Hukum...*Op.Cit. hal. 118-119.

sumber hukum nasional yang berfungsi untuk menerjemahkan sila-sila Pancasila yang mengamanatkan kepada penyelenggara negara untuk memberikan jaminan kepada warga negaranya agar dapat hidup sejahtera lahir dan batin. Amanat tersebut antara lain tertuang dalam sila kelima “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyebutkan “Setiap warga negara berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Mengingat lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan kebutuhan dasar manusia yang utama, karena itu pemenuhannya menjadi bagian dari hak asasi manusia, sehingga secara normatif menjadi tanggung jawab negara yang telah memiliki mandat untuk melakukan proses pemenuhannya secara konstitusional. Kerangka berpikir tersebut kemudian dilegitimasi oleh UUD NRI 1945, yang secara tegas mengatur kewajiban negara (*state obligation*) untuk memajukan (*to promote*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfil*) hak-hak konstitusional warganegara untuk mencukupi kebutuhan dasarnya.¹⁴⁸

Bahwa agar lebih menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari keseluruhan ekosistem, maka Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Hidup, yang merupakan undang-undang yang secara jelas, tegas, dan menyeluruh mengatur tentang pengelolaan lingkungan hidup, pemanfaatan sumber daya alam dan kegiatan pembangunan yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

¹⁴⁸ Rachmad Safa'at. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan, Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*. UB Press. Malang 2013. Hal. 312.

Tatiek Sri Djatmiati dan Phillipus M. Hadjon menyatakan bahwa karakteristik penegakan hukum administrasi ditandai dengan adanya 2 (dua) kegiatan, yaitu pengawasan dan penerapan sanksi.¹⁴⁹ dalam konteks penegakan hukum administrasi, mencakup pula masalah interpretasinya, sebagaimana dikemukakan oleh WU Jin Song:¹⁵⁰

“The process of administrative laws application is also the process of its interpretation. Administrative law enforcement interpretation has the function of standardize administrative law enforcement. Promote the development of the law, make up the bugs of law and other functions. The functions complement and supplement each other. Standardize administrative law enforcement:

- *To confirm the exact meaning of the provisions and regulations;*
- *To explain the meaning of specific term;*
- *To resolve the disputes and unify the view”.*

(Proses penerapan dari hukum administrasi meliputi juga proses dari penafsirannya. Penafsiran sebagai penegakan hukum administrasi mempunyai fungsi-fungsi yang menentukan pada penegakan hukum administrasi. Peningkatan pembangunan hukum membuat hukum dan fungsi-fungsi lain. Fungsi-fungsi tersebut saling melengkapi satu sama lain. Menentukan hukum administrasi:

- Untuk memberikan kepastian pengertian atau makna yang tepat dari peraturan-peraturan dan ketentuan-jketentuan;
- Untuk menjelaskan arti dan istilah-istilah tertentu;
- Untuk menyelesaikan perselisihan dan menyatukan pandangan.

Dalam buku ini, penegakan hukum administrasi yang dianalisis adalah dalam konteks kegiatan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah atas izin lingkungan maupun izin usaha yang telah dikeluarkan. Dari sudut pandang hukum administrasi, pengawasan merupakan fungsi pertama dari wewenang penegakan hukum administrasi.¹⁵¹

Dalam Modul Sistem Pengendalian Manajemen yang digunakan dalam diklat sertifikat Jabatan Fungsional Auditor¹⁵², diterangkan bahwa istilah

¹⁴⁹ Tatiek Sri Djatmiati. Op.Cit. hal. 82. Lihat juga Phillipus M. Hadjon, dkk. Op.Cit.

¹⁵⁰ WU Jin Song. *Analysis on the Function of Administrative Law Enforcement Interpretation in China*. Canadian Social Science. Vol. 6 No.2. 2010. Hal. 20-21.

¹⁵¹ Phillipus M. Hadjon. *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 1996. Hal. 12.

¹⁵² Pusdiklat. 1998. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Jakarta. Hal. 10-14

pengawasan terbentuk dari kata “awas”. Dalam kedudukannya sebagai kata kerja, pengawasan bermakna “mengamat-amati dan menjaga baik-baik”. Dalam makna leksikon atau harfiah, pengawasan adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan proses penilikan, penjagaan, serta pengarahan yang dilakukan dengan sungguh-sungguh agar obyek yang diawasi berjalan menurut semestinya.

Pengertian pengawasan yang demikian itu dapat diasosiasikan dengan berbagai istilah lain, seperti *inspeksi*, *supervisi* dan *pengendalian*. Apabila dibandingkan dengan inspeksi, pengawasan memiliki pengertian yang lebih luas. Lazimnya inspeksi merupakan kegiatan fisik yang dilakukan dalam jarak yang dekat untuk mengamati secara umum suatu keadaan, proses, atau keberadaan obyek tertentu. Sedangkan pengawasan dalam bentuk fisik dapat dilakukan secara mendalam, yang diamati seperti halnya dalam kegiatan inspeksi. Pengawasan dapat dilaksanakan melalui pengamatan secara tidak langsung dan tidak harus selalu dilakukan dari jarak dekat. Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa inspeksi hanyalah satu dari wujud pengawasan. Inspeksi dilakukan dalam rangka pengawasan, tetapi pengawasan fisik tidak selamanya berwujud kegiatan inspeksi.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia¹⁵³ menjelaskan pengertian pengawasan sebagai penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan, sedangkan pengendalian diuraikan sebagai pengawasan atas kemajuan (tugas) dengan membandingkan hasil dan sasaran secara teratur serta menyesuaikan usaha (kegiatan) dengan hasil pengawasan.

Sedangkan dari perspektif hukum, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila

¹⁵³ Balai Pustaka. 1997. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Jakarta. Hal 169.

terjadi kekeliruan tersebut, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktik, adanya kontrol kerap kali dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Maka di sinilah letak atau inti hakikat dari suatu pengawasan. Hal tersebut tergambar dari pengertian secara harfiah, di mana pengawasan preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah, mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada suatu kesalahan. Sedangkan pengawasan represif adalah berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, dalam keterkaitannya dengan pemanfaatan sumber daya alam, maka pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan Izin Usaha Penambangan (IUP) dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.¹⁵⁴

Muchsan mengutip pendapat George R. Terry mengemukakan bahwa:

“Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan”

(pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).¹⁵⁵

Irfan Fachruddin, setelah mencermati pendapat beberapa sarjana mengemukakan dasar pengawasan sebagai berikut:

Pertama, pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk pencapaian hasil dari tujuan (George R. Terry); Kedua, adanya tolok ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan (Muchsan dan Henry Fayol; Ketiga, adanya kegiatan mencocokkan antar hasil yang dicapai dengan tolok ukur yang ditetapkan (George R. Terry, Henry Fayo, dan Muchsan); keempat, mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar (Bagir Manan dan Paulus Effendi Lotuhung); kelima, adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan

¹⁵⁴ Hanif Nurcholis. 2007. Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta. Grasindo. Hal. 33.

¹⁵⁵ Muchsan. *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. 1992. Hal.37.

tolok ukur yang ditetapkan (George R. Terry, J.R. Beishline, dan Paulus Effendi Lotuhung).¹⁵⁶

Selanjutnya S. Prajudi Atmosudirjo mengemukakan pengertian pengawasan sebagai berikut:¹⁵⁷

“Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Pengawasan dapat bersifat:

1. Politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimitas
2. Yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiktas dan atau legalitas
3. Ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi
4. Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.

Dalam tulisan ini, penulis memfokuskan pada pengawasan preventif yang dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah terhadap pengelolaan lingkungan hidup sebagai konsekwensi atas izin lingkungan dan izin usaha pertambangan yang dikeluarkan. Pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan manajemen. Pengawasan pada prinsipnya dilakukan sebagai upaya preventif apakah kegiatan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada.¹⁵⁸

Upaya utama yang harus dilakukan dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan, dimana dalam pasal 1 angka (2) UUPPLH menyatakan bahwa salah satu upaya pencegahan adalah dengan melakukan pengawasan yang sistematis dan terpadu.

Edith Brown Weiss menyatakan bahwa pencegahan dan mitigasi adalah dua alat yang dipergunakan untuk perlindungan lingkungan hidup. Prinsip

¹⁵⁶ Irfan Fachruddin. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap tindakan Pemerintah*. Alumni. Bandung. 2004. Hal. 90.

¹⁵⁷ S. Prajudi Atmosudirjo. *Op.Cit.* hal.73

¹⁵⁸ Fenty Pulu Hulawa. *Substansi Hukum Tentang Pengawasan Izin pada Usaha Pertambangan*. Jurnal Pelangi Ilmu. Vo. 3 Nomor 4. 4 September 2010. Hal.148

pencegahan bertujuan untuk mencegah kerusakan secara spesifik yang timbul, misalnya dari perubahan lingkungan hidup, kerusakan terhadap orang atau lingkungan hidup, ataupun beban yang melebihi kapasitas lingkungan hidup untuk menerimanya.¹⁵⁹ 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.¹⁶⁰ Upaya penegakan hukum lingkungan mestinya baru didayagunakan ketika upaya pencegahan pencemaran lingkungan hidup tidak berjalan efektif.¹⁶¹

Dalam pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara, pengawasan dilakukan sejak tahap perencanaan usaha dan atau kegiatan, yaitu diawali dengan persyaratan kelengkapan dokumen wajib Amdal atau UKL-UPL sebagai syarat untuk mendapatkan izin lingkungan. Ketaatan pelaku usaha dan atau kegiatan pertambangan batubara terhadap izin lingkungan yang dimiliki menjadi obyek pengawasan selanjutnya pada saat kegiatan pertambangan telah berjalan yang wajib dilakukan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup. Instansi sektor yang secara normatif juga wajib melaksanakan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup atas kegiatan usaha pertambangan adalah Dinas ESDM, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh inspektur tambang.

¹⁵⁹ Edith Brown Weiss. *Environmental Change and International Law*. New Challenges and Dimension.

¹⁶⁰ IUCN Environmental Law Programme. *Draft International Covenant on Environmental and Development*. Hal. 3.

¹⁶¹ 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.

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired result.* Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities.*

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana sebuah kebijakan telah dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Terkait dengan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam tambang batubara sebagai instrumen penegakan hukum administrasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, berbagai teori pengawasan yang dikemukakan oleh para ahli sebagaimana telah peneliti paparkan pada bab sebelumnya (bab II. Kajian Pustaka), digunakan sebagai kerangka pemikiran pengaturannya yang diabstraksikan menjadi kriteria-kriteria pengaturan pengawasan. Beberapa kriteria pengaturan pengawasan sebagai salah satu unsur penegakan hukum administrasi, yakni:¹⁶²

Pertama, bahwa pengawasan dalam penegakan hukum administrasi dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan pengawasan yuridis

¹⁶² Istislam. *Op.Cit.* hal.202-206

(hukum), yang bertujuan agar ketentuan hukum (administrasi) perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang bersifat mewajibkan atau ketentuan yang dilarang tidak dilanggar. Jika kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan yang ada dalam ketentuan hukum (administrasi) perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tersebut dilanggar, maka dilakukanlah penerapan sanksi administrasi.

Kedua, pengawasan dilakukan oleh lembaga (instansi) pemerintah. Untuk kriteria kedua ini Pasal 71 dan Pasal 72 UU Nomor 32 Tahun 2009 UUPPLH telah memenuhi kriteria ini.

Pasal 71

1. Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
2. Menteri, gubernur atau bupati/ walikota dapat mendelegasikan kewenangannya dalam melakukan pengawasan kepada pejabat/ instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
3. Dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.

Pasal 72

Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

Selanjutnya dalam pasal 141 ayat (2) UU Minerba, pengawasan dilakukan oleh inspektur tambang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, di mana dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 02 Tahun 2013 Pasal 9 ayat (2) dinyatakan bahwa inspektur tambang adalah pejabat fungsional yang diangkat oleh gubernur dan bupati/ walikota.

Ketiga, pengawasan tidak selalu dikaitkan dengan perizinan, karena bisa juga pengawasan terjadi di luar kepentingan perizinan. Pengecualian dari kriteria ketiga ini tidak sinkron dengan pengawasan yang dimaksud dalam UUPPLH,

karena dengan merujuk pada pasal 72 UUPPLH maka obyek yang diawasi adalah ketaatan penanggung jawab usaha/ kegiatan terhadap izin lingkungan. Demikian juga dalam UU Minerba disebutkan bahwa pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan oleh inspektur tambang terhadap ketaatan penanggung jawab usaha atas izin lingkungan yang telah dikeluarkan. Pengaturan tersebut dipertegas dalam Pasal 28 ayat (1) PP Nomor 55 Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang paling sedikit meliputi pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang dimiliki dan telah disetujui.

Keempat, hasil pengawasan dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan penerapan sanksi administrasi. Pengawasan dan penerapan sanksi administrasi merupakan satu kesatuan dalam penegakan hukum administrasi lingkungan hidup. Dalam Pasal 76 ayat (1) UUPPLH secara tegas mengatur tentang keterkaitan antara pengawasan dengan sanksi administrasi, yakni:

Pasal 76 (1)

Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.

Kelima, untuk melakukan kegiatan pengawasan, pejabat pemerintah harus memenuhi tiga syarat keabsahan, yakni: wewenang, substansi dan prosedur. Wewenang pengawasan terkait dengan pejabat pemerintah yang melakukannya, di mana dalam UUPPLH diatur bahwa pejabat yang berwenang melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan adalah Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 72 UUPPLH. Asas yang dianut dalam hukum administrasi adalah pejabat yang menerbitkan izin berkewajiban untuk mengawasi ketaatan terhadap ketentuan-ketentuan yang

diwajibkan dalam izin tersebut.¹⁶³ Sedangkan dalam UU Minerba Pasal 140, mengatur bahwa pengawasan dilakukan oleh Menteri, gubernur, dan bupati/ walikota atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan oleh pemegang Izin Usaha pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).¹⁶⁴

Berikutnya mengenai prosedur pengawasan yang pada tataran dogmatik yang diamanatkan pada Pasal 75 UUPPLH menyangkut pengaturan mengenai “tata cara pelaksanaan pengawasan”, sampai saat penelitian ini dibuat peraturan pelaksanaannya masih belum dirumuskan.

Pasal 75

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan pejabat pengawas lingkungan hidup dan tata cara pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3), Pasal 73, dan Pasal 74 diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 4 UUPPLH menyatakan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup meliputi unsur-unsur berikut :

- a. Perencanaan;
- b. Pemanfaatan;
- c. Pengendalian;
- d. Pemeliharaan;
- e. Pengawasan;
- f. Penegakan hukum.

Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatur konstruksi kewenangan pengawasan yang berbeda dengan UUPLH 1997. Dalam Undang-undang ini ditegaskan bahwa menteri, gubernur, dan bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan atas ketentuan

¹⁶³ Phillipus M. Hadjon, sebagaimana dikutip Istislam dalam Disertasi. Op.Cit. hal. 204

¹⁶⁴ Pasal 140 ayat (3) UU Minerba.

perlindungan dan pengelolaan lingkungan serta ketaatan terhadap izin lingkungan. Menteri juga memiliki kewenangan yang bersifat *second line enforcement*, karena dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika dianggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 73 UUPPLH yang berbunyi sebagai berikut :

“Menteri dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika pemerintah menganggap terjadi pelanggaran serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Secara filosofis, ketentuan ini bertujuan untuk meningkatkan ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap norma hukum yang mengatur masalah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Selain itu, kewenangan pengawasan yang bersifat *second line enforcement* merupakan konsekuensi dianutnya konsepsi otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang mana Pemerintah bertanggung jawab untuk mengawasi urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Untuk mengefektifkan pengawasan dalam berbagai bidang dibentuk pejabat pengawas fungsional. Dalam Pasal 72 UUPPLH ditegaskan bahwa yang diawasi adalah ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Berikutnya dalam Pasal 74 UUPPLH mengatur bahwa pejabat pengawas lingkungan hidup diberi wewenang sebagai berikut:

- a. Melakukan pemantauan;
- b. Meminta keterangan;
- c. Membuat salinan dari dokumen dan/ atau membuat catatan yang diperlukan;
- d. Memasuki tempat tertentu;

- e. Memotret;
- f. Membuat rekaman audio visual;
- g. Mengambil sampel;
- h. Memeriksa peralatan;
- i. Memeriksa instalasi dan/ atau alat transportasi ; dan/au
- j. Menghentikan pelanggaran tertentu.

BAB VI
INTEGRASI PENGATURAN PENGAWASAN BERBASIS
PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP
TERHADAP PENGELOLAAN PERTAMBANGAN BATUBARA

6.1. Paradigma Konsep Integrasi Pengaturan Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup terhadap Tambang Batubara

6.1.1. Undang-Undang Lingkungan Hidup Sebagai Undang-Undang Payung bagi Peraturan Sektor yang Berkaitan dengan 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.¹⁶⁵

Undang-undang lingkungan hidup dalam hal ini UUPPLH hanya mengatur pokok-pokok (*kaderwet*) dari pengelolaan lingkungan hidup yang berisikan dasar-dasar kebijakan tentang lingkungan hidup. pengaturan lebih lanjut diatur dan dijabarkan dalam peraturan yang lebih rendah (peraturan pelaksana).

¹⁶⁵ Koesnadi Hardjosoemantri. *Hukum Tata Lingkungan*. Edisi Keenam. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. 1989. Hal. 91.

UUPPLH sebagai norma hukum yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup berfungsi untuk merangkum semua peraturan perundang-undangan lingkungan hidup ke dalam suatu sistem hukum lingkungan Indonesia, agar menjadi rangkaian pengaturan pengelolaan lingkungan hidup yang sistematis, baik secara vertikal maupun horisontal, sinkronisasi dan koordinatif, untuk mencegah pengaturan yang duplikatif maupun bertentangan antara pengaturan sektor satu dengan lainnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

UUPPLH secara tegas menyatakan dalam Pasal 44 bahwa: "Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini". Peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 44 UUPPLH ini tidak dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan umum maupun dalam penjelasan UUPPLH. Akan tetapi apabila mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka yang dimaksud dengan 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." Dengan kata lain, setiap peraturan perundang-undangan terkait dengan lingkungan hidup yang dibuat harus berpedoman kepada UUPPLH.

Keterkaitan yang erat antara pembangunan, lingkungan hidup, dan hukum menimbulkan urgennya sinkronisasi kebijakan di ketiga bidang tersebut, khususnya sinkronisasi pengaturan pengawasan pengelolaan pertambangan batubara. Apabila dilihat dalam Pasal 7 Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:¹⁶⁶

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Perpu;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Dalam ayat (2) Pasal yang sama disebutkan bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Dengan kata lain, apabila dilihat dari hierarki perundang-undangan, maka UUPPLH dengan UU Minerba memiliki kekuatan hukum yang sama sebagai produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.¹⁶⁷ Akan tetapi kembali lagi kepada kerangka pemikiran awal bahwa dengan bersandar kepada makna lingkungan hidup yang daitur dalam UUPPLH, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan sumber daya alam secara sektoral, maupun peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan hidup, harus mengacu kepada pengaturan lingkungan hidup dalam UUPPLH.

¹⁶⁶ Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

¹⁶⁷ Pasal 1 butir 3 UU Nomor 12 Tahun 2011; Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Keurgensian UUPPLH ini menjadi undang-undang payung bagi peraturan sektor ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUPPLH yang menyatakan bahwa perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.¹⁶⁸ Selain dari kajian yuridis tersebut, perlunya UUPPLH sebagai undang-undang payung bagi peraturan sektor lingkungan hidup lainnya juga bertolak dari ciri dan sifat hukum lingkungan itu sendiri, yakni bersifat insidental, komensalis, parsial, dan sektoral.¹⁶⁹

Ciri/ sifat dari hukum lingkungan tersebut diuraikan oleh Harun M. Husin sebagai berikut:

1. Bersifat insidental (*incidentally profile*). Lahirnya produk peraturan adalah tanpa direncanakan dalam jangka panjang, tetapi karena terdesak keadaan yang sesegera mungkin harus diatasi dengan perangkat peraturan;
2. Bersifat komensalis, yakni terdapatnya berbagai peraturan lingkungan yang dalam pasal-pasal yang sekedar tercantel dalam paket perundang-undangan tanpa ditujukan untuk dan berkenaan dengan mutu tata lingkungan ssemata-mata;
3. Bersifat parsial, karena seringkali terdapat tumpang tindih (duplikasi) peraturan sebagai akibat adanya peraturan perundang-undangan yang dibuat secara sektoral oleh instansi sektor.

¹⁶⁸ Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH.

¹⁶⁹ Harun M. Husin. *Lingkungan Hidup, Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*. Bumi Aksara. Jakarta. 1993. Hal. 54-56.

4. Bersifat sektoral, hal ini terjadi karena secara praktis, pelaksanaan dari suatu kegiatan bermuara pada masing-masing sektor atau departemen, sedangkan departemen memiliki kewenangan teknis untuk menetapkan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan bidang tugasnya.
5. Perangkat jalan pintas. Kerapkali dalam praktik, secara substansial sebenarnya dibutuhkan regulasi lebih tinggi (undang-undang), namun karena beberapa pertimbangan seperti mendesaknya waktu, kebutuhan akan perangkat hukum yang sangat mendesak, dan motivasi sosial politik, maka dibuat regulasi yang lebih rendah dari undang-undang.

Dengan berpedoman kepada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI, maka seyogyanya pengusahaan pertambangan batubara tidak hanya bertujuan meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat secara ekonomis, tetapi juga meningkatkan kesejahteraan secara ekologis, karena lingkungan hidup menjadi satu kesatuan dalam kebijakan pembangunan secara keseluruhan. Kesejahteraan ekologis akan terwujud apabila pengaturan pertambangan batubara memperhatikan fungsi lingkungan dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dimuat dalam UUPPLH.

Pengelolaan pertambangan batubara yang berbasis perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan pada hakikatnya adalah upaya sadar dan berencana untuk menggunakan dan mengelola sumber daya batubara secara bijaksana dalam pengelolaan yang berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup dan generasi kini dan menjamin kesejahteraan masa mendatang. Untuk itu tentunya diperlukan peraturan perundang-undangan yang dikembangkan dalam satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan

menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.¹⁷⁰

6.1.2. Asas Keterpaduan sebagai Landasan Konsep Integrasi Pengaturan Pengawasan Pengelolaan Tambang Batubara

6.1.2.1. Hakikat Asas Hukum Sebagai Landasan Norma Hukum

Hakikatnya setiap aturan hukum mempunyai dasar filosofis berupa asas atau bisa juga disebut sebagai prinsip. Kedudukan asas hukum dalam semua sistem hukum yang di dalamnya mengatur sistem norma hukum menurut Agus Yudha Hernoko¹⁷¹ memiliki peranan yang sangat penting. Asas hukum merupakan landasan atau pondasi yang menopang kukuhnya suatu norma hukum.

Konsep asas atau prinsip dalam bahasa Belanda disebut *bigensel* atau dalam bahasa Inggris disebut *principle*. Sedangkan dalam bahasa Latin disebut *principium*, dibentuk dari kata *primus* dan *capere*. *Primus* berarti pertama dan *capere* artinya mengambil atau menangkap, sehingga secara leksikal *principium* berarti sesuatu yang menjadi dasar tumpuan berpikir atau bertindak atau kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir dan bertindak.

J.J.H. Bruggink menguraikan bahwa asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing yang dirumuskan dalam aturan-aturan, perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat

¹⁷⁰ Penjelasan Umum UUPPLH.

¹⁷¹ Disarikan dari Agus Yudha Hernoko. *Op.Cit.* hal.21

dipandang sebagai penjabarannya.¹⁷² Selanjutnya disebutkan bahwa pikiran-pikiran dasar dari undang-undang dapat dipelajari dan dipahami dari Naskah Akademik dan Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang (*Memori van Toelichting*).

Paul Scholten menyatakan pula bahwa asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.¹⁷³ Paul Scholten lebih lanjut mengemukakan bahwa sebuah asas hukum (*rechtbeginnel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtregel*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan submisi atau pengelompokkan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena asas hukum terlalu umum atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*), sehingga terlebih dahulu perlu dibentuk isi yang lebih konkrit. Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut. Menjadi tugas ilmu hukum untuk menelusuri dan mencari asas hukum itu dalam hukum positif.¹⁷⁴

Bellefroid berpendapat bahwa asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum umum itu pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.¹⁷⁵ Pendapat lainnya dari Van der Verlden yang menyatakan bahwa asas hukum adalah tipe putusan tertentu yang dapat digunakan sebagai

¹⁷² J.J.H.Bruggink. *Refleksi tentang Hukum*. Hal. 119.

¹⁷³ Paul Scholten sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo. *Op.Cit.* hal. 251.

¹⁷⁴ Paul Scholten sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati S. *Op.Cit.* hal. 251

¹⁷⁵ Bellefroid sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo. *Op.Cit.* hal. 137.

tolak ukur untuk menilai situasi atau digunakan sebagai pedoman berperilaku. Asas hukum didasarkan atas satu nilai atau lebih yang menentukan situasi yang bernilai yang harus direalisasi.¹⁷⁶ Selanjutnya Paton¹⁷⁷ menyatakan bahwa *principle is the broad reason, which lies at the base of the rule of law*. Agus Yudha Hernoko menyatakan bahwa posisi asas hukum sebagai meta-norma hukum yang pada dasarnya memberikan arah, tujuan, serta penilaian fundamental bagi keberadaan suatu norma hukum. Bahkan banyak ahli menyatakan bahwa asas hukum merupakan jantung atau hatinya norma hukum atau peraturan hukum.¹⁷⁸

Terkait fungsi dan kedudukan asas hukum atau prinsip, Satjipto Rahardjo¹⁷⁹ mengemukakan bahwa asas hukum berfungsi sebagai pondasi yang memberikan arah, tujuan serta penilaian fundamental, mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Melalui asas hukum, norma hukum berubah sifatnya menjadi suatu tatanan etis yang sesuai dengan nilai kemasyarakatan. Pemahaman tentang suatu norma hukum dan mengapa suatu norma hukum diundangkan dapat ditelusuri dari ratio legisnya, sehingga meskipun asas hukum bukan norma hukum, namun tidak ada norma hukum yang dapat dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang terdapat di dalamnya.

Terkait dengan konsep prinsip hukum, Y. Sogar Simamora mengemukakan pendapat :

Prinsip-prinsip hukum diperlukan sebagai dasar dalam pembentukan aturan hukum sekaligus sebagai dasar dalam memecahkan persoalan hukum yang timbul manakala aturan

¹⁷⁶ Van der Verlden sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo. *Ibid*.

¹⁷⁷ Paton, sebagaimana dikutip Mahadi. *Falsafah Hukum suatu pengantar*. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2003. Hal. 122.

¹⁷⁸ Agus Yudha Hernoko. *Op.Cit*. Hal. 22

¹⁷⁹ Satjipto Rahardjo. *Op.Cit*. hal. 47.

hukum yang tersedia tidak memadai. Prinsip hukum atau asas hukum merupakan salah satu obyek penting dalam kajian ilmu hukum. Pembahasan tentang prinsip hukum lazimnya disandingkan dengan aturan hukum atau kaidah hukum untuk memperoleh gambaran yang jelas menyangkut perbedaannya.¹⁸⁰

6.1.2.2. Makna dan fungsi konsep integrasi

Integrasi berasal dari bahasa Inggris *integration* yang berarti kesempurnaan atau keseluruhan. Definisi konsep integrasi secara gramatikal berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa adalah pembauran sehingga menjadi kesatuan yang utuh dan bulat.¹⁸¹ Selanjutnya menurut Achmad Maulana,¹⁸² integrasi memiliki 2 (dua) pengertian, yakni: *pertama*, pengendalian terhadap konflik atau penyimpangan tertentu. *Kedua*, membuat suatu keseluruhan dan menyatukan unsur-unsur tertentu. Sedangkan pengertian keterpaduan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tidak diberikan makna secara gramatikal. Keterpaduan diartikan dalam kata benda sebagai “perihal terpadu”.

Prinsip keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup juga telah disebut dalam Deklarasi Rio, yang secara tegas menyebut adanya *Principle of Integration* yang menyatakan “*environmental protection shall constitute an integral part of the development proces and cannot be considered in isolation from it*”. Keterpaduan berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Keterpaduan juga meliputi tata ruang, perlindungan

¹⁸⁰ Y. Sogar Simamora. *Op.Cit.* Hal 22-23.

¹⁸¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2012. Hal.541.

¹⁸² Achmad Maulana. *Kamus Ilmiah Populer Lengkap*. Absolut. Yogyakarta. 2004. Hal.173.

sumber-sumber daya lingkungan, serta keterpaduan pengelolaan dalam tingkat-tingkat pemerintahan, yakni pusat dan daerah.

Secara konseptual, kedua pengertian di atas, yakni pengertian keterpaduan dan integrasi, jelas menunjukkan ruang lingkup lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/ terpadu). Konsep tersebut kemudian berkonsekuensi pada ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup, termasuk ruang lingkup sistem pengawasan pengelolaan lingkungan hidup.¹⁸³

Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mulai diregulasi oleh Pemerintah sejak tanggal 11 Maret 1982 yang menetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup sebagai regulasi yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup. Selanjutnya undang-undang ini diubah dengan diundangkannya UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Terakhir Pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia hingga saat sekarang diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disebut UUPPLH

Asas keterpaduan yang merupakan sandaran peneliti dalam melakukan upaya dalam melahirkan konsep integrasi pengaturan pengawasan dalam pengelolaan tambang batubara, menjadi salah satu “tonggak” yang menopang pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup guna mencapai tujuan dilahirkannya Undang-undang lingkungan hidup yaitu “pembangunan berkelanjutan yang disertai tata kelola pemerintahan yang baik bertujuan untuk

¹⁸³ Pasal 1 angka 3 UUPPLH dalam ketentuan umum memuat tentang pembangunan berkelanjutan.

meningkatkan kesejahteraan dan keadilan bagi generasi sekarang dan yang akan datang”.¹⁸⁴

Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup merumuskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas manfaat, asas keadilan, dan asas partisipatif. Dengan kata lain bahwa secara eksplisit, Naskah Akademis RUUPPLH tidak mencantumkan asas keterpaduan dalam pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, akan tetapi secara implisit asas keterpaduan yang kemudian dimuat dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang UUPPLH, dipaparkan dalam Naskah Akademis RUUPPLH, sebagai berikut:¹⁸⁵

Undang-undang pengelolaan lingkungan hidup merupakan undang-undang yang menjadi dasar rujukan bagi setiap kegiatan yang akan memberikan rujukan bagi setiap kegiatan yang akan memberikan dampak dengan lingkungan. Dengan demikian, sudah selayaknya apabila undang-undang lain yang mengatur tentang kegiatan-kegiatan tersebut, misalnya pertambangan, perkebunan, kehutanan, perikanan, industri manufaktur, transportasi dan yang lainnya, dirumuskan dan diterapkan secara harmonis dengan Undang-undang pengelolaan lingkungan . demikian pula sebaliknya, perumusan dan penerapan undang-undang pengelolaan Lingkungan harus mempertimbangkan aspek-aspek lain dalam pembangunan sehingga terwujud pembangunan yang mengintegrasikan aspek ekologi, ekonomi dan sosial (pembangunan berkelanjutan).

Apabila dicermati materi muatan dalam Naskah Akademik RUUPPLH tersebut di atas, merupakan deskripsi dari asas keterpaduan yang merupakan salah satu asas dalam pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan

¹⁸⁴ Naskah Akademik RUUPPLH

¹⁸⁵ Naskah Akademik RUUPPLH. Bab III tentang Materi Muatan dan Keterkaitan dengan Hukum Positif.

Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Penjelasan pasal demi pasal UUPPLH dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan asas keterpaduan adalah bahwa “perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait”.¹⁸⁶

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum UUPPLH secara tersirat juga menyatakan asas keterpaduan dari kalimat : perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.

Atas dasar konsep-konsep tersebut, UUPPLH merupakan hukum lingkungan positif yang bersifat komprehensif dan terpadu bagi seluruh sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Konsekuensinya, semua sektor dan lembaga yang berkompeten melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup didasarkan pada keterpaduan dalam UUPPLH, termasuk sektor pertambangan batubara, yang dalam pengelolaannya memiliki keterkaitan erat dengan lingkungan hidup.

Mochtar Kusumaatmaja pada Seminar BPHN pada tahun 1997 yang dikatif oleh Koesnadi Hardjosoemantri, menyatakan bahwa sistem pendekatan terpadu atau utuh menyeluruh harus diterapkan oleh hukum untuk mampu mengatur lingkungan hidup manusia secara tepat dan baik. Pengaturan pengawasan bidang lingkungan hidup yang terintegrasi merupakan bentuk kebijakan pemerintah sesuai dengan

¹⁸⁶ Penjelasan Pasal 2 huruf d UUPPLH

kewenangannya dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Idealnya dengan asas keterpaduan, tercipta satu sistem hukum yang secara terintegrasi mengatur aspek-aspek hukum lingkungan dari sektor-sektor yang dalam pengaturan dan pelaksanaannya memiliki keterkaitan erat dengan lingkungan hidup, salah satunya adalah sektor pertambangan batubara.

6.1.2.3. Perizinan Lingkungan Hidup yang Terpadu

Asas keterpaduan dalam UUPPLH 2009 antara lain terimplementasi dalam keterpaduan tiga instrumen hukum dalam UUPPLH, yakni: Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan (RPPLH), Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), dan izin lingkungan. RPPLH merupakan dokumen perencanaan lingkungan yang wajib disusun oleh pemerintah dan pemerintah daerah, yang kemudian menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)/ Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).¹⁸⁷ Sedangkan KLHS merupakan instrumen yang wajib disusun oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk memastikan prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan satu wilayah dan/ atau kebijakan, rencana, dan/ atau program dan diimplementasikan pula dalam RPJP dan RPJM.¹⁸⁸ Dengan demikian, RPPLH dan KLHS menjadi dasar bagi instansi yang berwenang, dalam hal ini Badan Lingkungan Hidup, dalam menerbitkan izin lingkungan.

¹⁸⁷ Pasal 9 ayat (5) UUPPLH.

¹⁸⁸ Pasal 15 ayat (1) UUPPLH.

Perizinan terpadu bidang lingkungan hidup merupakan instrumen hukum lingkungan yang manfaatnya ditentukan oleh penyelenggaraan sistem dalam perizinan itu sendiri. Jika perizinan hanya dimaksudkan sebagai sumber pendapatan bagi pemerintah, akan menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan hidup. Akibatnya kelestarian fungsi lingkungan hidup terancam dan dalam jangka panjang pembangunan berkelanjutan sulit dilaksanakan. Akan tetapi, perizinan lingkungan hidup juga tidak boleh menghambat aktivitas pengelolaan lingkungan hidup. Pembangunan harus tetap berjalan untuk mewujudkan cita-cita nasional yaitu masyarakat adil dan makmur, dengan tetap menyeimbangkan berbagai aspek pendukungnya yaitu peningkatan ekonomi, kesejahteraan sosial, dan kemampuan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.¹⁸⁹

Pembangunan bidang lingkungan hidup selayaknya menjadi pedoman bagi kegiatan berbagai sektor pembangunan agar tercipta keseimbangan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup, sehingga keberlanjutan pembangunan tetap terjamin. Peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor lingkungan hidup harus dapat mengurangi tumpang tindih pemanfaatan, keselarasan peran antara pusat dan daerah serta antar sektor. Prinsip keterpaduan harus menjiwai kerangka hukum sistem perizinan terpadu lingkungan hidup yang ditujukan untuk keberlanjutan lingkungan hidup itu sendiri.¹⁹⁰

Dalam rumusan UUPPLH, lingkungan hidup adalah kesatuan ruang.¹⁹¹ Dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup,

¹⁸⁹ Helmi. *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. Sinar Grafika. Jakarta. 2012. Hal. 221.

¹⁹⁰ Ibid. Hal. 222.

¹⁹¹ Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara

termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Sejalan dengan pengertian tersebut, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH 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.

Secara konseptual, kedua pengertian di atas jelas menunjukkan ruang lingkup lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/terpadu). Konsep tersebut kemudian berkonsekuensi pada ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup, termasuk ruang lingkup sistem perizinan lingkungan hidup. Selain itu, makna tersebut juga mencerminkan adanya prinsip pembangunan berkelanjutan dalam sistem hukum lingkungan di Indonesia.¹⁹²

Atas dasar konsep-konsep tersebut, UUPPLH merupakan hukum lingkungan positif yang bersifat komprehensif dan terpadu bagi seluruh sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Konsekuensinya, semua sektor dan lembaga yang berkompeten

kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut dan untuk mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional, undang-undang ini mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmonisasikan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mammpu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan, tata ruang wilayah (Penjelasan Umum butir 3 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang,

¹⁹² Pasal 1 angka 3 UUPPLH dalam ketentuan umum memuat tentang pembangunan berkelanjutan.

melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup didasarkan pada keterpaduan dalam UUPPLH, termasuk sektor pertambangan batubara, yang dalam pengeloannya memiliki keterkaitan erat dengan lingkungan hidup.

Secara yuridis, UUPPLH memiliki arti penting bagi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup masa kini dan masa mendatang. *Pertama*, merupakan dasar hukum yang memuat asas dan tujuan perlindungan dan pengelolaan hidup serta landasan hukum bertindak untuk melindungi dan mengelola lingkungan hidup dalam pembangunan. *Kedua*, sebagai payung hukum atau pedoman bagi semua peraturan perundang-undangan sektoral bidang lingkungan hidup, terutama dalam rangka pemanfaatan sumber daya lingkungan hidup bagi pembangunan dan kesejahteraan manusia. Manusia dalam hal ini tetap dalam kerangka sebagai bagian dari ekosistem lingkungan hidup. *Ketiga*, UUPPLH “memperkuat” hukum lingkungan sebagai suatu sistem dalam ilmu hukum, karena dalam UUPPLH terdapat berbagai “regim” pengaturan hukum bagi segala yang berkaitan dengan lingkungan.¹⁹³

Mochtar Kusumaatmaja pada Seminar BPHN pada tahun 1997 yang dikutip oleh Koesnadi Hardjosoemantri, menyatakan bahwa sistem pendekatan terpadu atau utuh menyeluruh harus diterapkan oleh hukum untuk mampu mengatur lingkungan hidup manusia secara tepat dan baik. Perizinan terpadu bidang lingkungan hidup merupakan bentuk tindakan pemerintah sesuai dengan kewenangannya dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Aktivitas

¹⁹³ Helmi. Loc.Cit. Hal.223.

perizinan bidang lingkungan hidup jelas akan menimbulkan dampak negatif dan dampak positif terhadap lingkungan.¹⁹⁴

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang datur dalam UUPPLH dilakukan secara terpadu. Hal ini terlihat jelas dalam beberapa pasal yang baik secara eksplisit maupun implisit mengatur keterpaduan tersebut. *Pertama*, keterpaduan menjadi asas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.¹⁹⁵ Dalam Penjelasan Pasal 2 huruf d, “asas keterpaduan adalah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai komponen terkait”. *Kedua*, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup mencakup semua aspek lingkungan hidup termasuk sektor-sektor sumber daya alam (diantaranya kehuatanan, perkebunan dan pertambangan), yang menjadi bagian dari lingkungan hidup. *Ketiga*, materi muatan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) mencakup semua bidang-bidang/ sektor lingkungan hidup.¹⁹⁶ *Keempat*, terdapat instrumen pencegahan dan/ atau pencemaran kerusakan lingkungan hidup yang bersifat menyeluruh dan umum, yakni Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), tata ruang, dan baku mutu lingkungan. Instrumen ini menjadi pedoman, baik dalam dalam penyelenggaraan pembangunan secara umum maupun dalam rangka aktivitas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Di samping hal-hal tersebut di atas, dalam Penjelasan Umum UUPPLH juga ditegaskan adanya keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Perlindungan dan pengelolaan

¹⁹⁴ *Ibid.* Hal. 224

¹⁹⁵ Pasal 2 huruf d UUPPLH.

¹⁹⁶ Pasal 10 ayat (4) UUPPLH

lingkungan hidup menuntut dikembangkan sistem terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah.¹⁹⁷ Taat asas dan konsekuen sebagai bentuk ketegasan atas sistem terpadu yang harus dilaksanakan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Sistem perizinan terpadu merupakan wujud nyata dari taat asas dan konsekuen tersebut. Penjelasan umum angka 5 UUPPLH secara eksplisit mencerminkan perizinan terpadu, yakni, “Upaya Preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain”.

Prinsip keterpaduan dibedakan atas, *pertama*, keterpaduan jenis dan pelaksanaan pengaturan perizinan. *Kedua*, keterpaduan dalam tata ruang berdasarkan corak atau karakteristik sumber-sumber daya lingkungan. *Ketiga*, keterpaduan dalam kewenangan. Dalam hubungan

¹⁹⁷ Penjelasan Umum angka 2 UUPPLH

dengan keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup, menurut N.H.T. Siahaan, yakni:¹⁹⁸

1. Pemerintah menetapkan kebijakan nasional lingkungan hidup dan tata cara secara terpadu oleh masing-masing instansi pemerintah yang kompeten dan relevan, beserta masyarakat dan para pelaku adat istiadat, dan nilai hidup dalam masyarakat.
2. Keterpaduan meliputi perencanaan (*planning*) dan pelaksanaan (*operating*).
3. Keterpaduan meliputi tata ruang, perlindungan sumber-sumber daya alam nonhayati (*abiotik resources*), perlindungan sumber daya buatan (*man made resources*), perlindungan sumber-sumber daya hayati dan ekosistemnya (*biotic resources*), cagar budaya, keanekaragaman hayati, dan perubahan iklim.
4. Keterpaduan pengelolaan di tingkat nasional dilakukan secara koordinatif oleh Menteri.
5. Keterpaduan dapat dilakukan dengan pelimpahan wewenang pengelolaan lingkungan kepada perangkat di daerah, dengan prinsip menyerahkan sebagian urusan menjadi urusan rumah tangga daerah.

UUPPLH sebagai norma hukum yang mengatur lingkungan hidup, mengenal 2 (dua) jenis izin, yakni izin lingkungan dan izin usaha dan/ atau kegiatan. Kedua jenis izin ini termasuk dalam ruang lingkup dan tunduk pada UUPPLH.

Alur pikir perizinan terpadu bidang lingkungan hidup dalam UUPPLH merupakan rangkaian ketentuan yang terdapat pada pasal-

¹⁹⁸ Lihat N.H.T. Siahaan. *Hukum Lingkungan.... Op.Cit.* Hal 105.

pasal yang diatur oleh UUPPLH, yang dimulai dari Pasal 1 angka 1 tentang pengertian lingkungan hidup. Pasal 1 angka 2 yang menjelaskan tentang makna perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam pasal yang sama pada angka 3 memaknai tentang pembangunan berkelanjutan. Selanjutnya pasal 1 angka 10 memuat tentang makna KLHS.¹⁹⁹

Ketentuan umum tersebut dijabarkan pada pasal-pasal selanjutnya, yakni pada Pasal 15 ketentuan tentang KLHS yang merupakan instrumen keterpaduan untuk memastikan integrasi prinsip pembangunan berkelanjutan menjiwai pembangunan di Indonesia. KLHS dijabarkan dalam seluruh rencana kerja pemerintah.

Pendapat lain menyebutkan bahwa asas keterpaduan terimplementasi dalam 3 (tiga) instrumen hukum dalam UUPPLH, yaitu Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH), Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), dan izin lingkungan.²⁰⁰ RPPLH merupakan dokumen perencanaan lingkungan yang wajib disusun oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang kemudian

¹⁹⁹ **Pasal 1 angka 1 UUPPLH** berbunyi, “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.

Pasal 1 angka 2 UUPPLH berbunyi, “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.

Pasal 1 angka 3 UUPPLH berbunyi, “pembangunan berkelanjutan adalah 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.

Pasal 1 angka 10 UUPPLH berbunyi, “Kajian Lingkungan Hidup Strategis, yang selanjutnya disingkat KLHS, adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar yang terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/ atau kebijakan, rencana, dan/ atau program.

²⁰⁰ Muhammad Akib. *Politik Hukum Lingkungan, Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*. Jakarta. PT.RajaGafindo Persada. 2012. Hal. 114-115

menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam RPJP/RPJM.²⁰¹ KLHS juga instrumen yang wajib disusun oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk memastikan prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/ atau program dan diimplementasikan pula dalam RPJP dan RPJM. Dengan demikian, RPPLH dan KLHS menjadi dasar bagi instansi yang berwenang dalam menerbitkan izin lingkungan. Sementara izin lingkungan itu sendiri menurut Pasal 40 ayat (1) UUPPLH menjadi persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/ atau kegiatan.

Izin usaha dan/ atau kegiatan sebagaimana yang dimaksud dalam UUPPLH adalah izin untuk melakukan pengelolaan sumber daya lingkungan hidup, termasuk di dalamnya adalah pemanfaatan sumber daya batubara. Dalam pengaturannya, pemanfaatan sumber daya alam diatur secara sektoral sehingga “seolah-olah” dipisahkan dari pengaturan lingkungan hidup.²⁰² Padahal jika dicermati dari pasal-pasal yang mencerminkan keterpaduan dalam UUPPLH seperti yang diuraikan di atas, keterpaduan tersebut meliputi keterpaduan unsur lingkungan hidup, keterpaduan dalam pengelolaan dan keterpaduan *stakeholders*.

Salah satu fakta yuridis terjadinya pemisahan bidang urusan yang berkaitan dengan lingkungan hidup adalah dalam agenda Pengelolaan lingkungan Hidup Kementerian Lingkungan Hidup yang

²⁰¹ Pasal 10 ayat (5) menyebutkan, “RPPLH menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengah”.

²⁰² Lihat Undang-undang sektoral yang mengatur pemanfaatan sumber daya alam seperti UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU Nomor 41 Tahun 1999, tentang Kehutanan, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, dan lain-lain

membagi bidang-bidang lingkungan hidup yakni kehutanan, kelautan, energi, sumber daya mineral dan pertambangan, lingkungan hidup, serta meteorologi dan geofisika.²⁰³

Persoalan keterpaduan dalam sistem perizinan bidang lingkungan hidup muncul karena tidak konsistennya penerapan konsep lingkungan hidup sebagaimana makna dan ruang lingkupnya. Padahal jika penerapan konsep lingkungan hidup konsisten dengan pengaturan sektor lingkungan hidup, maka akan mencerminkan dan sekaligus mampu melaksanakan keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Tidak konsistennya antara konsep lingkungan hidup, pengelolaan lingkungan hidup dan ruang hukum lingkungan, baik dalam pengaturan bidang sektoral lingkungan hidup maupun dalam praktik, mengakibatkan ketidakterpaduan dalam penyelenggaraan perizinan. Ketidakterpaduan sistem perizinan bidang lingkungan hidup dapat terlihat, yakni:²⁰⁴ *pertama*, pengaturan mengenai izin-izin sektoral diatur dalam undang-undang tersendiri dan mengutamakan kepentingan ekonomi. Sementara untuk mencapai pembangunan berkelanjutan seperti yang dijabarkan dalam penjelasan Pasal 1 angka 3 UUPPLH, diamanatkan keseimbangan antara kepentingan ekonomi, ekologi, dan sosial. *Kedua*, UUPPLH yang mengatur lingkungan hidup dan seharusnya menjadi pedoman bagi penyelenggaraan perizinan sektoral, justru berdiri sendiri. Hal tersebut terjadi karena dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia²⁰⁵ kedudukan UUPPLH

²⁰³ Agenda "Arah Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup Tahun 2009.

²⁰⁴ Helmi. *Loc.Cit.* hal. 228

²⁰⁵ Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

sederajad dengan UU sektor lainnya seperti UU pertambangan Mineral dan Batubara.

Dengan ketidakterpaduan pengaturan perizinan tersebut, maka masing-masing sektor memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur persyaratan, prosedur, waktu dan biaya pengurusan perizinan. Dari sisi tanggung jawab pengawasan atas izin yang dikeluarkan juga diatur secara sektoral.

BAB VII

REKONSTRUKSI PENGATURAN PENGAWASAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP TERHADAP TAMBANG BATUBARA

Konstruksi pemanfaatan sumber daya alam menunjukkan bahwa pengelolaan sumber daya alam diatur oleh banyak undang-undang dengan rumusan berbeda-beda. Pengelolaan sumber daya alam yang lazimnya meliputi kegiatan *planning*, *organizing* dan *actualing*, dapat dipandang sebagai aspirasi pemangku kepentingan dalam pengelolaan sumber daya alam. Kegiatan dalam pengelolaan tersebut dapat dipergunakan sebagai sarana untuk melakukan penafsiran hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional terhadap rumusan-rumusan pengelolaan dalam setiap undang-undang.

Hasil penafsiran dan penalaran hukum serta argumentasi hukum yang rasional kemudian dapat digunakan untuk melakukan harmonisasi hukum. Akan tetapi harmonisasi hukum ini tidak secara otomatis akan menghasilkan unifikasi hukum, karena keadaan hukum yang harmonis tidak secara normatif belum tentu akan diikuti dengan implementasinya yang juga harmonis. Implementasi yang terdiri dari perbuatan-perbuatan hukum, hubungan-hubungan hukum, dan akibat-akibat hukum juga akan harmonis bila para pemangku kepentingan (*stake holders*) dari pengelolaan sumber daya alam memiliki persepsi yang sama tentang aspek normatif dari harmonisasi hukum. Persepsi yang sama tentang hukum yang harmonis merupakan landasan bagi terwujudnya unifikasi hukum, atau dalam disertasi ini peneliti menggunakan frase “integrasi pengaturan”.

7.1. Integrasi Pengaturan Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terhadap Tambang Batubara

Migai Kaech dan Rose Mwebasa memberikan batasan pengertian hukum lingkungan sebagai:

*“comprises rules and doctrines arising from common law; constitutional provisions; statutes; general principles (otherwise called soft law); and treaties that deal with the protection, management and utilisation of natural resources and the environment.”*²⁰⁶

(“sekumpulan peraturan-peraturan dan doktrin-doktrin yang berasal dari hukum kebiasaan (common law); peraturan-peraturan dalam konstitusi; perundang-undangan; prinsip-prinsip umum (soft law/ hukum lunak); dan treaty atau perjanjian internasional yang berkaitan dengan perlindungan, pengelolaan, dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan”)

Hukum lingkungan terutama berkaitan untuk menjamin bahwa pemanfaatan sumber daya alam, dalam penelitian disertasi ini pemanfaatan sumber daya batubara, sesuai dengan prinsip-prinsip pokok, baik yang telah dikembangkan secara nasional maupun internasional. Prinsip-prinsip itu adalah prinsip keberlanjutan, keadilan antargenerasi, pencegahan pencemaran, kehati-hatian, pencemar membayar, peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan, pengintegrasian perencanaan dan pengelolaan lingkungan dalam pembangunan, dan prinsip konsultasi dan kerjasama.²⁰⁷

St. Munadjat Danusaputro mengemukakan bahwa hukum lingkungan merupakan hukum yang mengatur tatanan lingkungan hidup.²⁰⁸ Dalam wujud demikian tersebut, hukum lingkungan adalah hukum yang berorientasi pada lingkungan (*environment oriented law*), di mana lingkungan hidup bertegak menjadi subyek hukum. Tujuan hukum lingkungan terletak pada tata pengaturan pengelolaan lingkungan hidup secara rasional dan pelestarian

²⁰⁶ Migai Kaech dan Rose Mwebasa. *Enforcement of Environmental Crime Laws: a Fremework Training Manual For the Law Agencies*. Institute for Security Studies. Pretoria. 2010. H.13.

²⁰⁷ Sebagaimana dikutip oleh A'an Effendi dalam bukunya *“Hukum Lingkungan: Instrumen Ekonomik dalam Pengelolaan Lingkungan di Indonesia dan Perbandingannya dengan Beberapa Negara”*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2014. Hal. 15.

²⁰⁸ St. Munadjad Danusaputro. *Hukum Lingkungan Buku II: Nasional*. Binacipta. Bandung. 1985. Hal. 31.

sumber-sumber dayanya sedemikian rupa sehingga tercegah penyusutan serta kemerosotan mutunya.²⁰⁹

Drupsteen menyatakan bahwa hukum lingkungan adalah hukum fungsional, dengan menjabarkan pendapatnya sebagai berikut:

“penulis memandang hukum lingkungan sebagai hukum fungsional. Hal ini berarti bahwa hukum lingkungan ini merupakan potongan melintang bidang-bidang hukum klasik. Hukum lingkungan mencakup peraturan-peraturan yang berasal dari bidang hukum klasik ini sepanjang berkaitan dan/ atau relevan dengan masalah lingkungan. Pembatasan ini tidak dimaksudkan sebagai batasan yang kaku/ tegas. Lingkungan dapat dimengerti, baik secara luas maupun sempit. Di dalam praktik, hal ini dapat dipermasalahkan karena secara umum, pengertian hukum lingkungan sudah cukup jelas. Dengan demikian, secara umum, bagian-bagian tertentu dari hukum internasional publik, hukum perdata internasional, hukum (masyarakat) eropah, hukum administrasi, hukum perdata, hukum pidana, hukum pajak, dan hukum tata negara (*staatrecht*) dianggap masuk dalam cakupan hukum lingkungan.”²¹⁰

Bagir Manan mengemukakan bahwa hukum lingkungan bukanlah satu rezim hukum yang bersifat tunggal, dalam hukum lingkungan terdapat rezim-rezim hukum lainnya, yakni:

“baik sebagai kumpulan asas dan kaidah maupun sebagai kajian keilmuan (ilmu hukum positif- *positiefrechtswetenschap*), hukum lingkungan bukanlah satu rezim hukum yang bersifat tunggal, yaitu seperti sistemik ilmu hukum tradisional hukum keperdataan, hukum ketatanegaraan, hukum pidana dan sebagainya. Hukum lingkungan adalah hukum yang bersegi banyak, mencakup sekaligus berbagai rezim hukum. Dalam sistem hukum lingkungan terdapat sekaligus rezim-rezim hukum administrasi negara, hukum keperdataan, hukum pidana, bahkan segi-segi hukum internasional.”²¹¹

Dengan mengkaji beberapa pendapat hukum di atas, maka terlihat hukum lingkungan bukan merupakan bagian hukum publik ataupun bagian dari hukum privat, melainkan mencakup hukum publik dan hukum privat

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ Th. G. Drupsteen/ C.J. Kleijs-Wijnobel. *Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata-Administarsi-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. 1994. Hal.9

²¹¹ Bagir Manan. *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*. FH UII Press. 2005. Hal.87.

sekaligus. Hukum lingkungan adalah hukum fungsional yang mengandung aspek hukum publik dan aspek hukum privat.²¹²

Hukum lingkungan dapat ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan,²¹³ perjanjian-perjanjian internasional, putusan pengadilan, hukum kebiasaan, dan berbagai pendapat para ahli. Peraturan perundang-undangan tertinggi tentang lingkungan hidup adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemudian di tingkat undang-undang terdapat undang-undang yang secara khusus mengatur tentang lingkungan hidup, yakni yang sekarang berlaku adalah UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; beberapa undang-undang sektoral, termasuk diantaranya UU Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Peraturan perundang-undangan lingkungan hidup juga peraturan pemerintah, yang hakikatnya merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang yang mengaturnya, seperti Peraturan pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan batubara, dan lain-lain.

Menurut Lal Kurukulasuriya dan Nicholas A. Robinson²¹⁴, ada beberapa macam hukum lingkungan dan pendekatan peraturan perundang-undangan nasional untuk pengelolaan lingkungan hidup, antara lain:

a. Konstitusi;

²¹² Aan Effendi. *Loc.Cit.* hal. 20.

²¹³ Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 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.

²¹⁴ Lal Kurukulasuriya and Nicholas A. Robinson. *Training Manual on International Environmental Law. Op.Cit.* H.15.

- b. Undang-undang sektoral;
- c. Kerangka/ kumpulan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan lingkungan;
- d. Kodifikasi peraturan perundang-undangan lingkungan yang komprehensif;
- e. Kitab undang-undang hukum pidana;
- f. Penerapan instrumen hukum lingkungan internasional.

Konstitusi menjadi sumber hukum lingkungan ketika dalam konstitusi tersebut mengatur tentang hak-hak warga negara atas lingkungan hidup. Pada sejumlah negara hak konstitusional atas lingkungan adalah berupa hak untuk mendapatkan lingkungan yang sehat bagi warga negara.²¹⁵ Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat ini juga diratifikasi secara konstitusional dalam UUD NRI 1945, yakni pada Pasal 28H ayat (1).

Ada negara-negara yang memiliki undang-undang lingkungan sektoral dan kumpulan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan lingkungan, dan ada pula negara-negara yang hanya memiliki salah satunya saja. Terdapat pula negara-negara di dunia yang mengonsolidasikan semua

²¹⁵ Pembahasan tentang hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat berdasarkan konstitusional Amerika Serikat, Belanda, Rusia, Spanyol, Portugal, Jepang, Thailand, dan Filipina dapat dibaca pada A'an Effendi. *Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat dalam UUD 1945 dan Perbandingannya dengan Konstitusi Beberapa Negara*. Jurnal Konstitusi Pusat Studi Kebijakan Negara. Fakultas Hukum Universitas Padjajaran. Bandung. Volume III. No.1, Juni 2011. Konstitusi negara-negara yang mengatur hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah Angola, Argentina, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Benin, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Cameroon, Cape Verde, Chad, Chechnya, Chile, China, Colombia, Congo, Costa Rica, Croatia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Equatorial Guinea, Eritrea (draft), Finland, Georgia, Germany, Ghana, Greece, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Hungary, India, Iran, Kazakhstan, Kuwait, Laos, Latvia, Lithuania, Macedonia, Madagaskar, Malawi, Mali, Malta, Mexico, Micronesia, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Netherland, Nicaragua, Nigeria, Palau, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Philipines, Poland, Portugasl, Romania, Rusia, Sao Tome and Principe, Saudi Arabia, Seychelles, Slovakia, Slovenia, South Africa, South Korea, Spain, Sri Lanka, Suriname, Switzenland, Taiwan, Tajikistan, Tanzania, Thailand, Togo, turkey, Turkmenistan, Uganda, Ukraine, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam, Yugoslavia, dan Zambia. Lihat Dinah Shelton and Alexandre Kiss. *Judicial Handbook on Environmental Law*. United Nations Environmental Programme. 2005. H.7.

peraturan perundang-undangan lingkungannya ke dalam satu undang-undang atau satu kitab undang-undang yang komprehensif. Swedia adalah salah satu contoh negara yang mengonsolidasikan 16 peraturan perundang-undangan lingkungannya ke dalam 16 kitab undang-undang.²¹⁶ Sedangkan Indonesia adalah negara yang memiliki undang-undang yang mengatur secara khusus tentang lingkungan hidup di samping undang-undang sektoral yang mengatur lingkungan hidup.

Penegakan hukum lingkungan melalui instrumen hukum administrasi merupakan langkah pertama dan utama untuk mencapai penataan peraturan (*compliance*). Dikatakan sebagai langkah pertama, karena kasus lingkungan sebenarnya tidak akan terjadi jika instrumen hukum administrasi lingkungan diterapkan dan ditegakkan dengan baik. Sebagai langkah yang utama, karena pada prinsipnya penegakan hukum lingkungan yang lebih utama bukanlah menghukum para pencemaran/kerusakan lingkungan, tetapi mencegah dan memulihkan kualitas dan daya dukung lingkungan.²¹⁷

Ada beberapa kelebihan penerapan instrumen hukum lingkungan administrasi dalam penegakan hukum lingkungan dibandingkan dengan instrumen hukum pidana dan perdata. Kelebihan ini antara lain dikemukakan Mas Ahmad Santosa sebagai berikut:²¹⁸

- a. Penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup dapat dioptimalkan sebagai perangkat pencegahan (*preventive*).
- b. Penegakan hukum administrasi (yang bersifat pencegahan), dapat lebih efisien dari sudut pembiayaan dibandingkan penegakan hukum

²¹⁶ *Ibid.* Hal.16

²¹⁷ Muhammad Akib. *Op.Cit.* hal. 33.

²¹⁸ Mas Ahmad Santosa. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*. Jakarta. ICEL. 2001. Hal.248. lihat juga dalam Muhammad Akib. *Ibid.* Hal 206.

pidana dan perdata. Pembiayaan untuk penegakan hukum administrasi meliputi biaya pengawasan lapangan yang dilakukan secara rutin dan pengujian laboratorium, lebih murah dibandingkan dengan upaya pengumpulan bukti, investigasi lapangan, mempekerjakan saksi ahli untuk membuktikan aspek kausalitas (sebab akibat) dalam kasus pidana dan perdata.

- c. Penegakan hukum administrasi lebih memiliki kemampuan mengundang partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dilakukan mulai dari proses perizinan, pemantauan, penataan, pengawasan, dan partisipasi dalam mengajukan keberatan dan meminta pejabat tata usaha negara untuk memberlakukan sanksi administrasi.

Mas Ahmad Santosa selanjutnya menyebutkan, bahwa perangkat penegakan hukum dalam sebuah sistem hukum dan pemerintahan, minimal harus meliputi : (1) izin, yang didayagunakan sebagai perangkat pengawasan dan pengendalian; (2) persyaratan dalam izin dengan merujuk kepada Amdal, standar baku lingkungan, peraturan perundang-undangan; (3) mekanisme pengawasan penataan; (4) keberadaan pejabat pengawas dengan kualitas dan kuantitas yang memadai; dan (5) sanksi administrasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, J.B.J.M. ten Berge mengemukakan ada dua penegakan hukum administrasi, yakni yang pertama adalah pengawasan dan yang kedua berupa sanksi administrasi. Pengawasan adalah merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan,

sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan²¹⁹

Dari perspektif hukum administrasi, pengawasan merupakan tugas utama dari pejabat yang berwenang memberikan izin lingkungan. Dalam hukum administrasi, terdapat prinsip umum yang selalu menjadi pegangan utama, bahwa pejabat yang berwenang memberikan izin bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap izin yang diberikan. Izin yang telah diberikan tidak hanya sekedar menjadi persyaratan formal yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha, tetapi secara substansial juga harus dipenuhi sesuai persyaratan yang diwajibkan dalam izin yang diberikan.

Apabila mencermati isi pasal dalam UUPPLH yang mengatur tentang pengawasan, maka ada dua hal yang menjadi kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah untuk diawasi, yakni pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Obyek pengawasan ini memiliki kesamaan dengan obyek pengaawasan yang diatur dalam UU Minerba, di mana dalam Pasal 141 ayat (1) dinyatakan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Menteri, gubernur, dan bupati/ walikota berupa pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang Pengelolaan lingkungan hidup yang dimaksud dalam pasal 141 ayat (1) ini sendiri tidak dijabarkan lebih lanjut dalam Ketentuan Umum maupun dalam Penjelasan Pasal demi Pasal UU Minerba.

²¹⁹ J.B.J.M. ten Berge. *Recent Development in General Adminsitratve Law in the Nederlands*. Utrecht. 1994. Hal. 21.

Apabila dilihat dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan. Maka kedua norma hukum yang berkaitan dengan lingkungan hidup tersebut memiliki kekuatan hukum yang sama. Sehingga secara horisontal kedua undang-undang ini tidak boleh bertentangan satu sama lain. Atau dengan kata lain, pemaknaan pengelolaan lingkungan hidup sebagai obyek pengawasan yang diatur dalam UU Minerba, tidak boleh bertentangan dengan pengertian pengelolaan lingkungan hidup yang diatur dalam UUPPLH.

UUPPLH merumuskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup, yang ditambah dengan kata “perlindungan” sehingga menjadi kalimat perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, merupakan 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.²²⁰ Konsisten dengan pemikiran kedudukan UUPPLH sebagai *UU payung*, maka apabila merujuk kepada pengertian pengelolaan lingkungan hidup yang dimuat dalam UUPPLH tersebut, maka pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang diatur dalam Pasal 141 ayat (1) UU Minerba dilaksanakan dalam kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum dalam pertambangan batubara.

Poin yang perlu dicermati dalam pengaturan pengawasan yang dimaksud dalam UU Minerba ini adalah dalam Pasal 28 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010, yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 144 UU Minerba, yang menyatakan bahwa pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang paling sedikit

²²⁰ Pasal 1 butir 2 UUPPLH

meliputi “pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang dimiliki dan telah disetujui”.²²¹

Makna pengelolaan dan pemantauan lingkungan apabila bersandar kepada Pasal 1 butir 12 UUPPLH disebutkan:

“Upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup, yang selanjutnya disebut UKL-UPL, adalah kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/ atau kegiatan.”

Dengan merujuk kepada pengertian tersebut, maka PP Nomor 55 Tahun 2010 sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 144 UU Minerba, mengategorikan pertambangan mineral dan batubara sebagai usaha dan/ atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup. Padahal seperti yang telah peneliti paparkan pada sub bab sebelumnya, bahwa pertambangan mineral dan batubara termasuk dalam kriteria usaha dan/ atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan Amdal yang diatur dalam menurut Pasal 23 ayat (1) UUPPLH dan ditegaskan lebih lanjut dalam 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, yakni salah satunya adalah bidang energi dan sumber daya mineral. Di sini terjadi ketidak sinkronan norma antara UUPPLH dengan UU Minerba.

Namun dengan menganalisis obyek pengawasan berikutnya yang disebutkan dalam Pasal 28 ayat (1), yakni dokumen lingkungan. Maka terdapat kesesuaian, dimana dinyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dan pemantauan lingkungan hidup merupakan salah satu elemen

²²¹ Pasal 28 ayat (1) butir a UU Minerba.

yang dimuat dalam dokumen lingkungan. Dokumen lingkungan yang dimaksud dalam pasal tersebut apabila diasumsikan dengan dokumen AMDAL merupakan dokumen yang memuat:²²² (a) pengkajian mengenai dampak rencana usaha dan/ atau kegiatan; (b) evaluasi kegiatan di sekitar lokasi rencana usaha dan/ atau kegiatan; (c) saran masukan serta tanggapan masyarakat terhadap rencana usaha dan/ atau kegiatan; (d) prakiraan terhadap besaran dampak serta sifat penting dampak yang terjadi jika rencana usaha dan/ atau kegiatan tersebut dilaksanakan; (e) evaluasi secara holistik terhadap dampak yang terjadi untuk menentukan kelayakan lingkungan hidup, dan; (f) rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.

Sedangkan izin lingkungan yang juga menjadi obyek pengawasan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 yang merupakan peraturan pelaksana dari UU Minerba, merupakan syarat dari penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan untuk mendapatkan izin usaha, dalam konteks penelitian ini izin usaha pertambangan batubara. Untuk memperoleh izin lingkungan tersebut, maka sebuah usaha dan/ kegiatan harus terlebih dahulu memiliki surat keputusan kelayakan lingkungan hidup yang diterbitkan berdasarkan dokumen AMDAL yang dimiliki oleh penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan.

Apabila dianalisis dari obyek pengawasan yang diatur dalam UU Minerba, maka terdeskripsi bahwa terdapat kesamaan dengan obyek pengawasan yang diatur dalam UUPPLH, yakni pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini memiliki dokumen AMDAL atau rekomendasi UKL-UPL, serta ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau

²²² Pasal 25 UUPPLH

kegiatan terhadap izin lingkungan. sehingga dalam pengaturan tentang pengawasan seharusnya dilakukan secara tegas dan terpadu.

Prinsip keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup juga telah disebut dalam Deklarasi Rio, yang secara tegas menyebut adanya *Principle of Integration* yang menyatakan “*environmental protection shall constitute an integral part of the development proces and cannot be considered in isolation from it*”. Keterpaduan berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Keterpaduan juga meliputi tata ruang, perlindungan sumber-sumber daya lingkungan, serta keterpaduan pengelolaan dalam tingkat-tingkat pemerintahan, yakni pusat dan daerah.

Secara konseptual, kedua pengertian di atas, yakni pengertian keterpaduan dan integrasi, jelas menunjukkan ruang lingkup lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/ terpadu). Konsep tersebut kemudian berkonsekuensi pada ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup, termasuk ruang lingkup sistem pengawasan pengelolaan lingkungan hidup.²²³

7.2. Integrasi Kewenangan Pengawasan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terhadap Tambang Batubara

Untuk melakukan kegiatan pengawasan, pejabat pemerintah harus memenuhi tiga syarat keabsahan, yakni: wewenang, substansi dan prosedur. Wewenang pengawasan terkait dengan pejabat pemerintah yang melakukannya, di mana dalam UUPPLH diatur bahwa pejabat yang berwenang melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan adalah Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya, sebagaimana diatur

²²³ Pasal 1 angka 3 UUPPLH dalam ketentuan umum memuat tentang pembangunan berkelanjutan.

dalam Pasal 72 UUPPLH. Sedangkan dalam UU Minerba Pasal 140, mengatur bahwa pengawasan dilakukan oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan oleh pemegang Izin Usaha pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).²²⁴

Asas keterpaduan sebenarnya telah diratifikasi dalam peraturan lingkungan hidup di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH). Pasal 18 ayat (1) UULH menyatakan : “Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dipimpin oleh seorang Menteri dan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan”. Ketentuan ini mengandung arti bahwa pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia harus berada di tangan Menteri. Hal ini dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 18 ayat (1) UULH, sebagai berikut:

“Pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem dengan keterpaduan sebagai suatu ciri utamanya. Oleh karena itu, untuk menyelenggarakan pengelolaan lingkungan hidup perlu ditetapkan kebijaksanaan nasional terpadu pengelolaan lingkungan hidup, yang meliputi perumusan, pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan, sebagai bagian dari kebijaksanaan pembangunan nasional. Pengawasan atas kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penyelenggaraan kebijaksanaan terpadu tersebut memerlukan koordinasi agar pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup, serta memantapkan kesatuan gerak dan langkah yang menjamin tercapinya tujuan pengelolaan lingkungan hidup secara berdaya guna dan berhasil guna. Untuk memberikan wadah koordinasi pada tingkat nasional dibentuk perangkat kelembagaan yang dipimpin oleh seorang Menteri.

Maksud dari keterpaduan (*integration*) adalah penyatuan dari wewenang (*fusion of competence*), sedangkan koordinasi adalah kerjasama dalam pelaksanaan wewenang yang bersifat mandiri (*working together in the*

²²⁴ Pasal 140 ayat (3) UU Minerba.

exertion of autonomous competences).²²⁵ Unsur keterpaduan merupakan hal yang esensial dalam pengelolaan lingkungan hidup. hal ini dengan tegas diatur dalam pasal 18 UULH serta penjelasannya. Keterpaduan horisontal menjamin adanya keserasian hubungan antar sektor, agar hasil yang diperoleh merupakan upaya bersama yang memperhitungkan banyak kepentingan yang terkadang saling berbenturan satu sama lain. Keterpaduan vertikal merupakan keserasian antara pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Seiring dengan terjadinya perubahan penormaan dalam pengelolaan lingkungan hidup, maka terjadi pergeseran mengenai wewenang pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pasal 9 ayat (1) merumuskan bahwa kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan dan penataan ruang mempunyai hubungan yang erat dan merupakan kesatuan yang saling pengaruh mempengaruhi. Ketentuan ini merupakan langkah maju sebagai realisasi Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa “Presiden menunjuk seorang Menteri yang bertugas mengkoordinasikan penataan ruang.”

Selanjutnya Pasal 9 ayat (2) UULH menyatakan bahwa “Pengelolaan lingkungan dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing”. Rumusan ini mengandung arti *contadictio in terminis*: “terpadu” dan “masing-masing” (sektoral) yang tidak mungkin dilaksanakan. Dari rumusan pasal tersebut tergambar jelas belum tampak keberanian untuk menetapkan pengelolaan

²²⁵ A.V. van den Berg. *Integrated Licencing System and Procedures, Integration vs Coordination*. Environmental Legislation Course. Puncak. September 1985.

lingkungan secara terpadu, tanpa embel kata “masing-masing” atau “koordinasi”.

Selanjutnya Pasal 11 berbunyi: “pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dioordinasikan oleh Menteri. Ketentuan mengenai tugas, fungsi, wewenang, dan susunan organisasi serta tata kerja kelembagaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden”. Rumusan pasal ini mencoba mengkombinasikan istilah “terpadu” dengan “koordinasi”, akan tetapi dalam pasal selanjutnya maupun dalam Penjelasan tidak dijelaskan lebih lanjut bagaimana “wujud” perangkat kelembagaan tersebut.

Dari perspektif hukum administrasi, pengawasan merupakan tugas utama dari pejabat yang berwenang memberikan izin lingkungan. Dalam hukum administrasi, terdapat prinsip umum yang selalu menjadi pegangan utama, bahwa pejabat yang berwenang memberikan izin bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap izin yang diberikan. Izin yang telah diberikan tidak hanya sekedar menjadi persyaratan formal yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha, tetapi secara substansial juga harus dipenuhi sesuai persyaratan yang diwajibkan dalam izin yang diberikan.²²⁶

Dalam melaksanakan pengawasan lingkungan hidup, Menteri, Gubernur, atau bupati/ walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup sesuai dengan kewenangannya.²²⁷ Pejabat pengawas lingkungan hidup maupun pejabat pengawas lingkungan hidup daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan.

²²⁶ Muhammad Akib. Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan dan Permasalahannya. Graha Ilmu. Yogyakarta. 2015. Hal. 35.

²²⁷ Pasal 71 ayat (3) UUPPLH

Persoalan yang menjadi kendala adalah dalam penegakan hukum administrasi secara preventif adalah masih banyaknya jenis perizinan yang tidak berada pada satu instansi, sehingga berkonsekuensi dalam hal kewenangan melakukan pengawasan terhadap izin tersebut. Misalnya dalam pertambangan batubara, dimana dalam pelaksanaannya terdapat dua izin yang diperlukan, yakni izin lingkungan dan izin usaha.

Dalam rangka penegakan hukum, asas keterpaduan juga tercermin dalam penegakan hukum, baik penegakan hukum secara preventif maupun represif. Dalam penegakan hukum secara represif berupa penegakan hukum tindak pidana lingkungan secara terpadu antara PPNS, kepolisian, dan kejaksaan di bawah koordinasi Menteri.²²⁸ Selanjutnya dalam penegakan hukum secara preventif berupa pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, dilakukan secara terpadu antara Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dengan Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).²²⁹

Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yakni dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan terhadap bidang pengelolaan lingkungan hidup. Namun perubahan yang sangat signifikan terjadi pada bidang pertambangan, khususnya berkaitan dengan kewenangan mengeluarkan izin usaha pertambangan, yang tentunya berimplikasi terhadap pengawasan izin tersebut.

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelum UU Nomor 23 Tahun 2014, yakni UU Nomor 32 Tahun 2004 diatur bahwa pengelolaan lingkungan hidup termasuk dalam urusan wajib, sedangkan dalam Pasal 12 ayat (2) UU Nomor 23 tahun 2014 menetapkan bahwa pengelolaan

²²⁸ Pasal 95 ayat (1) UUPPLH

²²⁹ Pasal 74 ayat (2)

lingkungan hidup merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Dalam huruf K lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah dirincikan pembagian urusan Pemerintahan bidang lingkungan hidup sebagai berikut:

No	Sub Bidang	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kab/Kota
1	Perencanaan lingkungan hidup	RPPLH Nasional	RPPLH Provinsi	RPPLH Kab/ kota
2	Kajian Lingkungan Hidup Strategis	KLHS untuk kebijakan, rencana dan/ atau program (KRP) Nasional	KLHS untuk KRP provinsi	KLHS untuk KRP Kab/ kota
3	Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan LH	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah Provinsi dan/ atau lintas batas negara	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup dalam daerah kabupaten/kota
4	Keanekaragaman hayati (Kehati)	Pengelolaan Kehati nasional	Pengelolaan Kehati provinsi	Pengelolaan Kehati kabupaten/kota
5	Bahan Berbahaya dan Beracun(B3), dan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (Limbah B3)	a.pengelolaan B3 b.Pengelolaan limbah B3	Pengumpulan limbah B3 lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi	a. Penyimpanan sementara limbah B3 b. Pengumpulan limbah B3 dalam 1 (satu) Daerah kab/kota.
6	Pembinaan dan pengawasan terhadap izin lingkungan dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup	Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan /atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh pemerintah pusat.	Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan /atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh pemerintah provinsi	Pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan /atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh pemerintah kab/kota
7	Pengakuan	a. Penetapan	c. Penetapan	a. Penetapan

	keberadaan masyarakat hukum adat (MHA), kearifan lokal dan hak MHA yang terkait dengan PPLH	pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 atau lebih daerah provinsi b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 provinsi	pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 atau lebih daerah kab/kota dalam 1 provinsi d. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 atau lebih daerah kab/kota dalam 1 provinsi	pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di daerah kab/ kota b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di daerah kab/kota
8	Pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan lingkungan hidup untuk masyarakat	Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan lingkungan hidup untuk lembaga kemasyarakatan tingkat nasional	Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan lingkungan hidup untuk lembaga kemasyarakatan tingkat provinsi	Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan lingkungan hidup untuk lembaga kemasyarakatan tingkat kab/kota
9	Penghargaan LH untuk masyarakat	Pemberian penghargaan LH tingkat nasional	Pemberian penghargaan LH tingkat daerah provinsi	Pemberian penghargaan LH tingkat daerah kab/kota
10	Pengaduan lingkungan hidup	Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. Usaha dan/ atau kegiatan yang izin lingkungan dan atau izin PPLH	Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. Usaha dan/ atau kegiatan yang izin lingkungan dan atau izin PPLH	Penyelesaian pengaduan masyarakat di bidang PPLH terhadap: a. Usaha dan/ atau kegiatan yang izin lingkungan dan atau izin PPLH diterbitkan oleh Pemerintah

		<p>diterbitkan oleh Pemerintah pusat.</p> <p>b. Usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/ atau dampaknya lintas daerah provinsi</p>	<p>diterbitkan oleh Pemerintah daerah provinsi</p> <p>b. Usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/ atau dampaknya lintas daerah kab/kota</p>	<p>kab/kota</p> <p>b. Usaha dan/atau kegiatan yang lokasi dan/ atau dampaknya di daerah kab/kota</p>
1 1	Persampahan	<p>a. Penerbitan izin insenerator pengolahan sampah menjadi energi listrik.</p> <p>b. Penerbitan izin pemanfaatan gas metana (<i>landfill gas</i>) untuk energi listrik di tempat pemrosesan akhir (TPA) regional oleh pihak swasta.</p> <p>c. Pembinaan dan pengawasan penanganan sampah di TPA/ tempat pengolahan sampah terpadu (TPST) regional oleh pihak swasta.</p> <p>d. Penetapan dan pengawasan tanggung jawab produsen dalam pengurangan</p>	Penanganan sampah di TPA/ TPST regional	<p>a. Pengelolaan sampah.</p> <p>b. Penerbitan izin pandaurulan sampah/pengolahan sampah, pengangkutan sampah dan pemrosesan akhir sampah yang diselenggarakan oleh swasta.</p> <p>c. Pembinaan dan pengawasan pengelolaan sampah yang diselenggarakan oleh pihak swasta.</p>

		sampah. e. Pembinaan dan pengawasan tanggung jawab produsen dalam pengurangan sampah		
--	--	---	--	--

Selanjutnya UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah mengatur bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pertambangan mineral dan batubara dibagi antara pemerintah pusat dan provinsi (lihat pada bab III tentang uraian kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota). Perubahan yang sangat signifikan ini menetapkan Urusan pemerintahan bidang mineral dan batubara tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/ kota terhitung sejak tanggal 2 Oktober 2014, yang ditegaskan melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015 dan Edaran Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 04.E/30/DJB/2015 tanggal 30 April 2015, yang menetapkan kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi terhadap pengelolaan pertambangan batubara sebagai berikut:

a. Kewenangan Pemerintah Pusat:

1. Penerbitan IUP Mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan pada:
 - a) Wilayah Izin Usaha Pertambangan yang berada pada wilayah lintas daerah lintas propinsi;
 - b) Wilayah Izin Usaha Pertambangan yang berbatasan langsung dengan negara lain; dan
 - c) Wilayah laut lebih dari 12 mil.

2. Penerbitan Izin Usaha Pertambangan dalam rangka Penanaman Modal Asing.
 3. Pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus mineral dan batubara.
- b. Kewenangan pemerintah provinsi:
1. Penerbitan Izin Usaha Pertambangan mineral logam, bukan logam, batubara, dan batuan dalam rangka Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) pada Wilayah izin Usaha Pertambangan daerah yang berada dalam 1 daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.;
 2. Penerbitan Izin Pertambangan Rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat.

Perubahan kewenangan pengelolaan pertambangan Pasca keluarnya UU Nomor 23 Tahun 2014 ditindaklanjuti berupa:

1. Meminta Gubernur dan Bupati untuk melaksanakan SE Menteri ESDM No.04.E/30/DJB/2015 antara lain:
 - a. Meminta Bupati/ Walikota segera menyerahterimakan dokumen perizinan IUP yang ada di kabupaten/ kota kepada Gubernur sesuai UU Nomor 23. Tahun 2014;
 - b. Meminta Gubernur memproses permohonan perizinan mineral bukan logam dan batuan, termasuk pemrosesan peningkatan IUP eksplorasi menjadi IUP Operasi Produksi, perpanjangan IUP, termasuk penetapan WPR dan penerbitan IPR;
 - c. Meminta Gubernur untuk mencabut IUP Non CnC (Clear and Clean) yang tidak memenuhi kewajiban, Pemerintah Pusat akan mengeluarkan kebijakan terkait dengan tindak lanjut tersebut;

- d. Dalam masa transisi, meminta Kepala Dinas ESDM Provinsi secara *ex officio* selaku kepala inspektur tambang provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemegang IUP yang berada dalam satu provinsi.
2. Meminta Kepala Dinas ESDM Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk melaksanakan surat Sekjen Kementerian ESDM No. 3815/70/SJN.P/2015 tanggal 25 Mei 2015 perihal Data Inspektur Tambang dan Jajak Minat Menjadi Inspektur Tambang.
3. Penyerahan pengelolaan IUP PMA dan IUP BUMN dari Gubernur/ Bupati/ Walikota kepada Menteri.
4. Pemerintah provinsi membentuk Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) dan payung hukum perizinan untuk mempermudah perizinan pasca keluarnya UU No. 23 Tahun 2014 dengan tetap melibatkan Pemerintah Kabupaten/ Kota.
5. Gubernur dapat membentuk UPTD (Unit Pelayanan Terpadu Daerah) di kabupaten/ kota untuk pelayanan yang lebih efektif dan efisien.
6. Gubernur mulai mengembangkan dan memperkuat database pertambangan mineral dan selalu koordinasi dengan Pusat dalam rangka rekonsiliasi data IUP.
7. Meminta Kementerian dalam Negeri untuk menyelesaikan permasalahan batas wilayah administrasi kabupaten/ kota.
8. Bupati/ walikota tetap bertanggung jawab untuk menagih dan memberikan peringatan kepada pemegang IUP yang tidak melaksanakan kewajiban pelunasan PNBPN sebelum Gubernur mencabut IUP.

Dalam hukum administrasi, perizinan berkaitan erat dengan pengawasan. UU Minerba menetapkan bahwa pelaksana pengawasan di bidang pertambangan mineral dan batubara adalah Inspektur Tambang, Selanjutnya dalam Pasal 141 ayat (1), (2) dan (3) menetapkan kewenangan dan kedudukan inspektur tambang, di mana inspektur tambang memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengawasan terhadap 6 aspek berikut :

- a. Teknis pertambangan;
- b. Konservasi sumber daya mineral dan batubara
- c. Keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan;
- d. Keselamatan operasi pertambangan;
- e. Pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi dan pasca tambang;
dan
- f. Pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri.

Dalam Keputusan Bersama Menteri ESDM dan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 1247.K/70MEM/2002 dan No. 17 Tahun 2002 menyatakan bahwa Inspektur tambang adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak untuk melakukan pelaksanaan inspeksi tambang

Perubahan kewenangan dan kedudukan inspektur tambang berdampak besar terhadap pengawasan pengelolaan pertambangan batubara. Inspektur tambang yang merupakan pelaksana pengawasan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak lagi berkedudukan di Daerah provinsi dan kabupaten/ kota, tetapi berkedudukan di pusat. Berikut peneliti paparkan perbandingan wewenang dan kedudukan inspektur tambang dalam UU Nomor 32

Tahun 2004 dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

UU Nomor 32 Tahun 2004	UU Nomor 23 Tahun 2014
<ul style="list-style-type: none"> • Inspektur tambang di pusat diangkat oleh Menteri. • Inspektur tambang di Provinsi diangkat oleh Gubernur • Inspektur tambang di kabupaten/kota diangkat oleh Bupati/ Walikota • Inspektur tambang di kabupaten/kota dipimpin oleh kepala inspektur tambang yang melekat dengan jabatan Kepala Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten/Kota • Inspektur tambang di Provinsi dipimpin oleh Pertambangan dan Energi provinsi • Inspektur tambang kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk mengawasi IUP yang diterbitkan oleh Bupati/ Walikota. • Inspektur tambang Provinsi memiliki kewenangan untuk mengawasi IUP yang diterbitkan oleh Gubernur. • Inspektur Tambang Pusat memiliki kewenangan untuk mengawasi PKP2B/KK/IUP 	<ul style="list-style-type: none"> • Semua Inspektur Tambang diangkat oleh Menteri • Semua Inspektur Tambang diangkat oleh Menteri • Semua Inspektur Tambang diangkat oleh Menteri • Tidak ada lagi • Tidak ada lagi • Inspektur Tambang memiliki kewenangan pengawasan di seluruh Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. • Tetap berlaku • Tetap berlaku

Implikasi UU Nomor 23 tahun 2014 terhadap pengelolaan tambang batubara adalah Pengawasan terhadap kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara menjadi urusan Kementerian ESDM melalui Inspektur tambang dan Pejabat Pengawas. Pemerintah Provinsi hanya berwenang melakukan pengelolaan perusahaan, sehingga pengawasan tidak dapat didekonsentrasikan. Selain itu, Inspektur Tambang yang bertugas di lapangan tidak lagi memiliki kelembagaan di daerah provinsi dan kabupaten/ kota.

Perubahan-perubahan yang berimplikasi besar terhadap pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara ini

tentunya memerlukan terobosan-terobosan untuk meminimalisir kesenjangan pengaturan yang terjadi antara UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan UUPPLH dan UU Minerba. Revisi UU Nomor 4 Tahun 2009 beserta peraturan pelaksanaannya, termasuk Peraturan pelaksana Nomor 55 Tahun 2010 yang materi muatannya sudah tidak sesuai lagi dengan semangat undang-undang pemerintahan daerah yang baru, terutama pasal-pasal dalam UU Minerba yang mengatur tentang kewenangan mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan dan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup. Selanjutnya untuk “mewadahi” organisasi Inspektor Tambang di lapangan harus dibentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) di daerah, atau dalam bentuk Satuan Kerja Non Vertikal Tertentu (SNVT) pada tiap Provinsi.

Pasal 28 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2010 merincikan ruang lingkup pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, yang di dalam pasal yang sama juga mengatur tentang pengawasan reklamasi dan pasca tambang, yakni:

- a. Pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang dimiliki dan telah disetujui;
- b. Penataan, pemulihan, dan perbaikan lahan sesuai dengan peruntukannya;
- c. Penetapan dan pencairan jaminan reklamasi;
- d. Pengelolaan pascatambang;
- e. Penetapan dan pencairan jaminan pascatambang; dan
- f. Pemenuhan baku mutu lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang ini dilakukan oleh inspektur tambang dan berkoordinasi dengan pejabat pengawas di bidang lingkungan hidup dan di bidang reklamasi.²³⁰

Berlandaskan pada ketentuan Pasal 28 ayat (2) tersebut di atas, maka secara terminologis pengawasan pengelolaan lingkungan hidup pada usaha pertambangan tidak dilaksanakan oleh inspektur tambang secara mandiri, tetapi harus terjalin koordinasi dengan pejabat pengawas di bidang lingkungan hidup. Pengawasan merupakan instrumen utama dalam hukum administrasi yang merupakan bagian dari upaya penegakan hukum secara preventif. Penegakan hukum merupakan suatu upaya untuk mewujudkan kepatuhan hukum masyarakat. Pengawasan ditujukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran sekaligus secara dini mencegah terjadinya pelanggaran agar terhindar dari akibat yang lebih buruk.

Mencermati substansi pengawasan yang telah dipaparkan pada bab dan sub bab sebelumnya, maka terdapat kesamaan obyek yang dilakukan oleh pengawas lingkungan hidup dengan inspektur tambang, yakni ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Apabila bersandar pada prinsip Hukum Administrasi, di mana pejabat yang mengeluarkan izin adalah pejabat yang berwenang untuk melaksanakan pengawasan. maka tentunya pejabat yang berwenang dalam pengawasan tersebut adalah Menteri, Gubernur, dan Bupati/ Walikota

²³⁰ Pasal 28 ayat (2) PP Nomor 55 Tahun 2010.

sebagai pejabat yang berwenang mengeluarkan izin lingkungan.²³¹ Menteri yang dimaksud adalah Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Dalam pelaksanaan pengawasan, Menteri, Gubernur atau bupati/walikota sebagai pejabat yang berwenang menerbitkan izin lingkungan, menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup.²³² Dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 7 Tahun 2001 tentang Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah, disebutkan bahwa pejabat pengawas lingkungan hidup adalah pegawai negeri sipil yang berada pada instansi yang bertanggung jawab yang memenuhi persyaratan tertentu dan diangkat oleh Menteri.²³³ Sedangkan Pejabat pengawas Lingkungan Hidup Daerah adalah pegawai negeri sipil yang berada pada instansi yang bertanggung jawab yang memenuhi persyaratan tertentu dan diangkat oleh Gubernur/ Bupati/ Walikota.²³⁴

Dengan mengacu terhadap norma hukum yang dikandung dalam Hukum Administrasi Negara, Undang-Undang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Undang-Undang Mineral dan Batubara, maka dalam pengawasan atas ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan pertambangan batubara terhadap peraturan perundang-undangan dan ketaatan terhadap izin lingkungan, pejabat pengawas lingkungan hidup merupakan pejabat yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan

²³¹ Pasal 36 ayat (4) UUPPLH: Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

²³² Pasal 71 ayat (3) UUPPLH: dalam melaksanakan pengawasan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan pejabat pengawas lingkungan hidup yang merupakan pejabat fungsional.

²³³ Pasal 1 butir 2 Kep-MENLH Nomor 07 tahun 2001

²³⁴ Pasal 1 butir 3. *Ibid.*

lingkungan hidup sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 141 ayat (1) butir h UU Minerba.

Dengan demikian, inspektur tambang sebagai pengawas pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 141 ayat (2) UU Minerba, sebenarnya tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengawasan atas ketaatan penanggung jawab usaha dan atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan ketaatan terhadap izin lingkungan.

7.3. Pengaturan Pengawasan yang Beraspek Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Istilah konsep berasal dari bahasa latin *conceptum*, artinya sesuatu yang dipahami. Konsep atau biasa juga disebut anggitan, adalah sesuatu yang abstrak, entitas mental yang universal dengan menunjuk pada kategori atau kelas dari suatu entitas, kejadian atau hubungan.

Aristoteles²³⁵ menyatakan bahwa konsep merupakan penyusun utama dalam pembentukan pengetahuan ilmiah dan filsafat pemikiran manusia. Konsep merupakan abstraksi dari suatu ide atau gambaran mental yang dinyatakan dalam suatu kata atau simbol. Konsep dinyatakan juga sebagai bagian dari pengetahuan yang dibangun dari berbagai macam karakteristik.

Menurut Singarimbuan dan Effendi²³⁶, 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.

Secara konseptual, hakikatnya konsep pengawasan lingkungan yang melibatkan instansi-instansi sektoral ini dirumuskan secara jelas dan terpadu

²³⁵ Aristoteles. *The Classical Theory of Concept*.

²³⁶ Masri Singarimbuan dan Sofian Effendi. *Op.Cit.* Hal. 7.

dalam undang-undang yang mengaturnya, terutama dalam UUPPLH sebagai “*umbrella act*” bagi undang-undang sektor lainnya, seperti UU Minerba. Pertambangan batubara sebagai salah satu kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 secara horisontal tidak boleh bertentangan dengan UUPPLH sebagai “*umbrella act*”.²³⁷ Menurut Katili²³⁸, sumber daya alam yang berbeda, kebijakan pengelolaannya secara terpisah namun keaneka ragaman sumber daya alam itu harus dipertimbangkan dalam merumuskan kebijakan yang terpadu dan menyeluruh, termasuk dalam melaksanakan pengawasan yang melibatkan instansi sektor.

Upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Secara normatif, salah satu indikatornya adalah dengan mengembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi pelaksanaannya. Siti Sundari Rangkuti mengemukakan, bahwa pengelolaan lingkungan hidup hanya dapat berhasil menunjang pembangunan berkelanjutan apabila pemerintahan berfungsi secara efektif dan terpadu.²³⁹

Merujuk pada asas keterpaduan yang dimaksud dalam UUPPLH adalah bahwa “perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau menyinergikan berbagai

²³⁷ Pasal 5 huruf (c) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan.

²³⁸ Sumber Alam Untuk Kesejahteraan dan Ketahanan Nasional, dalam buku Biografi Prof. J.A. Katili; *Harta Bumi Indonesia*. Penerbit PT. Grasindo. 2007

²³⁹ Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Edisi ketiga. Surabaya Airlangga University Press. 2006. Hal. 126

komponen terkait”.²⁴⁰ Dalam konteks pengawasan pertambangan batubara, maka unsur dan komponen yang terkait di dalamnya adalah instansi sektoral, sedangkan produk yang dikeluarkan yaitu perizinan, baik izin lingkungan maupun izin usaha, yang merupakan obyek pengawasan. Komponen lain yang terlibat dalam pengawasan adalah pemerintah dan pemerintah daerah, masyarakat dan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan. Sinergitas antara komponen-komponen yang terkait dalam pengawasan tersebut hakikatnya diatur secara yuridis, sehingga tujuan pengawasan sebagai pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dapat tercapai.

Dalam Naskah Akademik Undang-undang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dinyatakan bahwa konflik sumber daya alam dan lingkungan merupakan konflik yang memiliki karakteristik menghadapi secara frontal antara mereka yang memiliki akses sumber daya dan kekuasaan lebih kuat dengan mereka yang tuna akses atau setidaknya memiliki akses sumber daya dan kekuasaan yang lebih lemah. Munculnya konflik lingkungan, secara umum disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam Indonesia yang mengabaikan kepentingan atau hak masyarakat, keadilan dan prinsip perlindungan daya dukung dan fungsi ekosistem. Berikutnya juga disebutkan bahwa salah satu penyebab konflik sumber daya alam dan lingkungan ini adalah ketidakharmonisan peraturan perundangan.²⁴¹

²⁴⁰ Pasal 2 huruf (d) UUPPLH.

²⁴¹ Dalam Naskah Akademik UUPPLH dijelaskan bahwa konflik sumber daya alam dan lingkungan merupakan konflik yang memiliki karakteristik menghadapi secara frontal antara mereka yang memiliki akses sumber daya dan kekuasaan lebih kuat dengan mereka yang tuna akses atau setidaknya memiliki akses sumber daya dan kekuasaan yang lebih lemah. Munculnya konflik lingkungan, secara umum disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam Indonesia yang mengabaikan kepentingan atau hak masyarakat, keadilan dan prinsip perlindungan daya dukung dan fungsi ekosistem. Kasus PT. Inti Indorayon di Sumatera Utara, PT. Kelian Equatorial Mining,

Dalam Penjelasan Umum UUPPLH angka (5) menyatakan bahwa upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dari konten Penjelasan Umum tersebut, tergambar bahwa pengawasan menempati kedudukan yang sama pentingnya dengan perizinan sebagai elemen dalam pencegahan terjadinya kerusakan dan/ atau pencemaran lingkungan hidup. Rumusan dari konsep pengawasan sebagai salah satu instrumen pencegahan kerusakan dan pencemaran lingkungan sendiri tidak ditemukan dalam Ketentuan Umum UUPPLH, sedangkan rumusan perizinan (izin lingkungan dan izin usaha) dimuat dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka (35) dan angka (36). Padahal dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan, salah satu asas

PT. Freeport Indonesia, PT. Newmont Minahasa Raya, serta semburan lumpur panas di Blok Ekeplorasi PT. Lapindo Brantas. Inc. Adalah contoh konflik yang sampai saat ini belum terselesaikan secara tuntas. Selain juga memakan banyak korban dan menimbulkan kerugian tak terhitung jumlahnya.

Salah satu penyebab konflik sumber daya alam dan lingkungan ini adalah ketidakharmonisan peraturan perundangan. Sejumlah kebijakan yang lahir selama tahun 2007 seperti UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Pemerintah no. 59 Tahun 2007 tentang Panas Bumi, PP No. 58 Tahun 2007 tentang Perubahan atas PP No. 32 Tahun 2005 tentang Dana Reboisasi, PP No. 33 Tahun 2007 tentang Keselamatan Radiasi Pengion dan Keamanan Sumber Radioaktif, PP No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, ternyata justru cenderung memfasilitasi proses eksploitasi sumber daya alam.

Konflik juga disebabkan oleh akses terhadap ruang (lahan) yang tidak berkeadilan. Sebagai gambaran, hingga tahun 1998 terdapat 666 unit usaha pemegang HPH/HTI yang menguasai sekitar 48,3 juta hektar lahan hutan dalam bentuk konsesi, atau hampir seperempat dari luas daratan Indonesia yang kira-kira 200 juta hektar. Sampai tahun 2001, jumlah izin operasi tambang skala besar yang dikeluarkan pemerintah pusat meliputi 36% daratan Indonesia (Jatam, 2002). Ditambah dengan sekitar 2% perkebunan sawit (Forest Watch Indonesia, 2000), maka luas daratan Indonesia yang dikuasai pengusaha skala besar lebih dari 60%. Bandingkan dengan data penguasaan lahan pertanian oleh rumah tangga petani, di mana 19.710.000 rumah tangga petani hanya menguasai tidak sampai 9% luas daratan. Sedangkan menurut sensus pertanian 1993, pertanian rakyat hanya menguasai keseluruhan tanah seluas 17,14 juta hektar, atau rata-rata 0,87 hektar per keluarga petani.

yang menjadi tonggak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah “asas kejelasan rumusan”²⁴², yang selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagan 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.

Dalam Penjelasan pasal demi pasal UU Nomor 12 Tahun 2011, asas kejelasan rumusan dimaksudkan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7.3.1. Penormaan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup ditinjau dari Teori Perundang-undangan

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif. Selain itu juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai upaya represif. Yang terpenting bahwa pengawasan ditujukan dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat.

²⁴² Pasal 5 huruf (f) UU Nomor 12 Tahun 2011 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penormaan konsep pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat terlihat secara materiil dan formil. Secara materiil, pengawasan pengelolaan lingkungan hidup menjadi salah satu ruang lingkup yang diatur dalam UUPPLH. Hal ini terlihat dari pengaturan ruang lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diatur Pasal 4 UUPPLH, yakni:

Pasal 4

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup meliputi:

- a. Perencanaan;
- b. Pemanfaatan;
- c. Pengendalian;
- d. Pemeliharaan;
- e. Pengawasan; dan
- f. Penegakan hukum.

Penormaan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup secara materiil terwujud dari ketentuan yang mengatur tentang pengawasan, yakni pada Pasal 71 UUPPLH yang mengatur tentang kewenangan pengawasan yang dilakukan oleh Menteri yang dapat didelegasikan kepada Gubernur dan/ atau bupati/ walikota, Pasal 72 UUPPLH yang merupakan ketentuan tentang obyek pengawasan, yakni ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan. Selanjutnya Pasal 73 UUPPLH yang merupakan terobosan baru dalam sistem pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, di mana dalam pasal ini diatur tentang "*second line enforcement*" yang berisi tentang kewenangan Menteri untuk melakukan pengawasan lapis kedua terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika Pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Penormaan secara materiil selanjutnya tentang pengawasan juga diatur dalam Pasal 74 UUPPLH yang secara khusus mengatur tentang kewenangan pejabat pengawas lingkungan hidup. Pejabat pengawas lingkungan hidup ini sendiri adalah pejabat fungsional yang ditetapkan oleh Menteri, Gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya. Sedangkan Pasal 75 UUPPLH adalah berisi tentang penjabaran/ ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan pejabat pengawas lingkungan hidup dan tata cara pelaksanaan pengawasan yang diamanatkan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Penormaan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup secara formil terwujud dari ketentuan yang mengatur bahwa Menteri, Gubernur, atau bupati/ walikota menerapkan sanksi administrasi kepada penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan apabila dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan, di mana sanksi administratif tersebut terdiri atas : teguran tertulis; paksaan pemerintah; pembekuan izin lingkungan; atau pencabutan izin lingkungan.²⁴³

Secara formil, penormaan penegakan hukum tidak hanya memuat penegakan hukum secara preventif, tetapi juga memuat ketentuan-ketentuan penegakan hukum represif. Ketentuan ini kembali memberikan kewenangan “istimewa” kepada menteri untuk

²⁴³ Pasal 76 ayat (1) UUPPLH yang berbunyi : “Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.

Selanjutnya dalam ayat 2 mengatur tentang jenis sanksi administratif, yakni:

- a. Teguran tertulis;
- b. Paksaan pemerintah;
- c. Pembekuan izin lingkungan; atau
- d. Pencabutan izin lingkungan.

melaksanakan “*second line enforcement*”, yang mana Menteri dapat menerapkan sanksi administrasi kepada penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan apabila pemerintah daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 77 UUPPLH yang menyebutkan:

Menteri dapat menerapkan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan jika Pemerintah menganggap pemerintah daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Selanjutnya penormaam penegakan hukum tidak hanya memuat ketentuan-ketentuan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha yang dalam pengawasan ditemukan telah melakukan pelanggaran izin lingkungan, tetapi juga memuat sanksi pidana dan sanksi perdata. Ketentuan tersebut terlihat dalam rumusan Pasal 78, Pasal 81, dan Pasal 82 UUPPLH, sebagai berikut:

Pasal 78

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 tidak membebaskan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana.

Pasal 81

Setiap penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan yang tidak melaksanakan paksaan pemerintah dapat dikenai denda atas setiap keterlambatan pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah.

Pasal 82

- (1) Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.
- (2) Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota berwenang atau dapat menunjuk pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan.

7.3.2.Revisi Pengaturan Pengawasan yang beraspek perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan harus diwujudkan melalui revisi beberapa pasal yang terkait dengan pengawasan ketaatan pengelolaan lingkungan hidup oleh penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan. Revisi pengaturan pengawasan ini akan bersifat preventif, yaitu mencegah terjadinya multitafsir tentang pengawasan dan tumpang tindih pelaksanaan pengawasan atas obyek pengawasan yang sama, yakni ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan, yang dalam konteks ini usaha pertambangan batubara, terhadap izin lingkungan yang dilakukan bersama antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan cq. Badan Lingkungan Hidup Daerah dengan Kementerian Pertambangan Energi dan Mineral cq. Dinas Pertambangan Energi dan Mineral.

Dalam UUPPLH, maka rumusan yang perlu direvisi adalah adalah bagian ketentuan umum, batasan atau kriteria usaha dan/ atau kegiatan yang termasuk dalam ruang lingkup usaha dan/ atau kegiatan yang harus diawasi oleh instansi lingkungan hidup dan instansi sektoral.

Tawaran konsep sebagai bentuk perlindungan preventif yaitu dengan melakukan revisi bagian Ketentuan Umum Pasal 1, dengan menambahkan definisi pengawasan. Definisi pengawasan harus ada dalam bagian Ketentuan Umum undang-undang lingkungan hidup dengan tujuan untuk mempertegas esensi pengawasan yang diatur dalam undang-undang lingkungan hidup.

Dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan²⁴⁴ telah diatur bahwa ketentuan umum diletakkan dalam bab satu, dan jika dalam peraturan perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, maka ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal. Ketentuan umum berisi:

- a. Batasan pengertian atau definisi;
- b. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/ atau
- c. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya, antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Selanjutnya dalam angka 102 teknik penyusunan peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya.²⁴⁵ Kata “pengawasan” dalam UUPPLH digunakan dalam beberapa pasal yang berbeda dan digunakan secara berulang dalam pasal yang sama, baik dalam pasal yang secara khusus mengatur tentang pengawasan, yakni Pasal 71 sampai dengan Pasal 75 UUPPLH, maupun pada pasal lain dalam UUPPLH yang memiliki keterkaitan dengan kegiatan pengawasan.

Berkaitan dengan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan / atau kegiatan yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,

²⁴⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Lampiran II tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

²⁴⁵ Angka 102. *Ibid.*

pengawasan dengan obyek yang sama diatur juga secara sektoral dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara. Dalam Pasal 72 UUPPLH secara jelas mengatur bahwa pengawasan dilakukan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan, yakni dengan pengaturan sebagai berikut:

Pasal 72

Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan.

Ketentuan tentang pengawasan diatur pada Pasal 141 UU Minerba yang mengatur bahwa salah satu tahapan dalam kegiatan pertambangan yang perlu dilakukan pengawasan adalah pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang. Selanjutnya dalam Peraturan Pelaksana berupa Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 28 dijabarkan bahwa:

Pasal 28

- (1) Pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf h paling sedikit meliputi:
 - a. Pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang telah dimiliki dan telah disetujui;
 - b. Penataan, pemulihan, dan perbaikan lahan sesuai dengan peruntukannya;
 - c. Penetapan dan pencairan jaminan reklamasi;
 - d. Pengelolaan pascatambang;
 - e. Penetapan dan pencairan jaminan pascatambang; dan
 - f. Pemenuhan baku mutu lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Inspektur Tambang berkoordinasi dan berkoordinasi dengan pejabat pengawas di bidang lingkungan hidup dan di

bidang reklamasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila merujuk dari ketentuan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dalam Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa:

Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut.

Selanjutnya dalam angka 104 teknik penyusunan peraturan perundang-undangan menegaskan kembali bahwa:

Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur.

Jika merujuk pada dua undang-undang tersebut di atas, UUPPLH dengan UU Minerba, materi muatan yang mengatur tentang obyek pengawasan dalam kedua Undang-Undang tersebut memiliki kesamaan, yakni pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan. Dengan demikian, dalam merumuskan konsep pengawasan dalam Ketentuan umum harus memiliki kesamaan definisi antara UUPPLH dengan UU Minerba.

Tidak adanya definisi pengawasan dalam UUPPLH dan UU Minerba adalah merupakan suatu kelemahan. Pemikiran ini berdasarkan analisa peneliti bahwa tanpa ada batasan yang jelas berupa definisi, maka materi muatan yang diatur dalam sebuah undang-undang akan menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Karena itulah, salah satu asas yang dijadikan dasar penyusunan peraturan perundang-undangan adalah asas

kejelasan rumusan yang menjabarkan bahwa “setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.”²⁴⁶

Kata kunci dari pengawasan adalah “izin”, di mana dalam materi muatan dalam UUPPLH sistem perizinan diatur/ dibuat secara terintegrasi, yakni sistem perizinan yang mengakibatkan bahwa setiap izin berkaitan dengan izin lainnya. Dalam konteks ini, izin lingkungan menjadi syarat dikeluarkannya izin usaha dan/ atau kegiatan. Izin lingkungan sendiri dikeluarkan berdasarkan surat keputusan kelayakan lingkungan hidup yang didasarkan pada hasil penilaian Komisi Penilai Amdal. Terintegrasinya sistem perizinan yang diatur dalam UUPPLH tentunya berkaitan erat dengan pengawasan yang terintegrasi, baik dalam pengaturan maupun pelaksanaannya.

Konsep pengawasan yang peneliti tawarkan berpijak pada teori perundang-undangan, teori tanggung jawab negara dan teori negara kesejahteraan serta teori pengawasan. Teori perundang-undang peneliti jadikan dasar untuk melakukan pendekatan dari sisi peraturan perundang-undang yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang peneliti kaji. Dengan teori perundang-undangan, peneliti melihat hukum sebagai kaidah yang dijadikan obyek ilmu hukum, yang mana setiap kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau*) dan dipuncaknya terdapat *grundnorm* atau kaidah dasar atau kaidah fundamental yang merupakan hasil pemikiran secara formal yuridis dipakai sebagai alat uji terhadap

²⁴⁶ Pasal 2 huruf g UU Nomor 12 Tahun 2011.

analisis mengenai konsep integrasi pengawasan terhadap pengelolaan tambang batubara berbasis perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Hakikat dari negara hukum adalah hukum sebagai panglima. Dalam kaitan dengan disertasi ini 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.²⁴⁷

Hukum sebagai alat merupakan suatu peraturan yang dapat menghalangi penguasa untuk bertindak sewenang-wenang.²⁴⁸ Begitu pula dalam pemanfaatan sumber daya alam, Negara dalam 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.²⁴⁹ Dengan pengaturan Hak Menguasai Negara yang tercantum di dalam Pasal 33

²⁴⁷ Machmud Azis. 2006. *Aspek Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Konstitusi. Volume 3 Nomor 3. September 2006. Jakarta. Mahkamah Konstitusi. Hal.120.

²⁴⁸ A. Mukhtie Fadjar. 2005. *Tipe Negara Hukum*. Surabaya. Bayu Media. Hal.28-29.

²⁴⁹ Pasal 33 ayat (3) UUD NRI tahun 1945

ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya harus mencerminkan spirit yang sama dalam mengatur pengawasan pemanfaatan sumber daya alam.

Dalam konteks penelitian disertasi ini, norma hukum yang mengatur pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara, 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 sebagaimana dijelaskan di atas dijadikan *grand theory* objek penelitian. 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 penelitian ini, akurasi hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan.

Teori wewenang peneliti gunakan sebagai pisau analisis bertujuan untuk menganalisis pengaturan hak dan kewajiban pemerintah atau pemerintah daerah dalam pengawasan pengelolaan tambang batubara sebagai konsekuensi dari hak menguasai negara atas sumber daya alam. Wewenang melakukan pengawasan dianalisis dengan memakai teori yang dikemukakan oleh H.D. Van Wijk dan Willen Konijnenbelt, yang mengemukakan 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 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.²⁵⁰

Teori negara kesejahteraan meletakkan fungsi utama negara kesejahteraan sebagai penyediaan kesejahteraan bagi masyarakat. Paham kesejahteraan (*welfare*) pada dasarnya terkait dengan proporsi keadilan bagi semua orang. John Rawls²⁵¹ 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.²⁵²

Dalam Pembukaan UUD 1945, alinea keempat menyatakan “Negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan

²⁵⁰ 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.

²⁵¹ 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.

²⁵² Lihat dan bandingkan dengan Budi Wianrno. Op. Cit. Hal. 37.

kehidupan bangsa”. 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.²⁵³

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*”).²⁵⁴ Dalam hubungannya dengan pemanfaatan sumber daya alam, negara berperan besar dalam penguasaannya, di mana peran negara tersebut bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 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

²⁵³ Budi Winarno. *Melawan Gurita Neoliberalisme*. Erlangga. Jakarta. 2010. Hal. 37.

²⁵⁴ Edi Suharto. *Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan*, dalam <http://www.Policy.hu/Suharto.2001>

sebesar-besar kemakmuran rakyat” memiliki makna bahwa negara sebagai pengelola SDA. Sebagai pengelola, maka negara bertanggung jawab memelihara keberlanjutannya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat secara berkelanjutan pula.

Selanjutnya konsep pengawasan yang peneliti tawarkan juga bersandar pada teori pengawasan yang dikemukakan oleh para ahli. Menurut G. Terry, pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud hasil tersebut sesuai dengan rencana. H. Fayol, mengemukakan bahwa pada hakikatnya pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan itu dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan itu terulang kembali.²⁵⁵

Dalam perspektif hukum, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan tersebut, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol/ pengawasan kerap kali dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan dari apa yang telah digariskan. Maka di sinilah letak atau inti hakikat dari suatu pengawasan. Hal tersebut tergambar dari pengertian secara harfiah, di mana pengawasan preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah, mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada suatu kesalahan. Sedangkan pengawasan represif adalah berupa penanggulangan atau

²⁵⁵ Ni'matul Huda. Op.Cit. hal.34.

pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, dalam keterkaitannya dengan pemanfaatan sumber daya alam, maka pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan Izin Lingkungan dan/ atau penangguhan atau pembatalan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.²⁵⁶

Definisi pengawasan yang menjadi instrumen yuridis bagi pejabat pengawas lingkungan hidup dalam melaksanakan fungsinya, Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 56 Tahun 2002 tentang Pedoman Umum Pengawasan Panataan Lingkungan Hidup Bagi Pejabat Pengawas, yang masih mengacu kepada UUPLH-1997, yakni

Pengawasan lingkungan hidup adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan/ atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah untuk mengetahui, memastikan, dan menetapkan tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Spirit yang dikandung oleh UUPLH-1997 berbeda dengan UUPPLH-2009, dimana perbedaan ini dijelaskan dalam Penjelasan Umum UUPPLH sebagai berikut : “Perbedaan mendasar antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-undang ini adalah adanya penguatan yang terdapat dalam undang-undang ini tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik karena dalam

²⁵⁶ Hanif Nurcholis. 2007. Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta. Grasindo. Hal. 33.

setiap proses perumusan dan penerapan instrumen pencegahan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan dan penegakan hukum mewajibkan pengintegrasian aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan”.²⁵⁷

Jika ditinjau secara khusus dari segi pasal yang mengatur tentang pengawasan, maka terdapat perbedaan penting antara UUPPLH 1997 dengan UUPPLH 2009, yaitu : *pertama*, pada Pasal 22 UUPPLH yang “seolah-olah” memberikan wewenang yang begitu luas kepada Menteri Lingkungan Hidup untuk melakukan melakukan pengawasan terhadap semua jenis usaha dan/ atau kegiatan. Padahal, sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan ayat (3) UUPPLH, menteri Lingkungan Hidup hanya berwenang menerbitkan izin pembuangan limbah, sehingga hanya berwenang melakukan pengawasan terhadap usaha dan/ atau kegiatan yang mendapatkan izin tersebut. Kewenangan inipun merupakan kewenangan yang tidak lazim diberikan oleh seorang menteri negara, yang hakikatnya berfungsi untuk merumuskan kebijakan, merencanakan pelaksanaan kebijakan, dan koordinasi antar instansi (wadah koordinatif). Konstruksi hukum Pasal 22 ayat (1) UUPPLH yang memberi wewenang yang bersifat mandiri jelas bertentangan dengan filosofis dibentuknya kantor menteri negara. Wewenang pengawasan dari seorang Menteri negara seyogyanya tidak bersifat mandiri, melainkan lebih bersifat koordinasi dengan instansi sektoral yang berwenang memberi izin. Konstruksi hukum demikian berbeda dengan UUPPLH yang telah mengatur pembagian wewenang pengawasan antara menteri lingkungan hidup

²⁵⁷ Penjelasan Umum UUPPLH angka (7).

(sekarang Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan) dengan gubernur dan bupati/ walikota

Perbedaan berikutnya terlihat pada ketentuan pasal 23 UUPPLH mengatur tentang kewenangan kelembagaan yang melaksanakan pengawasan adalah BAPEDAL, sedangkan UUPPLH menentukan bahwa yang berwenang di tingkat pusat untuk melakukan pengawasan adalah Kementerian Lingkungan Hidup (sekarang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan²⁵⁸) sedangkan BAPEDAL diintegrasikan ke dalamnya. *Kedua*, mekanisme pengawasan yang diatur dalam UUPPLH 1997 satu jalur, sedangkan UUPPLH 2009 memberlakukan mekanisme pengawasan dua jalur.

Mekanisme pengawasan dua jalur pada prinsipnya adalah Gubernur dan Bupati/ Walikota berwenang melakukan pengawasan lingkungan hidup sesuai dengan lingkup kewenangan masing-masing, akan tetapi jika kewenangan tersebut tidak dilaksanakan sehingga terjadi “pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup,” Menteri Lingkungan Hidup dapat melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha/ kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah.²⁵⁹

Konstruksi hukum yang mengatur tentang pengawasan yang sangat berbeda antara kedua undang-undang lingkungan hidup tersebut, akan menjadi salah satu penyebab tidak berjalannya

²⁵⁸ Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2015 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

²⁵⁹ Pasal 73 UUPPLH menyatakan: “menteri dapat melakukan pengawasan terhadap penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika pemerintah menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.”

pengawasan lingkungan hidup yang diatur dalam UUPPLH. Pengawasan yang diatur dalam UUPPLH menyangkut 2 aspek, Pasal 71 UUPPLH ayat (1) mengatur tentang kewajiban Menteri, Gubernur, atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya melaksanakan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, di mana ketentuan-ketentuan yang harus diataati oleh penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan, dalam hal ini kegiatan usaha pertambangan batubara, yakni:

- a. KLHS;
- b. Tata ruang;
- c. Baku mutu lingkungan hidup;
- d. Kriteria baku kerysakan lingkungan hidup;
- e. Amdal;
- f. UKP-UPL;
- g. Perizinan;
- h. Instrumen ekonomi lingkungan hidup;
- i. Peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup;
- j. Anggaran berbasis lingkungan hidup
- k. Analisis resiko lingkungan hidup
- l. Audit lingkungan hidup; dan
- m. Instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.

Aspek kedua yang diawasi diatur dalam Pasal 72 UUPPLH adalah ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan

terhadap izin lingkungan, yang menurut hemat peneliti merupakan obyek yang paling penting dalam pengawasan. Karena dengan dikeluarkannya izin lingkungan, maka berarti penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai syarat dikeluarkannya izin lingkungan, yakni penilaian Amdal berupa keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL.

konsep pengawasan yang peneliti tawarkan untuk ditambahkan dalam ketentuan umum UUPPLH, yakni:

Pengawasan adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara terintegrasi oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan/ atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah untuk mengetahui, memastikan, dan menetapkan tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berkoordinasi dengan pejabat pengawas sektoral.

Definisi pengawasan di atas menggambarkan dengan jelas bahwa pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, dalam konteks penelitian ini pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha pertambangan batubara terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan, meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Obyek pengawasan yang sama, yakni pengawasan terhadap izin lingkungan yang telah dikeluarkan oleh pihak Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, gubernur, atau bupati/ walikota;
2. Melibatkan lintas instansi sektoral yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan kehutanan dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya mineral.

3. Tujuan yang sama, yakni memastikan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dalam pertambangan batubara telah sesuai dengan izin lingkungan yang telah dikeluarkan.
4. Koordinasi antara instansi yang berwenang melaksanakan pengawasan.

Konsep pengawasan yang peneliti tawarkan telah memenuhi makna asas keterpaduan yang menjadi salah satu asas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Di mana keterpaduan tersebut meliputi keterpaduan unsur lingkungan hidup, keterpaduan dalam pengelolaan dan keterpaduan *stakeholders*. Selain itu, konsep keterpaduan yang ditawarkan juga memenuhi unsur dalam pengawasan lingkungan hidup yang dikemukakan oleh A.V. Van den Berge,²⁶⁰ yakni adanya *integration* (integrasi) pengaturan wewenang dan *coordination* (koordinasi). Integrasi dalam pengawasan pengelolaan tambang batubara ini dimaknai sebagai penyatuan dari wewenang (*fusion of competences*), sedangkan koordinasi merupakan kerjasama dalam pelaksanaan wewenang yang bersifat mandiri (*working together in the exertion of autonomous competences*). Handoko²⁶¹ mendefinisikan koordinasi sebagai proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien.

Pada hakikatnya, koordinasi merupakan tindakan kerja sama saling menunjang untuk mendapatkan keselarasan yang pada akhirnya akan menghasilkan kerja sama yang baik antara semua pihak

²⁶⁰ A.V. Van Den Berge. *Op.Cit.* 1985

²⁶¹ Vitzhaw. Pengertian Koordinasi. www.wikipedia.org. Diakses pada tanggal 29 Agustus 2016.

yang terlibat. Koordinasi menjadi sangat penting dalam usaha pertambangan batubara karena dalam pelaksanaannya terkait dengan persyaratan berbagai bentuk perizinan yang tidak saja merupakan kewenangan instansi teknis, yakni Dinas ESDM, tetapi juga terkait dengan instansi sektoral lainnya. Dalam pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, koordinasi mutlak diperlukan karena pengawasan merupakan konsekuensi atas izin yang dikeluarkan, yakni izin lingkungan dan izin usaha pertambangan.

Mencermati makna pengawasan pengelolaan lingkungan hidup terhadap pertambangan batubara sebagaimana kajian dalam Bab I, maka pengawasan pengelolaan lingkungan hidup merupakan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup atas ketaatan penanggung jawab usaha terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan. UUPPLH mengatur bahwa pengawasan tersebut merupakan kewenangan Menteri, gubernur, bupati/ walikota yang didelegasikan kepada pejabat/ instansi teknis yang bertanggung jawab di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dalam hal ini instansi yang dimaksud adalah Badan Lingkungan Hidup sedangkan pejabat yang ditetapkan untuk melaksanakan pengawasan adalah pejabat pengawas lingkungan hidup.

Izin Lingkungan merupakan syarat sebuah usaha dan/ atau kegiatan untuk mendapatkan izin usaha. Dalam perkembangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka penerbitan izin usaha pertambangan batubara merupakan kewenangan pemerintah dan

pemerintah daerah provinsi. Artinya, dalam usaha pertambangan batubara, terdapat lintas sektoral yang terlibat di dalamnya.

Koordinasi antar lintas sektoral memegang peranan penting serta dibutuhkan untuk terjalannya tindakan kerja sama yang saling menunjang untuk mendapatkan keselarasan dalam pengawasan pengelolaan lingkungan hidup. Pejabat pengawas lingkungan hidup sebagai pejabat yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha terhadap izin lingkungan, mutlak berkoordinasi dengan inspektur tambang sebagai pejabat pengawas yang ditetapkan oleh UU Minerba.²⁶²

Rangkaian selanjutnya adalah melakukan revisi terhadap Pasal yang secara khusus mengatur tentang pengawasan. Bab XII Ketentuan Pasal 71 sampai dengan Pasal 75 UUPPLH yang mengatur tentang pengawasan tidak memberikan secara jelas batasan/ kriteria usaha dan/ atau kegiatan yang diawasi oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup. batasan/ kriteria usaha dan/ atau kegiatan perlu dicantumkan dalam ketentuan yang mengatur tentang pengawasan karena Undang-undang lingkungan hidup merupakan undang-undang payung bagi undang-undang sektor lainnya. Sehingga dengan memberikan batasan yang jelas, maka pengaturan sektor-sektor pemanfaatan sumber daya alam akan mengacu pada undang-undang lingkungan hidup, khususnya dalam pengaturan pengawasan.

Bersandar pada Pasal 1 angka 1 UUPPLH yang menjabarkan pengertian lingkungan hidup, yakni "lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu

²⁶² Pasal 141 ayat (2) .

sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain”, maka pengertian pertambangan batu bara yang dirumuskan dalam UU Minerba jelas termasuk dalam ruang lingkup lingkungan hidup. Rumusan dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba adalah sebagai berikut:

“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.

Mineral, yakni senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas/padu.

Batubara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuhan.

Mencermati pengertian konsep pertambangan mineral dan batubara dia atas, sangat jelas bahwa sumber daya batubara termasuk dalam ruang lingkup lingkungan hidup sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UUPPLH. Hal ini berkonsekuensi bahwa pengaturan bidang pertambangan batubara harus tunduk pada UUPPLH sebagai sebuah sistem pengaturan yang dapat disebut sebagai hukum positif bidang lingkungan hidup di Indonesia.²⁶³ Sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007²⁶⁴ tentang Penataan Ruang (selanjutnya ditulis UUTR), yakni:

Pasal 32

- (1) Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya.
- (2) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi

²⁶³ Helmi. *Op.Cit.* hal.96-97.

²⁶⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007

- (3) Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk jabaran dari indikasi program utama yang termuat dalam rencana tata ruang wilayah
- (4) Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.
- (5) Pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disinkronisasikan dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah administratif sekitarnya.
- (6) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan memperhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana.

Sebagai hukum positif bidang lingkungan hidup, maka seluruh pengaturan pengelolaan bidang pertambangan batubara secara substansi tidak boleh bertentangan dengan UUPPLH, termasuk ketentuan pengaturan pengawasan dan penyelenggaraan sistem pengawasan lingkungan hidup. Lingkungan hidup merupakan sistem yang meliputi lingkungan alam hayati, lingkungan alam non hayati, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Dalam materi muatannya, UUPPLH tidak menyebutkan dengan tegas jenis usaha dan/ atau kegiatan wajib untuk dilakukan pengawasan. UUPPLH mengatur kriteria usaha yang berdampak penting yang wajib dilengkapi Amdal. Pasal 23 ayat (1) UUPPLH mengatur bahwa:

- (1) kriteria usaha dan/ atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan Amdal terdiri atas:
 - a. Perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
 - b. Eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
 - c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;

- d. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. Proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/ atau perlindungan cagar budaya;
- f. Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;
- g. Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati;
- h. Kegiatan yang mempunyai resiko tinggi dan/ atau mempengaruhi pertahanan negara; dan
- i. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

Dengan memberikan batasan yang jelas, tegas dan menyeluruh tentang jenis usaha dan/ atau kegiatan yang termasuk dalam ruang lingkup pengawasan, maka akan memberikan jaminan kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.²⁶⁵ Penawaran konsep batasan/ kriteria yang ditawarkan adalah dengan merinci jenis usaha dan/ atau kegiatan sebagai berikut;

Pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan dilakukan terhadap usaha dan/ atau kegiatan sebagai berikut:

- a. Kehutanan;
- b. Panas bumi;
- c. Minyak dan gas bumi;
- d. Perkebunan;
- e. Pertambangan mineral dan batubara;
- f. ...

Selanjutnya pada Pasal 74 ayat (2) disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya Pejabat Pengawas Lingkungan hidup dapat melakukan koordinasi dengan penyidik pegawai negeri sipil. Berkaitan dengan pengawasan pengelolaan lingkungan hidup dalam kegiatan pertambangan batubara yang diatur dalam Pasal 141 ayat (2) mengatur bahwa pengawasan dilakukan oleh inspektur tambang, yang

²⁶⁵ Angka 5 Penjelasan Umum UUPPLH.

dalam Peraturan Pelaksananya Pasal 28 ayat (2) menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, inspektur tambang berkoordinasi dengan pejabat pengawas lingkungan hidup.

Dari kedua norma hukum yang mengatur tentang pengawasan dengan obyek yang sama, yakni ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan sebenarnya telah mengamanatkan adanya koordinasi secara terpadu, akan tetapi terdapat ketidaksinkronan pengaturan koordinasi, dimana UUPPLH mengamanatkan pejabat pengawas lingkungan hidup berkoordinasi dengan PPNS, sedangkan UU Minerba mengamanatkan dalam melaksanakan fungsi pengawasan maka inspektur tambang berkoordinasi dengan pejabat pengawas lingkungan hidup.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diberi wewenang sebagai penyidik sebagaimana dimaksudkan dalam Hukum Acara Pidana untuk melakukan penyidikan tindak pidana lingkungan hidup, sehingga fungsi yang melekat pada PPNS lebih kepada fungsi penegakan hukum secara represif, sedangkan pengawasan menurut konsep pengertian secara harfiah pada hakekatnya merupakan tindakan pencegahan terjadinya pelanggaran terhadap 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 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.²⁶⁶

Selanjutnya revisi secara sektoral juga perlu dilakukan dalam Undang-Undang Mineral dan Batubara, terutama berkaitan dengan kewenangan pengelolaan pertambangan Mineral dan Baubara yang telah mengalami perubahan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Terkait dengan pasal yang mengatur tentang pengawasan, maka UU Minerba harus secara tegas mengatur bahwa pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 141 ayat (1) butir h UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba, tidak lagi menjadi kewenangan inspektur tambang untuk melaksanakan pengawasan. Akan tetapi merupakan kewenangan pejabat pengawas lingkungan hidup, sebagai pejabat pengawas yang ditetapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/ walikota untuk melaksanakan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan.

Dengan konsep pengawasan serta dengan mempertegas kriteria/ jenis usaha yang menjadi obyek kewenangan pejabat pengawas lingkungan hidup dalam melaksanakan fungsi pengawasannya yang peneliti tawarkan, maka asas kejelasan rumusan sebagai salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang diharapkan dapat memberikan aturan yang tegas dan tidak menimbulkan multi interpretasi, telah terpenuhi. Dengan demikian,

²⁶⁶ Marcus Likman. *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi hukkm Tertulis Nasional*. Disertasi. Pascasarjana Universitas Padjajaran. Bandung. Hal. 53.

akan terwujud penyelenggaraan pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya alam, dalam konteks penelitian ini adalah pengelolaan pertambangan batubara, yang baik (*good enviromental governance*). Sehingga sumber daya alam dapat dikelola secara komprehensif untuk generasi sekarang dan generasi akan datang.

BAB XIII
PARAMETER KEBIJAKAN PENGAWASAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN
HIDUP TERHADAP TAMBANG BATUBARA BERBASIS PERLINDUNGAN
DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Parameter yang dimaksud peneliti merupakan daya pendorong terwujudnya kerangka kebijakan pengelolaan sumber daya alam, termasuk di dalamnya aspek pengawasan, secara komprehensif, berkeadilan dan berkelanjutan. Selain itu, dengan menetapkan parameter maka akan menjadi pendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya alam, dalam konteks penelitian ini adalah pengelolaan pertambangan batubara, yang baik (*good enviromental governance*). sehingga sumber daya alam termasuk sumber daya batubara dapat dikelola, diatur dan diawasi secara komprehensif untuk generasi sekarang dan generasi akan datang.

Dari hasil kajian yang telah dilakukan, maka peneliti menetapkan parameter kebijakan pengawasan pengelolaan batubara yang baik dengan tolak ukur sebagai berikut:

1. Desentralisasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan mengikuti prinsip dan pendekatan ekosistem, bukan administratif;
2. Kontrol sosial masyarakat dengan melalui pengembangan transparansi proses pengambilan keputusan dan peran serta masyarakat. Kontrol sosial ini dapat dimaknai pula sebagai partisipasi dan kedaulatan yang dimiliki (sebagai hak) rakyat. Setiap orang secara sendiri-sendiri maupun berkelompok memiliki hak yang sama dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengawasan serta evaluasi pada

pengelolaan dan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup;

3. Pendekatan utuh menyeluruh atau komprehensif dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Pada parameter ini, pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup harus menghilangkan pendekatan sektoral, namun berbasis ekosistem dan memperhatikan keterkaitan dan saling ketergantungan antara faktor-faktor pembentuk ekosistem dan antara satu ekosistem dengan ekosistem lainnya.
4. Keseimbangan antara eksploitasi dengan konservasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup sehingga tetap terjaga kelestarian dan kualitasnya secara baik.
5. Rasa keadilan bagi rakyat dalam pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup. keadilan ini tidak semata bagi generasi sekarang saja, tetapi juga keadilan untuk generasi mendatang akan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Dalam upaya mewujudkan kerangka kebijakan pengelolaan sumber daya alam, termasuk di dalamnya aspek pengawasan, secara komprehensif, berkeadilan dan berkelanjutan, serta terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya alam yang baik (*good enviromental governance*), sehingga sumber daya alam termasuk sumber daya batubara dapat dikelola, diatur dan diawasi secara komprehensif untuk generasi sekarang dan generasi akan datang, maka 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.²⁶⁷

Konsepsi mengenai ruang lingkup ekosistem²⁶⁸ dan pembangunan berkelanjutan memiliki korelasi yang sangat erat dengan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “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.

Apabila dianalisis dari obyek pengawasan yang diatur dalam UU Minerba, maka terdeskripsi bahwa terdapat kesamaan dengan obyek pengawasan yang diatur dalam UUPPLH, yakni pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini memiliki dokumen AMDAL atau rekomendasi UKL-UPL, serta ketaatan penanggung jawab usaha dan/ atau kegiatan terhadap izin lingkungan. sehingga dalam pengaturan tentang pengawasan seharusnya dilakukan secara tegas dan terpadu.

Prinsip keterpaduan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup juga telah disebut dalam Deklarasi Rio, yang secara tegas menyebut adanya

²⁶⁷Eko 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.

²⁶⁸ Pasal 1 angka 5 UUPPLH, Ekosistem adalah tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup.

Principle of Integration yang menyatakan “*enviromental protection sahl constitute an integral part of the development proces and cannot be considered in isolation from it*”. Keterpaduan berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Keterpaduan juga meliputi tata ruang, perlindungan sumber-sumber daya lingkungan, serta keterpaduan pengelolaan dalam tingkat-tingkat pemerintahan, yakni pusat dan daerah.

Secara konseptual, kedua pengertian di atas, yakni pengertian keterpaduan dan integrasi, jelas menunjukkan ruang lingkup lingkungan hidup yang bersifat integral (satu kesatuan/ terpadu). Konsep tersebut kemudian berkonsekuensi pada ruang lingkup pengelolaan lingkungan hidup, termasuk ruang lingkup sistem pengawasan pengelolaan lingkungan hidup yang pada hakikatnya dilaksanakan secara komprehensif.²⁶⁹

Dalam Pembukaan UUD 1945, alinea keempat menyatakan “Negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. 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.²⁷⁰

Tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Alinea Keempat Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 tersebut sesungguhnya

²⁶⁹ Pasal 1 angka 3 UUPPLH dalam ketentuan umum memuat tentang pembangunan berkelanjutan.

²⁷⁰ Budi Winarno. *Melawan Gurita Neoliberalisme*. Erlangga. Jakarta. 2010. Hal. 37.

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*”).²⁷¹ Dalam hubungannya dengan pemanfaatan sumber daya alam, negara berperan besar dalam penguasaannya, di mana peran negara tersebut bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 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, maka negara bertanggung jawab memelihara keberlanjutannya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat secara berkelanjutan pula.

Dalam Pasal 2 huruf a UUPPLH mengatur tentang asas tanggung jawab negara dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yang apabila dilihat dari penjelasan pasal demi pasal UUPPLH maka yang “asas tanggung jawab negara” dimaknai sebagai :

- 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; dan

²⁷¹Edi Suharto. Kapitalisme dan Negara Kesejahteraan, dalam <http://www.Policy.hu/suharto.2001>

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

Lingkungan hidup yang baik dan sehat tentunya dapat diwujudkan dengan peran pemerintah dan masyarakat. Pasal 28H ayat (1) mengatur bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Makna Setiap orang apabila merujuk pada Pasal 1 angka 32 UUPPLH adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. Hak tersebut berkonsekuensi terhadap kewajiban setiap orang sebagai bagian dari masyarakat, untuk melaksanakan kewajibannya dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk perannya dalam penegakan hukum lingkungan. Implementasi dari peran masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup telah diatur dalam Pasal 70 UUPPLH yang meliputi : a. Pengawasan sosial; b. Pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan dan/ atau; c. Penyampaian informasi dan/ atau laporan.

Menurut Teori kewenangan yang dikemukakan oleh Bagir Manan, disebutkan bahwa wewenang dalam perspektif hukum adalah berisi hak dan kewajiban. Hak menguasai negara atas sumber daya alam telah melahirkan kewajiban negara untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam tersebut, di mana salah satu bentuk pengelolaan adalah melalui pengawasan.

Berlandaskan pada teori pengawasan yang dikemukakan oleh G. Terry, pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud hasil tersebut sesuai dengan rencana. H. Fayol, mengemukakan bahwa pada hakikatnya pengawasan adalah suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan dapat ditemukan kesalahan-

kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan itu dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan itu terulang kembali.²⁷²

Dalam perspektif hukum, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaiki apabila terjadi kekeliruan tersebut, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktik, adanya kontrol/pengawasan kerap kali dilihat sebagai sarana mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan dari apa yang telah digariskan. Maka di sinilah letak atau inti hakikat dari suatu pengawasan. Hal tersebut tergambar dari pengertian secara harfiah, di mana pengawasan preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah, mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada suatu kesalahan.

Dalam pengelolaan lingkungan hidup, upaya utama yang harus dilakukan adalah tindakan pencegahan, yang menurut pendapat Edith Brown Weiss bahwa prinsip pencegahan bertujuan untuk mencegah kerusakan lingkungan hidup secara spesifik yang timbul akibat dari sebuah kegiatan. Hal ini selaras dengan isi dalam Penjelasan Umum UUPPLH angka 5 yang menyebutkan bahwa upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan.

²⁷² Ni'matul Huda. Op.Cit. hal.34.

