

BAB V

PENGATURAN TATA KELOLA LINGKUNGAN YANG BERBASIS *GEEN LEGISLATION* PADA PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATU BARA DI INDONESIA

1. Pengaturan Tata kelola Lingkungan Berbasis *Green Legislation*

Tata kelola lingkungan dalam bidang Mineral dan Batubara terdapat regulasi yang mengatur untuk menjamin *Grand Design Police* pengelolaan sumber daya alam, yakni dikuasai negara untuk kemakmuran rakyat, berprinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Oleh karena itu, regulasi yang mengatur pengelolaan pertambangan juga memiliki Azas dan tujuan yang mengacu pada *Grand Design Police* dalam pengaturan Mineral dan Batu Bara di Indonesia yang berdasarkan sebagai berikut :

Mahkamah Konstitusi sebelumnya pernah melakukan *judicial review* dalam putusannya No. 3/PUU-VIII/2010 tertanggal 16 Juni 2011 yang memberikan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat. Pertimbangan hukum mahkamah adalah berpatokan kepada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Dengan adanya anak kalimat “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” sebagai kelanjutan dari bunyi Pasal tersebut, maka yang menjadi ukuran adalah frasa “sebesar- besar kemakmuran rakyat” dalam segala pengurusan, pengelolaan dan pengaturan sumber daya alam, dalam konteks ini adalah hutan. Penguasaan tersebut wajib memerhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (atau dikenal sebagai hak ulayat) atau hak-hak lainnya yang dijamin oleh konstitusi, seperti hak atas lingkungan yang baik dan sehat, hak akses untuk melintas, serta hak ekonomi, sosial budaya (hak ekosob).

Konsekuensi logis dari negara untuk menguasai dan melakukan pengelolaan hutan adalah terciptanya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat dapat juga diartikan sebagai kebahagiaan rakyat, sebagaimana yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, seorang begawan hukum penggagas hukum progresif, menyatakan bahwa hukum itu dibuat untuk menyejahterakan rakyatnya, bukan malahan untuk menyengsarakan rakyatnya.²⁶⁷ Hal itu juga diperkuat oleh Jeremy Bentham,²⁶⁸ seorang penganut konsep *utilitarianism* berkebangsaan Inggris yang menghendaki agar hukum atau peraturan itu memiliki tujuan untuk memperbesar kebahagiaan rakyat dan mengurangi penderitaan rakyat.

Konsepsi demokrasi lingkungan dan *green constitution* menempatkan Indonesia sebagai negara yang sangat memerhatikan persoalan lingkungan hidup dalam setiap kebijaksanaan dan pembangunan nasional ataupun daerah yang ditetapkan oleh negara (pemerintah) baik pusat maupun daerah. Pembangunan nasional dan daerah baik yang akan dilaksanakan maupun yang sedang dilaksanakan, mempertimbangkan sendi-sendi berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, sebagaimana telah diatur di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD1945. Pembangunan yang tujuan akhirnya untuk memberikan kesejahteraan dan kemanfaatan bagi rakyat di semua lapisan dengan mempertimbangkan sendi-sendi lingkungan dan berkelanjutan atau dikenal dengan istilah *sustainable development*.

²⁶⁷ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Cet. 2, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2007, hlm. 11.

²⁶⁸ Jeremy Bentham (1748-1832) adalah salah seorang penganut aliran utilitarianisme di Inggris dikenal sebagai pejuang yang gigih untuk hukum yang dikodifikasikan dan untuk merombak hukum Inggris yang baginya merupakan sesuatu yang kacau. Tujuan akhir dari perundang-undangan adalah untuk melayani kebahagiaan yang paling besar dari sejumlah terbesar rakyat. Kontribusi terbesarnya adalah di bidang kejahatan dan pembedaan. Dalilnya adalah bahwa manusia itu akan berbuat dengan cara sedemikian rupa sehingga ia mendapatkan kenikmatan yang sebesar-besarnya dan menekan serendah-rendahnya penderitaan. Standar penilaian etis yang dipakai disini adalah apakah suatu tindakan itu menghasilkan kebahagiaan. Lihat: Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. 6, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 275

Mahkamah Konstitusi memandang bahwa UUD 1945 telah menjamin keberadaan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, sekalipun disebut masyarakat hukum adat. Gambaran masyarakat hukum adat masa lalu untuk sebagian, kemungkinan besar telah mengalami perubahan pada masa sekarang. Bahkan, masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya di berbagai tempat, lebih-lebih di daerah perkotaan sudah mulai menipis dan ada yang sudah tidak ada lagi.

Penulis beranggapan bahwa karakteristik masyarakat yang bersifat homogen, tingkat kepedulian sosialnya lebih tinggi daripada masyarakat yang bertipe heterogen seperti di lingkungan perkotaan. Sehubungan dengan hal tersebut, Emile Durkheim (1858-1917), seorang sosiolog Perancis kenamaan mengklasifikasikan tipe masyarakat menjadi solidaritas mekanis (*mechanical solidarity*) dan solidaritas organis (*organic solidarity*). Solidaritas mekanis dapat terjadi dengan kuatnya apabila cita-cita bersama dari masyarakat yang bersangkutan secara kolektif, lebih kuat serta lebih intensif daripada cita-cita masing-masing warganya secara individual.²⁶⁹ Masyarakat hukum adat yang seringkali disebut sebagai *indigenous peoples* merupakan contoh dari tipe masyarakat yang tergolong ke dalam solidaritas mekanis. Masyarakat adat yang cenderung berkarakter kekerabatan, ketergantungan pada alam untuk memenuhi kehidupan sehari-hari, masyarakatnya sangat sederhana dan sejenis serta memiliki nilai-nilai sakral-religius antara manusia, Tuhan dengan lingkungan hidup, menjadikan Indonesia sebagai negara yang kaya akan nilai-nilai budaya lokal.

²⁶⁹ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Ed. I, Cet. 16, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, hlm. 50.

Sebagai pijakan penyelenggara negara untuk menerapkan prinsip-prinsip ekokrasi yang berdasarkan kepada *green constitution*, yakni terdapat di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 berbunyi:

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.

Pelaksanaan pembangunan nasional ataupun daerah selama ini selalu memprioritaskan unsur ekonomi atau dalam konteks otonomi daerah lebih mengutamakan Pendapatan Asli Daerah, tanpa memerhatikan demokrasi lingkungan berbasis pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup. Tindakan seperti ini merupakan sebuah pengingkaran terhadap konstitusi. Padahal, kesatuan masyarakat adat yang puluhan tahun menghuni di bawah payung NKRI dijamin konstitusi dalam Pasal 18B UUD 1945 yang berbunyi:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup, dan pengelolaan serta perlindungan lingkungan hidup, negara (pemerintah pusat dan daerah) diberikan tugas dan kewenangan atas setiap kebijaksanaannya terhadap masyarakat hukum adat. Hal ini sebagaimana dinyatakan di dalam UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 63 ayat (1) huruf t, ayat (2) huruf n, dan ayat (3) huruf k.

Hukum lingkungan dalam pengertian yang paling sederhana sebagai hukum yang mengatur tatanan lingkungan (lingkungan hidup).²⁷⁰ Sedangkan lingkungan hidup menurut UU No. 32 Tahun 2009 tentang

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan 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.

Prinsip hijau yaitu memiliki komitmen terhadap lingkungan sebagai bagian dari ideologi yang lebih luas yang menempatkan hubungan kemanusiaan dengan dunia alam sebagai dasar, dengan konsekuensi meningkatkan efisiensi dalam aktivitas pembangunan tanpa mengorbankan kelestarian lingkungan, dan bukan apa yang dikemukakan oleh Daniel Goleman dalam bukunya yang dikutip oleh Eko Nurdiansyah, *Ecological Intelligence: The Coming Age of Radical Transparency*, yang menjabarkan bahwa begitu banyak produk yang diberi label “green” hanya omong kosong belaka, dan menyoroti ketidakkonsistenan manusia dalam menanggapi krisis ekologis. Produk-produk yang diberi label “green” tersebut sebenarnya menurut Daniel Goleman yang dikutip oleh Eko Nurdiansyah tergolong *greenish* (kehijau-hijauan) – yaitu “*draped with the mere appearance of ecological merit*”, dihiasi dengan penampilan yang seakan ramah lingkungan.²⁷¹ Kegandrungan kita terhadap segala sesuatu yang ramah lingkungan menurut Daniel Goleman merepresentasikan tahap transisi (*a transitional stage*), yaitu “*a dawning of awareness of ecological impact but one that lacks precision, depth of understanding, and clarity*”, yaitu munculnya kesadaran terhadap dampak ekologis tetapi masih kurang dalam hal ketepatan, kedalaman pemahaman, serta kejelasan.²⁷² Umumnya apa yang digembor-gemborkan sebagai “hijau” pada kenyataannya hanya suatu fantasi atau sesuatu yang dibesar-besarkan. Standar “kehijauan” yang sekarang ada itu mungkin kelak akan dianggap eko-miopia (*eco-myopia*), yaitu pandangan yang dangkal terhadap lingkungan.²⁷³ Daniel

²⁷¹ Eko Nurdiansyah, *Konsep Hijau : Penerapan Geen Constitution dan Green Legislation Dalam Rangka Eco-Democracy*, Jurnal Veritas Et Justitia, Hlm 183

²⁷² Ibid Hlm 184

commit to user

²⁷³ Ibid, hlm 184

Goleman berpendapat: *"Green is a process, not a status – we need to think of "green" as a verb, not an adjective. That semantic shift help us focus better on greening."*²⁷⁴

Hijau adalah suatu proses (*a process*), bukan status, yang perlu dimaknai sebagai suatu kata kerja (*a verb*), bukan sebagai kata sifat (*an adjective*), yang mungkin dapat membantu kita untuk lebih fokus pada upaya ramah lingkungan. Thomas L. Friedman pun mempertegas terkait dengan kata "hijau" dalam bukunya, *Hot, Flat, and Crowded: Why We Need Green Revolution*, bahwa "hijau" bukan lagi sebuah keisengan, hijau bukan lagi sebuah basa-basi, hijau bukan lagi sesuatu yang dianggap baik.

Hijau sekarang adalah cara tumbuh, cara membangun, cara merancang, cara memproduksi, cara bekerja, dan cara hidup agar lebih baik.²⁷⁵ Hijau menurut Thomas L. Friedman berarti beranjak dari basa-basi ke yang lebih baik, dari sesuatu yang dipilih menjadi keharusan, dari sebuah keisengan menjadi sebuah strategi untuk menang, dari sebuah masalah tak terpecahkan menjadi sebuah peluang besar.²⁷⁶ Apa pun yang dapat diperbuat untuk melaksanakan gaya hidup hijau menurut Thomas L. Friedman akan menjadikannya lebih kuat, lebih sehat, lebih aman, lebih inovatif, lebih kompetitif, dan lebih dihormati.²⁷⁷ Itu sebabnya Thomas L. Friedman, mengatakan bahwa hijau adalah merah, putih, dan biru yang baru: karena ini strategi yang dapat membantu meredakan pemanasan bumi, kerusakan keanekaragaman hayati, kemiskinan energi, kediktatoran minyak, dan kekurangan pasokan energi. Kita memecahkan masalah kita sendiri dengan membantu dunia memecahkan masalah-masalahnya.²⁷⁸ Daniel Goleman menerangkan mengapa manusia sebagai pembeli tidak tahu-menahu

²⁷⁴ Ibid, hlm, 184

²⁷⁵ Thomas L. Friedman, 2009, *Hot, Flat, and Crowded: Why We Need Green Revolution*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 237.

²⁷⁶ Thomas L. Friedman, 2009, *Id.*

²⁷⁷ Thomas L. Friedman, 2009, *Id.*, hlm. 238.

²⁷⁸ Thomas L. Friedman, 2009, *Id.*, hlm. 238.

mengenai dampak tersembunyi barang-barang dan jasa yang kita pakai. Pembeli juga menjadi korban dari tak tersedianya informasi tentang efek merugikan yang timbul dari proses produksi, pengiriman, pengemasan, pendistribusian, dan pembuangan barang-barang yang dibeli. Tetapi kini kekuatan berada di tangan pembeli bukan lagi di tangan penjual, karena generasi baru teknologi memberi kita informasi tentang fakta-fakta ekologis berbagai produk yang akan kita beli. Daniel Goleman menyebutnya sebagai *radical transparency* (transparansi radikal).²⁷⁹ Transparansi radikal menurut Daniel Goleman artinya menelusuri setiap dampak berarti dari suatu produk, mulai dari pembuatan hingga pembuangan—tidak hanya jejak karbon dan efek-efek lain terhadap lingkungan, tetapi juga risiko biologis yang ditimbulkannya, termasuk juga konsekuensinya terhadap buruh yang membuat—lalu merangkum dampak tersebut bagi pembeli yang akan menentukan apa yang akan dibeli. Transparansi radikal ini memungkinkan konsumen membuat keputusan yang lebih cerdas dalam membeli, dan akan mendorong perusahaan-perusahaan untuk berpikir ulang dan memperbaharui bisnisnya yang akan mengantarkan kita ke era baru keuntungan kompetitif.

Terdapat dua konsep yang berkaitan dengan ide tentang ekosistem, yaitu bahwa perekonomian nasional berdasarkan atas demokrasi ekonomi dimaksud haruslah mengandung prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Dengan sendirinya menurut Jimly Asshiddiqie keseluruhan ekosistem seperti yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana ditafsirkan secara ekstensif dan kreatif oleh pelbagai undang-undang di bidang lingkungan hidup, haruslah dikelola untuk kepentingan pembangunan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan wawasan lingkungan (*pro-environment*) sebagaimana ditentukan oleh Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

²⁷⁹ Opcit. Eko Nurdiansyah, *Konsep Hijau : Penerapan Geen Constitution dan Green Legislation Dalam Rangka Eco-Democracy*, Jurnal *Veritas Et Justitia*, Hlm 183

Undang-Undang Dasar 1945 pascareformasi atau sesudah Perubahan Keempat pada 10 Agustus 2002 juga sudah berwarna hijau atau green constitution²⁸⁰ Di tengah semakin berkembangnya iklim demokrasi di berbagai negara, termasuk di Indonesia, isu keadilan lingkungan menurut Sonny Keraf telah menjelma dari sebuah gagasan yang terkesan abstrak menuju sesuatu yang memang harus dan dapat diperjuangkan bahkan seringkali keadilan memang harus direbut.²⁸¹

Tidak boleh ada lagi kebijakan yang tertuang dalam bentuk undang-undang ataupun peraturan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan ketentuan konstitusional yang pro-lingkungan ini (*Green Legislation*) atau dengan perkataan lain kebijakan yang bernuansa lingkungan hidup atau hijau harus tercermin dalam setiap peraturan perundang-undangan (*Green Legislation*) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 44 UU Nomor 32 Tahun 2009 yang berbunyi:

“Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memerhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.”

Dengan demikian, segala kebijakan dan tindakan pemerintahan dan pembangunan haruslah tunduk kepada ketentuan mengenai hak Azasi manusia atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup (*Green Legislation*) tentu saja diperkuat dengan norma lingkungan hidup yang terkonstitusionalisasikan dalam UUD 1945 (*green constitution*).²⁸²

Penguasaan sumber daya alam oleh negara, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dengan tujuan dari penguasaan tersebut yaitu guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Keterkaitan

²⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, hlm. 182.

²⁸¹ Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*, Buku Kompas, Jakarta, 2010.

²⁸² Opcit, Jimly Asshiddiqie, hlm, 183.

penguasaan oleh negara untuk kemakmuran rakyat, menurut Bagir Manan akan mewujudkan kewajiban negara dalam hal:²⁸³

- a) segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
- b) melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
- c) mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Penguasaan oleh negara atas sumber daya alam tersebut, terkritisasi dalam peraturan konkret yaitu dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Menurut Stuart G. Gross, bahwa:²⁸⁴

“Article 33(3) of the 1945 Constitution states that “[t]he land, the waters and the natural riches contained therein shall be controlled by the State and exploited to the greatest benefit of the people.” As two commentators in the mining industry observed, “this formulation goes beyond traditional affirmation,” articulating, rather, a fundamental, inviolable precept of Indonesian constitutional law. Thus, Contracts of Work (CoWs) resemble traditional concession contracts only in some ways, such as the manner in which revenue is transferred back to the State in the form of taxation and royalties, and the level of control holders of CoWs

²⁸³ Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju. hlm. 12.

²⁸⁴ Stuart G. Gross, 2003, *“Inordinate Chill: Bits, Non-Nafta Mits, and Host-State Regulatory Freedom-An Indonesian Case Study”*, *Michigan Journal of International Law*, University of Michigan Law School, h.5. *commit to user*

have over operations.

Sebagai negara hukum, Indonesia meletakkan peraturan perundang-undangan sebagai perangkat hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Peraturan perundang-undangan pulalah yang menjadi bingkai dalam pencapaian tujuan bernegara. Tanpa suatu peraturan perundang-undangan maka alas hak atau dasar pelaksanaan suatu perbuatan tidak memiliki dasar pembenar. Peraturan perundang-undanganlah yang menjadi dasar pembenar secara formal mengenai apakah suatu tindakan dibenarkan atau tidak dibenarkan untuk dilakukan.

2. Pengaturan Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia

Konsep penguasaan dicirikan oleh kenyataan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah suatu bentuk negara kesejahteraan dimana pemerintah bertanggung jawab untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya, oleh karena itu negara “menguasai” segala kegiatan yang berkaitan dengan bumi, air dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian “penguasaan negara” telah berubah seiring dengan perubahan dan tantangan era globalisasi saat ini, Konsep “penguasaan negara” telah memunculkan berbagai bentuk “eksploitasi” dalam industri pertambangan Indonesia. Bentuk yang digunakan dalam industri pertambangan yang benar, itu harus di jalan untuk memahami konsep penguasaan negara. Makna konsep penguasaan negara melahirkan kekuasaan pemerintah untuk mengadopsi "manajemen" dan "pengaturan".²⁸⁵ Dalam perjalanan panjang penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia, hak pengelolaan pertambangan telah mengalami perubahan besar, terutama pada awal era reformasi tahun 2000. Dalam sistem hukum

²⁸⁵ Waluyo, Fatma U,N, Sapto H., 2019. Law in the Globalization and Its Influence on Economic Development and Environmental Preservation based on Pancasila and the Indonesian Constitution of 1945. 3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019). Atlantis Press

No. 11/1967 tentang "Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan", kewenangan pengelolaan pertambangan bernuansa konsentrasi, di mana pemerintah pusat (menteri) diberi kewenangan pengelolaan. Dengan datangnya era reformasi yang sedang berlangsung, yakni berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang "Pemerintahan Daerah", maka sistem pengelolaan pertambangan telah terbalik. Berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya, hal tersebut telah diberikan kepada pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah. Kekuatan yang besar. Kemudian, paradigma desentralisasi UU No. 22 Tahun 1999 hanya diadopsi dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang "Pertambangan Mineral dan Batubara". Perubahan besar ini membawa berbagai tantangan dalam pengimplementasiannya. Oleh karena itu, pengelolaan pertambangan dalam kurun waktu Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 diberlakukan yang pada akhirnya berdampak sangat merugikan bagi bangsa Indonesia. Kerusakan lingkungan yang tidak terkendali akibat pertambangan menyebabkan berbagai bencana alam yang sangat menyiksa rakyat Indonesia. Gagal menjalankan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang memerintahkan pengelolaan pertambangan memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat. Sebelum mencapai puncaknya sekitar tahun 1997, Indonesia juga mengalami krisis di negara-negara lain di dunia yang menyebabkan kemunduran bangsa Indonesia.

a. Azas Pertambangan

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja mengatur bahwa pertambangan Minerba dikelola berAzaskan :

commit to user

- 1) Manfaat, keadilan, dan keseimbangan;
- 2) Keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
- 3) Partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas;
- 4) Berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Azas kesatu, kedua dan ketiga dalam penjelasan tidak memberikan penjabaran. Namun menurut penulis, Azas pertama bersifat multidimensi. Artinya manfaat, adil dan seimbang tersebut meliputi dari banyak aspek, seperti ekonomi, sosial, budaya, lingkungan dan lain-lain. Azas kedua menunjukkan sikap nasionalisme dan berdaulat atas pemanfaatan dan hasil pengelolaan pertambangan, serta anti intervensi asing. Azas ketiga menuntut pengelolaan pertambangan yang melibatkan masyarakat, bersifat terbuka dan bertanggungjawab.

Dalam penjelasan, Azas keempat dijabarkan bahwa yang dimaksud dengan *Azas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan* adalah Azas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.

Bukanlah suatu yang mudah mengelola sumber daya alam Indonesia yang berlimpah kandungan mineralnya dan dibungkus cantik oleh hijaunya hutan.²⁸⁶ Butuh sebuah kearifan tingkat tinggi untuk memanfaatkan hasil hutan dan pengolahan tambang. Tidak melulu kepentingan ekonomi kapitalis, hutannya dijarah dan kandungan mineralnya dieksploitasi, karena yang dimiliki Indonesia ini,

²⁸⁶ Awarta, I. Gusti Putu Diva and Fatma Ulfatun Najicha. Et.all, 2018 Politic of Legislation in Indonesia About Forestry and the Mining Activity Permit in the Forest Area of Environmental Justice Journal of Engineering and Applied Sciences. Vol 6. Page 1430

sesungguhnya bukanlah milik kita sendiri, melainkan titipan anak- cucu kita generasi yang akan datang.²⁸⁷

b. Tujuan Pertambangan

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja mengatur bahwa dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah:

- a. menjamin efektifitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing;
- b. menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup;
- c. menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri;
- d. mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional;
- e. meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat;
- f. menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Tujuan pengelolaan pertambangan di atas pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari Azas yang dibahas sebelumnya.

²⁸⁷ Otong Rosadi, 2012, *Quo Vadis Hukum, Ekologi dan Keadilan Sosial*, Jakarta, Thafa Media, hlm. 192

Tujuan yang berisi tentang prinsip-prinsip manfaat, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, keberpihakan nasional dengan menjaga kebutuhan dalam negeri dan mendukung perekonomian nasional dan lokal, serta menjamin kepastian hukum.

c. Penguasaan, Kewenangan dan Pendapatan Pusat dan Daerah

Penguasaan Minerba

Sebagaimana *Grand Design Police* pengelolaan sumber daya alam, Pasal 4 Undang-Undang Minerba menegaskan bahwa Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Penguasaan oleh negara tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.

Terkait hak menguasai tersebut, untuk kepentingan nasional Pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR RI dapat menetapkan kebijakan pengutamaan mineral dan/atau batu bara untuk kepentingan dalam negeri, seperti melalui pengendalian produksi dan ekspor. Disini Pemerintah memiliki kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun setiap provinsi, dan pihak provinsi wajib mematuhi (Pasal 5).

d. Kewenangan Pusat dan Daerah

Adapun Kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, yaitu :

- 1) penetapan kebijakan nasional, standar nasional, pedoman, dan kriteria
- 2) pembuatan peraturan perundang-undangan
- 3) penetapan sistem perizinan pertambangan minerba nasional
- 4) penetapan WP yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemda dan berkonsultasi dengan DPR RI (*Ketentuan Pasal 6 ayat (1) ini telah berubah sesuai Putusan MK*)

- 5) pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan :
 - a) usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai
 - b) usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai
 - c) usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai
- 6) pemberian IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi.
- 7) pengevaluasian IUP Operasi Produksi, yang dikeluarkan oleh pemda, yang telah menimbulkan kerusakan lingkungan serta yang tidak menerapkan kaidah pertambangan yang baik.
- 8) penetapan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan, dan konservasi.
- 9) penetapan kebijakan kerja sama, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat.
- 10) perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan minerba.
- 11) pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan minerba yang dilaksanakan oleh pemda.
- 12) pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah di bidang pertambangan
- 13) penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi minerba sebagai bahan penyusunan WUP dan WPN

- 14) pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada tingkat nasional
- 15) pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang p. penyusunan neraca sumber daya minerba tingkat nasional
- 16) pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan
- 17) peningkatan kemampuan aparaturnya Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Adapun kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pengelolaan pertambangan minerba, yaitu:

- 1) pembuatan peraturan perundang-undangan daerah
- 2) pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan :
 - a) usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil
 - b) usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil
 - c) usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil
- 3) penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi minerba sesuai dengan kewenangannya pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya minerba, serta informasi pertambangan pada daerah/wilayah provinsi

commit to user

- 4) penyusunan neraca sumber daya minerba pada daerah/wilayah provinsi
- 5) pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di provinsi
- 6) pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan
- 7) pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya
- 8) penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada Menteri dan bupati/walikota
- 9) penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan bupati/walikota
- 10) pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang
- 11) peningkatan kemampuan aparatur pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Adapun Kewenangan Pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan minerba, yaitu:

- 1) pembuatan peraturan perundang-undangan daerah
- 2) pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan :
 - a. usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil
 - b. usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil
- 3) penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi minerba.

commit to user

- 4) pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota; penyusunan neraca sumber daya minerba pada wilayah kabupaten/kota
- 5) pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan
- 6) pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal
- 7) penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur
- 8) penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur
- 9) pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang;
- 10) peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Kewenangan perizinan yang diberikan kepada daerah kiranya sejalan dengan Azas dan tujuan pengelolaan pertambangan dan bukan *obral izin*. Disamping itu juga harus optimal melakukan pembinaan dan pengawasan selama kegiatan pertambangan maupun reklamasi dan pasca tambang.

Prinsip desentralisasi yang dianut dalam Undang-Undang Minerba dapat dikatakan sebagai langkah maju, tetapi masih dipenuhi dengan tantangan. Otonomi tidak semata-mata hanya dipersepsikan sebagai kewenangan saja, tetapi juga tanggungjawab yang harus dijalankan.²⁸⁸

DPR RI melalui Rapat Paripurna yang digelar Selasa 12 Mei 2020 akhirnya mengesahkan Rancangan Undang-Undang tentang perubahan atas Undang-undang nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (RUU Minerba). Kendati demikian, sejumlah Pasal dalam RUU tersebut yang disahkan hingga saat ini dinilai masih dianggap bermasalah. UU Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Minerba) hasil revisi yang disahkan DPR tersebut berpotensi mempercepat kerusakan lingkungan.

Penulis mencermati bahwa di dalam batang tubuh revisi undang-undang (Minerba) ini banyak sekali Pasal-Pasal dan ayat-ayat yang bermasalah, dan juga menimbulkan dampak di kemudian hari bagi lingkungan hidup dan keselamatan rakyat. UU Minerba baru memberi kemudahan perpanjangan kontrak bagi usaha pertambangan. Pihak yang paling diuntungkan dari kebijakan ini adalah perusahaan tambang raksasa yang masa kontraknya akan habis dalam waktu dekat, seperti PT Adaro, Kaltim Prima Coal, Arutmin, Kideco Jaya Agung, Multi Harapan Utama, dan Berau Coal.

Masa pandemi *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) tampaknya jadi kesempatan meloloskan rancangan Undang-undang kontroversial seperti RUU Mineral dan Batubara. Pada Selasa 12 Mei 2020, DPR dan pemerintah mengesahkan RUU Minerba jadi Undang-undang.

Sugeng Suparwoto, pimpinan Komisi VII DPR, mengatakan, secara keseluruhan konsep RUU perubahan atas UU No 4/2009 tentang Pertambangan Minerba, setelah ada sinkronisasi dengan RUU Cipta Kerja, menghasilkan beberapa perubahan.²⁸⁹ Terdapat dua bab baru, hingga UU ini jadi 28 bab, 83 Pasal berubah dan 52 Pasal tambahan atau

²⁸⁹ <https://www.mongabay.co.id/2020/05/13/uu-minerba-ketok-palu-jaminan-korporasi-ancaman-bagi-rakyat-dan-lingkungan/> diakses pada 16 Mei 2020

baru. 18 Pasal dihapus UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba. “Total perubahan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba Pasal jadi 209.

Namun, Sesaat setelah UU ini sah muncul sejumlah reaksi keras masyarakat sipil. Sejumlah warga negara mengirimkan tanda duka cita berupa karangan bunga dan keranda mayat di Gedung DPR, tepat sebelum sidang paripurna pengesahan RUU Minerba mulai. Mereka mengecam DPR dan Presiden Joko Widodo lebih memilih melindungi kepentingan industri batubara dibandingkan rakyat.

Saat sidang berlangsung, penulis mengamati ratusan orang dan lembaga sipil mengirim surat terbuka kepada Presiden Joko Widodo dan DPR. Masyarakat yang terdiri dari petani, buruh, nelayan, mahasiswa, pegiat lingkungan, pegiat HAM, pegiat antikorupsi, pegiat kemanusiaan, pemerhati energi, akademisi, perwakilan tokoh masyarakat, perwakilan tokoh agama dan kalangan masyarakat lain, menyampaikan desakan kepada presiden, pimpinan DPR, pimpinan DPD dan pimpinan Fraksi DPR untuk membatalkan agenda pembicaraan tingkat II, yang akan mengesahkan RUU Minerba dalam Rapat Paripurna. Mereka keberatan karena ada beberapa aspek penting terkait perlindungan masyarakat, tata kelola dan keberlanjutan pemanfaatan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, diabaikan Komisi VII dan pemerintah.

Sejumlah pertimbangan penting terabaikan dan sangat perlu jadi perhatian. Dalam surat terbuka, antara lain mereka sebutkan :

- 1) *Pertama*, dengan pengesahan RUU Minerba pemerintah secara sadar memberikan suatu bentuk jaminan (*bailout*) untuk melindungi keselamatan elit korporasi, namun tak bagi lingkungan hidup dan terutama rakyat yang sedang terancam COVID-19.
- 2) *Kedua*, proses pembahasan dan pengesahan RUU Minerba cacat prosedur dan hukum.

- 3) *Ketiga*, Pasal-Pasal dalam draf RUU Minerba memperlihatkan bagaimana perusahaan dapat berbagai kemudahan.
- 4) *Keempat*, 90% isi dan komposisi RUU ini hanya mengakomodasi kepentingan pelaku industri batubara. Penambahan, penghapusan dan pengubahan Pasal hanya berkaitan dengan kewenangan dan pengusaha perizinan namun tak secuil pun mengakomodasi kepentingan dari dampak industri pertambangan dan kepentingan rakyat di daerah tambang, masyarakat adat dan perempuan. Isi dan komposisi RUU ini juga tidak berangkat dari evaluasi atas daya rusak operasi pertambangan dan industri minerba selama ini.
- 5) *Kelima*, tak ada Pasal yang mengatur batasan operasi pertambangan di seluruh tubuh kepulauan yang sudah dipenuhi perizinan, tumpang tindih dengan kawasan pangan, di hulu dan daerah aliran sungai, menghancurkan kawasan hutan dan tumpang tindih dengan kawasan berisiko bencana.
- 6) *Keenam*, RUU ini tak menyediakan Pasal yang memberi ruang hak veto rakyat atau hak mengatakan tidak pada pertambangan saat masuk ke ruang hidup mereka.

Menanggapi Pengesahan Perubahan RUU Minerba No. 4 Tahun 2009 Koordinator Nasional Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) mengatakan,²⁹⁰ masyarakat sipil bersama rakyat, tak akan tinggal diam dan akan mengambil langkah-langkah, hukum ataupun lain-lain, baik kepada pemerintah, DPR, maupun korporasi. “Saat rakyat kepayahan memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan bertahan di krisis wabah COVID-19, pemerintah dan DPR malah giat berkumpul rapat dan sigap

²⁹⁰ <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/13/15401181/jatam-pembahasan-ruu-minerba-tak-libatkan-masyarakat-lingkar-tambang>, Diakses Pada 17 Mei 202

mengesahkan RUU Minerba,” RUU dengan Pasal yang kental aroma mengakomodir titipan oligarki tambang telah menegaskan, negara ini sedang memberikan jaminan kepada industri tambang. RUU ini tidak berangkat dari masalah yang lahir dan dihadapi rakyat, buruh dan lingkungan hidup di lapangan. Ia diproses tanpa evaluasi atas kondisi krisis yang terjadi. “Pembahasan revisi RUU Minerba lahir dari titipan oligarki batubara pada politisi Senayan beserta parpolnya masing-masing sebagai akibat dari bentang politik kita yang dicengkeram oleh oligarki,”. RUU ini dianggap memberikan hak veto kepada pengusaha pertambangan dan batubara. Sementara partisipasi rakyat korban pertambangan, masyarakat adat dan kelompok rentan lain seperti perempuan, ditinggalkan, tidak dilibatkan dan suara tak terakomodasi. “Pembicaraan dalam sidang hanya seputar birokrasi perizinan, investasi dan divestasi saham, keselamatan rakyat korban tambang, ancaman kesehatan akibat tambang dan batubara hingga masalah polusi dan pencemaran lingkungan hidup terabaikan.” Catatan Jatam, sebelum RUU Minerba ini ketok palu 44% daratan kepulauan Indonesia dikapling konsesi pertambangan dan migas. Dengan resmi UU ini, katanya, perluasan penambangan tidak akan mengenal batas lagi. Ia akan memicu pengusiran warga sekitar tambang dan menyebabkan pengungsi di tanah sendiri karena sudah jadi kuasa pertambangan. UU ini dianggap tidak layak disebut Undang-undang. Lebih layak disebut memo atau kartu garansi. Isinya, jaminan kenyamanan pada pengusaha. Bagian dari ijon politik pasca pilpres.”²⁹¹

Iqbal Damanik, peneliti Auriga Nusantara, mengatakan, pengesahan RUU Minerba ini menambah panjang masa ketergantungan ekonomi Indonesia pada komoditas sumber daya alam.²⁹² Terdapat

²⁹¹ <https://www.jatam.org/2019/10/02/bahaya-revisi-uu-pertambangan-minerba/> diakses Pada 18 Mei 2020.

²⁹² <https://www.mongabay.co.id/2020/05/13/uu-minerba-ketok-palu-jaminan-korporasi-ancaman-bagi-rakyat-dan-lingkungan/>. diakses Pada 19 Mei 2020.

penambahan Pasal 169 A yang menyebutkan kontrak atau perjanjian yang belum memperoleh perpanjangan, dijamin mendapatkan dua kali perpanjangan dalam bentuk IUPK selama 10 tahun. Tujuh PKP2B generasi pertama akan berakhir kontrak kurang dari lima tahun lagi. Dari data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), perusahaan-perusahaan itu adalah PT Tanito Harum, habis 2019, sudah perpanjang , PT Arutmin Indonesia pada 2020, PT Adaro Energy (2022), PT Kaltim Prima Coal (KPC) pada 2021, PT Multi Harapan Utama (2022), PT Kideco Jaya Agung (2022) dan PT Berau Coal (2025).

Menurut Iqbal tujuh perusahaan ini terkait dengan sejumlah pengusaha besar yang punya konflik kepentingan dengan pemerintah.²⁹³ “Pemerintah seakan memaksakan diri memberikan jaminan itu. Mereka paling diuntungkan dalam RUU Minerba,” Sangat menyayangkan pemerintah hanya fokus pada penyelamatan pebisnis batubara, katanya, melalui perubahan UU. Pemerintah, seharusnya memaksa para pemegang kontrak atau perjanjian ini untuk menyelesaikan terlebih dahulu kewajiban tanpa serta merta menjamin perpanjangan. Kewajiban itu, salah satu menutup lubang-lubang tambang hasil operasi mereka. “Total luas lubang tambang lebih dari 87.000 hektar, atau setara luas Jakarta digabungkan dengan Kota Bandung.

Edo Rakhman, dari Walhi Nasional juga menyayangkan pembahasan RUU di tengah COVID-19 yang meniadakan partisipasi publik dan akses keterbukaan informasi.²⁹⁴ “DPR yang seharusnya fokus mengawasi anggaran dan penanganan wabah COVID-19, malah sibuk mengesahkan UU yang akan makin merusak dan mencemari lingkungan,”. Perilaku DPR ini, seperti merampok di tengah kebakaran. Di tengah publik terdampak, katanya, akan terdampak lagi

²⁹³ Ibid, <https://www.mongabay.co.id> *commit to user*

²⁹⁴ Opcit, <https://www.mongabay.co.id>

pertambangan. “Berjuang melawan COVID-19. Pembahasan secara daring pun ternyata tak membuka partisipasi publik karena media dan publik dikeluarkan dari pembahasan secara daring itu. UU ini dipastikan sarat akan kepentingan investor.”

Selain isi kontroversial, penolakan juga muncul karena proses pembahasan UU ini janggal. Meski telah dibahas lama, 2015-2018, namun pembahasan selama tiga tahun itu lebih banyak tertutup. Januari lalu, juga terbit surat dari Ketua Komisi VII bahwa RUU ini tak layak *carry over*, dibahas pada 2020. Tiba-tiba, pada 13 Februari masuk dalam RUU *carry over* dan dibentuk panja.²⁹⁵ Beberapa proses pembahasan tertutup juga diketahui dilakukan di luar Gedung DPR.

RUU Minerba mereduksi kewenangan pemerintah daerah yang merupakan mandat reformasi. Dengan kata lain, RUU Minerba bertentangan dengan prinsip otonomi daerah untuk penguatan dan kemandirian daerah. Alasan penarikan kewenangan perizinan ke pusat karena penerbitan izin di daerah diduga banyak korupsi, dianggap tidak relevan. Problem di daerah adalah korupsi politik dan penegakan hukum bukan visi dan filosofi pembagian kewenangan pusat dan daerah. Justru, penarikan kewenangan perizinan ke pusat kontradiksi dengan upaya pembinaan dan pengawasan yang dibangun pemerintah daerah.

Dari catatan masyarakat sipil menunjukkan, proses peralihan perizinan dari kabupaten ke provinsi pun sampai hingga saat ini masih terkendala. UU Minerba juga berpotensi menyebabkan eksploitasi besar-besaran tanpa kontrol dengan penghapusan ketentuan klausul pengendalian produksi dan ekspor. Mengapa pemerintah dan DPR terkesan memaksakan meloloskan UU ini? Juru Kampanye Greenpeace Indonesia, Hindun Mulaika mengatakan, ini erat kaitan dengan utang

²⁹⁵ Ibid

perusahaan tambang yang akan jatuh tempo pada 2021 dan 2022.²⁹⁶ Untuk itu, tujuh perusahaan tambang ini perlu kepastian izin untuk keperluan refinance. “UU Minerba menjawab kebutuhan akan kepentingan perusahaan tambang batubara tapi sama sekali tidak menjawab permasalahan di lapangan.” Pius Ginting, Koordinator Aksi Ekologi dan Emansipasi Rakyat (AEER) khawatir kalau UU ini berlaku, luas tambang bakal makin mendorong deforestasi. “Juga mendorong masyarakat sekitar hutan hidup makin jauh masuk ke hutan untuk bertahan,”²⁹⁷ “Di dalam Pasal 169 itu semua mengubah atau mengatur tentang perpanjangan kontrak otomatis. Dalam aturan yang lama, izin-izin tambang raksasa itu kalau habis masa berlakunya dia harus dikembalikan ke negara. Nanti negara yang memutuskan, apakah ini mau dilanjutkan untuk dieksploitasi atau tidak. Kalau dilanjutkan berarti dilelang. Kalau tidak dilanjutkan maka dia masuk ke wilayah pencadangan negara, disimpan, dicadangkan untuk kebutuhan generasi berikutnya. Bisa dalam bentuk konservasi, dan seterusnya. Namun jika (kontraknya) diperpanjang otomatis maka dianggap percuma adanya kebijakan tersebut. Selain perpanjangan kontrak otomatis, UU Minerba baru ini juga membolehkan perusahaan untuk memperluas area tambangnya. Operasi pertambangan dengan skala besar, akan merusak menyebabkan banjir, kerusakan alam, rontoknya layanan fungsi alam, polusi. Masyarakat sudah merasakan dampaknya sekarang. Kerusakan alam, kerusakan lingkungan, bencana di mana-mana. Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 dianggap 90 persen adalah memfasilitasi kepentingan pengusaha tambang dan oligarki batu bara. Rakyat, masyarakat, korban tambang, tidak diajak terlibat, tidak diajak partisipasi. “Undang-undang (Minerba) dibuat top-down, dari atas ke bawah. Tidak berangkat dari problem yang muncul di lapangan, krisis lingkungan yang terjadi, dan

²⁹⁶ <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/24/17392071/uu-minerba-dinilai-jadi-bukti-pemerintah-tak-berpihak-pada-lingkungan-dan?page=all> diakses pada 16 Mei 2020

²⁹⁷ Ibid., <https://nasional.kompas.com> diakses pada 16 Mei 2020

melanggengkan kecanduan energi kotor pada batu bara. Kebijakan Milik Pengusaha Tambang, Bukan Milik Negara Menurut Koordinator Jatam Merah Johansyah, muatan UU Minerba baru ini tidak mencerminkan adanya tanggung jawab negara kepada masyarakat, tapi semata-mata mencerminkan kepentingan pengusaha tambang.²⁹⁸ "Setengah dari orang-orang yang duduk di DPR ini adalah pengusaha, dan juga termasuk pengusaha-pengusaha tambang, mereka yang memegang kendali di DPR. pengusaha tambang yang duduk di kursi Eksekutif pemerintah. Mayoritas orang-orang di jajaran menteri utama Kabinet Indonesia Maju ini adalah pengusaha tambang. Dan mereka memiliki konflik kepentingan terkait industri pertambangan ini."²⁹⁹

Perubahan UU Minerba No. 4 Tahun 2020 ini kemudian yang baru disahkan oleh DPR RI pada Tanggal 12 Mei 2020 ini telah diundangkan pada 10 Juni 2020, menggantikan UU Nomor 4 Tahun 2009 menjadi UU Nomor 3 Tahun 2020 sebagai UU Minerba yang baru ini. UU Nomor 3 Tahun 2020 sebagai UU Minerba yang baru memang mengambil alih kewenangan izin dari pemerintah daerah. Dalam Pasal 35 (1) UU minerba baru itu, disebutkan bahwa usaha pertambangan dilaksanakan berdasarkan Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat. Namun dalam Pasal 35 (4) dinyatakan bahwa pemerintah pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian perizinan berusaha kepada pemerintah daerah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. hal ini dapat menyebabkan ketidakpastian hukum.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Mineral dan Batubara dinilai menjadi bukti Pemerintah tidak berpihak pada kepentingan masyarakat dan kelestarian lingkungan hidup. Menurut

²⁹⁸ <https://www.jatam.org/2019/10/02/bahaya-revisi-uu-pertambangan-minerba/> diakses Pada 18 Mei 2020.

²⁹⁹ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200511200232-85-502250/masyarakat-sipil-sebut-revisi-uu-minerba-sisakan-masalah>, diakses Pada 20 Mei 2020.

Direktur Eksekutif Kemitraan Laode M Syarif, substansi UU Minerba yang lama sebelum revisi justru lebih baik daripada UU yang baru disahkan. "Pemerintah dalam hal ini presiden dan DPR tidak memihak lingkungan dan rakyat Indonesia di dalam konteks Undang-undang Minerba yang baru, karena Undang-Undang Minerba yang lama jauh lebih baik dari Undang-Undang Minerba yang baru," kata Laode dalam sebuah diskusi public.³⁰⁰

Pada tahun 2020 pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) terbit dengan sejumlah cacat hukum yakni pelanggaran terhadap proses pembentukan undang-undang. Terdapat sejumlah pelanggaran yang ditabrak dan dinegasikan oleh DPR bersama pemerintah dalam pembentukan undang-undang tersebut.

DPR bersama pemerintah secara nyata melanggar Pasal 5 huruf g UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkait dengan asas keterbukaan. Ketentuan tersebut mengatur bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Itu artinya kelompok masyarakat mempunyai kesempatan untuk mengakses dan memberikan masukan kepada pembentuk undang-undang.

Pelanggaran selanjutnya terhadap pembentukan RUU Minerba ialah pembahasan yang dilakukan secara tertutup. Konon, pembahasan juga dilakukan di luar gedung DPR. Undang-Undang

³⁰⁰ Kompas.com dengan judul "UU Minerba Dinilai Jadi Bukti Pemerintah Tak Berpihak pada Lingkungan dan Rakyat", <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/24/17392071/uu-minerba-dinilai-jadi-bukti-pemerintah-tak-berpihak-pada-lingkungan-dan?page=all>. Diakses pada

Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Tata Tertib DPR telah mengatur bahwasanya pembahasan suatu undang-undang bersifat terbuka. Itu artinya pembahasan dapat diakses oleh publik. Adapun sifatnya tertutup jikalau menyangkut rahasia negara atau kesusilaan. Beberapa Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ini dilihat pada tabel berikut.



Tabel 4. Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

No	Perubahan	Pengaturan	Akibat
1.	Pasal 1 ayat (13a)	Ada ketentuan baru bernama Surat Izin Penambangan Batuan (SIPB), yakni izin yang diberikan untuk melaksanakan kegiatan usaha pertambangan batuan jenis tertentu atau untuk keperluan tertentu.	Pasal ini dinilai membuka ruang rente baru.
2.	Pasal 1 ayat 28a	Pasal ini mengatur bahwa Wilayah Hukum Pertambangan adalah seluruh ruang darat, ruang laut, termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah yakni kepulauan Indonesia, tanah di bawah perairan, dan landas kontinen.	Definisi yang baru ada di UU anyar ini mengancam ruang hidup masyarakat karena seluruh kegiatan, mulai dari penyelidikan hingga pertambangan masuk dalam ruang hidup masyarakat.
3.	Pasal 4 ayat 2	Pasal ini mengatur bahwa penguasaan mineral dan batu bara diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Dalam UU lama, pasal itu juga memberikan kewenangan untuk pemerintah daerah.	UU Minerba baru ini mengatur semua kewenangan perizinan tak lagi ada di pemerintah daerah, melainkan ditarik ke pusat. Sentralisasi ini dinilai bertentangan dengan semangat otonomi daerah.
4.	Pasal 22	Pasal 22 huruf a dan d tentang kriteria menetapkan WPR telah membuka ruang bagi penambangan di sungai dengan luas maksimal 100 hektar, setelah mengubah luas maksimal sebelumnya 25 hektar.	Artinya, ketika pasal tersebut dihapus, akan ada perluasan wilayah bertambangan dan mengakibatkan tumpang tindih kawasan. Sehingga akan menimbulkan konflik sosial dan keterancaman ruang hidup masyarakat dan ruang-ruang lingkungan esensial.

5.	Pasal 42 dan Pasal 42A	Pasal ini dianggap mempermudah pengusaha pertambangan mineral dan <u>batu bara</u> dalam menguasai lahan dalam jangka waktu yang lebih lama untuk keperluan eksplorasi. Sebelumnya waktu yang diberikan untuk eksplorasi adalah 2 tahun.	Dengan UU baru, pengusahaan tanah dalam skala besar oleh pengusaha tambang setidaknya 8 tahun dan dapat diperpanjang satu tahun setiap kali perpanjangan. Penguasaan lahan lebih lama ini dinilai berpeluang untuk land banking.
6.	Dihapusnya Pasal 83 ayat (2) dan (4) UU Minerba Lama	Pasal 83 ayat (2) UU Minerba lama mengatur batasan luas WIUPK untuk produksi pertambangan mineral logam paling banyak 25 ribu hektare. Adapun Pasal 83 (4) UU lama menyebut batasan luas WIUPK untuk produksi pertambangan batu bara paling banyak 15 ribu hektare.	Artinya, ketika pasal tersebut dihapus, akan ada perluasan wilayah bertambangan dan mengakibatkan tumpang tindih kawasan. Sehingga akan menimbulkan konflik sosial dan keterancaman ruang hidup masyarakat dan ruang-ruang lingkungan esensial.
7.	Dihapusnya Pasal 91 UU Minerba Lama	Dihapusnya butir pengawasan kepentingan umum menghilangkan pintu masuk pengawasan terhadap penyediaan dan pemanfaatan jalan pertambangan ini. potensi masalah juga ditemukan pada dihilangkannya butir pengawasan pengelolaan IUP atau IUPK.	Hal ini berakibat pada tidak adanya pengawasan atas penyelesaian masalah pertanahan dan penyelesaian perselisihan yang berdasarkan Pasal 33 PP No. 55 Tahun 2010 termasuk pengelolaan IUP dan IUPK.
8.	Pasal 99	Ketentuan mengenai rencana reklamasi dan/atau pasca tambang sebagai syarat pengajuan permohonan IUP/ IUPK dalam Pasal 99 dihilangkan, digantikan dengan kewajiban untuk menyusun dan menyerahkan perencanaan tersebut namun tanpa adanya ketentuan waktu dan alur yang jelas.	Ini berpotensi berakibat pada adanya IUP/IUPK yang diterbitkan tanpa mempertimbangkan kesiapan pelaku usaha untuk melakukan reklamasi dan/ atau pasca tambang sebelumnya. Dengan dampak kegiatan pertambangan yang signifikan terhadap lingkungan hidup, hal ini jelas bertentangan dengan asas kehati- hatian.

9.	Pasal 162 dan 164	Dua pasal ini dinilai membuka peluang kriminalisasi terhadap warga penolak tambang. Pasal 162 menyebut bahwa "Setiap orang yang merintangi atau mengganggu kegiatan Usaha Pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR atau SIPB yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).	Adapun Pasal 164 mengatur soal sanksi tambahan bagi orang yang dimaksud dalam Pasal 162. Sanksi tambahan itu berupa perampasan barang yang digunakan dalam melakukan tindak pidana, perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, dan/atau kewajiban membayar biaya yang timbul akibat tindak pidana.
10.	Dihapusnya Pasal 165 UU Minerba Lama	Pasal 165 dalam UU Minerba lama memuat sanksi pidana bagi pejabat yang korupsi Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).	Pasal itu menyebut, "Setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR, atau IUPK yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya diberi sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp200.000.000 (dua ratus juta rupiah)." Namun ketentuan ini hilang dalam UU baru. Sejumlah pihak menilai hilangnya UU ini membuka celah bagi korupsi di bidang minerba.
11.	Pasal 169A	Pasal ini mengatur tentang perpanjangan kontrak karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara (PKP2B) tanpa melalui lelang. KK dan PKP2B diberi jaminan perpanjangan otomatis 2x10 tahun tanpa harus mengurangi perluasan wilayahnya.	Padahal, UU yang lama mengatur kawasan harus dikembalikan kepada negara setiap habis kontrak dan dilelang ulang. Pasal dalam UU anyar ini dinilai membuka celah perpanjangan sejumlah perusahaan raksasa minerba yang akan selesai masa kontraknya.

12.	Pasal 169B ayat (5)	Pemegang KK dan PKP2B dalam mengajukan permohonan IUPK sebagai kelanjutan Operasi Produksi Kontrak/Perjanjian dapat mengajukan permohonan wilayah di luar WIUPK untuk tahap kegiatan operasi produksi kepada menteri untuk menunjang kegiatan usaha pertambangan .	Pasal ini dianggap memberikan keistimewaan bagi pemegang IUPK untuk mendapatkan konsesi tambahan.
-----	---------------------	--	---



3. Pengaturan Hak Menguasai Negara pada Mineral Batubara dan Pertambangan

Mahkamah Konstitusi telah memberikan penafsiran terhadap beberapa elemen Hak Menguasai Negara, terutama dalam hal pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan. Meskipun demikian, elemen-elemen yang disampaikan dalam Putusan Mahkamah itu tidak mudah dipahami oleh aparatur birokrasi yang mempunyai tugas melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Demikian pula bagi masyarakat secara umum sulit melakukan pengecekan seberapa jauh peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dibuat oleh Kementerian Kehutanan mengacu pada elemen-elemen hak menguasai negara tersebut.

Mengacu pada tafsir itu, Penulis merancang perumusan indikator penilaian terhadap elemen-elemen Hak Menguasai Negara itu untuk penguasaan, pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara. Indikator di sini dimaknai sebagai komponen untuk menilai keberadaan dan kualitas setiap elemen Hak Menguasai Negara yang ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi. Kerangka berpikir yang mendasari perumusan indikator ini dapat dilihat kembali pada bagan 2. Di situ dipaparkan bagaimana Mahkamah Konstitusi membangun kerangka logis dalam menjelaskan hubungan antara elemen hak menguasai negara, indikator kemakmuran rakyat dan tujuan negara. Adapun indikator yang akan dijelaskan pada tabel 2 memuat elaborasi indikator kemakmuran rakyat yang telah dibuat oleh Mahkamah dengan mengaitkan pada tujuan negara dan konteks khusus pengelolaan mineral batubara dan pertambangan. Secara khusus, indikator-indikator ini menerjemahkan aspek-aspek keadilan sosial dan lingkungan, tata kelola, demokrasi dan kepastian hukum dalam penguasaan kawasan hutan.

Tabel 5. Indikator Penilaian Hak Menguasai Negara pada Pertambangan Mineral dan Batubara

Elemen Hak Menguasai Negara	Indikator
I. Perumusan Kebijakan	I.1 Dilakukannya inventarisasi bio-fisik dan sosial-budaya terhadap kawasan Pertambangan Mineral dan Batubara secara menyeluruh.
	I.2 Adanya arah kebijakan pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan yang jelas, stabil dan perlindungan dan lingkungan hidup dan penataan ruang yang digunakan berkaitan dengan Pertambangan Mineral dan Batubara.
	I.3 Adanya perencanaan kawasan pemanfaatan kawasan Pertambangan Mineral dan Batubara proporsional antara masyarakat korporasi.
	I.4 Adanya perencanaan alokasi kawasan Pertambangan Mineral dan Batubara yang teruji secara saintifik dan dikonsultasikan dengan masyarakat di sekitar.
II. Pengurusan	II.1 Pengakuan terhadap hutan adat dan hutan hak lainnya.
	II.2 Pengakuan kawasan hutan negara hutan hak termasuk hutan dilakukan dengan proses transparan dan melindungi hak-hak masyarakat serta dengan yang jelas dan dihormati semua pihak.
	II.3 Pemberian izin pemanfaatan penggunaan kawasan hutan untuk Pertambangan Mineral dan transparan, akuntabel dan berlandaskan pada pelaksanaan atas Dasar Informasi Awal Paksaan (<i>Padiatapa</i> atau <i>free, prior and informed consent</i>).

commit to user

III. Pengaturan	III.1	Evaluasi terhadap efektivitas peraturan perundang-undangan Pertambangan Mineral dan Batubara
	III.2	Tersedianya instrumen peraturan perundang- Pertambangan Mineral dan Batubara dan peraturan sektor lain yang
	III.3	Proses perancangan perundang-undangan Pertambangan Mineral dan Batubara yang terbuka
IV. Pengelolaan	IV.1	Dilaksanakannya prinsip-prinsip kelola yang baik yang partisipasi, transparansi akuntabilitas dalam Kawasan Pertambangan Mineral dan pemerintahan pusat atau daerah.
	IV.2	Terpenuhinya legalitas dan prinsip- prinsip tata kelola yang Usaha Milik Negara Pertambangan Mineral dan Batubara
V. Pengawasan	V.1	Dilakukannya pengkajian terhadap izin-izin pemanfaatan penggunaan kawasan menyeluruh.
	V.2	Dilakukannya evaluasi terhadap kinerja pengelola Pertambangan Mineral dan Batubara secara transparan.
	V.3	Adanya penegakan hukum yang

Dengan indikator yang disebutkan pada tabel di atas maka hak menguasai negara itu dapat dinilai pelaksanaannya dengan mudah. Selain itu penilaian juga akan meliputi aspek yang lebih luas dan menyeluruh, tidak semata dipengaruhi pandangan antroposentris melainkan juga mengutamakan keadilan ekologis, selain aspek demokrasi dan tata kelola Pertambangan Mineral dan Batubara yang baik.

1) Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Sejak awal jabatan DPR periode 2019-2024, pembahasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, seharusnya sudah dihentikan karena tidak memenuhi syarat prioritas *carry over* ke DPR periode berikutnya. UU No. 15 Tahun 2019 yang mengubah UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa undang-undang yang dapat dilanjutkan pembahasannya ke DPR periode berikutnya adalah undang-undang yang telah memasuki pembahasan daftar inventaris masalah (“DIM”).³⁰¹ Sedangkan, hingga masa jabatan DPR 2014-2019 berakhir pada September 2019, DIM UU Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 belum juga dibahas antara DPR dan Pemerintah.³⁰² Namun, UU Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 tetap disepakati dan disertakan dalam Program Legislasi Nasional (“Prolegnas”) Prioritas dan dibahas pada periode berikutnya.

Proses pembahasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, juga dilakukan secara tertutup dan tidak mengakomodasi partisipasi masyarakat. UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁰³ Namun, berdasarkan pemberitaan media massa, proses pembahasan DIM UU Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas

³⁰¹ UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 71A.

³⁰² “Siapa diuntungkan Pengesahan Revisi UU Minerba” <https://majalah.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/160529/siapa-diuntungkan-pengesahan-revisi-uu-minerba>, diunduh pada 1 Juni 2020

³⁰³ UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 96.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dilaksanakan secara intensif sepanjang 17 Februari sampai 6 Mei 2020 tanpa sekalipun melibatkan masyarakat sipil dalam rapat dengar pendapat umum. Secara formil, jelas terlihat bahwa terdapat cacat dalam proses penyusunannya.

Selain itu, masih ada juga ketentuan yang tidak lazim dengan menghapuskan Pasal 165 tentang sanksi pidana bagi pelanggaran penerbitan izin. Berbagai izin kini juga dipusatkan kembali ke pemerintah pusat tanpa mempertimbangkan kapasitas pemerintah daerah dalam mengawasi dan membina. Dalam revisi itu, RUU dinilai sangat minim perhatian kepada masyarakat terhadap dampak industri pertambangan itu sendiri.

RUU Minerba ini masuk dalam program legislasi nasional (prolegnas) prioritas tahun 2020 yang juga diusulkan DPR RI. RUU ini masuk dalam status carry over dari DPR periode sebelumnya. Pembahasan RUU Minerba ini kembali dimulai Komisi VII DPR RI bersama Menteri ESDM pada 13 Februari 2020 lalu. Terdapat 938 daftar inventarisasi masalah (DIM) yang disampaikan pemerintah, dengan rincian 235 DIM disetujui dan 703 DIM perlu dibahas lewat Panja. Pada hari itu juga Panja RUU Minerba dibentuk, dengan Bambang Pacul Wuryanto sebagai ketuanya. Selanjutnya pembahasan intensif RUU Minerba dilakukan oleh Panja dan tim pemerintah sejak 17 Februari hingga berakhir 6 Mei 2020 lalu. Artinya, pembahasan 703 DIM dalam RUU Minerba dibahas kurang dari tiga bulan. Ditambah, rapat pembahasan sinkronisasi RUU Minerba pada 6 Mei tersebut dilakukan tertutup, selama 4,5 jam, dan hanya 17 anggota DPR yang hadir.³⁰⁴

Pembahasan Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 juga dimulai setelah pemerintah merilis UU Cipta Kerja. Terdapat beberapa

³⁰⁴ Daily News Indonesia, <https://www.dailynewsindonesia.com/news/hukum/pan-uu-minerba-bukti-dpr-bela-kepentingan-oligarki-dan-istana>, diakses pada 12 Agustus 2020 pukul 22.10 WIB

Pasal yang diubah dan dibuat agar seolah-olah “selaras” dengan ketentuan pada UU Cipta Kerja. Bahkan secara terang-terangan di berbagai media disebutkan bahwa Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 harus diselesaikan sebelum UU Cipta Kerja diundangkan. Hal ini juga turut disebutkan dalam pembahasan di tingkat pertama. Berikut adalah beberapa ketentuan yang tercatat sudah “diselaraskan”.

(g) Kewenangan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Dan (5) UUD NRI 1945 Terevisi Oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

Kewenangan dan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sangat penting dalam perjalanan pembentukan peraturan perundang-undangan tentang pertambangan di Indonesia. Perubahan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan menjadi UU No. 4 Tahun 2009 dipengaruhi oleh dinamika desentralisasi kekuasaan pemerintah setelah Orde Baru tumbang,³⁰⁵ dan Amandemen Kedua UUD NRI 1945 tahun 2000.

Dalam Amandemen Kedua UUD NRI 1945, konsep desentralisasi kewenangan dan otonomi daerah tertuang pada Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945³⁰⁶ yang mengakui eksistensi pemerintahan daerah baik provinsi, kabupaten dan kota, dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut Azas otonomi dan tugas pembantuan. Adapun otonomi yang dijalankan oleh pemerintahan daerah adalah

³⁰⁵ G Tiess and S Mujiyanto, *Mineral Resources Policies and Governance in Indonesia*, (July 2019) hlm.18.

³⁰⁶ Syailendra Persada, ‘4 Kali Amandemen UUD 1945, Ini Perubahannya’, *Tempo*, 12 August 2019, <https://nasional.tempo.co/read/1234816/4-kali-amandemen-uud-1945-ini-perubahannya>, diunduh pada 26 Mei 2020.

seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.³⁰⁷

Dengan mengusung semangat desentralisasi dan otonomi daerah, kewenangan urusan pertambangan antara pemerintah pusat dan daerah kemudian dibagi secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pasal 4 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2009 yang lama Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara menyebutkan bahwa penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Dalam pengaturannya lebih lanjut, UU No.4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara membagi kewenangan urusan pertambangan mineral dan batubara pada pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Beberapa kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang diberikan kepada daerah provinsi dan kabupaten kota diantaranya terkait penyelidikan, penelitian dan inventarisasi; pemberian IUP dan IPR; pembinaan, pengawasan serta penyelesaian sengketa.

Pengakuan terhadap kewenangan pemerintah daerah atas urusan pertambangan kembali diperkuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No.10/PUU-X/2012. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menimbang bahwa *“pembagian urusan pemerintahan yang bersifat fakultatif haruslah berdasarkan pada semangat konstitusi yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah.”*³⁰⁸

³⁰⁷ UUD NRI 1945, Pasal 18 ayat (5).

³⁰⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10/PUU-X/2012, Butir [3.16.4]

Mahkamah Konstitusi juga menyatakan :

“Bahwa di samping itu, Mahkamah juga perlu mempertimbangkan aspek lain yang juga menjadi semangat konstitusi dalam pembagian urusan pemerintahan, yaitu otonomi yang seluas-luasnya, demokratisasi politik serta pemberdayaan daerah yang diamanatkan oleh konstitusi. Menurut Mahkamah, pengelolaan dan eksploitasi sumber daya alam Minerba berdampak langsung terhadap daerah yang menjadi wilayah usaha pertambangan, baik dampak lingkungan yang berpengaruh pada kualitas sumber daya alam yang mempengaruhi kehidupan masyarakat daerah yang bersangkutan, maupun dampak ekonomi dalam rangka kesejahteraan masyarakat di daerah.”³⁰⁹

Atas pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa daerah memiliki kewenangan dalam menentukan Wilayah Pertambangan (WP), Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), serta batas dan luas Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP). Oleh karena itu, frasa “setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah” dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e, Pasal 9 ayat (2), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 17 UU No.4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara diubah menjadi “setelah ditentukan oleh pemerintah daerah.”

Meski Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa pembagian urusan pemerintah dalam konstitusi adalah otonomi yang seluas-luasnya serta mengakui bahwa pengelolaan sumber daya alam mineral dan batubara berdampak langsung terhadap daerah, perkembangan pengelolaan mineral dan batubara yang ada kemudian secara bertahap mengarah kembali pada sentralisasi. Situasi ini terlihat dari UU No. 23 Tahun 2014

³⁰⁹ *Ibid.*

tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015, yang tidak memberikan kewenangan urusan pemerintahan bidang mineral dan batubara pada pemerintah kabupaten/kota.

Pengesahan terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara justru kembali mereduksi semangat tersebut, yaitu sebagaimana tampak pada hal sebagai berikut:

- (a) Pasal 4 ayat (2) dalam UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara mengatur penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, dari yang sebelumnya diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah;
- (b) UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara juga menghapus Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, terkait dengan kewenangan Pemerintah Provinsi serta kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara, dan memberikan kewenangan yang luas pada Pemerintah Pusat dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara yang diatur pada Pasal 6.
- (c) Penetapan WP, WUP, serta batas dan luas WIUP dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e, Pasal 9 ayat (2), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 17 UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara diubah menjadi

ditetapkan oleh Pemerintah setelah ditentukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Hal ini mereduksi cakupan Pemerintah Daerah yang dimaksud pada Putusan Mahkamah Konstitusi No.10/PUU-X/2012 yang tidak hanya terbatas pada Pemerintah Daerah Provinsi saja tetapi juga Kabupaten/Kota.³¹⁰

Konsekuensi sentralisasi kewenangan penyelenggaraan urusan pertambangan berdasar Pasal 4 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara terhadap: perizinan, pembinaan dan pengawasan, dan penegakan hukum termasuk penegakan kegiatan reklamasi dan/atau pasca tambang. Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam sub pembahasan berikutnya. Tentu saja frasa norma mengejutkan ini mereduksi kewenangan pemerintah daerah dalam penguasaan minerba. Sebab, adanya peralihan kewenangan pengelolaan minerba kepada pemerintah pusat, termasuk kewenangan dalam pemberian izin, sehingga kebijakan sentralisasi absolut di era milenial ini otomatis menghambat spirit otonomi daerah dan desentralisasi sebagai bagian dari reformasi birokrasi.

Perubahan norma tersebut pun juga akan mengalami benturan dengan ketentuan Pasal 14 dan Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Aturan itu menyebutkan pemerintah daerah sesungguhnya masih memiliki kewenangan dalam mengadakan kebijakan dan pengaturan, melakukan tindakan pengurusan, melaksanakan pengelolaan dan pengawasan. Dengan begitu, pengambilalihan

³¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi NO.10/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang pertambangan mineral dan Batubara Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

urusan oleh Pemerintah Pusat ini membawa konsekuensi berkurangnya fungsi hak menguasai negara atas minerba yang ada di pemerintah daerah.

Sehingga, kebijakan itu juga berdampak pada hilangnya penerimaan daerah dari sektor yang sangat menjanjikan tersebut. Dimensi kedua, yang sangat menjadi sorotan yaitu soal imunitas pemerintah dalam pemberian izin pertambangan. Persoalan imunitas kekuasaan agaknya selalu menjadi prioritas bagi pembentuk undang-undang akhir-akhir ini. Pemerintah seakan tidak mau disalahkan dan berlindung di payung norma.

Terbukti, bahwa ketentuan Pasal 165 UU Minerba terkait sanksi pidana yang menjerat pemerintah karena melakukan penyalahgunaan kewenangan mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan, Izin Pertambangan Rakyat, dan Izin Usaha Pertambangan Khusus dihapus oleh UU Minerba yang baru. Tentu saja norma tersebut akan berpotensi korupsi dan celah konflik kepentingan bagi pemerintah dalam mengeluarkan izin terhadap taipan tambang yang ingin memudahkan pengurusan izinnya. Lagi-lagi norma ini berseberangan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Tidak sinkronnya arah sentralisasi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.10/PUU-X/2012 dan UUD NRI 1945³¹¹ pada akhirnya berdampak pada pengelolaan lingkungan hidup sebagai

commit to user

³¹¹ Ibid

konsekuensi sentralisasi kewenangan penyelenggaraan urusan pertambangan berdasar Pasal 4 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara terhadap: perizinan, pembinaan dan pengawasan, dan penegakan hukum termasuk penegakan kegiatan reklamasi dan/atau pasca tambang. Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam sub pembahasan berikutnya.

(2) Penetapan Dan Perubahan Wilayah-Wilayah Dalam Usaha Pertambangan Mengabaikan Pertimbangan Daya Dukung Lingkungan

Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, terdapat pembagian wilayah dalam usaha pertambangan, yang mana beberapa dari wilayah tersebut telah sebelumnya dikenal dalam UU No. 4 Tahun 2009. Adapun wilayah tersebut meliputi Wilayah Hukum Pertambangan (“WHP”), Wilayah Pertambangan (“WP”), Wilayah Usaha Pertambangan (“WUP”), Wilayah Izin Usaha Pertambangan (“WIUP”), Wilayah Pertambangan Rakyat (“WPR”), Wilayah Pencadangan Negara (“WPN”), Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (“WUPK”), dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (“WUPK”). Sayangnya, Penulis mencatat dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara, pertimbangan lingkungan hidup dalam penetapan maupun perubahan status wilayah menjadi diperlemah.

(1) Wilayah Hukum Pertambangan (WHP)

Istilah WHP pada dasarnya telah dikenal dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan beberapa putusan MK terkait dengan UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara. Namun, definisi WHP sendiri baru dikenal dalam Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Dalam undang-undang ini, WHP diartikan sebagai seluruh ruang darat, ruang laut, termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah yakni kepulauan Indonesia, tanah di bawah perairan, dan landas kontinen.³¹² Istilah WHP sebelumnya terdapat dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10/PUU-X/2012 juga telah ditemukan istilah WHP sebagai ruang lingkup penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Namun, pertimbangan penyusun undang-undang ketika mencoba mendefinisikan terminologi WHP ini juga tidak terlalu jelas.

³¹² Pasal 28A, Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang seharusnya dapat menjelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan WHP ini pun tidak merincikan hal tersebut. Selain itu, dalam salah satu DIM UU Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 versi tahun 2019, disebutkan bahwa adanya WHP ini untuk mengakomodasi agar Pemerintah dapat melakukan kegiatan penyelidikan dan penelitian pertambangan di seluruh wilayah Indonesia.³¹³

Berdasarkan definisi yang diberikan, cakupan WHP jelas berada pada semua ruang yang ada di Bumi. Adapun konsekuensinya terhadap konteks perencanaan dan perizinan, pembuat undang-undang ingin memberikan penegasan bahwa keseluruhan objek sejak dari WP dengan skala terluas hingga IUP/IUPB/SIPB dalam skala terkecil, berada dalam lingkup WHP. Namun, pengaturan konsep WHP ini juga menyisakan catatan terkait penyusunan dan hubungannya dengan tata ruang.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja tidak menyebutkan bagaimana prinsip-prinsip penyusunan WHP dan kaitannya dengan tata ruang. Pasal 6 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2007 tentang

³¹³ Daftar Inventarisasi Masalah Rancangan Undang-Undang Mineral dan Batubara, September 2019, hlm. 12.

Penataan Ruang (“UU No. 26 Tahun 2007”) menentukan bahwa penataan ruang harus diselenggarakan dengan memperhatikan (a) wilayah yang rentan bencana, (b) potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi sosial, budaya politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan, dan (3) geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.³¹⁴ Sayangnya, tidak ada ketentuan yang menyatakan bagaimana posisi dan penetapan WHP di dalam konsep tata ruang nasional, mengingat definisi WHP yang sangat luas. Hal ini penting untuk ditegaskan karena penataan ruang dan kebijakan penggunaan ruang memiliki peran krusial dalam mengelola *trade off* antara pemanfaatan ekonomi, perlindungan lingkungan, manfaat sosial demi tercapainya pembangunan berkelanjutan.³¹⁵

(2) Wilayah Pertambangan (WP)

WP adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional.³¹⁶ WP merupakan landasan bagi kegiatan pertambangan yang ditetapkan oleh pemerintah setelah ditentukan oleh pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan DPR.³¹⁷ WP berada dalam wilayah daratan atau wilayah laut, dengan kriteria adanya indikasi formasi batuan pembawa

³¹⁴ UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 6 ayat (1).

³¹⁵ OECD, “*Spatial Planning Instruments and the Environment*”, OECD SPINE Project, hlm. 2.

³¹⁶ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 1 angka 29.

³¹⁷ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 9 ayat (1) dan (2).

mineral dan/atau batubara atau potensi sumber daya bahan tambang padat/cair.³¹⁸

Perencanaan WP disusun melalui tahapan (1) inventarisasi potensi pertambangan yang bertujuan mencari potensi mineral dan/atau batubara, dan (2) penyusunan rencana WP. Adapun isi dari WP adalah data dan informasi yang memuat:³¹⁹

- a) Formasi batuan pembawa mineral logam dan/atau batubara;
- b) Data geologi hasil evaluasi kegiatan pertambangan yang sedang berlangsung, telah berakhir, atau telah dikembalikan;
- c) Data perizinan hasil inventarisasi perizinan yang masih berlaku, telah berakhir, atau telah dikembalikan;
- d) Interpretasi pengindraan jauh berupa pola struktur/sebaran litologi.

Hal yang perlu dikritisi dalam pengaturan terkait WP adalah Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 mengubah Pasal 9 yang sebelumnya menegaskan bahwa WP sebagai bagian dari tata ruang nasional merupakan landasan bagi penetapan kegiatan usaha pertambangan, menjadi bagian dari WHP.³²⁰ Sebagai bagian dari tata ruang nasional, penetapan WP harus mempertimbangkan keterpaduan dan pemanfaatan ruang yang berkesinambungan berdasarkan daya dukung lingkungan.³²¹ Konsekuensinya, tata ruang dan kajian lingkungan hidup strategis ("KLHS") sebagai instrumen pencegahan dan/atau kerusakan lingkungan menjadi landasan dalam penetapan WP.

³¹⁸ PP No. 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan, Pasal 2.

³¹⁹ PP No. 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan, Pasal 5.

³²⁰ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 9.

³²¹ Penjelasan Umum PP No. 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan.

Pengintegrasian dampak terhadap ekosistem dalam perencanaan ruang, seperti yang tercantum dalam KLHS, sangat penting dan dibutuhkan untuk mencapai kualitas hidup yang mumpuni dan seimbang antara pemanfaatan ekonomi dan perlindungan lingkungan.³²² Penggunaan KLHS pada prinsipnya merupakan kebutuhan pelaku usaha untuk mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan dari perencanaan ruang, sehingga terdapat kejelasan dan kepastian mengenai apa saja tindakan yang perlu dilakukan untuk menjaga keseimbangan tersebut yang nantinya tertuang dalam kewajiban dalam bentuk izin.³²³

Sayangnya dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,, penegasan bahwa WP merupakan bagian dari tata ruang nasional dihapuskan dan justru diganti dengan WP menjadi bagian dari WHP, yang tidak ada penetapannya terlebih dahulu dan menjangkau seluruh wilayah di Indonesia. Padahal dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dijelaskan bahwa WP perlu ditetapkan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, hak Azasi manusia, sosial budaya, serta berwawasan lingkungan. Oleh karena itu, jika WP menjadi bagian dari WHP yang tidak ada kajiannya terlebih dahulu, maka perlu dipertanyakan instrumen perlindungan lingkungan hidup

³²² TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Local and Regional Policy Makers*, 2010, hlm. 108.

³²³ Netherlands Commission for Environmental Assessment, "Environmental Strategic Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment for a Responsible and Inclusive Mining Sector", 2017, hlm. 5

apa yang dipergunakan untuk memastikan bahwa penetapan WP dapat memperhatikan berbagai aspek tersebut.

(3) Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP)

Hal yang penting untuk dikritisi dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan terakhir diubah dengan Undang – Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja adalah undang-undang ini menghapus dua kriteria penentuan WIUP yang justru sangat penting untuk melindungi kelestarian lingkungan, yaitu kriteria daya dukung lingkungan, dan tingkat kepadatan penduduk.³²⁴ Penentuan luas batas WIUP dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara hanya mempertimbangkan (a) rencana pengelolaan mineral dan batubara nasional, (b) ketersediaan data sumber daya dan/atau cadangan mineral atau batubara, dan (c) status kawasan.³²⁵ Hilangnya pertimbangan terkait daya dukung lingkungan sebagai syarat utama dan adanya penambahan status kawasan dalam penetapan WIUP justru akan melegitimasi eksploitasi pertambangan di kawasan yang secara legal formal sesuai untuk pertambangan, tetapi secara daya dukung lingkungan sudah terlampaui.

Pertimbangan daya dukung lingkungan sebenarnya masih dicantumkan sebagai syarat bagi penyusunan rencana pengelolaan mineral dan batubara nasional (RPMBN). Hanya saja perlu dipahami bahwa RPMBN merupakan dokumen

³²⁴ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 16 s.d. 18.

³²⁵ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 18.

kebijakan yang bersifat administratif, sehingga posisi pertimbangan terhadap daya dukung lingkungan berpotensi bergeser menjadi pertimbangan aspek administratif saja. Tentunya hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dimana secara normatif, pertimbangan daya dukung lingkungan disebutkan secara tegas sebagai salah satu syarat utama, sehingga dapat menjadi akses bagi koreksi publik terhadap kebijakan pemerintah.

Di samping itu, meskipun penetapan WIUP dilakukan setelah memenuhi kriteria pemanfaatan ruang dan kawasan, namun terdapat ketentuan yang menjamin tidak ada perubahan pemanfaatan ruang untuk WIUP yang telah ditetapkan.³²⁶

Perlu dipahami bahwa perubahan lingkungan hidup strategis sangat mungkin terjadi, misalnya ketika terdapat pencemaran atau kerusakan lingkungan maupun ketika terjadi bencana alam. Karenanya, jaminan untuk tidak adanya perubahan pemanfaatan ruang justru akan memaksakan suatu pemanfaatan wilayah untuk kegiatan pertambangan dengan mengabaikan keadaan lingkungan hidup maupun daya dukung lingkungan di wilayah tersebut.

Kondisi sebagaimana uraian di atas tentu akan berdampak pada saat peninjauan kembali tata ruang. Apabila saat peninjauan kembali, KLHS tata ruang melihat daya dukung di wilayah tersebut telah terlampaui, seharusnya wilayah tersebut perlu diubah pengelolaannya dan bukan berorientasi untuk dieksploitasi kembali. Adanya Pasal jaminan

³²⁶ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 17A. *commit to user*

ini justru akan melanggar kaidah penataan ruang yang berkelanjutan, yakni penataan ruang yang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.³²⁷

**(4) Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (WUPK)
dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus
(WIUPK)**

WUPK adalah wilayah yang telah memiliki ketersediaan data, potensi, dan/atau informasi geologi yang dapat diusahakan untuk kepentingan strategis nasional. Adapun dalam Pasal 31A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, WIUPK ditentukan dengan mempertimbangkan: (a) pemanfaatan ruang dan kawasan untuk kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (b) ketahanan cadangan; (c) kemampuan produksi nasional; dan/atau (d) pemenuhan kebutuhan dalam negeri.³²⁸ Berkaitan dengan hal ini, terdapat beberapa catatan penting, yaitu:

- 1) Penetapan WIUPK dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara hal ini sangat minim pertimbangan lingkungan. Mengingat, kriteria yang tercantum dalam Pasal 31A tersebut sifatnya bukan kumulatif mutlak karena menggunakan frasa “dan/atau”. Oleh karena itu, bisa saja penetapan WIUPK

³²⁷ UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Penjelasan Pasal 2 huruf c

³²⁸ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 31A.

dilakukan hanya dengan mempertimbangkan aspek keekonomian, seperti kemampuan produksi nasional, tanpa mengindahkan aspek perlindungan lingkungan hidup.

- 2) Senada dengan pengaturan dalam WIUP yang telah dijelaskan sebelumnya, dalam pengaturan terkait WIUPK, terdapat arahan bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk tidak merubah pemanfaatan ruang dan Kawasan pada WIUPK yang telah ditetapkan.³²⁹ Tentu hal ini berpotensi adanya pengusahaan pertambangan yang dilakukan pada wilayah yang secara daya dukung lingkungan sudah terlampaui.

(5) Wilayah Pencadangan Negara (WPN)

WPN ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR dengan memperhatikan aspirasi daerah (yang dicadangkan untuk komoditas tertentu dan daerah konservasi). WPN dapat diusahakan sebagian luasnya dengan persetujuan DPR. WPN yang ditetapkan untuk konservasi ditentukan batasan waktu. Jika ada yang dikecualikan untuk diusahakan maka berubah statusnya menjadi WUPK.³³⁰

Dalam UU No. 4 Tahun 2009, perubahan status WPN menjadi WUPK dapat dilakukan dengan mempertimbangkan: a) pemenuhan bahan baku industri dan energi dalam negeri; b) sumber devisa negara; c) kondisi wilayah didasarkan pada keterbatasan sarana dan prasarana; d) berpotensi untuk dikembangkan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi; e) daya dukung lingkungan; dan/atau f) penggunaan teknologi tinggi dan modal investasi yang besar. Sayangnya,

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 27.

dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, poin (e) dihapus, sehingga perubahan status WPN menjadi WUPK tidak lagi perlu mempertimbangkan daya dukung lingkungan.³³¹

(6) Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR)

WPR merupakan bagian dari WP tempat dilakukan kegiatan Usaha Pertambangan Rakyat.³³² Satu hal yang perlu dikritisi disini adalah bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara menambahkan satu Pasal yakni Pasal 22A yang menyatakan bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjamin tidak ada perubahan pemanfaatan ruang dan kawasan pada WPR yang telah ditetapkan.³³³ Sama seperti argumen sebelumnya, dikhawatirkan satu wilayah tetap ditetapkan sebagai WPR, sekalipun secara daya dukung lingkungan, wilayah tersebut sudah terlampaui.

Pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 68 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa luas wilayah untuk satu IPR dapat diberikan kepada perseorangan paling banyak 1 hektare. Pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara, batas 1

³³¹ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 28 ayat (1).

³³² Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 1 angka 32.

³³³ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 22A.

hektare ini diubah menjadi lebih luas yakni maksimum 5 hektare. Selain itu, pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara, terdapat kelonggaran atas kriteria wilayah dalam WP yang dapat ditentukan sebagai WPR. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 22 huruf b diatur penentuan WPR harus memenuhi kriteria salah satunya mempunyai cadangan primer logam atau batubara dengan kedalaman maksimal 25 meter. Pasal 22 huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara mengubah kriteria tersebut menjadi mempunyai cadangan primer logam atau batubara dengan kedalaman maksimal 100 meter. Selanjutnya dalam Pasal 22 huruf d Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, disebutkan luas maksimal wilayah pertambangan rakyat adalah 25 hektare. Sementara pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara, dalam Pasal 22 huruf d disebutkan bahwa luas maksimal WPR adalah 100 hektare.

Adanya penambahan kedalaman untuk menambang serta perluasan wilayah tentu memberikan keleluasaan lebih untuk eksploitasi lingkungan. Saat ini, kerusakan lingkungan akibat penambangan rakyat serta masalah reklamasi dan rehabilitasi

wilayah pertambangan rakyat belum ditangani dengan baik.³³⁴

Perluasan kriteria ini kian menambah beban daya dukung lingkungan.

(3) Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Memperlemah Pengawasan Pemerintah Atas Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Dan Menghilangkan Fungsi Pengawasan Masyarakat Atas Dampak Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, nyatanya juga turut mengesahkan sejumlah perubahan pengaturan pertambangan yang berpotensi memperlemah pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan, baik pengawasan oleh Pemerintah selaku penerbit izin yang berwenang, maupun pengawasan oleh masyarakat atas kondisi daya dukung lingkungan wilayah pertambangan. Berikut adalah beberapa catatannya:

(1) Tidak sinkronnya sentralisasi pengawasan dengan pengaturan pendelegasian penerbitan izin pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara.

UU No.4 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara yang disusun berdasarkan semangat otonomi daerah dan

³³⁴ Lih. Dewan Perwakilan Rakyat, "Masalah Illegal Mining tidak tersentuh Aparat Penegak Hukum" <http://dpr.go.id/berita/detail/id/22043/t/Masalah+%E2%80%9CIllegal+Mining%E2%80%9D+Tidak+Tersentuh+Aparat+Penegak+Hukum>

desentralisasi³³⁵ mengatur pembagian kewenangan penerbitan perizinan usaha pertambangan antara Menteri dan pemerintah daerah (gubernur dan bupati/ walikota).⁴² Sebagai konsekuensi pembagian kewenangan penerbitan perizinan usaha pertambangan tersebut, Pasal 140 ayat (3) mengatur bahwa pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK menjadi kewenangan pejabat penerbitnya, yaitu Menteri atau pemerintah daerah.

Seiring dengan gagasan sentralisasi kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara dan juga untuk menyesuaikan UU Cipta Kerja, penerbitan perizinan usaha pertambangan kemudian ditarik pada Pemerintah Pusat.³³⁶ Meski demikian, melalui Pasal 35 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,, terdapat ruang pendelegasian kewenangan perizinan usaha pertambangan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah provinsi, yaitu untuk penerbitan IPR dan SIPB.

Walau terdapat pendelegasian kewenangan penerbitan izin kepada pemerintah daerah provinsi, tidak terdapat pendelegasian serupa dalam perubahan ketentuan pengawasan. Pasal 140 menarik kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan (baik

³³⁵ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 37.

³³⁶ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal I Butir 26, Perubahan terhadap Ketentuan Pasal 35 ayat (1).

yang dilakukan oleh pemegang IUP, IUPK, IPR, SIPB, Izin Pengangkutan, dan Penjualan atau IUPJ) sepenuhnya kepada Menteri.³³⁷

Hal ini berakibat pada beban pengawasan kegiatan usaha pertambangan yang terpusat pada Pemerintah Pusat, termasuk mengawasi perizinan usaha pertambangan yang tidak mereka terbitkan. Sementara itu salah satu kendala pengawasan pertambangan adalah jumlah tenaga pengawas pertambangan tidak sebanding dengan jumlah izin yang diawasi,³³⁸ sehingga berakibat pada tidak efektifnya pengawasan terhadap kegiatan usaha pertambangan, terlihat dari banyaknya izin pertambangan yang bermasalah³³⁹ serta banyaknya lubang tambang yang belum dipulihkan. Tidak hanya itu, Perubahan UU Nomor 4 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara juga menjelaskan bahwa terkait dengan pengawasan, Menteri ESDM mengambil alih sepenuhnya tanggung jawab pengelolaan anggaran, sarana prasarana, serta operasional inspektor tambang maupun pejabat pengawas pertambangan.³⁴⁰

Kondisi tersebut dikhawatirkan akan menghambat jalannya pengawasan. Mengingat salah satu permasalahan pengawasan pertambangan adalah tidak dibekalinya pejabat pengawas dengan anggaran dan sarana prasarana yang memadai dari Pemerintah Pusat. Menghadapi hal ini, Pemerintah Daerah seringkali

³³⁷ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 140.

³³⁸ Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, Kementerian ESDM, “Efektivitas Pengawasan dan Penegakan Hukum Sektor Pertambangan Mineral dan Batubara.” Bahan presentasi diskusi Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batubara yang diselenggarakan Publish What You Pay Indonesia (PWYP), Jakarta, 29 Agustus 2017. Slide 8-9. <https://www.slideshare.net/pwypindonesia/efektifitas-pengawasan-dan-penegakan-hukum-sektor-pertambangan-mineral-dan-batubara>, diunduh 12 Mei 2020.

³³⁹ “ESDM Desak Gubernur Cabut Ratusan Izin Tambang Bermasalah” <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190109155055-85-359627/esdm-desak-gubernur-cabut-ratusan-izin-tambang-bermasalah>, diunduh 15 Mei 2020.

³⁴⁰ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, ps. 141 ayat (3) dan ayat (5)

mengambil inisiatif untuk memfasilitasi hal tersebut, berlandaskan pada kewenangan mereka untuk melakukan pengawasan dalam UU No. 4 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.³⁴¹ Sayangnya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara justru menghapus kewenangan tersebut.

(2) Menghilangkan pengawasan terhadap kepentingan umum serta penyelesaian masalah pertanahan dan perselisihan pertambangan

Berkaitan dengan hal ini, berikut merupakan perbandingan ruang lingkup yang diatur dalam Pasal 141 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, maupun perubahannya.

Tabel 6. Perbandingan Materi Pengaturan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara dan UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan UU. No. 4 Tahun 2009 Mineral dan Batubara

No	UU No. 4 Tahun 2009	UU Nomor 3 Tahun 2020
1.	Teknis pertambangan;	Teknis pertambangan;
2.	Pemasaran;	Produksi dan pemasaran;
3.	Kuangan;	Kuangan;
4.	Pengolahan data mineral dan batubara;	Pengolahan data mineral dan batubara;
5.	Konservasi sumber daya mineral dan batubara;	Konservasi sumber daya mineral dan batubara;
6.	Keselamatan dan kesehatan kerja	Batubara;

³⁴¹ "Peralihan Wewenang ke pusat dalam Omnibus Law Minerba Berpotensi Temui Masalah" <https://industri.kontan.co.id/news/peralihan-wewenang-ke-pusat-dalam-omnibus-law-minerba-berpotensi-temui-masalah>

	pertambangan;	
7.	Keselamatan operasi pertambangan;	Keselamatan pertambangan;
8.	Pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang;	Pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang;
9.	Pengembangan tenaga kerja teknis pertambangan;	Pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri;
10.	Penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan;	Pengembangan tenaga kerja teknis pertambangan;
11.	Kegiatan-kegiatan lain di bidang kegiatan usaha pertambangan yang menyangkut kepentingan umum;	Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat; dan
12.	Pengelolaan IUP atau IUPK; dan	Penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi Pertambangan.
13.	Jumlah, jenis, dan mutu hasil usaha pertambangan.	
14.	Pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri;	

Salah satu aspek yang dihilangkan dalam atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara adalah pengawasan terhadap kegiatan lain di bidang kegiatan usaha pertambangan yang menyangkut kepentingan umum. Berdasarkan Pasal 32 PP No. 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (“PP No. 55 Tahun 2010”), kepentingan umum

yang dimaksud termasuk fasilitas umum yang dibangun oleh pemegang IUP/IUPK untuk masyarakat sekitar tambang beserta pembiayaan untuk pembangunan atau penyediaannya.³⁴²

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, mengganti ketentuan pemanfaatan prasarana dan sarana umum menjadi kewajiban menggunakan jalan pertambangan yang dapat diberikan aksesnya kepada masyarakat.³⁴³ Dihapusnya butir pengawasan kepentingan umum menghilangkan pintu masuk pengawasan terhadap penyediaan dan pemanfaatan jalan pertambangan ini. Terakhir, potensi masalah juga ditemukan pada dihilangkannya butir pengawasan pengelolaan IUP atau IUPK. Hal ini berakibat pada tidak adanya pengawasan atas penyelesaian masalah pertanahan dan penyelesaian perselisihan yang berdasarkan Pasal 33 PP No. 55 Tahun 2010 termasuk pengelolaan IUP dan IUPK.

(3) menghilangkan kewenangan Inspektur Tambang untuk menghentikan sementara kegiatan usaha pertambangan dan hak bagi masyarakat untuk mengajukan permohonan penghentian sementara kegiatan usaha pertambangan.

Dalam rezim UU No. 4 Tahun 2009, terdapat dua instrumen sebagai pelaksana pengawasan kegiatan usaha pertambangan, yaitu inspektur tambang dan pejabat yang ditunjuk pemerintah. Walaupun definisinya tidak diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009, inspektur tambang merupakan

³⁴² Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 141 ayat (1) *old user*

³⁴³ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 91.

pejabat fungsional yang diangkat oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya untuk melakukan pengawasan terhadap teknis pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan.³⁴⁴

Pasal 141 ayat (2) UU No.4 Tahun 2009 huruf a, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, dan huruf i mengatur ruang lingkup pengawasan oleh inspektur tambang. Dalam pelaksanaan fungsinya, inspektur tambang memiliki kewenangan untuk menghentikan sementara kegiatan usaha pertambangan, salah satunya apabila daya dukung lingkungan tidak dapat menanggung beban kegiatan operasi produksi mineral dan/atau batubara di wilayahnya.³⁴⁵ Sementara itu pengawasan terhadap ruang lingkup yang lain dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Pemerintah, meski tidak ditegaskan dalam UU No.4 Tahun 2009, pengaturannya diatur lebih lanjut dalam PP No. 55 Tahun 2010.

Sehubungan dengan penghentian sementara kegiatan usaha pertambangan, selain inspektur tambang, Pasal 113 ayat (4) UU No. 4 Tahun 2009 juga memberikan hak bagi masyarakat untuk mengajukan permohonan penghentian sementara kepada Menteri atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya. Dijelaskan bahwa permohonan masyarakat tersebut memuat keadaan kondisi daya dukung lingkungan wilayah yang dikaitkan dengan aktivitas kegiatan penambangan. Dengan demikian, terdapat ruang partisipasi untuk melakukan pengawasan yang diberikan UU No. 4 Tahun 2009 bagi masyarakat terutama terkait dampak pertambangan terhadap lingkungan hidup dan masyarakat.

³⁴⁴ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 141 ayat (2) dan Pasal 73.

³⁴⁵ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 113 ayat (4).

Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara , selain mempertegas pembagian ruang lingkup pengawasan antara inspektur tambang dengan pejabat pengawas Pertambangan,³⁴⁶ patut diapresiasi bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara juga menambah ketentuan mengenai pengawasan secara berkala dan penyampaian hasil pengawasannya kepada publik.³⁴⁷ Meski demikian, harus dikritik juga bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara menghilangkan kewenangan Inspektur Tambang untuk menghentikan sementara kegiatan usaha pertambangan.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, bahkan juga menghilangkan ketentuan permohonan masyarakat kepada penerbit izin untuk menghentikan sementara kegiatan pertambangan. Lebih spesifiknya, Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 tidak menyebut pihak mana yang dapat mengajukan suspensi (penghentian sementara) kegiatan usaha pertambangan kepada Menteri.³⁴⁸ Ini menimbulkan kekaburan hukum dan potensi pengabaian terhadap permohonan suspensi dari masyarakat karena tidak diatur dalam Perubahan UU No. 4 Tahun 2009.

³⁴⁶ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 141 ayat (2) dan (4).

³⁴⁷ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 141 ayat (6).

³⁴⁸ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 113.

(4) Lemahnya Pengaturan Penegakan Hukum Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,.

(a) Akibat Hukum Terkait Sentralisasi Ketentuan Pengenaan Sanksi Administratif

Perubahan juga terjadi dalam pengaturan sanksi administratif dalam Perubahan UU No. 4 Tahun 2009. Spesifiknya terdapat pada pemberi sanksi dan jenis sanksi. Karena Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 menarik kewenangan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, konsekuensinya kewenangan memberikan sanksi pun hanya dimiliki oleh Menteri. Oleh karena itu, tidak ada lagi *second line enforcement* (penegakan hukum lini kedua), jika pemerintah daerah tidak memberikan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 152 UU No. 4 Tahun 2009. Penarikan kewenangan memberikan sanksi ini membuat masyarakat sulit mengakses keadilan, karena membuat pelaporan atau pengaduan pelanggaran masyarakat menjadi berjarak, dari yang sebelumnya kepada pemerintah daerah di wilayahnya menjadi kepada Menteri di Pemerintah Pusat sehingga masyarakat menjadi sulit untuk melaporkan atau mengadukan pelanggaran yang terjadi di wilayahnya.

Lebih lanjut, dalam Pasal 151 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara ini juga ditambahkan jenis sanksi administrasi denda yang sebelumnya tidak ada dalam UU No. 4 Tahun 2009. Namun, besaran denda administratif ini belum disebutkan dalam Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 ini,

melainkan akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

(b) Dua Sisi Dalam Perubahan Terkait dengan Ketentuan Pidana

Terkait ketentuan pidana, terdapat beberapa Pasal yang menjadi target perubahan. Secara umum, perubahan-perubahan ketentuan pidana dalam Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, meliputi: 1) naiknya besaran ancaman pidana denda, 2) ditambahkannya tindak pidana baru, 3) dipertahankannya Pasal kriminalisasi masyarakat, dan 4) dihapusnya tindak pidana bagi pejabat. Perubahan-perubahan ini tidak sepenuhnya baik maupun buruk.

Sisi baiknya adalah dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,, terlihat intensi penekanan subjek pidana korporasi dengan menambahkan besaran ancaman pidana denda (dari 10 miliar rupiah menjadi 100 miliar rupiah) dan mengurangi ancaman pidana penjara.³⁴⁹ Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan para ahli hukum pidana bahwa ancaman pidana bagi korporasi yang tepat adalah sanksi moneter/finansial, berupa denda.³⁵⁰ Selain itu, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara menambahkan

³⁴⁹ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 158, 159, 160, 161.

³⁵⁰ Barda Nawawi Arief, *Perkembangan Sistem Pemidanaan di Indonesia, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi XI-2005*, Kerjasama FH UBAYA, Forum Pemantau Pemberantasan Korupsi dan ASPEK HUPIKI, di Hyat Hotel Surabaya Tanggal 14-16 Maret 2005, hal. 15; Peter Gillies, Ed. Barda Nawawi Arief, *Criminal Law*, (Jakarta: 1990), hlm. 125; Lobby Loqman, *Kapita Selekta Tindak Pidana di Bidang Perekonomian*, (Jakarta: Datacom, 2002), hal 34-35.

larangan memindahtangankan IUP³⁵¹ sebagai tindak pidana, sebelumnya larangan ini tidak memiliki implikasi sanksi dalam UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Perubahan 4 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara ini juga menambahkan delik omisi atas tidak dilaksanakannya reklamasi dan/atau pasca tambang dan/atau penempatan dana jaminan reklamasi dan/atau pasca tambang ketika IUP atau IUPK dicabut atau berakhir.³⁵² Pasalnya banyak sekali lubang tambang yang ditinggalkan begitu saja oleh perusahaan hingga memakan korban yang tidak sedikit.³⁵³ JATAM mencatat paling tidak ada 3.033 lubang bekas tambang (batubara, emas, pasir, pertambangan mineral dan batu bara) yang dibiarkan, dengan sebaran sebagai berikut: Kalimantan Timur 1.754 lubang, Kalimantan Selatan 814 lubang, dan Sumatera Selatan 163 lubang.³⁵⁴ Belum lagi, sejumlah IUP yang telah dicabut karena tidak clean and clear (Non-CNC) oleh GNPSDA KPK pada 2017 lalu. Walaupun demikian, terdapat catatan terhadap penerapan Pasal 161 B ini yang akan dijelaskan kemudian. Sedangkan, sisi buruknya adalah perubahan UU No. 4 Tahun 2009 tetap mempertahankan Pasal yang kerap kali digunakan untuk mengriminalisasi masyarakat yang menolak tambang dan aktivis lingkungan,

³⁵¹ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 161A.

³⁵² Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 161B.

³⁵³ Mela Hapsari, 'Lagi! Jatuh Korban ke-37 di Lubang Bekas Tambang Batu Bara di Kaltim,' <https://kaltim.idntimes.com/news/kaltim/melani-indra-hapsari/lagi-jatuh-korban-ke-37-di-lubang-bekas-tambang-batu-bara-di-kaltim>, diunduh 28 Mei 2020.

³⁵⁴ 143 Anak Mati Sia-Sia di Lubang Tambang' <https://www.jatam.org/2019/03/20/143-anak-mati-sia-sia-di-lubang-tambang/>, diunduh 15 Mei 2020.

yaitu Pasal 162 dan Pasal 164. Pada tahun 2010 saja, catatan Walhi menunjukkan ada 28 orang ditahan dan 37 orang berurusan dengan polisi karena mempertahankan tempat tinggal mereka dari kerusakan akibat pertambangan.³⁵⁵ Sedangkan data kasus terakhir JATAM pada 2019 menunjukkan ada 27 warga Pulau Wawoni, Sulawesi Tenggara, yang menolak kehadiran tambang di pulau kecil, salah satunya adalah tambang nikel PT Gema Kreasi Perdana (GKP).³⁵⁶

Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara justru sejalan dengan UU Cipta Kerja yang menghapus tindak pidana dalam Pasal 165 UU No. 4/2009 yakni *“Setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR atau IUPK yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya”*.

Adapun hal ini menjadi sisi buruk lainnya, karena berpotensi meningkatkan terjadinya malaadministrasi dan peluang penyalahgunaan kewenangan. Pasalnya, malaadministrasi dan penyalahgunaan kewenangan dapat mengorbankan tidak hanya masyarakat tetapi juga lingkungan hidup, baik di masa kini maupun di masa yang akan datang.

Selain itu, Pasal 160 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,

³⁵⁵ <https://regional.kompas.com/read/2011/01/28/04342854/Masyarakat.Berhak.Tolak.Pertambangan>, diunduh 15 Mei 2020.

³⁵⁶ Jaringan Advokasi Tambang, “Catatan akhir tahun 2019 dan proyeksi 2020, oligarki tambang menghancurkan syarat-syarat keselamatan rakyat dan infrastruktur ekologis di Indonesia,” (Jakarta: JATAM, 2020), hlm. 16

Bara juga berpotensi menghambat penegakan hukum pidana. Dalam Pasal ini, diatur bahwa setiap orang yang mempunyai IUP atau IUPK pada kegiatan eksplorasi tetapi melakukan operasi produksi dapat dikenakan pidana. Mengingat pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara tidak lagi membedakan IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi, maka menjadi tidak jelas secara hukum kapan pelaku usaha dikatakan melakukan eksplorasi dan operasi produksi. Ditambah lagi dengan penghapusan Pasal 43 yang menghilangkan kewajiban untuk melaporkan penemuan mineral atau batubara pada tahap eksplorasi. Hal ini berimplikasi pada kaburnya waktu ditemukannya mineral atau batubara yang dapat menjadi celah bagi pelaku usaha untuk berdalih bahwa ia sudah di tahap operasi produksi dan ia tidak perlu lagi mengajukan izin sementara atau pengangkutan.

Secara umum, kajian evaluasi implementasi Pasal-Pasal sanksi administrasi dan ketentuan pidana yang seharusnya menjadi dasar modifikasi model penegakan hukum tersebut tidak dapat ditemukan dalam naskah akademik maupun daftar inventaris masalah. Hal ini juga disebabkan karena prosesnya tertutup dan terburu-buru.

(c) Pemulihan Lingkungan Akibat Usaha Pertambangan Tetap Akan Menjadi Pekerjaan Rumah Yang Tidak Selesai

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa aktivitas pertambangan telah berdampak pada pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan secara masif. Bahkan, banyak

pemegang izin yang meninggalkan begitu saja aktivitas pertambangannya tanpa melakukan reklamasi pasca tambang, sehingga ribuan lubang tambang belum ditutup, hingga merenggut nyawa puluhan manusia. Melihat hal ini, seharusnya pembuat kebijakan dapat memfokuskan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara untuk melakukan pemulihan lingkungan akibat usaha pertambangan yang saat ini telah terjadi. Sayangnya, fokus tersebut tidak terlihat dalam perubahan undang-undang ini, setidaknya dari dua hal berikut:

(d) Tidak Adanya Pengaturan Terkait Rencana Pemulihan Untuk Lahan Yang Sudah Tercemar dan Rusak Akibat Kegiatan Pertambangan Saat Ini.

Secara umum, pemulihan adalah upaya yang dilakukan untuk mengembalikan dan/ atau memperbaiki kualitas lingkungan untuk mengembalikan fungsi lahan kepada kondisi yang mendekati kondisi semula sebelum adanya aktivitas pertambangan. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2018) menyatakan bahwa tujuan pemulihan lahan pasca tambang ini, adalah untuk mengembalikan lahan yang telah rusak atau tercemar tersebut hingga berada pada kondisi yang aman dan produktif.³⁵⁷ Aman dalam artian bahwa lahan pasca tambang dapat membentuk bentang alam yang stabil terhadap erosi, serta produktif dalam artian lahan yang telah dipulihkan tersebut perlu diperhatikan potensi ekologisnya agar dapat terintegrasi dengan ekosistem sekitarnya dan memenuhi keinginan masyarakat. Untuk itu, pemulihan fungsi

³⁵⁷ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Rencana Kerja Tahun 2018 Direktorat Pemulihan Kerusakan Lahan Akses Terbuka*, (KLHK: Jakarta, 2018), hlm. 7

lingkungan hidup ini perlu dilakukan secara terencana dan integratif dengan instrumen yang ada, seperti RTRW, Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH), maupun RPJMN.

Melihat kondisi pencemaran dan kerusakan lingkungan akibat pertambangan yang sudah masif saat ini, seharusnya pembuat kebijakan dapat memprioritaskan adanya landasan hukum bagi kegiatan pemulihan yang terencana dan integratif tersebut. Sayangnya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara tidak memberikan landasan hukum tersebut. Seharusnya, pintu masuk untuk hal ini dapat dilakukan dengan mengintegrasikan peta jalan pemulihan dalam RPMBN. RPMBN sendiri merupakan instrumen perencanaan yang baru digagas dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara. Adapun rencana ini disusun oleh Pemerintah Pusat dan paling sedikit memuat strategi dan kebijakan di bidang pertambangan mineral dan batubara.³⁵⁸ Sayangnya, tidak ditegaskan disini bahwa strategi dan kebijakan tersebut perlu untuk mencakup strategi terkait dengan pemulihan lingkungan hidup akibat usaha pertambangan saat ini.

Berdasarkan penjelasan diatas, dikhawatirkan RPMBN akan menjadi perencanaan yang digunakan sebagai landasan pengembangan usaha mineral dan batubara saja, tanpa menjelaskan bagaimana peta jalan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang telah terjadi akibat usaha

³⁵⁸ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, ps. 8B

pertambangan. Terlebih, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, hanya menyatakan bahwa RPMBN akan menjadi dasar pertimbangan penetapan WIUP³⁵⁹ dan perlu untuk diintegrasikan dengan RPJP dan RPJMN.³⁶⁰ Jika memang RPMBN diproyeksikan menjadi instrumen untuk menjawab pekerjaan rumah pemulihan lingkungan ini, seharusnya instrumen ini perlu diintegrasikan pula dengan instrumen lainnya seperti RTRW³⁶¹ maupun RPPLH. Selain itu, perlu adanya partisipasi publik³⁶² dan peran Pemerintah Daerah dalam penyusunan RPMBN tersebut. Sehingga, proses pemulihan lingkungan dapat berjalan baik hingga mencapai titik aman dan produktif sebagaimana yang diamanatkan sebelumnya.

(e) Usaha Dalam Penegakan Hukum Pelaksanaan Reklamasi dan Pasca tambang Berpotensi Tidak Tercapai

Salah satu masalah penting dalam perbaikan tata kelola pertambangan mineral dan batubara di Indonesia adalah tentang ketaatan pemegang IUP/IUPK untuk melaksanakan kegiatan reklamasi dan pasca tambang dan Perubahan UU No. 4 Tahun

³⁵⁹ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, ps. 18

³⁶⁰ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, ps. 8B

³⁶¹ Pada dasarnya, berdasarkan Pasal 8A Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, RTRW dan/atau rencana zonasi menjadi hal yang diper- timbangkan dalam penyusunan RPMBN. Namun, tidak dapat dipastikan sejauh apa RTRW dan/atau rencana zonasi ini menjadi pertimbangan dan dikhawatirkan hanya menjadi syarat administratif. Seharusnya, tata ruang bukan hanya menjadi pertimbangan, namun RPMBN perlu mengintegrasikan substansinya dengan RTRW maupun rencana zonasi.

³⁶² Partisipasi publik disini dapat dilakukan seperti beberapa bentuk partisipasi publik dalam perencanaan sectoral. Sebagai contoh, dalam penyusunan Rencana Umum Energi Nasional, partisipasi publik dilakukan dengan mendengarkan pendapat dan masukan dari: a) asosiasi yang terkait di bidang energi; b) perguruan tinggi; c) anggota masyarakat lainnya yang mempunyai kompetensi di bidang energi; serta d) masyarakat umum

2009 berusaha untuk menambahkan ketentuan pidana sebagai respons terhadap hal ini. Sekalipun begitu, Penulis melihat penambahan ketentuan ini masih memiliki catatan. Salah satunya karena justru membuka peluang bagi pemegang izin untuk menempatkan dana reklamasi dan pasca tambang bukan sejak awal kegiatan usaha.

Pada dasarnya, UU No.4 Tahun 2009 mewajibkan pemegang IUP dan IUPK untuk melaksanakan kegiatan reklamasi dan pasca tambang.³⁶³ Untuk itu, Pasal 99 ayat (1) jo. Pasal 39 ayat (2) dan Pasal 79 UU No.4 Tahun 2009 mengatur rencana kegiatan reklamasi dan pasca tambang menjadi prasyarat permohonan IUP atau IUPK Operasi Produksi. Akan tetapi, pelanggaran terhadap kewajiban pelaksanaan reklamasi dan pasca tambang tersebut hanya diikuti sanksi administratif berupa peringatan tertulis, penghentian kegiatan, atau pencabutan izin.³⁶⁴ Pada akhirnya pengenaan sanksi administratif ini tidak operasional karena kegiatan pertambangan telah selesai, sehingga tidak berdampak pada kepatuhan pemegang IUP/IUPK.

Untuk meningkatkan kepatuhan terhadap pelaksanaan reklamasi dan pascan tambang, Pasal 100 UU No. 4 Tahun 2009 sebenarnya mengatur kewajiban bagi pemegang IUP dan IUPK untuk menyediakan dana jaminan reklamasi dan pasca tambang. Dana jaminan reklamasi dan pasca tambang ini juga menjadi hal yang dimuat dalam IUP/IUPK Operasi Produksi yang diterbitkan.³⁶⁵ Namun, penerapan dana jaminan

³⁶³ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 96.

³⁶⁴ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 151.

³⁶⁵ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 39 ayat (2) huruf k dan Pasal 79 huruf j.

reklamasi dan pasca tambang di Indonesia belum berjalan dengan efektif karena beberapa hal:

Pertama, walau dimuat dalam IUP/IUPK Operasi Produksi, penempatan atau pembayaran jaminan reklamasi dan/atau pasca tambang tidak diatur sebagai syarat pemberian IUP/IUPK dalam PP No. 23 Tahun 2010.³⁶⁶ Sebaliknya, berdasarkan pengaturan PP No. 78 Tahun 2010, penempatan dana reklamasi dan/atau pasca tambang dilakukan setelah terbitnya IUP/IUPK, yaitu dengan jangka waktu antara 30 sampai dengan 90 hari kalender sejak terbitnya IUP/IUPK.³⁶⁷ Juga tidak terdapat ketentuan sanksi dalam hal pemegang IUP/IUPK tidak membayar dana reklamasi dan pasca tambang. Akibatnya, rdatap banyak pemegang IUP/IUPK yang tidak patuh untuk menempatkan dana reklamasi dan pasca tambang.³⁶⁸

Kedua, dana reklamasi dan/atau pasca tambang kerap menjadi ‘pelarian’ pengusaha pertambangan, karena dana jaminan yang dibayarkan lebih kecil dari biaya yang

³⁶⁶ PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 23 s.d. 27, Pasal 63 s.d. 68.

³⁶⁷ Dalam PP No. 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca tambang, diatur ketentuan penempatan dana reklamasi dan/atau pasca tambang sebagai berikut:

- Bagi tahap eksplorasi, penempatan dana reklamasi adalah 30 hari kalender setelah rencana kerja dan anggaran mendapat persetujuan Menteri/gubernur sesuai kewenangannya (Pasal 30 ayat (3)). Tidak disebutkan kapan batas persetujuan Menteri/ gubernur atas rencana kerja dan anggaran.
- Bagi tahap operasi produksi, penempatan dana reklamasi/dana pasca tambang adalah 30 hari kalender setelah persetujuan Menteri gubernur atas rencana reklamasi/rencana pasca tambang (Pasal 31 ayat (3) dan Pasal 37 ayat (3)). Adapun persetujuan atas rencana reklamasi diberikan Menteri/gubernur paling lama 30 hari kalender sejak IUP/IUPK Operasi Produksi diterbitkan (Pasal 13 ayat (1)), sedangkan persetujuan atas rencana pasca tambang diberikan paling lama 60 hari kalender sejak IUP/IUPK Operasi Produksi diterbitkan (Pasal 16 ayat (1)).

³⁶⁸ “Jaminan Reklamasi dan Pasca tambang IUP Masih Rendah” <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200121/44/1192367/jaminan-reklamasi-dan-pasca-tambang-iup-masih-rendah>, diunduh 15 Mei 2020.

dibutuhkan pengusaha untuk melakukan kegiatan tersebut.³⁶⁹ PP No. 78 Tahun 2010 memang mengatur bahwa penempatan jaminan reklamasi dan/atau pasca tambang tidak menghilangkan kewajiban pemegang IUP/IUPK untuk melaksanakan reklamasi dan/atau pasca tambang.³⁷⁰ Akan tetapi, sama seperti pengaturan UU No. 4 Tahun 2009, sanksi yang dapat dikenakan atas pelanggaran pelaksanaan kewajiban reklamasi dan/atau pasca tambang adalah sanksi administratif yang bisa jadi tidak operasional karena kegiatan pertambangan telah selesai.

Dalam Perubahan UU No.4 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, pada dasarnya tampak itikad dari pembuat undang-undang untuk memperbaiki pengaturan mengenai ketaatan pelaksanaan reklamasi dan pasca tambang oleh pemegang IUP/IUPK. Hal ini dapat dilihat dari ditambahkannya penegasan kewajiban pemegang IUP/IUPK untuk melaksanakan reklamasi dan pasca tambang melalui penambahan Pasal 123A ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara, yaitu hingga tingkat keberhasilan 100% sebelum menciutkan atau mengembalikan WIUP/WIUPK-nya, atau pada saat berakhirnya IUP/IUPKnya. Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 kemudian juga mengatur sanksi pidana maupun pidana tambahan bagi setiap orang yang

³⁶⁹ Kompas.id, op.cit.

³⁷⁰ PP No. 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca tambang, Pasal 32, 38, dan 50.

IUP/IUPK-nya dicabut atau berakhir tetapi tidak melaksanakan reklamasi dan/atau pasca tambang dalam Pasal 161B.³⁷¹

Meski demikian, terdapat potensi kendala dalam pengeksekusian Pasal pidana bagi pemegang IUP/IUPK yang tidak melaksanakan reklamasi dan/atau pasca tambang tersebut. Selain sanksi pidana, perubahan terhadap Pasal 151 dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara juga mengatur sanksi administratif bagi pelanggaran kewajiban pelaksanaan reklamasi dan/atau pasca tambang dalam Pasal 123A ayat (1) dan ayat (2). Dengan diaturnya ketentuan sanksi administratif, hakim dan pengacara dapat berdalih bahwa sanksi pidana merupakan *ultimum remedium* sehingga harus diterapkan jika telah terdapat penegakan hukum administrasi.³⁷² Agar Pasal pidana Pasal lebih mudah dieksekusi, Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 seharusnya mengatur pula ketentuan pengecualian Azas subsidiaritas/penerapan pidana sebagai *preum remedium* sebagaimana dicontohkan dalam Pasal 78 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang berbunyi “*Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 tidak*

³⁷¹ (1) Setiap orang yang IUP atau IUPK-nya dicabut atau berakhir dan tidak melaksanakan:

a. reklamasi dan/atau Pasca tambang; dan/atau

b. penempatan dana jaminan reklamasi dan/atau jaminan pasca tambang, dipidana paling lama 5 (lima) tahun penjara dan denda paling banyak Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

(2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), eks pemegang IUP atau IUPK dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pembayaran dana dalam rangka pelaksanaan kewajiban Reklamasi dan/atau Pasca tambang yang menjadi kewajibannya.

³⁷² Pembelajaran ini diperoleh pada saat penyusunan UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lihat Anotasi UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Jakarta: Penulis, 2014, hlm 259.

membebaskan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana.”

Selain potensi penerapan sanksi pidana yang terkendala, Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 juga menghilangkan rencana reklamasi dan/atau rencana pasca tambang sebagai prasyarat permohonan IUP/IUPK. Walaupun dalam IUP/IUPK tetap tercantum kewajiban reklamasi dan pasca tambang, ketentuan mengenai rencana reklamasi dan/atau pasca tambang sebagai syarat pengajuan permohonan IUP/ IUPK dalam Pasal 99 dihilangkan, digantikan dengan kewajiban untuk menyusun dan menyerahkan perencanaan tersebut namun tanpa adanya ketentuan waktu dan alur yang jelas. Ini berpotensi berakibat pada adanya IUP/IUPK yang diterbitkan tanpa mempertimbangkan kesiapan pelaku usaha untuk melakukan reklamasi dan/ atau pasca tambang sebelumnya. Dengan dampak kegiatan pertambangan yang signifikan terhadap lingkungan hidup, hal ini jelas bertentangan dengan Azas kehati- hatian.

Selanjutnya pengaturan tentang dana jaminan reklamasi dan/atau pasca tambang pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara juga belum menjawab permasalahan yang ada dan sebaliknya berpotensi melonggarkan kewajiban pemegang IUP/IUPK atas dana jaminan tersebut. Sebagai contoh, dalam UU No.4 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, dana reklamasi dan pasca tambang masih menjadi muatan dalam IUP/IUPK, walau kemudian diatur bahwa penempatan dana jaminan reklamasi dan pasca tambang dilaksanakan setelah diterbitkannya IUP/IUPK. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara, hal ini kian mendapat pengesahan dengan

dihilangkannya dana reklamasi dan pasca tambang dari muatan IUP,³⁷³ meski untuk IUPK tidak terdapat perubahan muatan (karena Pasal terkait IUPK tidak menjadi materi yang diubah dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara).³⁷⁴

Hal ini juga terlihat dengan redaksional Pasal 123A yang bunyinya dapat ditafsirkan bahwa dana jaminan reklamasi dan/atau pasca tambang ditempatkan setelah IUP atau IUPK berakhir, sebagai berikut:

“Eks pemegang IUP atau IUPK yang IUP atau IUPK-nya berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 ayat (1) wajib melaksanakan Reklamasi dan Pasca tambang hingga mencapai tingkat keberhasilan 100% (seratus persen) serta menempatkan dana jaminan Pasca tambang”.

Patut disayangkan bahwa diluar ketentuan-ketentuan yang bermasalah tersebut, perbaikan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara atas ketentuan reklamasi dan pasca tambang serta penempatan dana jaminannya hanya perubahan minor serta masih bersifat *business as usual*. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara juga tidak menawarkan solusi bagi lubang tambang yang telah *existing* dan belum terpulihkan dengan baik.

Jika penyusun undang-undang beritikad mengatasi permasalahan lubang tambang serta penambahannya dimasa mendatang, perbaikan regulasi mengenai reklamasi dan pasca tambang seharusnya tidak sekadar menambahkan ketentuan sanksi pidana, melainkan juga

³⁷³ Perubahan UU No. 4 Tahun 2009, Pasal 39. *omit to user*

³⁷⁴ UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, ps. 79.

memperhitungkan pemulihan ketelanjuran lubang tambang, kegiatan reklamasi dan pasca tambang sejak penetapan RPMBN dan perencanaan kewilayahan pertambangan. Yang terakhir, untuk memperkuat pengaturan terhadap reklamasi dan pasca tambang, Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 juga seharusnya dapat mengangkat beberapa pengaturan dalam peraturan pelaksana yang saat ini berlaku ke level undang-undang, diantaranya:

- a. penegasan kapan dana jaminan reklamasi dan/atau pasca tambang dibayarkan;
- b. bahwa penempatan jaminan reklamasi dan/atau pasca tambang tidak menghilangkan kewajiban pemegang IUP/IUPK untuk melaksanakan reklamasi dan/atau pasca tambang;
- c. tanggung jawab penggantian biaya oleh pemegang IUP/IUPK dalam hal reklamasi dan pasca tambang dilakukan oleh pihak ketiga yang ditunjuk oleh Pemerintah;
- d. besaran dana jaminan reklamasi dan/atau pasca tambang dihitung berdasarkan valuasi lingkungan hidup yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari dokumen lingkungan hidup dan/atau rencana reklamasi dan/atau pasca tambang.

Berdasarkan pemaparan di atas, terlihat jelas bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara justru akan melemahkan perlindungan lingkungan hidup. Selain tidak adanya jaminan perlindungan lingkungan hidup dalam sentralisasi kewenangan, catatan substantif penting yang Penulis temukan adalah pelemahan ini datang sejak hulu yakni tahap perencanaan penetapan wilayah hingga hilir yakni pengawasan dan penegakan hukum, yang akan dijelaskan di bawah ini.

- a. Di tahap hulu, daya dukung lingkungan tidak lagi menjadi fokus dalam proses penetapan maupun perubahan wilayah. Daya dukung

lingkungan memang menjadi pertimbangan dalam RPMBN, tetapi justru menunjukkan bahwa posisi daya dukung lingkungan “menurun” dari pertimbangan sebagai syarat utama menjadi “hanya” bagian dari RPMBN. Konsekuensinya, sangat dimungkinkan pertimbangan terhadap daya dukung lingkungan bergeser menjadi pertimbangan yang bersifat administratif saja. Selain itu, beberapa pelanggaran persyaratan seperti penambahan kedalaman untuk menambang serta perluasan wilayah, dsb tentu memberikan keleluasaan lebih untuk eksploitasi lingkungan.

- b. KLHS⁺ dan Tata Ruang yang seharusnya menjadi instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup juga dilemahkan. Pada tahap perizinan, Penulis melihat adanya kejanggalan dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Batubara yang telah menyesuaikan diri dengan konsep perizinan berusaha dalam UU Cipta Kerja. Penyesuaian ini menimbulkan masalah terutama mengenai “sertifikat standar” yang normanya tidak operasional. Patut diperhatikan bahwa UU Cipta Kerja juga masih dalam pembahasan dan belum tentu disahkan. Namun yang menjadi catatan negatif paling utama bahwa penyusun “telah berhasil meramu” perizinan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Batubara dapat operasional dengan atau tanpa UU Cipta Kerja.
- c. Adapun dalam konteks pengawasan dan penegakan hukum, Penulis mencatat terdapat ambiguitas. Terdapat beberapa norma yang patut diapresiasi seperti penambahan besaran sanksi denda untuk korporasi. Namun ketentuan pidana yang berpotensi mengriminalisasi juga masih ada. Belum lagi penghapusan sanksi pidana bagi pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat dan beberapa hambatan normatif dalam penegakan hukum pidana. Dalam konteks pengawasan dan penjatuhan sanksi administratif, terdapat upaya pelemahan dengan

menghapus beberapa ketentuan penting. Secara mayoritas, ketentuan terkait dengan pengawasan dan penegakan hukum lebih banyak sisi negatif dibandingkan sisi positifnya.

- d. Pemulihan lingkungan hidup masih menjadi pekerjaan rumah besar. Strategi pemulihan tidak diatur baik melalui instrumen penegakan hukum maupun RPMBN. RPMBN sendiri sangat fokus pada pengembangan usaha mineral dan batubara. Pemulihan lingkungan akibat usaha pertambangan mineral dan batubara akan sulit tercapai jika Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara tidak mengaturnya. Perlu ditegaskan bahwa hal ini tidak mungkin diserahkan hanya kepada UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Melihat dari catatan tersebut, penyusunan yang terburu-buru dan tertutup tidak hanya menghambat partisipasi publik saja, melainkan juga berpengaruh signifikan terhadap kualitas substansi. Memang dalam penyusunan undang-undang, penyusun harus memilih materi apa yang harus dimuat. Namun perlindungan lingkungan bukanlah sebuah pilihan. Sebagai penutup, Penulis memandang bahwa undang-undang yang baik tentunya harus mendapatkan legitimasi publik dan memiliki muatan pengetahuan yang komprehensif. Dapat dipastikan kedua hal tersebut hilang dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Bara.