

Jurnal Terbitan Berkala
Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia

P-ISSN 2541-2353
E-ISSN 2541-531X

BINA HUKUM LINGKUNGAN

Volume 2, Nomor 1, Oktober 2017





BINA HUKUM LINGKUNGAN
Jurnal Terbitan Berkala Pembina Hukum Lingkungan Indonesia
P-ISSN: 2541-2353, E-ISSN 2541-531X

Bina Hukum Lingkungan adalah jurnal ilmiah yang terbit secara berkala setiap tahunnya pada bulan Mei dan Oktober yang di terbitkan oleh Perkumpulan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia (PHLI). Artikel yang dimuat pada jurnal Bina Hukum Lingkungan akan dipublikasikan dalam bentuk cetak dan e-jurnal dalam rangka menyebarluaskan ilmu pengetahuan tentang hukum lingkungan dalam negeri maupun luar negeri.



BINA HUKUM LINGKUNGAN
Jurnal Terbitan Berkala Pembina Hukum Lingkungan Indonesia
P-ISSN: 2541-2353, E-ISSN: 2541-531X

SUSUNAN REDAKSI

Penanggung Jawab:
Ketua PHLI

Editor Utama:
Nadia Astriani

Editor Pelaksana:
Siti Sarah Afifah

Editor Ahli:
Aditia Syaprillah (Universitas Borneo Tarakan)
Feby Ivalerina Kartikasari (Universitas Parahyangan)
JT. Pareke (Universitas Muhammadiyah Bengkulu)
Kristianto Pustaka Halomoan (Universitas Atmajaya)
Mada Apriandi Zuhir (Universitas Sriwijaya)
Maret Priyanta (Universitas Padjadjaran)
Siti Noor Malia (Universitas Padjadjaran)

Asisten Pelaksana:
Lasmi Citra Rahayu
Syifa Nur Azizah
Yulinda Adharani

Staf Administrasi:
Agus Sumpena
Desi Handayani
Hanna Riyanda

Redaksi Bina Hukum Lingkungan:
Jl. Imam Bonjol No.21 - Bandung 40132. Telp. 082115326539 Email. redaksi.bhl@gmail.com
Website. www.bhl-jurnal.or.id



BINA HUKUM LINGKUNGAN

Jurnal Terbitan Berkala Pembina Hukum Lingkungan Indonesia

P-ISSN: 2541-2353, E-ISSN: 2541-531X

Volume 2, Nomor 1, Oktober 2017 Halaman 1-125

DAFTAR ISI

Fungsi Perizinan dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kawasan Bandung Utara dalam Kerangka Pembangunan Berkelanjutan Yulinda Adharani, R. Adi Nurzaman	1-13
Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur di Kawasan Perbatasan Darat Indonesia-Malaysia di Kalimantan Nia Kurniati, Maret Priyanta	14-29
Analisa Konflik Hukum Wewenang Pengawasan Kegiatan Pertambangan Pasca Berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 Kartono Kartowiyono	30-39 ✓
Pengelolaan SDA Era UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Marhaeni Ria Siombo	40-46
Gerakan Sosial Pemberdayaan Hukum dalam Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Berbasis Kearifan Lokal Melalui Metode Patanjala Mella Ismelina Farma Rahayu, Anthon F. Susanto, Liya Sukma Muliya	47-56
Kearifan Lokal Menjaga Lingkungan Hidup Melalui Program Gotong Royong di Kota Palembang Evi Purnama Wati, Ardiana Hidayah	57-69
Manfaat bagi Indonesia Sebagai Pihak pada <i>Convention on Biological Diversity</i> dan <i>Nagoya Protocol</i> dalam Melindungi Sumber Daya Genetik dan Pengetahuan Tradisional Yovita Indrayati, Marsudi T.	71-84
Mewujudkan Penegakan Hukum Lingkungan yang Ideal di Semarang Aminah	85-98
Kearifan Lokal dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Studi di Desa Janggolan Kec. Sumpiuh, Banyumas) Abdul Aziz Nasihuddin	99-107
Kebijakan Integral dalam Mencegah dan Menanggulangi Tindak Pidana Penambangan Tanpa Izin di Indonesia Ade Adhari	108-125



**ANALISA KONFLIK HUKUM WEWENANG PENGAWASAN
KEGIATAN PERTAMBANGAN PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG
PEMERINTAHAN DAERAH TAHUN 2014**

***THE ANALYSIS OF LEGAL CONFLICT AUTHORITY MINING
INSPECTION AFTER THE ENACTMENT OF REGIONAL GOVERNMENT
LAW YEAR 2014***

Kartono*

ABSTRAK

Pasca berlakunya UU Pemda 2014, konflik wewenang dalam penegakan hukum administratif melalui pengawasan dapat terjadi antara dua tingkat pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan fungsi pengawasan bergeser kepada provinsi sejalan dengan pengalihan wewenang penerbitan izin pertambangan yang semula berada di kabupaten/kota, sementara wewenang bupati/walikota dalam UU Minerba belum dicabut. Tujuan penelitian adalah untuk mendeskripsi dan menganalisis konflik norma serta memecahkan dilema penegakan hukum administratif melalui pengawasan dalam pengelolaan pertambangan. Metode yang digunakan untuk menganalisis masalah adalah pendekatan yuridis normatif. Informasi dan data yang dikumpulkan dianalisis berdasarkan metode interpretasi hukum maupun berdasar asas-asas hukum yang berlaku. Hasil kajian menunjukkan bahwa sebagai peraturan baru dan umum, UU Pemda mempunyai posisi lebih kuat dalam memenuhi hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Namun demikian, usaha pertambangan yang lebih banyak berada di wilayah kabupaten/kota menuntut pengawasan kegiatan pertambangan oleh provinsi harus mengikutsertakan bupati/walikota berdasarkan tugas pembantuan (*mede bewind*).

Kata Kunci: Izin Pertambangan, Undang-Undang Pemda 2014, Wewenang Pengawasan.

ABSTRACT

After the enactment of Regional Government Law of 2014, the conflict of authority over administrative law enforcement through inspection may occurs between two levels of government in the region. This is due to the fact that the control function has change over to the province, while the authority of the district/city under the Minerba Act has not been taken. The objectives of the study were to describe and analyze the conflict of norms and to solve the dilemma of administrative law enforcement through inspection in the mining management. The method used to analyze the problem as used in this study is the normative juridical approach. The collected information and data analyzed based on legal interpretation method and legal principles. The studi show that, as a new and general regulation, the 2014 Regional Government Law has a stronger position in fulfilling the right of the people to a good

* Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Jl. H.R Bunyamin 702 Purwokerto 53122, Email: kartonogs@ymail.com

and healthy environment. However, more mining operations are located in the districts/city requiring that the control of mining activities by provinces include regents/mayors based on tugas pembantuan (medebewind).

Keywords: *Authority of Inspections, Regional Government Law of 2014, Mining Permits.*

PENDAHULUAN

Pasang surut pengelolaan pertambangan sejak awal sangat dipengaruhi paradigma hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah. Hampir 50 (lima puluh) tahun sejak UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, regulasi kebijakan administrasi perizinan pertambangan dilakukan secara sektoral dalam undang-undang pertambangan beserta peraturan pelaksanaannya, terakhir dengan diundangkannya UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Namun, pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), pendekatan sektoral administrasi perizinan dalam undang-undang pertambangan terjadi pergeseran ke rezim urusan pemerintahan. Hal ini terjadi karena usaha di sektor pertambangan mempunyai titik simpul yang beririsan langsung dengan urusan pemerintahan, khususnya isu otonomi dan pembagian urusan pemerintahan menyangkut hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dalam sektor energi dan sumber daya mineral yang mencakup sub sektor

pertambangan mineral dan batubara, Pasal 12 Ayat (3) UU Pemda menggolongkan sektor energi dan sumber daya mineral sebagai urusan pemerintahan konkuren pilihan.¹ Urusan ini kemudian dijabarkan lebih rinci dalam matriks pembagian urusan pemerintah pusat dengan provinsi dan kabupaten/kota, khususnya dalam lampiran CC yang mengalihkan wewenang penetapan wilayah izin usaha pertambangan dan penerbitan izin usaha pertambangan daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah provinsi.² Pergeseran paradigma regulasi sektoral ke regulasi pemerintahan dalam usaha pertambangan terbukti menimbulkan implikasi konflik norma antara UU Pemda dengan UU Minerba.

Konflik norma terjadi karena kewenangan daerah kabupaten/kota, seperti kewenangan untuk menetapkan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) dan menerbitkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang dalam UU Minerba menjadi kewenangan bupati/walikota beralih menjadi kewenangan provinsi. Pengalihan wewenang tersebut tidak disertai pencabutan wewenang pengawasan dan pelanggaran sanksi kepada pemegang IPR, IUP maupun IUPK. Secara yuridis wewenang itu masih

¹ Pasal 12 ayat (3) UU Pemda menyatakan bahwa 'urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: a. kelautan dan perikanan, b. pariwisata, c. pertanian, d. kehutanan, e. energi dan sumber daya mineral, f. Perdagangan, g. perindustrian, dan h. transmigrasi'.

² Secara umum kewenangan daerah kabupaten/kota yang dialihkan ke provinsi berdasarkan lampiran CC UU Pemda mencakup: a). Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan, b). penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka PMDN, c). penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat, d). penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka PMDN yang komoditas tambangnya berasal dari satu daerah provinsi, dan d). penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka PMDN.

melekat pada bupati/walikota berdasarkan UU Minerba yang sah dan masih berlaku sebagai hukum positif.³ Praktik pemerintahan menunjukkan penundukan pemerintah kepada UU Pemda sebagai aturan umum dan baru (*lex generalis-posterior*). Bagi sebagian kalangan, praktik ini menunjukkan kegagalan pemerintah dalam melaksanakan norma peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya. Bagaimanapun, cara memberlakukan peraturan perundang-undangan mencerminkan kepatutan pemerintah dalam bernegara dan berbangsa, baik di mata masyarakat maupun di mata dunia internasional.⁴

Artikel disusun untuk menjawab dua pertanyaan berikut, pertama aspek hukum pertentangan norma yang menempatkan pada konflik wewenang pengawasan dan penjatuhan sanksi atas pelanggaran dalam pengelolaan usaha pertambangan. Kedua, kendala penegakan hukum administratif melalui pengawasan pasca berlakunya UU Pemda 2014. Permasalahan perlu untuk diajukan karena kedua posisi berpotensi menimbulkan penolakan atas tindakan pengawasan atau penjatuhan sanksi yang dilakukan organ pemerintah, baik oleh kabupaten/kota maupun provinsi yang berdampak pada keefektifan pengawasan pengelolaan usaha pertambangan. Ada persoalan kepastian hukum akibat benturan tekstual peraturan sektoral lama dan khusus (*lex prior-specialis*) dengan peraturan baru dan umum (*lex posterior-generalis*).

Artikel disusun dalam kerangka pikir awal berupa pendahuluan yang dilanjutkan

dengan metode penelitian. Selanjutnya pembahasan dimana pada bagian pertama akan mendeskripsi dan menganalisis aspek hukum konflik norma dalam UU Minerba dengan UU Pemda 2014, sedangkan pada bagian kedua pembahasan menganalisis dan memecahkan masalah kendala penegakan hukum usaha pertambangan melalui pengawasan. Berikutnya beberapa kesimpulan dan saran akan disajikan pada akhir tulisan sebagai bagian penutup.

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menekankan pada aspek *das sollen* kaidah hukum yang dibuat Negara. Dalam spektrum hukum pertambangan penekanan dilakukan terhadap keberlakuan UU Minerba dan UU Pemda 2014. Data yang dibutuhkan adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum primer dikumpulkan dari buku teks, data *online*, maupun jurnal yang relevan. Bahan primer dan sekunder dikumpulkan dengan cara mengutip ketentuan dan doktrin hukum yang relevan dengan permasalahan yang ada. Bahan hukum primer dari peraturan perundang-undangan dianalisis melalui metode interpretasi hukum, baik interpretasi gramatikal, sistematik, maupun teleologis. Bahan hukum sekunder dideskripsikan untuk dianalisis secara kualitatif sesuai permasalahan.

³ Keberlakuan tersebut dapat dilihat misalnya untuk wewenang pengawasan dalam Pasal 140 Ayat (3) serta penjatuhan sanksi berupa pencabutan IUP dan IUPK dalam Pasal 119 UU Minerba yang menurut Pasal 409 UU Pemda mencabut beberapa undang-undang, tidak termasuk UU Minerba.

⁴ Tri Haryati sebagaimana dikutip dalam *Newsletter Minerba*, "Kilas Balik UU Pertambangan dan UU Pemerintahan Daerah", Edisi I, 2016, Jakarta, hlm. 3-4.

PEMBAHASAN

Aspek Hukum Konflik Norma dalam UU Minerba dengan UU Pemda 2014

Penerbitan izin untuk kegiatan/usaha termasuk usaha pertambangan adalah tahapan penting sebagai sarana kontrol yang merefleksikan hubungan hukum antara negara dengan individu atau badan hukum. Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) menegaskan jika keputusan badan dan/atau pejabat pemerintahan berbentuk izin apabila a. diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan, dan b. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dan/atau memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Batasan itu menunjukkan posisi izin, termasuk izin di bidang pertambangan terkait dengan aktivitas yang memerlukan perhatian khusus.

Perhatian khusus diberikan karena kegiatan yang dilakukan berpotensi menimbulkan bahaya, kerugian, atau gangguan bagi lingkungan dan pihak ketiga lainnya. Konsekuensi yang timbul dari perhatian khusus adalah pengawasan atau penjatuhan sanksi jika terdapat pelanggaran atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin. Pengawasan muncul sebagai konsekuensi dan langkah lanjut diterbitkannya IUP yang dilakukan sebagai upaya preventif apakah kegiatan dilakukan sesuai ketentuan-ketentuan (*voorschriften*) yang ditetapkan. Pengawasan pada pengelolaan usaha pertambangan bertujuan agar pemegang IUP terarah dalam kegiatan usaha pertambangan sehingga tidak menyimpang dari perintah dan larangan yang ditetapkan dalam izin.⁵

Pengawasan dikenal sebagai bagian dari proses penegakan hukum (*rechtshandhaving*). Kleijs dan Wijn Nobel dalam *notitie handhaving van milieurecht* seperti dikutip Andi Hamzah menegaskan makna *handhaving* sebagai "... pengawasan aktif dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan, atau keperdataan sehingga dicapai penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual".⁶ Ketentuan hukum yang berlaku individual diartikan sebagai ketentuan hukum yang menyertai penerbitan izin dan berlaku spesifik bagi pemegang izin. Sementara ketentuan hukum yang berlaku umum adalah kewajiban dan larangan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan berlaku bagi siapapun yang memegang izin atau melakukan kegiatan tertentu dan harus dikontrol melalui izin.

Dalam spektrum konflik norma antara UU Minerba dengan UU Pemda menunjukkan pertentangan dua keberlakuan asas, yakni: a). asas *lex specialist derogate lex generalis*, peraturan khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum, jika peraturan setingkat mengatur substansi yang sama saling bertentangan, dan b) asas *lex posterior derogate lex priori*, peraturan baru mengesampingkan peraturan yang lama, jika peraturan setingkat mengatur substansi sama yang saling bertentangan. Kebijakan pemerintah yang tunduk pada UU Pemda sebagai peraturan umum dan baru dilakukan sebagai konsekuensi dari amanat Pasal 404 UU Pemda yang menegaskan agar serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen sebagai akibat pembagian urusan pemerintahan antara

⁵ Fenti Puluhulawa, "Pengawasan sebagai instrumen Penegakan Hukum pada Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara", *Jurnal Dinamika Hukum*, FH Unsoed Purwokerto, Vol. 11 Nomor 2 Mei 2011, hlm. 297.

⁶ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Arikha Media Cipta, 1995, Jakarta, hlm. 61.

pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diundangkan.

Doktrin hukum pemerintahan menunjukkan adanya beberapa azas hukum yang berlaku sebagai petunjuk bagi penyelenggaraan pemerintahan. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) misalnya menetapkan beberapa azas hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti ' asas perlindungan terhadap hak asasi manusia ' yang digariskan dalam Pasal 3 huruf b, ' asas kemanfaatan ' sebagai bagian dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang diamanatkan Pasal 10 huruf b, serta asas tanggung jawab negara sebagai bagian dari kewajiban negara yang ditetapkan dalam Pasal 2 huruf a UU PPLH.

Penjelasan atas ketentuan tentang " asas perlindungan terhadap hak asasi manusia " menegaskan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan, badan dan/ atau pejabat pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga masyarakat sebagaimana dijamin dalam UUD NRI 1945. Demikian pula penjelasan Pasal 10 huruf b UU AP menggariskan " asas kemanfaatan " yang harus memperhatikan secara seimbang antara kepentingan generasi yang sekarang dengan kepentingan generasi mendatang, serta kepentingan manusia dengan ekosistemnya. Selanjutnya ' asas tanggung jawab negara ' dalam penjelasan Pasal huruf b UU PPLH menggariskan agar: a. negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan, b. negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, dan c. negara mencegah dilakukannya

kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/ atau kerusakan lingkungan hidup.

Konflik norma antara UU Pemda dengan UU Minerba, asas ' perlindungan terhadap hak asasi manusia ' dapat ditinjau dalam spektrum Pasal 28H Ayat (1) UUD NRI 1945 yang menetapkan hak setiap orang atas lingkungan hidup baik dan sehat sebagai hak asasi, serta ditegaskan ulang dalam Pasal 65 Ayat (1) UU PPLH. Penuangan hak atas lingkungan yang baik dan sehat sebagai hak asasi mempunyai konsekuensi hak itu sebagai hak asasi sosial yang mewajibkan pemerintah untuk menggariskan kebijakan agar hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dilanggar. Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat melahirkan tanggung jawab negara yang mewajibkan pemerintah untuk mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Dalam spektrum konflik norma yang memberi wewenang pengawasan kepada Gubernur pasca pengalihan wewenang IUP berdasarkan UU Pemda, dengan wewenang pengawasan oleh kabupaten/kota yang masih berlaku berdasarkan UU Minerba, berdampak negatif pada pemenuhan kepastian hukum yang adil kepada pemegang IUP sebagai bagian dari hak asasi manusia yang dijamin Pasal 28 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

Sebelum UU Pemda 2014, penyelenggaraan perizinan pertambangan dilaksanakan secara terdesentralisasi berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya. Kebijakan itu memberi dampak pada melemahnya pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Tidak dianutnya asas dekonsentrasi pada pemerintah kabupaten/kota menyebabkan

tidak ada instansi vertikal di daerah yang menjadi kepanjangan pemerintah pusat.⁷ Pelemahan kontrol melalui pengawasan pemerintah pusat atas penyelenggaraan usaha pertambangan di kabupaten/kota juga ditunjukkan dari rendahnya kepatuhan kewajiban daerah kabupaten/kota untuk melaporkan IUP yang telah diterbitkan. Kewajiban yang ditetapkan dalam UU Minerba itu seringkali diabaikan oleh Bupati/Walikota.⁸

Desentralisasi perizinan berdampak pada meningkatnya jumlah izin dalam waktu relatif singkat dengan berbagai permasalahan administrasi, kerusakan lingkungan dan konflik pertambangan yang tinggi. Identifikasi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral menunjukkan bahwa sejak tahun 2014 tercatat sebanyak 4.843 pemegang izin tidak memiliki NPWP, 4.563 izin berstatus *non Clear and Clean*, dan hanya 2.304 atau 29% izin yang taat dalam pembayaran pajak, sebanyak 25,8 juta Ha konsesi tambang dari 6.163 izin berada di Hutan Konservasi, Hutan Lindung dan Hutan Produksi, tetapi hanya 441.000 Ha atau 517 izin yang mengantongi Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH).⁹

Kompas mencatat bahwa sekitar 70 persen kerusakan lingkungan di Indonesia disebabkan oleh operasi pertambangan. Hampir 34 persen daratan di Indonesia telah diserahkan kepada korporasi lewat 10.235 izin pertambangan mineral dan batubara. Hal itu belum termasuk izin perkebunan skala besar, wilayah kerja migas, panas

bumi, dan tambang galian. Lebih dari 16 titik reklamasi, penambangan pasir, dan pasir besi menjadi tempat pembuangan limbah tailing Newmont dan Freeport. Demikian juga hutan, setidaknya 3,97 juta hektar kawasan lindung terancam pertambangan termasuk keanekaragaman hayati di dalamnya. Hal yang sama juga terjadi pada sungai dimana jumlah daerah aliran sungai (DAS) yang rusak parah meningkat dalam 10 tahun terakhir. Dari sekitar 4.000 DAS yang ada di Indonesia, sebanyak 108 DAS mengalami kerusakan parah.¹⁰

Berbagai kerusakan lingkungan yang ditunjukkan dapat dihubungkan dengan 'asas kemanfaatan' pasca pengalihan wewenang penerbitan izin dari kabupaten/kota kepada provinsi berdasarkan UU Pemda. Asas kemanfaatan mewajibkan pemerintah untuk memperhatikan keseimbangan antara 'kepentingan generasi sekarang dengan kepentingan generasi mendatang' dan 'kepentingan manusia dengan ekosistemnya'. Asas ini melandasi skema pengalihan wewenang administrasi perizinan pertambangan yang digariskan dalam UU Pemda sebagai ketentuan umum dan baru (*lex generalis-posterior*). Oleh sebab itu urusan pemerintahan yang sifatnya umum dan baru memiliki posisi lebih kuat dalam memenuhi hak asasi dan tanggung jawab negara, serta memberi manfaat lebih besar ketentuan lama dan khusus (*lex specialis-priori*). Oleh sebab itu, tidak perlu terjadi wewenang pengawasan tidak berjalan sebagaimana mestinya yang mengakibatkan ketertiban dan kepatuhan

⁷ Diana Yusyanti, "Aspek Perizinan di Bidang Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara pada Era Otonomi Daerah", *Jurnal Penelitian De Jure*, LIPI, Volume 16 Nomor 3, September 2016, hlm. 315-316.

⁸ Kartono, "Pelaksanaan Uji Materiil Peraturan Bidang Sumber Daya Alam oleh Mahkamah Agung dalam Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih", *Disertasi PDIH UGM*, Yogyakarta, 2014, hlm. 316.

⁹ *Newsletter Minerba, Op. Cit.*, hlm. 2.

¹⁰ <http://regional.kompas.com/read/2012/09/28/17313375/70.Persen.Kerusakan.lingkungan.akibat.Operasi.Tambang>, diakses 8 September 2017

hukum tidak terlaksana dengan baik. Untuk menghindari hal itu, peraturan yang baru dan umum mengesampingkan peraturan lama dan khusus sehingga UU Pemda digunakan sebagai acuan dalam usaha pertambangan dan mineral batubara".¹¹

Kendala Penegakan Hukum Pengawasan Pasca UU Pemda

Pengawasan sebagai bagian dari proses penegakan hukum bekerja mengikuti prinsip *contrarius actus*. Organ pemerintah yang menerbitkan izin melekat kewenangan baginya untuk mengawasi dan menjatuhkan sanksi atas pelanggaran ketentuan yang dilakukan pemegang izin. Sebelum terbitnya UU Pemda, prinsip itu diimplementasikan melalui regulasi sektor pertambangan dengan memberi kewenangan untuk melakukan pengawasan dan penjatuhan sanksi kepada menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai kewenangannya.¹² Dalam UU PPLH, prinsip semacam itu dianut dan diamanatkan pula dalam Pasal 72 UU PPLH agar "menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya wajib melakukan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap izin lingkungan". Ketentuan tersebut menegaskan bahwa kewenangan pengawasan dan penjatuhan sanksi melekat pada wewenang untuk menerbitkan izin.

Pengalihan wewenang penerbitan IUP kepada provinsi berdasarkan UU Pemda tanpa mencabut wewenang pengawasan oleh kabupaten/kota dalam UU Minerba

berimplikasi pada dua organ pemerintah daerah dengan kewenangan yang sama untuk melakukan pengawasan dan penjatuhan sanksi atas pelanggaran IUP. Sebagai antisipasi konflik norma terkait dengan pengawasan, Direktur Teknik dan Lingkungan Kementerian ESDM melalui Surat Nomor 1116/37.02/DBT/2015 tanggal 13 April 2015 perihal Pengawasan Kegiatan Pertambangan di kabupaten/kota, menetapkan bahwa sebelum penyerahan personil, pendanaan, sarana dan prasarana dan dokumen (P3D) dari kabupaten/kota ke provinsi, pengawasan aspek yang menjadi kewenangan inspektur tambang masih dapat dilakukan oleh inspektur tambang yang ada di kabupaten/kota setelah berkoordinasi dengan Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi. Petunjuk pelaksanaan tersebut menegaskan wewenang pengawasan oleh kabupaten/kota atas kegiatan usaha pertambangan hanya dapat diselenggarakan sampai tanggal 1 Oktober 2016 atau 2 (dua) tahun pasca berlakunya UU Pemda, termasuk di dalamnya wewenang penyelenggaraan dan pencabutan izin yang sejak 2 Oktober 2016 beralih menjadi wewenang provinsi.

Di Indonesia, banyak wilayah yang untuk menjangkau provinsi sangat sulit. Jika dahulu berdasarkan UU Minerba, Izin Usaha Peratmbanga (IUP) mineral bukan logam dan IUP batuan serta Izin Pertambangan Rakyat (IPR) permohonannya diajukan kepada Bupati/Walikota, namun sekarang sesuai UU Pemda permohonannya harus diajukan kepada gubernur. Sebagai daerah kepulauan, proses pengajuan izin tersebut tidak efektif

¹¹ Nurul Laili Fadhilah, "Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Atas Perizinan Pertambangan terhadap Legislasi di Daerah", *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegeraan*, FH UNM Malang, Tahun 1 Nomor 2, Desember 2016, hlm. 98.

¹² Skema ini misalnya dapat dilihat dalam Pasal 140 Ayat (3) yang menyatakan agar menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK.

dan efisien karena memerlukan waktu dan biaya tinggi. Akhirnya penambang tidak mengajukan izin usaha, salah satu akibatnya adalah munculnya *illegal mining*.¹³

Di saat yang sama, penyerahan personil termasuk inspektur pertambangan dari kabupaten/kota ke provinsi menimbulkan implikasi pada melemahnya kontrol pemerintah dalam mengawasi aktifitas pertambangan yang mendorong laju perusakan lingkungan dan konflik pertambangan. Lemahnya pengawasan aktivitas pertambangan dan konflik pertambangan bahkan sudah terjadi sejak sebelum pengalihan wewenang administratif penerbitan IUP dari kabupaten/kota kepada provinsi. Konflik sosial dalam kasus penambangan pasir di Desa Selok Awar Awar, Pasirian, Lumajang, Jawa Timur tahun 2015 yang menimbulkan korban tewasnya Salim Kancil menunjukkan lemahnya pengawasan dan ketegasan pemerintah daerah terhadap pertambangan tanpa izin. Konflik pertambangan selama ini dianggap sebagai persoalan administratif karena lemahnya pengawasan inspektur tambang, oleh sebab itu penyelesaian melalui pengadilan pun cenderung dihindari.¹⁴

Pendekatan pidana dalam UU Minerba atas pertambangan tanpa izin yang paling potensial menimbulkan kerusakan lingkungan, dapat dilakukan secara preventif melalui pengawasan. Namun hal ini belum berjalan efektif. Kesulitan terjadi akibat sulitnya pemantauan aktivitas yang memang dilakukan tanpa izin sehingga diperlukan

pengawasan aktif tanpa perlu dugaan bahwa usaha pertambangan dilakukan tanpa izin. Tindakan semacam ini membutuhkan personel inspektur tambang yang memadai serta dekat dengan aktivitas pertambangan. Namun, kapasitas birokrasi untuk melakukan inspeksi pertambangan dan penyelenggaraan izin juga masih sangat terbatas.¹⁵ Oleh sebab itu pengalihan personil pertambangan ke pemerintah provinsi memberi implikasi negatif pada pengurangan inspeksi kegiatan tambang yang mendorong meningkatnya pertambangan tanpa izin dan konflik sosial.

Pelemahan kontrol terhadap aktivitas pertambangan melalui pengawasan sebagai dampak pengalihan wewenang penyelenggaraan izin pertambangan dapat diminimalisir jika wewenang pengawasan dilakukan provinsi melalui prinsip tugas pembantuan kepada daerah kabupaten/kota. Data empiris menunjukkan bahwa hingga tahun 2014 terdapat 10.992 IUP yang teridentifikasi, lebih dari 8.000 izin diterbitkan oleh pemerintah kabupaten/kota, sedangkan sisanya diterbitkan oleh pemerintah provinsi. Data tersebut menunjukkan bahwa hampir 73% (tujuh puluh tiga persen) usaha pertambangan berada dalam wilayah kabupaten/kota.¹⁶ Data tersebut belum menunjukkan jumlah kegiatan pertambangan tanpa izin yang beroperasi di kabupaten/kota. Realita yang ada menunjukkan kebutuhan peningkatan pengawasan usaha pertambangan dan posisi inspektur tambang yang tetap berada di wilayah kabupaten/kota. Dengan demikian potensi perusakan lingkungan dan konflik sosial usaha pertambangan dapat ditekan.

¹³ Ahmad Redi, "Dilema Penegakan Hukum Penambangan Mineral dan batubara Tanpa Izin pada Pertambangan Skala Kecil", *Jurnal Rechtsvinding, Kemenkumham*, Volume 3 Nomor 5, Desember 2016, hlm. 409-410.

¹⁴ Fenti Puluhawala, *Op. Cit.*, hlm. 296.

¹⁵ Ahmad Redi, *Op. Cit.*, hlm. 410.

¹⁶ <http://hmt.mining.itb.ac.id/evaluasi-penataan-izin-usaha-pertambangan>, diakses 8 September 2017.

Prinsip pelimpahan wewenang melalui tugas pembantuan berkonsekuensi pada pembentukan peraturan gubernur bidang energi dan sumber daya mineral. Penyerahan tugas pembantuan dilaksanakan dengan mengacu Pasal 20 UU Pemda yang menggariskan agar urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi dapat diselenggarakan dengan cara menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan. Penugasan oleh daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota berdasarkan tugas pembantuan dapat mengatur pula wewenang pemungutan dan penggunaan pajak daerah mineral bukan logam dan batuan yang berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) menjadi wewenang pemerintah kabupaten/kota.

KESIMPULAN

a. Konflik norma dalam UU Minerba dengan UU Pemda 2014 terjadi akibat pergeseran kebijakan administrasi perizinan pertambangan dari pendekatan sektoral ke pendekatan pemerintahan. Konflik berimplikasi pada pertentangan keberlakuan kedua undang-undang yang berlaku dan berpijak pada asas peraturan baru dan umum (*lex posterior-generalis*) dengan peraturan lama dan khusus (*lex prior-specialis*). Namun keberlakuan UU Pemda yang mengalihkan wewenang penyelenggaraan perizinan dari daerah kabupaten/kota kepada daerah provinsi harus ditinjau pula dalam perspektif pengguna yang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Prinsip tersebut mendasari kewajiban berdasar asas tanggung jawab negara, asas kemanfaatan, dan perlindungan hak asasi manusia.

b. Kebijakan pengalihan penyelenggaraan perizinan dari daerah kabupaten/kota kepada provinsi menyodorkan potensi kendala dalam pengawasan. Jauhnya rentang kendali maupun ketersediaan sumber daya manusia di provinsi akan menjadi kendala utama dalam penegakan hukum administratif melalui pengawasan aktif dalam pengelolaan usaha pertambangan yang dapat mendorong potensi kerusakan lingkungan dan konflik pertambangan.

SARAN

Pelembahan penegakan hukum administratif usaha pertambangan melalui pengawasan sebagai dampak pengalihan wewenang penyelenggaraan dan pencabutan izin dari kabupaten/kota kepada provinsi, dapat diantisipasi melalui kebijakan provinsi yang mengatur tugas pembantuan (*medebewind*) dalam pengawasan usaha pertambangan. Kebijakan tersebut sekaligus dapat mengatur wewenang pemungutan dan penggunaan pajak daerah mineral bukan logam dan batuan yang belum terakomodasi dalam UU Pemda 2014 yang menurut UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjadi wewenang pemerintah kabupaten/kota.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, Disertasi dan Sumber Online:

- Ahmad Redi, "Dilemma Penegakan Hukum Penambangan Mineral dan batubara Tanpa Izin pada Pertambangan Skala Kecil", *Jurnal Rechtsvinding*, Kemenkumham, Volume 3 Nomor 5, Desember 2016, hlm. 409-410.
- Andi Hamzah, 1995, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Arikha Media Cipta, Jakarta, hlm. 61.

- Diana Yusyanti, "Aspek Perizinan di Bidang Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara pada Era Otonomi Daerah", *Jurnal Penelitian De Jure*, Volume 16 Nomor 3, LIPI, September 2016, hlm. 315-316.
- Fenti Puluhulawa, 2011, "Pengawasan sebagai instrumen Penegakan Hukum pada Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara", *Jurnal Dinamika Hukum*, FH Unsoed Purwokerto, Vol. 11 Nomor 2 Mei 2011, hlm. 297.
- <http://regional.kompas.com/read/2012/09/28/17313375/70.Persen.Kerusakan.Lingkungan.akibat.Operasi.Tambang>, diakses 8 September 2017.
- <http://hmt.mining.itb.ac.id/evaluasi-penataan-izin-usaha-pertambangan>, diakses 8 September 2017.
- Kartono, 2014, "Pelaksanaan Uji Materiil Peraturan Bidang Sumber Daya Alam oleh Mahkamah Agung dalam Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih", *Disertasi PDIH UGM*, Yogyakarta, 2014, hlm. 316
- Nurul Laili Fadhilah, "Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Atas Perizinan Pertambangan terhadap Legislasi di Daerah", *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegeraan*, FH UNM Malang, Tahun 1 Nomor 2, Desember 2016, hlm. 98.
- Tri Haryati, 2016 "Kilas Balik UU Pertambangan dan UU Pemerintahan Daerah", *Newletter Minerba*, Edisi I, Jakarta, hlm. 3-4.
- Peraturan Perundang-undangan dan Dokumen Lain**
- Undang-Undang Dasar Negara Reublik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Retribusi dan Pajak Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 24 Februari 2015 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah setelah ditetapkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Surat Direktur Teknik dan Lingkungan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1116/37.02/DBT/2015 tanggal 13 April 2015 perihal Pengawasan Kegiatan Pertambangan di Kabupaten/kota menetapkan bahwa sebelum penyerahan personil, pendanaan, sarana dan prasarana dan Dokumen (P3D) dari Kabupaten/Kota ke Provinsi.