

KEWENANGAN PERIZINAN DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN PADA USAHA PERTAMBANGAN

Oleh: Fenty U. Puluhulawa

Abstract

This article describes issues related to licensing in the mining business today. In this article will describe the institution in terms of licensing authority relating to the mining business.

Next will be described several weaknesses in the existing licensing system. This article is normative, that is expected to provide solutions about the need for an integrated institutional system in the management of licensing by licensing an integrated institutional arrangement. With an integrated licensing system is expected to facilitate the coordination, integration and implementation oversight

Keywords: Authority, Licensing, Environmental Management, Mining

Latar Belakang

Tuhan Yang Maha Esa menciptakan segala sesuatu yang ada di bumi ini dengan sangat sempurna. Kesempurnaan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa ini telah digariskan melalui Firman Allah yang telah digariskan dalam Al Quran Surat Al Mulk (Surat ke-67) ayat (3) yang artinya, ... Kamu sekali-sekali tidak melihat pada ciptaan Tuhan Yang Maha Pemurah sesuatu yang tidak seimbang. Maka lihatlah berulang-ulang, adakah kamu lihat sesuatu yang tidak seimbang? Dilanjutkan dengan ayat (4) yang artinya, kemudian pandanglah sekali lagi, niscaya penglihatanmu akan kembali kepadamu dengan tidak menemukan sesuatu cacat dan penglihatanmu itupun dalam keadaan payah. Selanjutnya Firman Allah dalam Surat Al A'Raaf (Surat ke-7) ayat (56)

dinyatakan bahwa, dan janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya dan berdoalah kepadaNya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik.

Firman Allah, baik yang terdapat dalam Surat Al-Mulk ayat (3) dan (4) dan Surat Al A-Raaf ayat (56) mempunyai makna cukup mendalam. Firman Allah yang telah diuraikan di atas menganjurkan kepada setiap manusia untuk selalu menjaga ciptaan Tuhan, menjaga keseimbangan yang membawa efek terjadinya kerusakan lingkungan. Terjadinya kerusakan lingkungan biasanya terjadi karena aktivitas manusia yang melampaui batas.

Tambang adalah termasuk sumber kekayaan alam yang tidak dapat diperbaharui. Kemampuan sumber daya alam yang tersedia sangat terbatas untuk menyerap pengaruh-pengaruh aktivitas manusia. Oleh sebab itu, untuk keberlanjutan usaha pertambangan, maka seyogyanya pengelolaannya dilakukan secara bijak dan berdasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan pertambangan sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah melalui izin. Izin adalah instrumen yang sifatnya preventif, sebagai instrumen pengendalian. Izin berisi tentang hak serta kewajiban pengusaha pertambangan. Oleh sebab itu melalui tata cara perizinan dan pelaksanaan izin dapat diketahui sejauhmana aktivitas yang dilakukan pada usaha pertambangan.

Di Indonesia terdapat beberapa lembaga yang berkewenangan dalam menerbitkan izin baik dalam lingkup pemerintah, wilayah provinsi, kabupaten/kota, seperti, Dinas Lingkungan Hidup berkewenangan menerbitkan izin lingkungan, Dinas Energi Sumber Daya Mineral berkewenangan mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan. Selain itu ada pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Beragamnya lembaga perizinan inilah menyebabkan masing-masing lembaga memiliki kewenangan yang berbeda-beda khususnya dalam hal perizinan. Hal ini tentunya

berdampak pada lemahnya pengawasan terhadap pelaksanaan izin itu sendiri. Menteri Lingkungan melalui instansi yang ditujuk memiliki kewenangan menjalankan pengawasan, di lain pihak instansi sektoral yang mengeluarkan izin merasa memiliki kewenangan yang sama. Di sinilah timbulnya berbagai kelemahan, dan tentunya hal ini menyebabkan tidak efektifnya pengawasan izin, yang pada akhirnya berdampak pada pengelolaan lingkungan. Oleh sebab itu untuk optimalnya perizinan diperlukan langkah-langkah konkrit dalam mengatasi permasalahan tersebut melalui pembentukan sistem perizinan terpadu, dan pelaksanaan pengawasan.

Berbagai Kasus Berkaitan Pertambangan

Fakta menunjukkan bahwa permasalahan pertambangan saat ini masih menjadi persolan dari berbagai kalangan. Menurut H. Salim, HS, (2008: 6), penyebabnya adalah timbulnya dampak negatif dalam perusahaan bahan galian sebagai akibat dari usaha pertambangan. Dampak negatif dari keberadaan usaha pertambangan meliputi; (1) rusaknya hutan di daerah lingkaran tambang, (2) tercemarnya laut, (3) terjangkitnya penyakit bagi warga masyarakat yang bermukim di daerah wilayah tambang dan (4) konflik antar masyarakat lingkaran tambang dengan perusahaan tambang.

Relevan jika dikatakan bahwa usaha pertambangan berpotensi cukup besar menimbulkan dampak timbulnya kerusakan lingkungan jika tidak dikelola sesuai ketentuan perundang-undangan. Dampak langsung dari kegiatan pertambangan adalah kerusakan ekologis berupa pengurangan debit air laut, sungai dan tanah. Eksplorasi tambang dimulai dari pembukaan hutan, pengupasan lapisan tanah dan sampai pada gerusan tanah pada kedalaman tertentu. Pada saat tersebut keadaan air akan mengalami perubahan dan hal ini tentunya akan membuka peluang untuk terjadinya banjir dan tanah longsor.

Menurut Sus Yanti Kamil (2009), penelitian menunjukkan bahwa limbah tailing hasil penambangan emas mengandung salah satu atau lebih bahan beracun seperti arsen (As), kadmium (Cd), timbal (pb), merkuri (Hg), sianida (Cn), dan lainnya. Logam-logam yang berada dalam tailing sebagian adalah logam berat yang termasuk dalam kategori limbah bahan berbahaya dan beracun, yang kemudian limbah-limbah tersebut tidak akan terurai melalui laut, sungai ataupun tanah. Tambang termasuk sumber kekayaan alam yang tidak dapat diperbarui, oleh sebab itu rusaknya kawasan tambang akan menyebabkan rusaknya ekosistem dan pada akhirnya dapat menyebabkan ketidakmampuan masyarakat dalam memperoleh lingkungan yang sehat.

Koesnadi Hardjosoemantri (1992: 15), menyatakan bahwa pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam saat ini telah membawa masalah yang sangat serius serta harus dicari jalan keluar pemecahannya. Masalah yang dimaksudkan adalah belum adanya keserasian dan keseimbangan antara kepentingan pembangunan ekonomi di satu sisi, dengan kepentingan ekologi di sisi lain, sehingga terkadang saling mengabaikan. Oleh karena itu diperlukan pendekatan yang komprehensif untuk menyelesaikan persoalan tersebut.

Menurut Otto Soemarwoto (2001:35), pada bidang pertambangan, permasalahan berkaitan dengan masalah lingkungan cenderung diabaikan, seperti pencemaran yang timbul akibat penggunaan bahan kimia berbahaya seperti merkuri, juga masalah berkaitan dengan terjadinya keasaman pada tubuh air (*acid mine drainage*) sebagai akibat penggunaan logam berat yang dapat mengakibatkan pencemaran. Kondisi seperti ini sudah merupakan masalah pertambangan di seluruh dunia dan juga perusahaan tambang multi nasional termasuk Indonesia maupun tradisional yang membutuhkan biaya pemulihan sangat mahal. Hal ini tentunya mempunyai pengaruh yang besar terhadap pengelolaan lingkungan.

Kompas mencatat, sejak tahun 2001 pemerintah pusat telah melepaskan kewenangannya untuk

menerbitkan kuasa pertambangan. Dalam 10 tahun terakhir, tepatnya sejak pemberlakuan otonomi daerah, jumlah kuasa pertambangan di Indonesia mencapai 8400 Kuasa Pertambangan (KP). Banyak kuasa pertambangan yang melanggar ketentuan, tumpang tindih dengan kuasa pertambangan lainnya, bahkan merambah hingga ke hutan konservasi. Padahal sampai saat ini pemerintah pusat hanya mengeluarkan sekitar 650-700 perjanjian karya perusahaan untuk pertambangan batubara. Banyak pemberian izin kuasa pertambangan yang tidak dilaporkan ke pusat (Kompas 2001 edisi 28 Januari).

Pemerintah tidak dapat menyelesaikan kasus konflik tumpang tindih lahan antara kehutanan, perkebunan, pertanian, dan kepentingan lainnya. Konflik-konflik pertambangan tidak akan bisa diselesaikan secara tuntas. Konflik pertambangan lebih dianggap sebagai persoalan administratif, oleh karena lemahnya pengawasan inspektur tambang, sehingga dihindari penyelesaian melalui pengadilan (Suhala, 2009).

Menteri Kehutanan Zulkifli Hasan menegaskan bahwa, terdapat 169 pemegang ijin tambang yang ditengarai nakal oleh karena menambang ke wilayah hutan konservasi dan hutan lindung (Fakultas Ekologi IPB). Operasi penambangan batubara baik di Kalimantan Selatan maupun Kalimantan Timur meninggalkan lubang-lubang raksasa.

Sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat bidang lingkungan baik di Kalimantan Selatan, maupun Kalimantan Timur membenarkan keengganan perusahaan mereklamasi tambang karena pengawasan yang minim (Kompas, edisi 25 Januari 2010). Fenomena yang telah diuraikan di atas menunjukkan adanya kecenderungan lemahnya instrumen perizinan dan pengawasan terhadap izin sebagai instrumen pencegahan terhadap terjadinya kasus di atas.

Kewenangan Dalam Perizinan

H.D. Stout (2009: 136), berpandangan bahwa wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik dalam hubungannya dengan hukum publik.

Menurut FPCL Tonner bahwa kewenangan pemerintahan dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif sehingga dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.

Selanjutnya menurut P. Nicolai bahwa Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak

melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPPLH) secara tegas dalam Pasal 36 UUPPLH menyatakan bahwa salah satu syarat untuk mendapatkan izin lingkungan, maka harus dilengkapi dengan dokumen AMDAL, UKL-RPL.

Selanjutnya dalam Pasal 39 UUPPLH diatur bahwa:

- (1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib mengumumkan setiap permohonan dan keputusan izin lingkungan.
- (2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara yang mudah diketahui oleh masyarakat.

Pasal 39 UUPPLH di atas menunjukkan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui setiap keputusan pemerintah yang berkaitan dengan permohonan dan keputusan mengenai izin lingkungan.

Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Pertambangan yang berlaku sebelumnya tidak mengatur mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam bidang pertambangan. Semua urusan yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya

pengusahaan batubara maupun kegiatan lainnya, maka pejabat yang berwenang memberikan izin adalah menteri yakni, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan dan Mineral (selanjutnya disebut UU Pertambangan Minerba), yang menggantikan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Pertambangan secara rinci mengatur kewenangan Pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota mengenai pengelolaan pertambangan dan batubara.

Adapun kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU Pertambangan Minerba yaitu:

- a. Penetapan kebijakan nasional.
- b. Pembuatan peraturan perundang-undangan.
- c. Penetapan standar nasional, pedoman dan kriteria.
- d. Penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batubara nasional.
- e. Penetapan WP yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- f. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi, dan/atau

wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai.

- g. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai.
- h. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai.
- i. Pemberian IUPK Eksplorasi IUPK operasi produksi.
- j. Pengevaluasian IUP operasi produksi dikeluarkan pemerintah daerah, yang telah menimbulkan kerusakan lingkungan serta tidak menerapkan kaidah pertambangan yang baik.
- k. Penetapan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan dan konservasi.
- l. Penetapan kebijakan kerja sama, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat.
- m. Perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan mineral dan batubara.
- n. Pembinaan & pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan mineral dan

batubara yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

- o. Pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah di bidang pertambangan.
- p. Penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sebagai bahan penyusunan WUP dan WPN.
- q. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada tingkat nasional.
- r. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang.
- s. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat nasional.
- t. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan.
- u. Peningkatan kemampuan aparatur Pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan (WP adalah Wilayah Pertambangan).

Kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara diatur dalam Pasal 7 UU Pertambangan Minerba sebagai berikut:

Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah.

- a. Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut 4 mil sampai 12 mil.
 - b. Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai 12 mil.
 - c. Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil.
 - d. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya.
 - e. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah/wilayah provinsi.
 - f. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada daerah/wilayah provinsi.
 - g. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di provinsi.
 - h. Pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.
 - i. Pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya.
 - j. Penyampaian informasi hasil inventarisasi penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada Menteri dan bupati/walikota.
 - k. Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan bupati/walikota.
 - l. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang.
 - m. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan usaha pertambangan.
- Selanjutnya kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara diatur dalam Pasal 8 UU Pertambangan Minerba sebagai berikut:
- a. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah.

- b. Pembuatan IUP dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan atau wilayah laut sampai dengan 4 mil.
- c. Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil.
- d. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara.
- e. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota.
- f. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota.
- g. Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.
- h. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal.

- i. Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan Gubernur.
- j. Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur.
- k. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang.
- l. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa kebijakan pada tingkat pusat adalah merupakan kewenangan Menteri, untuk Provinsi adalah kewenangan gubernur, dan pada tingkat kabupaten/kota adalah merupakan kewenangan bupati/walikota. Kewenangan sebagaimana dimaksudkan di atas dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan masalah perizinan dalam pertambangan, maka IUP terdiri atas 2 tahapan sebagaimana tercantum dalam Pasal 36 UU Pertambangan Minerba yaitu:

1. IUP eksplorasi yang meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi dan studi kelayakan.
2. IUP produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan,

pengolahan dan pemurnian serta pengangkutan dan penjualan.

Selanjutnya IUP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 UU Pertambangan Minerba diberikan oleh:

1. Bupati/walikota apabila Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) berada dalam satu wilayah kabupaten/kota.
2. Gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
3. Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Izin usaha sebagaimana dikemukakan di atas dapat diberikan kepada badan usaha, koperasi, dan perseorangan dan hanya dapat diberikan untuk 1 jenis mineral ataupun batubara, serta tidak dapat digunakan selain yang dimaksudkan dalam pemberian IUP.

Uraian di atas menunjukkan bahwa untuk memperoleh IUP, maka

sebelumnya haruslah diawali dengan izin lingkungan, dan untuk mendapatkan izin lingkungan, maka kepada badan usaha terlebih dahulu harus memiliki AMDAL. Terdapatnya beberapa lembaga yang menangani permasalahan perizinan, dalam realisasinya menimbulkan permasalahan pada tataran operasionalnya. Belum terdapatnya kesamaan persepsi mengenai dapat tidaknya penetapan wilayah pertambangan, penetapan izin usaha pertambangan, menyebabkan munculnya berbagai kasus seperti tumpang tindihnya wilayah pertambangan dengan kawasan lain seperti konservasi, wilayah perkebunan dsb. Kondisi seperti ini juga menyulitkan dalam melakukan pengawasan, oleh karena masing-masing pihak merasa bertanggung jawab dalam pengawasan, yang membawa akibat sulitnya pelaksanaan koordinasi dalam pengawasan. Oleh sebab itu dibutuhkan sistem perizinan yang terpadu sebagai solusi untuk permasalahan ini. Melalui sistem perizinan terpadu diharapkan memudahkan pelaksanaan koordinasi, dan kesamaan persepsi dalam menerbitkan izin lingkungan.

Daftar Pustaka

Fakultas Ekologi Manusia IPB, 2010, *Menhut Ancam Mencabut Izin*, <http://fema.ipb.ac.id/index.php>.

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung.

Koesnadi Hardjasoemantri, 1992, *Menjelang Sepuluh Tahun Undang-Undang Lingkungan Hidup*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Otto Soemarwoto, 2001, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Salim, HS, 2008, *Hukum Pertambangan Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sus Yanti Kamil, *Tambang Emas Bombana; Berkah Atau Ancaman*, 2009, <http://www.sarekathijauindonesia.org>, Akses 2 April 2010.

Supriatna Suhala, 2009, *Penyelesaian Konflik Pertambangan Butuh Lembaga khusus*, www.majalahtambang.com.

Kompas, Edisi, 28 Januari 2010