

PENGELOLAAN PERTAMBANGAN BATU BARA DALAM PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN PASCA OTONOMI DAERAH DI PROVINSI JAMBI

Afif Syarif

Fakultas Hukum Universitas Jambi
Jl. Lintas Jambi-Muara Bulian, Muaro Jambi
Email : afifsyarif56@yahoo.com

Submitted: 12 April 2018, **Reviewed:** 13 April 2018, **Accepted:** 10 August 2020

Abstract

Coal as a non-renewable natural resource has an important role in fulfilling the needs of the people, and gives a real added value to the national and regional economy to achieve the prosperity of the people. Therefore, coal mining management must adapt to changes in the strategic environment to encourage regional autonomy, human rights and the environment. In Jambi Province, coal mining management post regional autonomy which is based on Law No. 23 of 2014 is still far from expectations in environmental law enforcement

Key words: *Coal Mine, Regional autonomy, Environmental Law Enforcement*

Abstrak

Batu bara sebagai kekayaan alam yang tak terbarukan mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat orang banyak, serta memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dan daerah untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Untuk itu pengelolaan pertambangan batu bara harus menyesuaikan dengan perubahan lingkungan strategis untuk mendorong otonomi daerah, hak asasi manusia dan lingkungan hidup. Di Provinsi Jambi pengelolaan pertambangan batubara pasca otonomi daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 masih jauh dari harapan dalam penegakan hukum lingkungan.

Kata kunci: tambang batu bara, otonomi daerah, penegakan hukum lingkungan

Latar Belakang

Batu bara merupakan salah satu potensi sumber daya alam tak terbarukan yang ada di daerah yang pengelolaannya bertujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk itu negara diberikan kewenangan

oleh UUD 1945 berdasarkan Pasal 33 ayat (3) untuk mengatur, mengurus, mengawasi pengelolaan pertambangan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.¹ Batu bara merupakan sumber daya alam yang bersifat fundamental untuk memenuhi kebutuhan

1 Ahmad Redi, "Dinamika Kosepsi Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam " *Jurnal Konstitusi*, Vol 12, No. 2, (Juni 2015): 407

umat manusia. Di samping itu pertambangan batu bara merupakan salah satu bidang yang mendukung perekonomian negara dan daerah yang pengelolaannya berwawasan lingkungan.

Pengelolaan pertambangan batu bara sebagai kekayaan alam yang tak terbarukan harus dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.² Dalam penegakan hukum lingkungan, pemerintah daerah mempunyai peranan penting sebagai wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan usaha pertambangan batu bara. Dengan demikian, hendaknya pemerintah daerah mengutamakan aspek kelestarian dalam pengelolaan usaha pertambangan batu bara.³ Konsep inilah yang perlu diwujudkan oleh pemerintah daerah dalam penegakan hukum lingkungan bidang usaha pengelolaan pertambangan batu bara sebagai sumber kekayaan alam di daerah.

Aspek lingkungan dalam pelaksanaan pengelolaan pertambangan batu bara dalam konteks penegakan hukum lingkungan ini tidak berfungsi secara optimal di Provinsi Jambi. Terdapat beberapa kasus di Provinsi Jambi dalam pengelolaan pertambangan batu bara, seperti kasus pencemaran lingkungan pasca

peristiwa tenggelamnya seseorang di bekas galian tambang batu bara. Persoalan hukum ini tidak jelas dan belum ditindaklanjuti secara yuridis oleh aparat penegak hukum.⁴ Masalah seperti ini sudah sering terjadi, akan tetapi tidak ditindaklanjuti secara hukum oleh aparat penegak hukum, karena hal tersebut dianggap terjadi sebagai akibat kelalaian masyarakat. Ini merupakan salah satu indikator tidak berfungsinya hukum dalam penegakan hukum lingkungan terhadap pertambangan batu bara di Provinsi Jambi.

Kasus-kasus seperti ini menunjukkan sulitnya mewujudkan penegakan hukum lingkungan di bidang pertambangan batu bara di Provinsi yang dipengaruhi faktor yuridis maupun non-yuridis. Faktor yuridis (undang-undang) adalah berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan penegakan hukum serta penerapan sanksi terhadap pelanggaran di bidang usaha pertambangan batu bara yang masih rancu. Kerancuan ini terlihat dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara (UU Minerba) maupun dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) di mana tidak ada ketentuan yang jelas

2 Yance Arizona, "Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam." *Jurnal Konstitusi*, Vol.9, No.1, (Maret 2012) : 128

3 Martha Pigome, "Politik Hukum Pertambangan Indonesia dan Pengaruhnya Pada Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol 40, No. 2, (April 2011): 216

4 Menurut Abrar Saleng hambatan dalam penegakan hukum bidang petambangan batu bara adalah karena aparat penegak hukum belum mempunyai pedoman aturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut, disamping kurangnya kesadaran masyarakat terhadap upaya perlindungan lingkungan hidup, serta politisasi dalam usaha pertambangan sehingga upaya perlindungan terhadap pengelolaan pertambangan masih kurang maksimal. Kapita Selekta Makasar: Sumber Daya Alam, 2013, hlm 23

tentang tanggung jawab kewenangan daerah dalam penegakan hukum lingkungan bidang pengelolaan pertambangan batu bara.

Selain itu, hal ini juga dipengaruhi perubahan paradigma dalam sistem pemerintahan daerah, dari otonomi daerah yang sentralistik menjadi otonomi daerah dengan sistem desentralistik berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014. Regulasi otonomi daerah sebelum UU No. 23 Tahun 2014 memberikan kekuasaan yang begitu luas kepada kepala daerah dalam pengelolaan sumber daya alam batu bara. Di Provinsi Jambi, kondisi ini dimanfaatkan oleh para bupati dalam pengelolaan batu bara melalui berbagai bentuk perizinan. Para bupati seakan-akan menjadi pemilik tambang batu bara yang mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Pemberian Izin Wilayah Usaha Pertambangan (WIUP) batu bara tanpa memperhatikan kerusakan lingkungan.

Akan tetapi, setelah berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, pemerintah kabupaten tidak memiliki kewenangan dalam bidang usaha tambang batu bara. Ketentuan ini diperkuat setelah keluarnya Perpu No. 2 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Konsekuensinya pemerintah kabupaten tidak lagi bisa mengeluarkan IUP dalam pertambangan batu bara sebagai konsekuensi pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Ketentuan ini merupakan salah satu konsep upaya pemerintah dalam

penegakan hukum lingkungan bidang usaha pertambangan batu bara pasca otonomi daerah di Provinsi Jambi.

Pembahasan

A. Sejarah Pertambangan Batu Bara di Provinsi Jambi

Provinsi Jambi merupakan salah satu provinsi di Indonesia dengan potensi kekayaan tambang yang cukup besar. Berbagai kandungan mineral seperti minyak bumi dan batu bara tersimpan dalam jumlah besar terkubur dalam perut buminya. Salah satu sumber daya mineral yang cukup penting di Provinsi Jambi adalah batu bara. Walaupun Provinsi Jambi merupakan salah satu provinsi penghasil batu bara terbesar di Indonesia, hal ini tidak serta merta berarti kandungan cadangan batu bara di Provinsi Jambi dapat memberikan sumbangan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat di sekitarnya. Justru cenderung tidak terlihat adanya dampak tambang batu bara pada peningkatan kesejahteraan penduduk di sekitar tambang.

Pengaturan pengelolaan usaha pertambangan batu bara di daerah diawali adanya perubahan paradigma sistem pemerintahan daerah, dari otonomi yang sentralistik menjadi daerah dengan sistem desentralistik berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004. Perubahan tersebut cukup signifikan terkait masalah pertambangan batu bara di mana daerah mempunyai kewenangan mengurus dan mengatur pertambangan batu

bara berdasarkan asas otonomi dan asas tugas pembantuan.

Sebelum berlakunya kedua UU tersebut, pengelolaan pertambangan batu bara menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal ini disebabkan oleh sistem pemerintahan sebelum berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang bersifat sentralistik, artinya segala macam urusan yang berkaitan dengan pertambangan, baik yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya perusahaan pertambangan batu bara, maupun lainnya, pejabat yang berwenang memberikan izin adalah menteri, dalam hal ini adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

Namun setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tersebut, kewenangan dalam pemberian izin terhadap SDA diserahkan kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Meski demikian, pengaturan usaha pertambangan batu bara di era otonomi daerah tetap mengacu pada UUPP No. 11 Tahun 1967. Hal tersebut dalam pelaksanaan otonomi daerah telah banyak menimbulkan ekses negatif, terutama dalam hal masuknya investasi asing ke daerah. Orientasi Pemerintah Daerah sendiri cenderung mementingkan keuntungan jangka pendek dan mengundang para investor untuk berinvestasi di daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini dapat

dilihat di Provinsi Jambi di mana beberapa kabupaten penghasil tambang batu bara memiliki kecenderungan untuk meningkatkan pungutan secara berlebihan tanpa ada dasar yuridis.

Dari berbagai kebijakan tersebut, yang dampaknya cukup signifikan adalah mengundang para investor dalam usaha tambang batu bara tanpa mengkaji kerusakan lingkungan. Akibatnya kerusakan lingkungan sulit dihindari dari kegiatan tambang batu bara tersebut. Kondisi ini diperparah dengan kepentingan investor untuk berinvestasi bidang pertambangan batu bara tanpa memperhatikan dampak lingkungan. Permasalahan inilah yang memunculkan tuntutan memperbaharui kewenangan pengelolaan pertambangan yang kemudian menghasilkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam hal ini Hikmat Ramdan mengatakan, bahwa pengelolaan sumber daya alam dalam konteks otonomi daerah pada dasarnya adalah *power sharing* kewenangan pengelolaan sumber daya alam antara pemerintah dengan provinsi dan kabupaten/kota.⁵ *Power sharing* tersebut menciptakan persepsi dalam menerjemahkan otonomi daerah dalam konteks pengelolaan sumber daya alam. Hal ini sejalan pula dengan Andrian Sutedi yang menyebutkan bahwa kebijakan otonomi bidang sumber daya alam merupakan pilihan politik bidang hukum pertambangan, yang dalam hal ini pemerintah daerah dalam

5 Hikmat Ramdan, dkk. *Pengelolaan SDA dan Otonomi Daerah. Perspektif Kebijakan dan Valuasi Ekonomi*. (Bandung: Alqarrim Jatinangor, 2003), hlm 11

melaksanakan penguasaan negara atas tambang berpedoman kepada pemerintah pusat.⁶ Pemerintah pusat mempunyai kewenangan yang sentral dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah, sebab persoalan pertambangan juga berpengaruh terhadap pertahanan keamanan dan perekonomian negara.

Menyikapi ketentuan ini terlihat bahwa pengaturan usaha pertambangan batu bara di daerah merupakan produk hukum pertambangan Indonesia dan peninggalan negara jajahan Belanda dengan nama *Indische Mijnwet* masih tetap berlaku dengan beberapa perubahan dan tambahan yang disesuaikan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Perkembangan hukum pertambangan pun mengalami beberapa perubahan dan penambahan pasal-pasal, yang dapat dilihat pada periode-periode berikut.

1. Masa Pemerintahan Orde Baru

Hukum pertambangan yang berlaku masa pemerintahan orde baru adalah Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan atau disingkat dengan UUPP No. 11 Tahun 1967. Pada masa berlakunya UUPP No. 11 Tahun 1967 ini, penguasaan pertambangan atas pemerintah daerah (selanjutnya disebut daerah provinsi) adalah bahan galian tambang diatur dalam Pasal 4 UUPP 1967 antara lain:

1. Terhadap bahan galian golongan A (strategis) tetap menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat;
2. Terhadap bahan galian golongan B (vital) untuk pelaksanaan penguasaan negara menjadi kewenangan pemerintah pusat dan untuk pengaturan usaha pertambangannya menjadi kewenangan pemerintah daerah; dan
3. Terhadap bahan galian golongan C (non-strategis dan non-vital) menjadi kewenangan penuh pemerintah daerah provinsi

Berdasarkan pembagian golongan tersebut, apabila mengacu pada Pasal 4 UUPP No. 11 Tahun 1967 terdapat perbedaan antara penguasaan negara dan penguasaan daerah dalam hal usaha pertambangan batu bara. Pemerintah provinsi tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur usaha pertambangan batu bara, kecuali dalam bentuk *a contrario*. Pelaksanaan penguasaan negara atas bahan galian tambang batu bara termasuk vital tetap menjadi kewenangan pusat, kecuali mengatur usaha pertambangan dalam kerangka tugas pembantuan (*medebewind*).⁷

2. Masa Pemerintahan Era Reformasi

Berlakunya UU Minerba pada tanggal 12 Januari 2009 adalah akibat adanya tuntutan reformasi yang salah satu tuntutannya adanya perubahan paradigma pemerintahan daerah sentralistik ke desentralistik berdasarkan

6 Andrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 27

7 Bagir Manan, *Aspek Hukum Penguasaan Daerah Atas Bahan Galian*, (Bandung: Makalah, Seminar Nasional Pertambangan. LP-UNPAD, 1995), hlm 6

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Dengan demikian telah terjadi perubahan dalam hukum pertambangan dari konsep *Indische Mijnwet* yang mengatur bahwa hak-hak pertambangan umumnya diberikan kepada partikelir dan pemerintah hanya mengatur, membina, serta mengawasi. UU ini memberikan kewenangan pengurusan dan pengelolaan pertambangan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, berdasarkan UU ini dalam kaitannya dengan desentralisasi dan otonomi daerah, daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri bidang pertambangan batu bara. Konsekuensinya di bidang pertambangan batu bara daerah diberikan kewenangan mengatur usaha pertambangan melalui peraturan daerah.

Otonomi daerah tidak cukup diwujudkan dalam format otonomi yang seluas-luasnya.⁸ Otonomi luas juga harus terlaksana secara substantif. Di bidang pertambangan batu bara, pengaturan usaha pertambangan juga harus mengacu pada perubahan lingkungan, otonomi daerah, hak asasi manusia, serta tuntutan peningkatan peran masyarakat lokal.

Penerapan otonomi daerah merupakan konteks yang melatarbelakangi lahirnya UU Minerba No. 4 Tahun 2009.⁹ Apabila dibanding dengan UU No. 11 Tahun 1967 terdapat perubahan yang cukup signifikan,

di antaranya adalah dihapuskannya sistem Kontrak Karya (KK) bagi pengusaha pertambangan dan diganti dengan sistem IUP. Namun demikian masih terdapat berbagai kekosongan hukum dalam hal perencanaan, pengelolaan, kebijakan, dan strategi pertambangan nasional.

B. Pengelolaan Pertambangan Batu Bara Berdasarkan UU Minerba di Provinsi Jambi

Pengelolaan pertambangan batu bara berdasarkan UU No. 11 Tahun 1967 cenderung sentralistik dan tidak memberikan kewenangan yang luas kepada daerah.¹⁰ Untuk itu perlu dilakukan pembaruan penataan pengelolaan pertambangan batu bara dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.¹¹

Seiring dikeluarkan UU Minerba, pemerintah pusat diberikan amanat dan kewenangan untuk menata kembali pengelolaan pertambangan.¹² Sebagai langkah awal dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah daerah mengidentifikasi segala potensi tambang batu bara yang terdapat di wilayahnya. Namun dalam perjalanannya terjadilah 'euforia' di bidang pertambangan

8 H.M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, (Jakarta: Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm 9

9 Andrian Sutedi, op, cit, hlm 130

10 Salim HS, *Hukum Pertambangan Mineral & Batu Bara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 226.

11 Gatot Supramono, "Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia". *Jurnal Konstitusi Vol. 9, No. 3*, (November, 2012): 113.

12 Victor Imanuel Williamson Nalle, "Hak Menguasai Negara atas Minerba, Pasca Berlakunya Undang-Undang Minerba No. 4 Tahun 2009", *Jurnal Konstitusi Vol 9, No. 3* (September, 2012): 476

batu bara, di mana pemerintah daerah berlomba-lomba menerbitkan IUP dan WIUP. Kawasan hutan pun menjadi sasaran dengan dalih meningkatkan PAD daerah di Provinsi Jambi.

Berbagai permasalahan di sektor pertambangan batu bara ini merupakan salah satu konsekuensi perubahan sistem pemerintahan daerah sentralistik menjadi desentralistik,¹³ yang mengakibatkan tidak adanya kendali pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan batu bara. IUP dan WIUP yang dikeluarkan tanpa memperhatikan ketentuan hukum kehutanan dalam UU No. 41 Tahun 1999¹⁴ dan merupakan tindakan penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan pertambangan batu bara yang dilakukan oleh kepala daerah di Provinsi Jambi.

Bertolak dari permasalahan tersebut, Dirjen Minerba Kementerian ESDM melakukan penataan KP menjadi IUP di Provinsi Jambi melalui rekonsiliasi *Clear and Clean* (CnC) berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009. Namun rekonsiliasi KP menjadi IUP melalui CnC tidak akan menyelesaikan masalah dalam pengelolaan pertambangan batu bara.¹⁵ Bahkan sebaliknya, hal tersebut memunculkan persoalan baru,

sebab masyarakat lebih percaya fakta yang substantif atau kebenaran material, ketimbang formalistik administratif yang didelegasikan kepada pemerintah daerah.

Menyikapi permasalahan ini, pemerintah mengeluarkan PP No. 24 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara. Ketentuan ini memunculkan konflik di Provinsi Jambi, di mana IUP berdasarkan UU Minerba dasarnya adalah KP berdasarkan UUPP No. 11 Tahun 1967 yang dalam bentuk eksploitasi dan eksplorasi yang tersebar di sembilan kabupaten di Provinsi Jambi. Dalam kaitan ini, terjadi konflik norma atau tumpang tindih terhadap kawasan pertambangan batu bara berdasarkan UU Minerba. Dalam konteks sistem hukum Indonesia, apabila terjadi tumpang tindih seperti ini maka dikembalikan ke UU Minerba.¹⁶

Bertolak dari kerangka penegakan hukum lingkungan, sampai saat ini pengaturan perundang-undangan belum mengatur secara jelas dan tegas tentang kerusakan lingkungan dalam kegiatan pertambangan batu bara. Di samping itu, ketentuan mengenai tanggung jawab sosial perusahaan pertambangan batu bara pun masih rancu, baik terhadap biaya pemulihan maupun terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan maupun dampak yang

13 Abrar Saleng, "Resiko-resiko Dalam Eksploitasi dan Eksplorasi Pertambangan Serta Perlindungan Hukum Terhadap Para Pihak Dari Perspektif Hukum Pertambangan". *Jurnal Hukum Bisnis Vol 26, No. 2*, (Oktober 2011) : 54

14 Irfan Nur Rachman, "Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Vol. 24, No. 4*, (Oktober 2006): 387.

15 Abrar Saleng, Op, cit, hlm 58.

16 Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan.*, (Yogyakarta: UII Press 2008), hlm 134

ditimbulkan akibat eksploitasi tambang batu bara tersebut.

Kondisi ini akan memunculkan konflik antara masyarakat lokal/adat dengan para pengusaha tambang batu bara, sementara itu pemerintah berpihak kepada pemilik modal dengan dasar PAD. Konsekuensi dari eksploitasi tambang batu bara ini adalah adanya kekerasan dalam konflik antara masyarakat lokal/adat dengan penyelenggara negara dan pemilik modal yang melibatkan aparat pertahanan dan keamanan. Konflik seperti ini merupakan pelanggaran hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam batu bara. Terlebih lagi, setiap aksi protes dari masyarakat selalu berujung pada tuduhan anti-pembangunan.

Konflik tersebut disebabkan oleh lokasi tambang yang diklaim masyarakat adat sebagai tanah ulayat mereka, akhirnya sengketa lahan dengan para pemegang IUP/WIUP yang izinnnya dikeluarkan oleh para bupati sulit dihindari. Problematika hukum ini sering terjadi akibat izin WIUP dan IUP yang dikeluarkan para bupati berada di wilayah hukum masyarakat adat dan tidak melibatkan masyarakat lokal/adat terhadap izin lokasi tambang batu bara. Dalam kondisi seperti ini, posisi masyarakat adat lemah dan cenderung diperlakukan sewenang-wenang dengan berbagai kasus yang muncul di beberapa kabupaten Provinsi Jambi.

Dalam konteks ini UU Minerba telah mengatur tentang hak-hak masyarakat yang terkena dampak kerusakan lingkungan, yaitu mendapat ganti rugi jika terjadi kesalahan

dalam WIUP/IUP dan mengajukan gugatan ke pengadilan. Persoalannya, dikaitkan dengan hak-hak masyarakat, antara lain:

1. Hak masyarakat hukum adat tidak diakui. Mereka hanya memiliki dua pilihan, yaitu menerima ganti rugi atau memperkarakan ke pengadilan. Bahkan penduduk lokal beresiko dipidana satu tahun atau denda Rp. 100 juta jika menghambat kegiatan pertambangan;
2. Kawasan hutan lindung atau hutan adat terancam alih fungsinya dan/atau bisa dilaksanakan setelah ada IUP dari pemerintah.

Penegakan hukum lingkungan dalam pengelolaan pertambangan batu bara sulit diwujudkan karena kurangnya perhatian usaha pertambangan terhadap UU PPLH, khususnya dalam pelestarian lingkungan. Pelestarian lingkungan merupakan suatu upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum lingkungan.

Ketentuan ini merupakan perwujudan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup terhadap eksploitasi tambang batu bara. Untuk itu, studi kelayakan dalam tahapan kegiatan usaha pertambangan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh lokasi usaha tambang batu bara disamping kelayakan ekonomis dan teknis yang harus dilakukan untuk

memperoleh perizinannya. Dalam persyaratan perizinan¹⁷ usaha pertambangan batu bara, salah satu persyaratannya adalah persyaratan izin lingkungan.

Dalam konteks penegakan hukum lingkungan Abrar Saleng mengatakan, kegiatan pertambangan dan lingkungan adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Bahkan kritikan Abrar Saleng diungkapkannya “tidak kegiatan pertambangan tanpa pengrusakan / pencemaran lingkungan.¹⁸ Meskipun kedua hal tersebut tidak dapat dipisahkan karena keterkaitannya (*interdependency*) tetapi pengaturannya tetap terpisahkan dan bahkan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Sementara itu Gatot Supramono mengatakan hukum pertambangan bertitiktolak pada eksploitasi, sementara hukum lingkungan berorientasi pada pelestarian lingkungan. Ketentuan ini terlihat bertentangan, tetapi ditinjau dari aspek hukum terlihat satu kesatuan yang mengatur lingkungan hidup terhadap perusahaan pertambangan.¹⁹ Sebagai peraturan bersifat imperatif, ketentuan ini yang mewajibkan perusahaan memiliki izin lingkungan.²⁰

Sementara itu, pemerintah pusat dalam konteks ini Dirjen Minerba, tidak mampu mengatasi persoalan ini dengan alasan bahwa semua itu adalah domain pemerintah

daerah. Padahal pemerintah pusat mempunyai kewajiban untuk mengoreksi tumpang-tindih lahan yang semakin mengkhawatirkan terhadap kondisi lingkungan dan ekosistemnya. Akibatnya, terjadinya beberapa kasus lingkungan terhadap tambang batu bara sulit dielakkan, seperti kasus pencemaran lingkungan dan kasus tenggelamnya seseorang di bekas galian tambang batu bara sebagaimana dijelaskan di atas.

C. Konsep Pengelolaan Pertambangan Batu Bara dalam Perspektif Otonomi Daerah di Provinsi Jambi

Dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terjadilah perubahan yang cukup signifikan dalam pengelolaan pertambangan batu bara di Provinsi Jambi. Berdasarkan UU tersebut, pemerintahan kabupaten tidak mempunyai kewenangan lagi bidang IUP/WIUP batu bara setelah berlakunya Perpu No. 2 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Konsekuensinya, semua kegiatan bidang pengelolaan pertambangan batu bara berdasarkan IUP/WIUP yang sebelumnya kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sekarang dimiliki oleh gubernur dan pemerintah pusat.

Sementara otonomi daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus

17 Perizinan memiliki fungsi preventif dalam arti instrumen untuk pencegahan terjadinya masalah-masalah akibat kegiatan usaha. Dalam konteks hukum lingkungan perizinan berada dalam wilayah hukum lingkungan administratif. Takdir Rahmadi, Op, cit, hlm 105

18 Abrar Saleng, Hukum Pertambanganop, cit hlm 111

19 *Ibid.*, hlm 112

20 Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2012, hlm 20.

sendiri urusan pemerintahan. Selain itu dapat juga dimaknai sebagai kebebasan dan kemendirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagai urusan pemerintahan dan menjadi tanggung jawab satuan pemerintahan yang lebih rendah, hal inilah merupakan hakekat otonomi.²¹

Pasca berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 dan berkaitan dengan UU Minerba, kewenangan perizinan usaha pertambangan batu bara bertumpu pada pemerintah pusat dan provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (3) huruf (d). Berdasarkan ketentuan tersebut, penggunaan sumber daya alam lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah Provinsi. Tindak lanjut dari ketentuan ini, pemerintah mengeluarkan Perpu No. 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu, kabupaten/kota tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menerbitkan IUP Batu Bara dan kewenangan tersebut sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah Provinsi dan/atau pemerintah pusat.

Oleh karena itu, persoalan penegakan hukum lingkungan dapat diwujudkan di Provinsi Jambi dengan melakukan terobosan, antara lain :

1. Membentuk struktur satuan kerja perangkat daerah pada dinas pertambangan;

2. Menyusun kewenangan peraturan daerah yang berhubungan dengan pertambangan batu bara; dan
3. Evaluasi IUP/WIUP termasuk IPR sesuai dengan kewenangan pemerintah Provinsi.

Dalam konteks kebijakan tentang Minerba, terobosan yang dapat dilakukan antara lain:

1. Meletakkan daerah provinsi sebagai posisi penting dalam pengelolaan pertambangan batu bara;
2. Penguatan kelembagaan masyarakat adat dalam prakasa lokal mendesain kebijakan;
3. Membangun hubungan interdependensi antar daerah kabupaten; dan
4. Membangun pengelolaan pertambangan batu bara berdasarkan asas keadilan.

Dengan demikian pelaksanaan otonomi daerah dalam pengelolaan sumber daya alam batu bara, diperlukan kesiapan dari masing-masing tingkatan pemerintahan dalam menyikapi pelaksanaan otonomi daerah.²² Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, pemerintah pusat juga dapat mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah provinsi untuk melakukan pengawasan.²³ Ketentuan ini didasarkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, pengawasan hendaknya benar-benar mewujudkan asas keadilan dalam penegakan hukum lingkungan.

21 Martha Pigome, *Op, cit*, hlm 217

22 Effendi, "Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pada Era Otonomi Daerah di Aceh", *Jurnal Yustisia Edesi* 89, (Mei –Agustus 2014): 108

23 Franky Butar-Butar, "Penegakan Hukum Lingkungan Bidang Pertambangan", *Jurnal Yuridika Vol 25, No. 2*, (Mei-Agustus 2010): 199

Di Provinsi Jambi, diskriminasi terhadap masyarakat adat kerap terjadi. Adanya pengaturan tentang penggunaan hak atas tanah untuk kegiatan usaha pertambangan seharusnya menjadi bentuk konkret penghormatan atas hak-hak masyarakat setempat atau hak ulayat/adat yang selama ini cenderung diabaikan. Dalam kegiatan eksploitasi tambang batu bara, masyarakat adat justru lebih layak mendapat penghormatan dan perlindungan karena masyarakat adat hidupnya bergantung pada alam, sehingga mereka punya pranata hukum untuk mengelola alam secara baik, dan mereka punya kearifan lokal yang sejalan dengan pelestarian sumber daya alam.

Di Provinsi Jambi banyak terjadi penyimpangan dari hal ini, misalnya tidak ada permintaan persetujuan masyarakat adat atas kegiatan galian tambang batu bara di lokasi tambang batu bara. Bahkan pemegang IUP/WIUP batu bara langsung melakukan kegiatan galian tambang batu bara tanpa persetujuan masyarakat lokal/adat di lokasi tambang tersebut. Kondisi seperti ini mencederai hak atas tanah masyarakat adat dengan dalih meningkatkan devisa negara dan PAD.

Efektivitas penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto terdiri atas lima komponen yaitu: (1) substansi hukum; (2) aparat penegakan hukum; (3) sarana dan/atau prasarana; (4) budaya hukum masyarakat; dan (5) kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, dalam mewujudkan konsep pengelolaan pertambangan berasaskan keadilan,

penegakan hukum lingkungan juga perlu dilakukan melalui penguatan kelembagaan masyarakat adat/lokal. Konsep ini sangat penting dan harus mendapat perhatian dari pemerintah dan aparat penegak hukum agar tidak ada diskriminasi terhadap masyarakat adat dalam penegakan hukum.

Untuk itu penerapan penegakan hukum lingkungan bidang usaha tambang batu bara dapat dilakukan melalui penguatan kelembagaan masyarakat adat yang akan disesuaikan dengan ketentuan hukum adat masyarakat setempat melalui izin kepala adat dan/atau masyarakat adat. Hal ini memiliki dasar konstitusional yakni Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945.

Ketentuan tersebut dapat menjadi acuan dalam penegakan hukum lingkungan terhadap pengelolaan pertambangan batu bara dalam perspektif otonomi daerah. Konstitusi dalam hal ini pun memberi ruang bagi hukum adat yang perlu dijadikan sebagai sumber hukum dan pedoman hidup bermasyarakat. Sehingga dengan adanya pengakuan terhadap masyarakat adat/lokal ini, seyogyanya pembentukan peraturan perundang-undangan nasional maupun daerah terutama yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dapat menguatkan kelembagaan masyarakat adat dan menjadikan hukum adat sebagai sumber hukum dalam kerangka penegakan hukum lingkungan dalam pengelolaan pertambangan batu bara pasca otonomi daerah di Provinsi Jambi.

Simpulan

Pengelolaan pertambangan batu bara di Indonesia dipengaruhi oleh sistem politik hukum pertambangan sebelum dan sesudah Indonesia merdeka. Sebelum Indonesia merdeka, pengelolaan usaha pertambangan di Indonesia diatur dengan *Indische Minjwet*. Kemudian di era Orde Baru berlaku UUPP No. 11 Tahun 1967. Pada masa berlakunya UUPP 1967 pengelolaan pertambangan batu bara terlihat bersifat sentralistik sehingga tidak memberikan kewenangan kepada daerah. Dengan adanya Reformasi, terjadilah perubahan pengelolaan pertambangan batu bara yang cukup signifikan. Perubahan tersebut yakni dalam hal paradigma pengelolaan pertambangan batu bara berdasarkan sistem otonomi daerah yang mempengaruhi penegakan hukum lingkungan. Konsekuensinya, dalam konteks pemerintahan daerah, terjadi tumpang tindih pengaturan antara UU Minerba dan UU PPLH yang menimbulkan konflik norma dalam sistem penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Di Provinsi Jambi, penegakan hukum lingkungan bidang usaha tambang batu bara sulit diwujudkan akibat perubahan hukum pemerintahan daerah ini.

Dengan adanya pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah bidang usaha pertambangan batu bara, penegakan hukum lingkungan semestinya dapat dilakukan melalui pengawasan, baik pengawasan

represif maupun preventif melalui instrumen hukum administrasi, hukum pidana, dan hukum perdata. Dengan demikian untuk mewujudkan penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan melalui pengawasan, baik oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota agar dapat dilakukan tindakan terhadap pelaku perusak lingkungan tambang batu bara di Provinsi Jambi.

Penegakan hukum lingkungan bidang tambang batu bara ini kompleks karena dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain: (1) faktor yuridis normatif, yakni adanya kekaburan norma hukum dalam penerapan penegakan hukum lingkungan bidang tambang batu bara di Provinsi Jambi; dan (ii) faktor aparat penegak hukum, artinya aparat penegak hukum diskriminatif dalam penegakan hukum (*law enforcement*) lingkungan bidang tambang batu bara; dan (iii) faktor yang bersifat yuridis sosiologis, arti menyangkut pertimbangan yang mempengaruhi fungsi penegak hukum terhadap pelanggaran bidang usaha tambang batu bara di samping fungsi dan budaya aparat penegak hukum yang menyebabkan belum efektifnya dalam penegakan hukum lingkungan Provinsi Jambi. Dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, diharapkan akan terwujud konsep keadilan dalam penegakan hukum lingkungan terhadap pelaku perusak lingkungan dalam pengelolaan pertambangan batu bara di Provinsi Jambi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- E. Utrech. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, 1990.
- HS, Salim. *Hukum Pertambangan Mineral & Batu bara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012
- Rahmadi, Takdir. *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Depok: Radja Grafindo Indonesia, 2012.
- Saleng, Abrar. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press, 2004
- Sutedi, Adrian. *Hukum Pertambangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012

Jurnal

- Arizona, Yance. “Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam”. *Jurnal Konstitusi Vol 9, No. 1*, (Maret, 2012): 128
- Butar-Butar, Franky. “Penegakan Hukum Lingkungan Bidang Pertambangan”. *Jurnal Yuridika Vol 25, No. 2*, (Mei-Agustus, 2010): 199
- Effendi. “Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pada Era Otonomi Daerah di Aceh”. *Jurnal Yustisia Edesi 89*, (Mei –Agustus, 2014): 108
- Fadjar, A. Mukthi. “Pasal 33 UUD 1945, Hak Azazi Manusia dan Undang-Undang Sumber Daya Alam”. *Jurnal Konstitusi Vol 2, No. 2* (September 2012): 77
- Ismi, Hayatul. “Pengelolaan Sumber Daya Alam Mineral dan Batu bara”. *Jurnal Ilmu Hukum Vol 4, No. 2*, (Februari-

Juli, 2011): 242

- Pigome, Martha. “Politik Hukum Pertambangan Indonesia dan Pengaruhnya Pada Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah”. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Vol 40, No. 2*, (April, 2011): 216-219
- Puluhulawa, Fenty U. “Pengawasan Sebagai Instrumen Penegakan Hukum Pada Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu bara”. *Jurnal Dinamika Hukum Vol 11, No. 2*, (September, 2011): 36
- Rahman, Irfan Nur. “Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945”. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Vol 2, No.4* (Mei, 2009): 387
- Redi, Ahmad. “Dinamika Kosepsi Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam”. *Jurnal Konstitusi RI Vol 12, No. 2*. (Mei 2015): 407
- Saleng, Abrar. “Resiko-resiko Dalam Eksploitasi dan Eksplorasi Pertambangan Serta Perlindungan Hukum Terhadap Para Pihak Dari Perspektif Hukum Pertambangan”. *Jurnal Hukum Bisnis Vol. 26, No. 2*, (September, 2011): 54
- Supramono, Gatot. “Hukum Pertambangan Mineral dan Batu bara di Indonesia”. *Jurnal Konstitusi Vol 9, No. 3*, (November, 2012) : 113

Makalah

Bagir Manan, “Aspek Hukum Penguasaan Daerah Atas Bahan Galian”. *Makalah, Seminar Nasional Pertambangan. LP-UNPAD, (Mei, 1995) : 6*