

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

1. Dasar filosofis

Undang Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3), menyebutkan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dari rumusan pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 tersebut secara tersurat dengan jelas dapat diketahui bahwa kekayaan alam berupa a) “Bumi”, dalam hal ini lahan untuk permukaan bumi, termasuk juga badan bumi; b) “air”, dalam hal ini air dipermukaan dan air bawah tanah; c) “kekayaan alam yang terkandung dalam perut bumi” dalam hal ini adalah bahan galian tambang; kesemuanya ini “dikuasai” oleh negara. Pengertian “dikuasai” oleh Negara bermakna secara tegas bahwa negara sebagai organisasi bangsa Indonesia tidak diberikan hak Kepemilikan Bahan Galian, tetapi hanya diberikan “hak penguasaan” yang dalam Peraturan pertambangan dijabarkan sebagai “Kuasa Pertambangan”.¹

¹ Sumber : *Tim Kompilasi Bidang Hukum Kontrak Karya*, BPHN - Departemen Kehakiman dan HAM RI, Tahun 2002.

2. Dasar Sosiologis

a. Dalam investasi pertambangan, baik investor maupun masyarakat adalah penyandang risiko. Risiko yang dihadapi oleh investor adalah risiko usaha dalam bentuk berbagai ancaman terhadap pengembalian investasi, sedang risiko yang dihadapi masyarakat adalah ancaman terhadap keberlanjutan hidup baik dalam bentuk gangguan kesehatan dan keamanan maupun ancaman keberlanjutan kehidupan sosial dan budaya. Untuk mengurangi risiko tersebut khususnya yang dihadapi masyarakat maka intensitas keterlibatan masyarakat perlu dipertimbangkan, setidaknya dapat dilakukan secara : informative (diberi tahu), konsultatif (diminta pendapatnya) dan partisipatif (ikut serta).²

b. Pengembangan community development.

Program pengembangan masyarakat (*community development – CD*) dilakukan hampir seluruh perusahaan tambang skala menengah dan besar, bahkan hampir di semua perusahaan membentuk unit CD untuk merespons kebutuhan masyarakat di daerah. Terdapat beberapa permasalahan CD yaitu :

² Sumber : Agenda 21 Sektoral, Agenda Pertambangan untuk Pengembangan Kualitas Hidup Secara Berkelanjutan.

1. Keterlibatan lembaga masyarakat seperti pemuka masyarakat, dan Daerah masih terbatas dalam perencanaan dan pelaksanaan CD. Padahal yang menyangkut masyarakat menjadi domain tanggung jawab pemerintah sedangkan perusahaan hanya menunjang dari sisi finansial dan pengalaman.
2. Minimnya keterlibatan pemerintah/daerah mengakibatkan perusahaan pada posisi yang selalu dituntut tanggung jawabnya dalam program CD dan keberhasilannya, yang sebenarnya diluar kapasitas perusahaan.
3. CD masih bersifat "*charity*" atau kegiatan amal (kemanusiaan).

3. Dasar Yuridis

- a. Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".
- b. Pasal 18 UUD Tahun 1945 : Pembagian Daerah.
- c. Pasal 30 Undang Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Pokok Pertambangan.

d. Kewajiban reklamasi pada hakikatnya adalah kewajiban pelestarian lingkungan hidup bagi setiap usaha pertambangan.

e. Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- Pasal 15 ayat (1)

Setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup.

- Pasal 18 ayat (1)

Setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan.

4. Dasar Psikopolitik Masyarakat

a. Yang dimaksud psikopolitik adalah suatu kondisi nyata di dalam masyarakat tentang tingkat penerimaan (acceptance) atau tingkat penolakan (resistance) terhadap suatu peraturan perundang-undangan apabila telah memenuhi kebutuhan masyarakat yang dalam pembuatannya turut mengikutsertakan masyarakat.

b. Resistensi terhadap penataan hukum mengenai pertambangan banyak dari kalangan “masyarakat”, untuk itu upaya yang diperlukan adalah melibatkan “masyarakat” dalam pembentukannya.

c. RPP ini nantinya dapat membuktikan bahwa sebenarnya apa-apa yang diatur didalamnya adalah dalam rangka melindungi “masyarakat” maupun lingkungan.

B. Dasar Pemikiran/Urgensi Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan

1. Sumber daya alam pertambangan (bahan galian) tidak tak terbatas, baik dari segi kualitasnya maupun kuantitasnya. Pada waktu sekarang ini, kegiatan pertambangan semakin pesat dan hasilnya pun makin dirasakan manfaatnya, sedangkan aspek penataan, pemeliharaan, pemulihan dan perlindungan lingkungan ***masih kurang mendapat perhatian***. Upaya pemanfaatan melalui perusahaan atau pengelolaan bahan galian, harus terkandung pula didalamnya aspek-aspek pemulihan dan perlindungan lingkungan hidup secara menyeluruh dan terpadu.
2. Perusahaan pertambangan karena sifat kegiatannya pada dasarnya selalu menimbulkan perubahan pada alam lingkungannya. Usaha pertambangan selalu diasosiasikan dengan kegiatan menggali, mengeruk, mengupas dan membongkar, artinya tiada usaha pertambangan tanpa risiko pengubahan lingkungan. Karena itu setiap

pengusahaan pertambangan sebelum mulai aktifitasnya terlebih dahulu dilakukan AMDAL.³

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

1. Bahwa Badan Pembinaan Hukum Nasional bermaksud melakukan kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan tentang Rancangan Peraturan Pemerintah Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan :
 - a. Mengungkapkan latar belakang mengenai perlunya suatu pengaturan yang berkaitan dengan masalah penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan serta perlunya pembinaan dan pengawasan pertambangan.
 - b. Menentukan langkah-langkah lebih lanjut yang perlu diambil dengan menyiapkan pokok-pokok pikiran sebagai bahan penyusunan peraturan perundang-undangan tentang penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan.

³ Abrar Saleng, Hukum Pertambangan, Jogjakarta : UII Press, tahun 2004.

2. Dengan Naskah Akademik ini bertujuan untuk :
 - a. Menyiapkan bahan acuan bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan sesuai dengan saran, pendapat dan masukan-masukan dari berbagai pihak mengenai penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan.
 - b. Mengajukan rekomendasi bagi terwujudnya suatu landasan hukum yang secara teknis mengatur tentang penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan.

D. Metode Pendekatan

Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut di atas, maka ditempuh pendekatan-pendekatan sebagai berikut :

1. Studi kepustakaan dengan mempelajari literatur-literatur baik peraturan perundang-undangan maupun hasil-hasil kajian bahan-bahan referensi lainnya.
2. Mengidentifikasi permasalahan yang timbul dalam kaitannya dengan penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan.

E. Organisasi

Ketua : DR.IBR.Supancana, SH.MH.

Sekretaris : Sukesti Iriani, SH.MH.

Anggota : 1. DR.Ir. Binarko Santoso.

2. Tri Hayati, SH.MH.

3. Yusmid AP, SH.

4. Ainur Rasyid, SH

5. Javelina Punuh, SH

6. Artiningsih, SH

7. Melok Karyandani, SH

Asisten : 1. Tati Setiati, S.Sos

2. Wiwin Mardiani, SE

Pengetik : 1. Wagino

2. Syahriah

BAB II

KONSEPSI DAN ANALISIS HUKUM POSITIF YANG TERKAIT DENGAN PENUTUPAN DAN REKLAMASI TAMBANG SERTA PASCA PERTAMBANGAN

A. Kerangka Konseptual tentang Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan

1. Istilah

- a. Pengertian tambang (dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia) salah satunya adalah lambang (cebakan, parit, lubang di dalam tanah) tempat menggali (mengambil) hasil dari dalam bumi berupa bijih, logam batubara dan sebagainya.
- b. Menambang adalah menggali (mengambil) barang tambang dari dalam tanah.
- c. Pertambangan adalah urusan (pekerjaan dan sebagainya) yang berkenaan dengan tambang.
- d. Penambangan adalah proses, cara, perbuatan menambang.

2. Kegiatan Pertambangan

Kegiatan Pertambangan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh baik perorangan maupun badan usaha dalam rangka mengetahui, meneliti dan mendapatkan bahan galian dimulai dari Surat Keterangan

Izin Peninjauan (SKIP), Surat Izin Peninjauan Pendahuluan (SIPP), Penyelidikan Umum, Eksplorasi, Studi Kelayakan termasuk studi AMDAL/ORL-OPL, Sistem penambangan dan sebagainya, konstruksi eksploitasi, pengolahan/ pemurnian, pengangkutan dan penjualan.

Perusahaan di bidang pertambangan ini sangat dipengaruhi oleh modal, tenaga ahli, deposit yang tersedia, kadar yang diperoleh, harga jualnya, pemasarannya.

Untuk mendapatkan bahan galian dari dalam bumi ada beberapa system/cara penambangan yang digunakan tergantung dari karakteristik bahan galian yang akan ditambang. Garis besar sistem penambangan di bagi dua yaitu bawah tanah dan tambang terbuka.

Kegiatan penambangan ini ada yang berskala besar, menengah dan kecil, dengan demikian dilihat dari cara/sistem penambangan ini besar sekali pengaruhnya terhadap lahan yang dibuka serta dampak yang akan terjadi.

Kegiatan penambangan ini ada yang langsung dan tidak langsung dalam mendapatkan bahan galian dan memanfaatkannya.

Kegiatan Langsung : seperti pada front pertambangan dalam, tailing, pabrik pengolahan dan sebagainya.

Kegiatan Tidak Langsung (penunjang): seperti perumahan, pelabuhan, jalan-jalan dan lain sebagainya.

Kegiatan pertambangan ini apabila telah berakhir seluruh atau sebagiannya yang dilakukan oleh perorangan atau badan usaha dan dinyatakan selesai, maka dengan sendirinya hubungan hukum antara pemerintah/pemberi izin dengan pelaku usaha juga akan berakhir. Oleh karena itu perlu diatur atau dilegalkan secara hukum agar pelaku usaha dapat bertanggungjawab apabila terjadi akibat yang fatal dan dikemudian hari terutama penanganan limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3). Disamping itu, bila perlu diatur kewajiban pelaku usaha dalam pengembangan wilayah yang dikenal dengan istilah *Community Development* kegiatan pertambangan.

3. Penutupan Tambang

Secara umum pengertian penutupan tambang adalah penghentian seluruh kegiatan yang berhubungan dengan kegiatan penambangan yang mengambil bahan galian dari dalam bumi seperti bijih, logam, batubara dan sebagainya.

Penutupan tambang ini dapat dilakukan dengan hanya sebagian atau seluruh mining area (wilayah pertambangan), pada penutupan

sebagian disebabkan karena wilayah penambangan sudah selesai ditambang dan sudah tidak diperlukan lagi, dan dapat dikembalikan kepada negara atau kepada yang berhak atas tanah/kebun tersebut. Untuk itu, wilayah tersebut harus di reklamasi. Dalam hal wilayah dimaksud tidak dikembalikan kepada negara atau kepada yang berhak, maka wilayah tersebut tidak harus direklamasi karena akan mengganggu kepentingan umum atau kinerja perusahaan dan apabila wilayah tersebut dikembalikan, maka wilayah tersebut dalam tahapan Pasca pertambangan agar dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Pada waktu penutupan tambang, harus diselesaikan kewajiban-kewajiban para pelaku usaha sebagaimana yang telah ditetapkan dan sebelum kewajiban-kewajiban tersebut selesai, pelaku usaha dilarang melakukan likuidasi terhadap perusahaan tersebut.

Dalam hal perusahaan melakukan penutupan tambang secara keseluruhan, perlu adanya jaminan untuk menyelesaikan kewajiban-kewajiban atau reklamasi terhadap wilayah pertambangan (mining area) dan apabila hanya sebagian wilayah yang masih aktif perlu ditinjau kembali mengenai uang jaminan ini, yang penting adanya pengawasan yang intensif dari pemerintah atau instansi yang berwenang memberi izin usaha pertambangan.

Disamping hal tersebut di atas, dalam penutupan tambang ini, yang utama adalah menata yang langsung berhubungan dengan penambangan.

4. Reklamasi

Berdasarkan ketentuan yang ada sekarang, pengertian Reklamasi adalah kegiatan yang bertujuan memperbaiki atau menata kegunaan lahan yang terganggu sebagai akibat kegiatan usaha pertambangan murni agar dapat berfungsi dan berdaya guna sesuai peruntukannya.

Supaya kegiatan Reklamasi ini dapat berjalan sebagaimana mestinya, pemerintah mewajibkan jaminan reklamasi, jaminan ini diatur apabila pelaku usaha tidak melaksanakannya dalam pengertian pelaku usaha secara diam-diam mengingkari/menghentikan kegiatan usahanya tanpa sepengetahuan pemerintah/pemberi izin.

Jaminan reklamasi adalah dana yang disediakan oleh perusahaan pertambangan sebagai uang jaminan untuk melakukan reklamasi di bidang pertambangan umum.

Sebagaimana telah ditegaskan bahwa reklamasi hanya terbatas pada lahan yang dipergunakan untuk kegiatan pertambangan. Lahan Pertambangan ini dapat kita bedakan menjadi dua yaitu ; Lahan yang

digunakan secara langsung untuk kegiatan pertambangan dan Lahan yang digunakan sebagai penunjang untuk melakukan penambangan.

Dalam rencana reklamasi pada penyusunan studi kelayakan harus diuraikan secara jelas lahan yang akan direklamasi, karena tidak semua tanah yang digunakan untuk kegiatan penambangan akan direklamasi, seperti jalan-jalan tambang, kemungkinan dapat dipergunakan oleh masyarakat setempat, dll.

Disamping itu, harus ditegaskan dalam rencana reklamasi, berapa lama waktu yang diperlukan hingga akhir penambangan/penutupan tambang, siapa yang bertanggung jawab, mengingat reklamasi ini dapat dilakukan pada saat bersamaan dengan pelaksanaan (sebagian wilayah) penambangan, atau pada akhir penambangan. Pada saat ini, jaminan reklamasi diminta sebelum penambangan dilakukan, karena pelaksanaan reklamasi dapat dilakukan pada waktu bersamaan dengan kegiatan penambangan, sedangkan waktu umur tambang masih panjang dan perlu ditinjau kembali mengenai uang jaminan reklamasi, karena pelaku usaha dikhawatirkan tidak aktif melakukannya, sebaiknya ditingkatkan pengawasannya, karena reklamasi merupakan kewajiban perusahaan yang harus dipenuhi.

Perlu adanya koordinasi dengan Departemen Kehutanan mengenai reklamasi ini, karena Departemen Kehutanan mempunyai ketentuan tersendiri.

Perlu dipertegas dalam Peraturan Pemerintah yang akan disusun nantinya mengenai kewajiban reklamasi yang ditetapkan Departemen Kehutanan dengan reklamasi yang dicantumkan dalam studi kelayakan yang telah disetujui.

Dibidang kehutanan, ada ketentuan yang menyebutkan bahwa terhadap wilayah pinjam pakai umumnya berada di daerah diluar mining area atau ditempat lain terhadap wilayah tersebut perlu direboisasi.

Melalui usaha, dalam hal ini dibebankan biaya yang sangat besar, hal ini tidak dalam bidang usaha pertambangan.

5. Pasca pertambangan

Pasca pertambangan secara leterlijk/harfiah sebagaimana dijelaskan pada uraian terdahulu berarti sesudah pelaksanaan tambang yaitu suatu keadaan/tahap dimana sesudah pengambilan bahan galian dari dalam bumi. Sedangkan yang dimaksudkan di sini adalah sesudah tahap pertambangan, kalau hanya sesudah penambangan

pengertiannya sangat sempit, pengertian semacam ini hampir sama dengan pengertian penutupan tambang. Namun dalam pengertian pasca pertambangan ini lebih dititikbertakan pada suatu keadaan/tahap dimana wilayah pertambangan (mining area) sudah bebas dari penguasaan dari pemberi izin jadi sudah tidak ada hubungan hukum lagi dengan pelaku usaha karena itu untuk keperluan di luar perizinan diperlukan hubungan baru dengan bekas pelaku usaha.

Sebagai contoh pada usaha pertambangan dalam pelaksanaannya memberikan air bersih kepada masyarakat yang dipindahkan dari lokasi desanya, setelah selesai kegiatan penambangan dan pelaku usaha telah melikuidasi perusahaannya, maka menimbulkan pertanyaan siapa yang bertanggung jawab untuk memberi air bersih atau pun yang lainnya. Untuk mengatasi permasalahan ini, perlu adanya pengaturan, yang jika bentuknya Peraturan Pemerintah maka dalam studi kelayakan perlu dimuat/ditetapkan bagaimana cara menyelesaikannya.

Kesimpulannya bahwa masalah pasca pertambangan ini perlu ditinjau kembali pengertiannya dan harus ditetapkan dalam studi kelayakan dan harus disetujui terlebih dahulu dari pihak yang berwenang.

B. Inventarisasi dan Analisis terhadap Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan

1. UNDANG UNDANG DASAR TAHUN 1945

Pasal 33 ayat (1) :

“Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”.

Pasal 33 ayat (2) :

“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”.

Pasal 33 ayat (3) :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dapat terbaca, bahwa Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 mengatur tentang model usaha bersama dan asas kekeluargaan dalam mengelola perekonomian, sedangkan kedua ayat lainnya mengatur asas dan lembaga hukum tentang penguasaan oleh Negara yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara atau yang menguasai hajat hidup

orang banyak (Pasal 33 ayat (2) UUD 1945), maupun atas penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945).

Penjelasan yang ditemukan dalam UUD 1945 merumuskan sebagai berikut :

"Dalam Pasal 33 itu tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi", "Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak, boleh ada dalam tangan orang perorangan ", "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan

dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (Berita Negara Tahun II No.7 Tahun 1946).

Karena itu perlu dipertimbangkan kembali, apakah rujukan yang terdapat dalam Konsideran Menimbang Huruf (a), Konsideran Mengingat angka (1) dan Penjelasan Pokok Pikiran huruf (B.1) hanya atas Ayat (3) Pasal 33 atau harus atas seluruh Pasal 33 UUD 1945.

Oleh karena itu, penafsiran terhadap penguasaan oleh negara atas kekayaan alam, atau atas sumber daya alam lain *selain tanah*, masih perlu dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan tersendiri, di dalam atau di luar Undang-Undang Pokok Agraria. Sebagai alternatif, dapat misalnya dirumuskan bahwa penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dan air oleh Negara, boleh juga berarti pemilikan oleh Negara, yaitu pada saat kekayaan alam termaksud sudah beralih rincian hak-hak masyarakat Hukum Adat di dalam memungut hasil hutan, dalam mengelola hutan dan dalam mendapatkan pemberdayaan untuk kesejahteraan.

Sekalipun kriteria yang digunakan oleh UNDANG UNDANG KEHUTANAN, masih kriteria yang sama dengan ketentuan dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (1960), yaitu sepanjang masyarakat Hukum Adat itu "dalam kenyataannya masih ada dan

diakui", akan tetapi UNDANG UNDANG KEHUTANAN telah mensyaratkan penguasaan pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat itu, ke dalam bentuk suatu Peraturan Daerah.

2. UUPA (Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria)

Ketentuan UU No. 11 Tahun 1967 dengan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

a. Dalam penafsiran tentang "penguasaan oleh negara"

Terdapat penafsiran lain, yang digunakan dalam penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria bahwa " dikuasai " itu bukan "dimiliki".⁴ Penafsiran ini memang dapat diperlakukan untuk pengaturan atas bidang tanah. Tetapi untuk "kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, dan air", memerlukan penjelasan lebih lanjut.

Sepanjang mengenai "kekayaan alam" yang terkandung di dalam bumi/air seperti pertambangan, tafsiran "tidak dimiliki" hanya dapat dipahami, apabila barang tambangnya itu masih merupakan bongkahan atau bahan yang belum digali (cadangan). Tetapi

⁴ Lihat Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

apabila barang tambang, termasuk minyak dan gas bumi, atau energi gas alam, maka begitu sudah tergali dan telah menjelma menjadi barang/bergerak yang sudah mempunyai nilai ekonomis, maka perlu ada penegasan mengenai kedudukan dan pemilikinya.

Karena segera setelah berbentuk jenis barang tambang dan siap untuk dijual, maka kepemilikan sudah harus ditetapkan.

b. Tentang pengakuan atas Hak Ulayat.

Salah satu pasal dalam Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa keberadaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari hukum adat (vide pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960) masih dapat diakui.

Dalam pelaksanaan izin pertambangan Hak Ulayat yang masih ada dan diakui tersebut sering menjadi hambatan-hambatan di lapangan.

Pasal 3 UUPA adalah sebagai berikut :

"Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang

berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Pasal 4

ayat (1) : Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Ayat (2) : Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Berkaitan dengan penyediaan tanah untuk sarana pertambangan, dalam hal pemegang hak atas tanah (hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan hak lainnya) tidak bersedia menyerahkan tanahnya untuk pertambangan, maka para

pemegang izin pertambangan/kuasa pertambangan mengalami hambatan, karena masyarakat itu sangat mempertahankan haknya sehingga menghalangi kepentingan nasional yang lebih luas.

Karena kedudukan hak-hak atas tanah sederajat dengan Kuasa atau Surat Izin Pertambangan. Maka dapat saja terjadi bahwa pihak pemegang Hak Atas Tanah, tidak menyetujui atau menolak menyerahkan atau melepaskan tanahnya untuk kepentingan pertambangan.

Karenanya, selain pemberitahuan terbitnya SIP(U), perlu dilakukan upaya musyawarah untuk persoalan pelepasan hak dan ganti rugi atau harga pembebasan.

c. Pernyataan mengenai Penggalian Kekayaan Alam

Pasal 8 UU No. 5 tahun 1960, merumuskan bahwa :

"Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa".

Penjelasan Pasal 8, berbunyi sebagai berikut :

Karena menurut ketentuan dalam pasal 4 ayat 2 atas tanah itu hanya memberi hak atas tanah permukaan bumi saja, maka

wewenang yang bersumber dari padanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa. Oleh karena itu maka pengambilan kekayaan yang dimaksudkan itu memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya.

Kesimpulan

Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) menimbulkan keterkaitan ganda, satu pihak memberikan dukungan peluang, tetapi dilain pihak memunculkan kendala bagi UU Pertambangan.

UUPA sebagai pendukung adalah dalam perumusan tafsiran otentik mengenai : "penguasaan oleh negara" yang ditentukan dalam Pasal 33 UUD 1945.

Pasal 2 dan Pasal 8 UUPA yang memerintahkan untuk mengupayakan sendiri pengambilan bahan pertambangan. UUPA sebagai kendala, muncul karena penafsiran bahwa di kuasai "tidak berarti dimiliki", (penjelasan umum angka I UUPA), pengakuan Hak ulayat (Pasal 3 UUPA) dan kedudukan sederajat Hak Atas Tanah (Pasal 40), walaupun sudah diberikan hak untuk mengelola oleh Pemerintah maupun Pemerintah daerah, tetap mempunyai kewajiban yang diatur

oleh Peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup khususnya mengenai Reklamasi dan Pasca pertambangan.

3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Pasal 19 Undang-undang ini, berbunyi sebagai berikut:

“Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam (cagar alam dan suaka margasatwa)”.

Kaitan UU No. 1 Tahun 1967 dengan UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya adalah sebagai berikut :

Dalam UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya menentukan bahwa setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan kerusakan terhadap keutuhan kawasan suaka alam (cagar alam dan suaka marga satwa), kecuali untuk kepentingan penelitian dan pengembangan ilmu

pengetahuan, pendidikan dan kegiatan lain yang menunjang budi daya.⁵

Larangan seperti itu terdapat juga pada kawasan pelestarian alam (taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam) dengan pengecualian terhadap kegiatan seperti penelitian-penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budi daya dan wisata alam, yang dilakukan tanpa mengurangi fungsi pokok masing-masing kawasan.⁶

Ketentuan yang memberikan pengecualian dimaksud terhadap beberapa kegiatan sangat terbatas, itupun yang ada hubungan dengan hutan dan tidak termasuk kegiatan di bidang pertambangan. Akibatnya dalam kawasan yang ditetapkan berdasarkan UU tersebut tidak dapat diketahui adanya cadangan mineral atau kemungkinan mengandung potensi mineral yang mempunyai nilai ekonomis tinggi. Padahal dewasa ini telah ada teknologi canggih yang dapat mendeteksi/mengeksplorasi dan kemudian mengembangkan eksploitasinya tanpa merusak kawasan tersebut.

⁵ Lihat Pasal 17 ayat (1) dan (2) dan Pasal 19 ayat (1), UU No. 5 Tahun 1960.

⁶ Lihat pasal 31 ayat 1 dan 2 dan pasal 33 ayat 1, 2 dan 3 UU No. 5 tahun 1960

4. Undang-undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Jo. Undang-undang 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 :

“Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah”.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi:⁷

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan”.⁸ Yang dimaksud

⁷ Lihat Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004

⁸ Lihat Pasal 11 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, berikut Penjelasan.

dengan “kriteria eksternalitas” dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Yang dimaksud dengan “kriteria akuntabilitas” dalam ketentuan ini adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Yang dimaksud dengan “kriteria efisiensi” dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh”.

Pasal 14 huruf c UU No. 33 Tahun 2004 :

“Penerimaan Pertambangan Umum yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah”.

Dari ketentuan diatas jelas bahwa sektor pertambangan “dapat” menjadi wewenang penuh daerah. Khususnya wewenang memberikan Izin Usaha Pertambangan yang meliputi seluruh atau sebagian

tahapan usaha pertambangan, sepanjang memenuhi kriteria sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 dan yang dikecualikan dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004.

5. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Dalam pelaksanaan kegiatan usaha disektor pertambangan mineral, sering terjadi masalah dalam hal penggunaan lahan, terutama tumpang tindih dengan sektor kehutanan. Bahkan untuk menyelesaikan masalah tersebut seringkali berlarut-larut.

Untuk kawasan tertentu, dengan adanya Keputusan bersama antara Menteri Pertambangan dan Menteri Kehutanan No: 969.K/05/M.PE/1989-No. 429/Kpts-II/1989, masih dimungkinkan untuk melakukan pengusahaan pertambangan di wilayah kehutanan asalkan ada izin dari Menteri Kehutanan. Keputusan tersebut menyatakan bahwa kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian tidak dapat dilakukan pada areal : Taman Nasional, Taman Wisata dan Hutan dengan fungsi khusus, sedangkan pada areal : cagar alam, suaka margasatwa, taman buru, hutan lindung, hutan produksi terbatas dan hutan produksi dapat dilakukan dengan izin penggunaan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan.

Bahkan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1976 menegaskan bahwa :

- a. Bila terjadi penggunaan tanah yang tidak dapat dicegah maka hak prioritas pertambangan harus diutamakan.
- b. Pemberian Kuasa pertambangan dan pertambangan daerah, tidak meliputi suaka alam dan hutan wisata (taman wisata dan taman baru).

Di dalam UU No. 41 Tahun 1999 secara tersirat diatur dalam Pasal 19 ayat (1) :

“Bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu”.

Penelitian terpadu dilaksanakan untuk menjamin obyektivitas dan kualitas hasil peneleitian, maka kegiatan penelitian diselenggarakan oleh lembaga pemerintah yang mempunyai kompetensi dan memiliki otoritas ilmiah bersama-sama dengan fihak lain yang terkait.

Pasal 19 ayat (2) :

“Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan DPR”.

Dengan demikian berdasarkan ketentuan diatas dapat disimpulkan bahwa peruntukan dan fungsi kawasan hutan dapat berubah menjadi wilayah pertambangan apabila dalam penelitian terpadu tersebut terbukti ada kandungan mineral yang bernilai ekonomis tinggi, dan tentu saja setelah mendapat persetujuan dari DPR.

Dalam UU Kehutanan ini terdapat materi pengaturan hukum pertambangan, yang perlu diperhatikan dalam RUU Pertambangan Mineral dan Batubara :

- a. Penjelasan Pasal 4 UNDANG UNDANG KEHUTANAN tentang benda-benda tambang sebagai benda hasil hutan yang merupakan kekayaan alam yang terkandung di dalam hutan, juga dikuasai oleh Negara, namun pemanfaatannya mengikuti peraturan yang berlaku dengan tetap memperhatikan UU ini.
- b. Pasal 38 ayat (3) UNDANG UNDANG KEHUTANAN tentang pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri atas penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan, dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.
- c. Pasal 38 ayat (4) UNDANG UNDANG KEHUTANAN tentang pelarangan untuk melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka pada kawasan hutan lindung. Ketentuan ini

merupakan dorongan untuk menemukan pola pertambangan yang tidak terbuka (tertutup) dengan memanfaatkan teknologi canggih, baik dalam penyelidikan umum, eksplorasi maupun dalam eksploitasi.

- d. Pasal 50 ayat (3) huruf (g) tentang larangan bagi setiap orang untuk melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa izin Menteri. Ketentuan ini harus menjadi pendorong untuk menemukan data mutakhir dengan peralatan paling canggih (satelit) yang meyakinkan, untuk mendapat izin Menteri Kehutanan.
- e. Pasal 78 angka (6) tentang ancaman pidana terhadap pelanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (4) atau Pasal 50 ayat (3) huruf (g) dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah).

Perlu dicermati bahwa dalam upaya pengaturan mengenai Reklamasi dan Pasca pertambangan harus dibedakan antara Reklamasi Pertambangan di kawasan hutan dan Reklamasi pemanfaatan hasil hutan, karena kegiatan pertambangan mempunyai karakter tersendiri sehingga pengaturannya tersendiri dan tidak dapat disamakan dengan reklamasi kegiatan

pemanfaatan hasil hutan. Oleh sebab itu, pengaturannya diatur tersendiri dengan Peraturan Pemerintah tentang Reklamasi, Penutupan dan Pasca pertambangan.

BAB III

ASAS-ASAS HUKUM DALAM RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PENUTUPAN DAN REKLAMASI TAMBANG SERTA PASCA PERTAMBANGAN

A. UMUM

Asas adalah sesuatu yang mengawali atau yang menjadi permulaan dari suatu kaidah atau ketentuan bagaimana seharusnya manusia itu bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan sesama manusia lainnya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Jadi asas itu adalah dasar suatu kaidah yang akan dibentuk. Asas-asas ini diambil dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat, yang sebenarnya tumbuh dan berkembang dalam akar budaya masyarakat. Walaupun demikian, perlu dikemukakan disini asas-asas tersebut untuk terciptanya suatu kebijakan pemerintah yang benar-benar dapat dipatuhi oleh masyarakat.

Kegiatan usaha di sektor pertambangan, adalah merupakan kegiatan yang ketat dengan persaingan usaha, terutama di era globalisasi saat ini. Untuk itu perlu diciptakan *good corporate governance* di dalam pelaksanaannya.⁹ Salah satu rangkaian kegiatan usaha pertambangan tersebut adalah penutupan dan reklamasi tambang serta pasca

⁹ Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional, BAPPENAS, "Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik", Desember 2005, hal.2.

pertambangan, yang akan diatur dalam bentuk kebijakan “Peraturan Pemerintah”.

Dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan, perlu dikaji secara mendalam asas-asas hukum apa yang secara tepat dapat digunakan sebagai dasar bagi perumusan pengaturannya atau kaedah hukumnya. Asas-asas hukum tersebut juga sangat diperlukan sebagai pedoman, standart dan prinsip-prinsip. Seorang ahli hukum merumuskan asas hukum sebagai :”*a standart that is to be observed... because it is a requirement of justice or fairness or some other dimension of morality*”¹⁰. Dengan demikian asas hukum merupakan standart yang harus diperhatikan karena merupakan persyaratan terciptanya keadilan, ketidakberpihakan dan dimensi moralitas lainnya. Disamping sebagai landasan, asas hukum ini layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum.¹¹ Asas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan peraturan hukum, melainkan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.¹² Asas hukum berfungsi sebagai suatu

¹⁰ Theodore M Bendit, *Law as Rule and Principle, Problems of Legal Philosphy*, Stanford University Press, Stanford, California, 1978, hal 74.

¹¹ Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bhakti, Bandung, Cetakan V, Tahun 2000, hal.45.

¹² Lihat GW Paton, *Textbook of Jurisprudence*, Oxford University Press, London, 1964, hal.204.

sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang karena mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis.¹³ Karena asas hukum mengandung tuntutan etis, maka asas hukum merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa melalui asas hukum ini, peraturan-peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis.

B. ASAS-ASAS UMUM DALAM HUKUM NASIONAL INDONESIA

Asas hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Oleh karena itu untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan-peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggali sampai kepada asas-asas hukumnya.¹⁴ Dalam konteks ini kita dapat mengidentifikasi beberapa asas-asas hukum umum bagi perumusan sistem hukum Indonesia, yang meliputi, antara lain :

¹³ GW Paton, *ibid.*

¹⁴ Lihat Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, hal.47.

1. Asas Pengayoman
2. Asas Kemanusiaan
3. Asas Kebangsaan
4. Asas Kekeluargaan
5. Asas Kenusantaraan
6. Asas Bhineka Tunggal Ika
7. Asas Keadilan
8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum
10. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan
11. Asas Keterpaduan
12. Dan lain-lain.

B. ASAS ASAS HUKUM KHUSUS BAGI PERUMUSAN ATURAN HUKUM DALAM RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH MENGENAI PENUTUPAN DAN REKLAMASI TAMBANG SERTA PASCA PERTAMBANGAN.

Untuk memberi landasan etis bagi perumusan aturan-aturan yang terkait dengan RPP Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca

pertambangan, maka perlu digali asas-asas hukum apa yang secara spesifik dan tajam dapat digunakan. Dari hasil inventarisasi yang dilakukan oleh tim menyangkut ruang lingkup pengaturan RPP Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan, yang mencakup: kewenangan dan koordinasi kelembagaan; kewajiban "*community development*", perlindungan masyarakat adat; hak-hak yang dialihkan; lingkungan hidup; jaminan Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan; dll, maka asas-asas hukum yang relevan untuk digunakan adalah :

1. Asas Keadilan

Asas keadilan yang harus diterapkan disini adalah keadilan yang berlaku umum di dalam masyarakat, yaitu keadilan yang objektif sifatnya. Yang berarti berdasarkan perasaan keadilan masyarakat, bukan keadilan subjektif, yaitu keadilan semata-mata berdasarkan perasaan orang perorangan. Untuk itulah maka dalam pembuatan kebijakan yang menyangkut penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan perlu benar-benar melihat bagaimana bentuk keadilan di dalam masyarakat yang diinginkan. Apabila kita tinjau keadilan dari teori Aristoteles, maka dapat dibedakan keadilan ke dalam bentuk :

- a. Keadilan distributif, yaitu keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang jatah atau hak menurut jasa yang mereka perbuat. Jadi bukan persamaan, melainkan kesebandingan.
- b. Keadilan komunikatif, yaitu keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya dengan mengingat jasa-jasanya.¹⁵

2. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Asas ini menghendaki agar dalam pembuatan kebijakan dituangkan kaidah yang mengatur bahwa seorang pejabat pemerintah harus dapat mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) jika menghadapi kasus atau fakta yang sama. Atau dengan perkataan lain, bahwa dalam kebijakan yang akan diatur tercermin dimana dalam memberikan suatu treatment (perlakuan) bagi kasus atau fakta tertentu ,haruslah sama perlakuannya, tidak boleh dibeda-bedakan berdasarkan apapun. Dengan demikian perlakuan bagi setiap orang haruslah sama, begitu juga perlakuan untuk kasus atau fakta tertentu haruslah mendapatkan perlakuan yang sama. Jadi tidak pandang bulu dalam menghadapi siapa saja atau kasus apa saja,

¹⁵ Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2001, hal.53.

yang dalam hal ini dalam pembuatan kebijakan haruslah tersermin
asas kesamaan tersebut .

3. Asas Efisiensi dan Efektivitas

Pemerintah dalam pembuatan kebijakan, haruslah selalu menilai efisiensi dan efektivitas dari pembuatannya, yang dapat diambil dengan menilai output dan input yang ditujunya. Pemerintah harus selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dalam berbagai kegiatannya, termasuk pembuatan kebijakan ini, dengan memanfaatkan dana dan sumber daya yang tersedia secara efisien. Dalam hal ini harus selalu dilakukan penilaian tingkat efisiensi dan efektivitas dalam proses pembuatannya, sehingga tidak terjadi pemborosan dana dan sumber daya yang ada. Yang dimaksud dengan efektivitas dan efisiensi disini adalah suatu usaha dari Pemerintah untuk mencapai hasil yang semaksimal mungkin dengan penggunaan sumber daya yang seminimal mungkin, sehingga terjadi perbandingan ratio antara input dan output kurang dari 1 (satu). Dengan demikian dalam proses pembuatan kebijakan haruslah selalu dilakukan penilaian tentang efisiensi dan efektivitas, sehingga dapat dikendalikan untuk mencapai hasil yang optimal (tidak terjadi

pemborosan dana).¹⁶Atau dapat dikemukakan disini bahwa asas efisiensi dan efektivitas sanga terkait dengan prinsip *kedayagunaan dan kehasilgunaan*, dimana setiap peraturan itu dibuat memang karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Azas atau prinsip kedayagunaan dan kehasilgunaan ini sudah dimuat dalam Undnag-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang

4. Asas Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah suatu ukuran atau standar yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian kebijakan yang dibuat pemerintah dengan peraturan perundang – undangan lainnya yang berlaku.¹⁷Terkait dengan asas akuntabilitas disini juga adalah yang menyangkut kewenangan dari *kelembagaan* pembentuk peraturan perundang-undangan yang tepat sesuai kewenangan yang dimilikinya. Asas “*kelembagaan yang tepat*”, juga dimuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Pada dasarnya setiap pengambilan kebijakan

¹⁶ Tri Hayati, Modul Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Jakarta : 2006, hal.. 60.

¹⁷ *Ibid*, hal. 62.

publik akan memiliki dampak yang menguntungkan atau merugikan, maupun secara langsung atau tidak langsung. Oleh karena itu penyusunan kebijakan haruslah dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Penerapan prinsip akuntabilitas atau tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan diawali pada saat penyusunan program pelayanan publik dan pembangunan, serta pelaksanaan, pemantauan dan penilaian. Sehingga program tersebut dapat memberikan hasil yang optimal sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Untuk itulah perlu benar-benar diperhatikan prinsip akuntabilitas ini, agar di dapat atau dihasilkan kebijakan yang benar-benar memang ditujukan untuk kepentingan umum, yang pada akhirnya untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyat.

5. Asas Profesionalitas

Dalam pembuatan kebijakan publik dibutuhkan aparatur pemerintah yang memiliki kualifikasi dan kemampuan tertentu, sehingga akan dihasilkan kebijakan yang memang benar-benar tepat sasaran dan akurat, sehingga dapat dilaksanakan tanpa mengalami kendala yang berarti. Tingkat kemampuan atau profesionalitas aparatur pemerintah yang ada perlu selalu dinilai dan ditingkatkan kembali.

Tanpa diterapkannya asas profesionalitas, maka akan menyebabkan pemborosan dalam penyelenggaraan pembuatan kebijakan serta akan terjadi penyimpangan aturan dari yang dikehendaki sejak awal, yang disebabkan karena kekurangan pengetahuan dari para pembuat kebijakan tersebut.¹⁸ Dengan adanya profesionalitas, maka diharapkan kebijakan yang dihasilkan akan menciptakan “*kesesuaian*” antara jenis dan materi muatan yang akan diatur, sehingga materi muatan yang akan diatur menjadi tepat dengan jenis peraturan yang akan dibuat. Asasa kesesuaian ini juga dianut dalam Undnag-Undang nomor 10 Tahun 2004. Dengan demikian asas ini memegang peranan yang penting dalam proses pembuatan kebijakan, apalagi khususnya Peraturan Pemerintah yang menyangkut penutupan, reklamasi dan pasca tambang, dimana sangat membutuhkan selain keahlian perancangan peraturan perundnag-undangan , juga dibutuhkan keahlian dari segi teknis di bidangnya.

6. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum disini maksudnya adalah bahwa dalam pembuatan kebijakan yang menyangkut penutupan dan reklamasi

¹⁸ *Ibid.*, Hal.64

tambang serta pasca pertambangan, haruslah dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada semua pihak yang terkait. Dapat digambarkan disini bahwa kepastian hukum dapat mencakup : kejelasan pengaturan, mudah dimengerti, mudah diterapkan oleh semua pihak, tidak tumpang tindih dengan peraturan lainnya, dan sebagainya. Atau dapat kemukakan disini 3 pengertian dari kepastian hukum, yaitu sebagai berikut :

- a. pasti mengenai peraturan hukumnya yang mengatur masalah pemerintah tertentu yang abstrak;
- b. pasti mengenai kedudukan hukumnya dari subjek dan objek hukumnya dalam pelaksanaan peraturan-peraturan di bidang pertambangan;
- c. mencegah kemungkinan timbulnya perbuatan sewenang-wenang (eigenrichting) dari pihak manapun, juga tidak dari pihak Pemerintah.¹⁹

Ketiga pengertian tersebut sangat erat kaitannya satu dengan yang lainnya dalam pelaksanaannya. Untuk itu dalam pembuatan kebijakan yang akan dibuat haruslah dapat mencerminkan ketiga pengertian kepastian hukum di atas.

¹⁹ *Ibid*, hal 54

Dengan perkataan lain, asas kepastian hukum menghendaki dihormatinya hak-hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat pemerintah yang berwenang. Sehingga tercipta kepastian hukum bagi seseorang yang menerima keputusan, dan pemerintah harus mengakuinya. Asas kepastian hukum ini penting sekali peranannya dalam sistem pemerintahan di Indonesia, untuk melindungi masyarakat yang atau pihak yang terkena atau yang ter kait.

Asas Kepastian Hukum merupakan salah satu asas yang paling penting dalam ilmu hukum, disamping asas ketertiban dan asas keadilan. Penerapan asas ini dalam perumusan aturan tentang RPP Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan sangat signifikan, terutama untuk memastikan hak-hak dan kewajiban dari semua pihak dapat terutama untuk memastikan hak-hak dan kewajiban dari semua pihak dapat dilaksanakan dan dilindungi atas dasar sistem hukum yang berlaku. Asas kepastian hukum ini tidak hanya dirumuskan dalam bentuk aturan hukumnya saja, tetapi juga harus menjadi warna dalam upaya penegakan hukumnya.

7. Asas Keadilan Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

Yang dimaksud dengan asas keseimbangan yaitu menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dengan kelalaian atau kealpaan dari seorang pejabat pemerintah yang berwenang . Artinya hukuman yang dijatuhkan tidak dapat berlebihan, sehingga tidak seimbang dengan kesalahan yang dilakukannya. Untuk itu, dalam rangka pembuatan kebijakan Peraturan Pemerintah tentang penutupan, reklamasi dan pasca tambang, perlu dipertimbangkan asas keseimbangan dalam pemberian sanksi bagi semua pihak yang melanggar kaidah yang terkandung dalam kebijakan yang telah dibuat pemerintah. Pemberian sanksi harus seimbang dengan kesalahan yang diperbuatnya.²⁰

Salah satu aspek yang harus diperhatikan dalam perumusan RPP Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan adalah agar pengaturan tersebut dapat menciptakan keadilan dan keseimbangan bagi semua pihak yang terkait. Dari sisi perusahaan kontribusinya diharapkan optimal, namun tidak terlalu memberatkan perusahaan secara tidak proporsional. Dari sisi pemerintah mampu memfasilitasi dan membantu menciptakan kesepakatan yang adil,

²⁰ Safri Nugraha, et.all, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hal.47.

sementara dari sisi masyarakat tidak menuntut hak secara berlebihan. Keberhasilan dalam kegiatan perusahaan pertambangan dalam setiap tahapannya akan sangat dipengaruhi oleh sejauhmana keadilan dan keseimbangan dari hak-hak dan kewajiban para pihak yang terkait dapat diakomodasikan.

8. Asas Pembangunan Berkelanjutan

Dalam pengelolaan pertambangan, memang tidak dapat dihindari terjadinya perubahan lingkungan dari sejak awal sampai akhir dilaksanakannya penambangan. Perubahan lingkungan tersebut seharusnya diusahakan agar dapat dikembalikan atau direklamasi sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan kerusakan lingkungan. Hal ini perlu dimuat dalam suatu pengaturan yang benar-benar memperhatikan masalah lingkungan dalam pengelolaan pertambangan. Untuk itu pemerintah telah mencanangkan bahwa setiap pembangunan yang dijalankan, haruslah mematuhi adanya ketentuan dengan pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan (Sustainable development).

Dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan (Sustainable Development), maka

perumusan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dibidang pertambangan serta pelaksanaannya dari kebijakan tersebut, haruslah memuat prinsip-prinsip pembangunan sebagai berikut :²¹

- a. *Respect and care for the community life* : yaitu sebagai suatu prinsip menghargai dan peduli terhadap komunitas yang ada maupun yang akan ada dan tidak dianggap sebagai komunitas lain, akan tetapi merupakan salah satu bagian komunitas besar dari bangsa Indonesia;
- b. *Improve the quality of human life* : bahwa tujuan pembangunan yang sesungguhnya adalah pembangunan yang menjadikan kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia akan lebih baik dari segala aspek.
- c. *Conserve the earth's vitality and diversity* : adalah merupakan usaha-usaha kita bersama dalam menggunakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dapat digunakan secara berkelanjutan;
- d. *Minimize the depletion of non renewable resouces* : bahwa telah kita bersama dalam penggunaan sumber daya alam yang tidak

²¹ Bambang Prabowo Soedarso, "Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam RUU Minerba", Seminar RUU Minerba, Jakarta : April 2006, ha.11-12.

dapat diperbaharui sulit penggunaannya secara berkelanjutan. Oleh karena itu perlu adanya usaha-usaha untuk mengurangi pengurasan terhadap sumber daya alam tersebut. Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk memperpanjang penggunaannya dapat melalui, jalan berupa penghematannya, teknologi daur ulang dan atau kemungkinannya dialihkan kepada sumber daya pengganti yang dapat diperbaharui;

- e. *Keep within the earth's carrying capacity* : bahwa perusahaan pertambangan harus dapat dilakukan tetap dalam kapasitas daya dukung bumi;
- f. *Change personal attitude and practis-ces* : artinya kebijakan harus dapat mengubah sikap kita semua agar hidup dalam pola berkelanjutan dan oleh karena itu informasi tentang hal ini akan dapat diikuti dengan penuh kesadaran oleh warga masyarakat sebagai bagian dari etika kehidupan;
- g. *Unable communities to care for their own environtment* : artinya bahwa kebijakan harus berprinsip dapat mendorong masyarakat untuk peduli terhadap lingkungan hidupnya, sehingga dalam menggunakan sumber daya alam dapat dilakukan secara hemat

dan berkelanjutan dengan dibarengi usaha untuk mengembangkan teknologi yang berwawasan lingkungan;

- h. *Provide a national framework for integrating development and conservation* : artinya bahwa kebijakan pertambangan harus dapat dijadikan tolok ukur tentang prinsip pengelolaan lingkungan dalam kerangka kerja yang sifatnya nasional dalam memadukan 2 variabel besar secara harmoni, yaitu antara pembangunan dan pelestarian lingkungan.
- i. *Create a global alliance* : artinya apabila butir-butir sebelumnya telah dapat diterapkan dan dilaksanakan, maka barulah kita akan dapat mencapai keberlanjutan yang global sifatnya, jangkauannya, yaitu dengan jalan melakukan kerjasama yang kuat, yang akan dapat menjalin hubungan antar semua warga.

Asas pembangunan yang berkelanjutan merupakan asas yang sangat penting untuk digunakan dalam merancang aturan-aturan yang berkaitan dengan Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan hal ini terutama untuk memastikan bahwa kegiatan pembangunan di sekitar lokasi tambang tidak berhenti dengan habisnya cadangan dan berakhirnya kegiatan penambangan. Oleh karena itu adalah menjadi kewajiban semua pihak, baik pemerintahan,

pengusaha tambang serta masyarakat untuk merencanakan dan mempersiapkan berbagai bentuk kegiatan masyarakat sehubungan dengan berakhirnya kegiatan tambang. Dengan demikian diharapkan maka dapat dihindarkan terjadinya fenomena "ghost town" pasca kegiatan tambang. Upaya reklamasi pun diarahkan kepada penciptaan bentuk-bentuk lapangan kerja baru bagi eks pekerja tambang untuk menunjang kehidupannya. Salah satu bentuk kegiatan yang dapat dilakukan adalah melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat ("community development") sebagai bentuk kepedulian moral perusahaan tambang ("corporate social responsibility").

9. Asas Kepentingan Umum

Asas yang menghendaki agar supaya dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan yang antara lain dalam pembuatan kebijakan, pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum. Dengan demikian setiap peraturan yang dihasilkan dapat memberikan pengayoman kepada dan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Asas pengayoman ini dianut oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Jadi, setiap pejabat pemerintah dalam

mengambil kebijakan hendaknya berpijak pada asas ini. Adapun yang dimaksud dengan asas kepentingan umum adalah kepentingan orang banyak yang mengatasi kepentingan orang daerah. Kepentingan umum atau kepentingan nasional selalu menjadi tujuan dari eksistensi pemerintah negara.²² Dengan demikian setiap kebijakan yang diambil pemerintah menjadi suatu hal yang “dapat dilaksanakan”, tidak mubazir. “*Dapat dilaksanakan*” ini akhirnya menjadi salah satu asas juga yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jadi pembuatan suatu kebijakan haruslah bertumpu, bahwa pada akhirnya peraturan tersebut dapat dilaksanakan.

Sebagaimana kita ketahui bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang dinamis (welfarestate, negara kesejahteraan), yang menuntut segenap aparat pemerintah melakukan kegiatan yang menuju pada penyelenggaraan kepentingan umum. Oleh sebab itu asas penyelenggaraan kepentingan umum ini dengan sendirinya menjadi asas pemerintahan yang harus dipatuhi oleh para penyelenggaran negara dalam melakukan tugasnya, yang antara lain adalah dalam pembuatan kebijakan.

²² Mustafa, *Ibid*, Hal.93

10. Asas Perlindungan Lingkungan

Bahwa kegiatan pertambangan dan lingkungan hidup adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan, bahkan ada ungkapan “tiada kegiatan pertambangan tanpa pengrusakan/pencemaran lingkungan”. Jadi jangan sampai ada pertentangan antara hukum sumber daya alam yang berfokus pada eksploitasi sedang hukum lingkungan focusnya kelestarian.

Perubahan lingkungan akibat kegiatan pertambangan dapat bersifat permanen, atau tidak dapat dikembalikan kepada keadaan semula. Lubang bekas galian tambang batuan atau tambang batubara bisa berukuran sangat besar dan tidak dapat direklamasi pada masa akhir tambang. Selain itu kegiatan pertambangan juga mengakibatkan perubahan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat, perubahan tata guna tanah, perubahan kepemilikan tanah ataupun relokasi penduduk. Karena sangat luas dan kompleksnya dampak pertambangan terhadap lingkungan, maka harus ada pendekatan antroposentris, yakni pendekatan yang memusatkan perhatian pada kepentingan manusia. Pengelolaan dampak pertambangan terhadap lingkungan bukan untuk kepentingan lingkungan itu sendiri, tetapi untuk kepentingan manusia. Dengan menekankan kepada kepentingan manusia, maka diharapkan

timbul sikap yang lebih positif dan mendalam pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap lingkungan.²³

Perlindungan dan pelestarian lingkungan yang memadai dalam seluruh tahapan kegiatan perusahaan pertambangan akan menunjang keberhasilan untuk menciptakan pembangunan yang berkelanjutan karena akan meningkatkan kualitas daya dukung lingkungan.

11. Asas Perlindungan Hak-hak adat

Dalam kegiatan pertambangan, seringkali terjadi pengabaian terhadap hak-hak masyarakat adat, baik hak-hak atas tanahnya maupun hak-hak atas sumber daya alamnya. Tidak jarang juga terjadi pelanggaran terhadap hukum adat yang berlaku di lokasi setempat. Mengingat Hukum Adat adalah bagian dari sistem hukum nasional Indonesia, maka hak-hak adat yang notabene adalah bagian dari hukum adat perlu dilindungi secara wajar, karena hak-hak adat tersebut merupakan hak-hak yang dimiliki atas alasan kesejarahan ("historic rights"). Dalam RPP Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca

²³ Sumber : *Agenda Pertambangan untuk Pengembangan Kualitas Hidup Secara Berkelanjutan*, Agenda 21 Sektor, hal.94.

pertambahan hak-hak adat ini perlu diakomodasikan secara memadai.

12. Asas Keterbukaan

Keterbukaan merujuk pada ketersediaan informasi dan kejelasan bagi masyarakat umum untuk mengetahui proses penyusunan dari suatu kebijakan publik, mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan di tingkat akhir.²⁴ Semua urusan pemerintahan yang berkenaan dengan kebijakan-kebijakan publik yang menyangkut pelayanan publik maupun pembangunan, harus diketahui oleh publik. Isi kebijakan dan alasan pengambilan kebijakan harus terbuka sehingga dapat diakses oleh publik. Dalam hal ini pemerintah harus bersedia secara terbuka dan jujur memberikan informasi tentang kebijakan apa yang akan diambil dan mengapa. Asas ini merupakan pengejawantahan dari etika publik, karena dengan demikian pihak-pihak yang akan terkena dampak dari kebijakan yang akan diambil dapat berpartisipasi dan memberikan masukan yang seluas-luasnya agar semua kepentingan dari pihak-pihak dapat

²⁴ *Ibid.*, hal.65.

terakomodir di dalamnya. Prinsip keterbukaan ini juga dianut di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

13. Asas Pengawasan

Untuk memastikan agar hak-hak dan kewajiban yang tertuang dalam RPP Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, maka diperlukan sistem dan mekanisme pengawasan yang efektif yang dilakukan oleh masyarakat beserta berbagai komponen yang terkait.

14. Asas Manfaat

Salah satu asas hukum yang penting dalam perumusan aturan RPP Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan adalah asas manfaat yang akan mampu mengarahkan agar kegiatan Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat di sini harus diartikan kepada kepentingan seluruh stakeholder yang terkait, baik perusahaan tambang, masyarakat disekitar lokasi tambang, pemerintah (pusat dan daerah).

BAB IV

RUANG LINGKUP PENGATURAN RPP TENTANG PENUTUPAN DAN REKLAMASI TAMBANG SERTA PASCA PERTAMBANGAN

A. Ketentuan Umum (definisi)

1. Penutupan tambang

Merupakan akhir kegiatan operasi pertambangan karena (UU 11/1967):

- a. Cadangan bahan galian yang ekonomis untuk ditambang telah habis atau tidak ekonomis lagi untuk diusahakan.
- b. Kuasa Pertambangan (KP) yang dipegang perusahaan telah berakhir masa berlakunya dan tidak diperpanjang lagi.
- c. Pemegang KP menyerahkan menyerahkan kembali KP nya kepada Menteri disertai dengan pernyataan tertulis alasan-alasan penutupan tambang.
- d. Terjadi perubahan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan kegiatan pertambangan ditutup.

Penutupan tambang mencakup tahapan kegiatan sebagai berikut:

- a. Penonaktifan tambang, meliputi: pembongkaran peralatan dan bangunan bekas tambang; inventarisasi aset, pengalihan dan pengembalian lahan.
- b. Pengelolaan tenaga kerja, meliputi tenaga kerja tetap dan tidak tetap.
- c. Pengelolaan lingkungan/reklamasi, meliputi: reklamasi lahan bekas tambang; reklamasi untuk nontambang (limbah dan jalan tambang).
- d. Audit lingkungan, meliputi: evaluasi terhadap lingkungan tambang pada masa penutupan tambang dan pasca pertambangan.
- e. Pelaporan, meliputi semua aspek yang terkait dengan program penutupan tambang, sebagai bahan evaluasi untuk perusahaan tambang, pemerintah pusat dan daerah.

2. Reklamasi tambang

Merupakan kegiatan yang bertujuan mengembalikan fungsi tanah yang rusak dan mencegah terjadinya bahaya kecelakaan/penyakit akibat

aktivitas pertambangan. Kegiatan reklamasi tambang meliputi hal-hal sebagai berikut :²⁵

- a. Pengembalian daya dukung lahan dengan melakukan penanganan tanah pucuk, analisis kemantapan lereng, pembuatan jenjang lahan, pembuatan saluran air dan pemagaran.
- b. Pengubahan fungsi lahan, yakni dari lahan tambang beralih menjadi lahan pertanian, pariwisata dan sebagainya.

3. Pasca pertambangan

Merupakan masa/kondisi setelah kegiatan penutupan tambang yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Lingkungan fisik, meliputi: peruntukan lahan; morfologi lahan (penataan, perbaikan kualitas lahan); air permukaan, air tanah, tanah dan udara.
- b. Lingkungan sosial dan masyarakat, meliputi: sosial-ekonomi dan sosial-budaya.

²⁵ Puslitbang Tekmira, 2003.

4. Pengembangan Masyarakat (community development)

Pengembangan masyarakat merupakan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan secara sistematis, terencana dan diarahkan untuk memperbesar akses masyarakat untuk mencapai kondisi sosial, ekonomi dan kualitas kehidupan yang lebih baik, apabila dibandingkan dengan kegiatan pembangunan sebelumnya.²⁶

B. Materi pokok yang akan diatur

1. Kewenangan dan koordinasi kelembagaan

Permasalahan kegiatan penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan menyangkut beragam aspek dan saling terkait dalam bidang pertambangan, lingkungan, ketenagakerjaan, sosial masyarakat, pemerintahan dan tata ruang wilayah. Beragam permasalahan tersebut tidak hanya menjadi tanggung jawab perusahaan pertambangan saja, tetapi mengharuskan adanya kerjasama antara para pemilik kepentingan (*stakeholders*), yaitu: perusahaan pertambangan, pemerintah daerah setempat, lembaga penelitian, perguruan tinggi, masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, pihak keamanan dan sebagainya.

²⁶ Indonesia Center for Sustainable Development, 2004

Kegiatan penutupan tambang, reklamasi dan pasca pertambangan dilaksanakan sesuai jadwal pelaksanaan yang telah disusun dan direncanakan. Keberhasilan kegiatan sangat ditentukan oleh kerjasama di antara para pemilik kepentingan, terutama pemerintah daerah setempat, perusahaan dan lembaga terkait nonpemerintah seperti: lembaga penelitian, perguruan tinggi dan asosiasi lainnya, yang dibentuk dalam suatu konsorsium.

Kewenangan konsorsium tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Penentuan biaya penutupan tambang, reklamasi dan pasca pertambangan yang meliputi:
 - penonaktifan tambang
 - pembongkaran fasilitas tambang
 - sosialisasi
 - pengelolaan lingkungan dan reklamasi
 - pemantauan lingkungan
 - pengelolaan tenaga kerja
 - audit lingkungan
 - pasca pertambangan

- b. Jaminan penutupan tambang, reklamasi dan pasca pertambangan.
- c. Jadwal pelaksanaan.

2. Kewajiban pengembangan masyarakat (*community development*)

- a. Pelayanan komunitas, merupakan pelayanan korporat untuk memenuhi kepentingan masyarakat dan kepentingan umum. Contohnya, pembangunan fasilitas umum yang meliputi: pembangunan dan peningkatan sarana transportasi/jalan, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana peribadatan, pembuatan sanitasi lingkungan dan sebagainya.
- b. Pemberdayaan masyarakat, merupakan program-program yang berkaitan dengan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk menunjang kemandiriannya. Contohnya, pengembangan swadaya masyarakat, komunitas lokal, organisasi profesi, peningkatan kapasitas usaha masyarakat berbasis sumber daya setempat.
- c. Hubungan masyarakat, merupakan kegiatan-kegiatan yang menyangkut pengembangan kesepahaman melalui komunikasi dan informasi kepada para pihak terkait. Contohnya, konsultasi publik,

penyuluhan dan sebagainya (Indonesia Center for Sustainable Development, 2004).

3. Perlindungan hak-hak masyarakat adat

Kunci sukses suatu usaha adalah perusahaan merasa bertanggungjawab dalam membantu apa pun yang dibutuhkan oleh masyarakat di sekitarnya, dalam bentuk program pengembangan masyarakat. Disamping itu, kegiatan perusahaan pertambangan harus tetap memperhatikan dan melindungi hak-hak masyarakat adat. Hal itu tetap harus dilakukan sampai dengan fase Reklamasi, penutupan dan Pasca pertambangan

4. Hak-hak yang dialihkan

Hak-hak yang dialihkan dari perusahaan pertambangan meliputi:

- a. Perumahan, dialihkan kepada para karyawan.
- b. Lahan bekas pertambangan, berkoordinasi dengan pemerintah daerah setempat dalam mengalihkan fungsi lahan.
- c. Sarana penunjang, berupa perkantoran, pelabuhan, rumah sakit, jalan, jembatan timbang, sarana olah raga dan sebagainya.

- d. Transformasi tenaga kerja, meliputi tenaga kerja tetap dan tenaga tidak tetap. Tenaga kerja tetap dapat dialihkan ke unit pertambangan lainnya dan tawaran pensiun dini. Tenaga kerja tidak tetap terikat dengan kontrak kerja yang sudah dilakukan.

5. Masalah lingkungan hidup

Beberapa aspek usaha/kegiatan tambang yang berkaitan dengan ketentuan di bidang Lingkungan Hidup yang harus diperhatikan oleh pelaku usaha pertambangan diantaranya :²⁷

- a. Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup merupakan upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan (sustainable development).
- b. Pelestarian daya dukung lingkungan hidup adalah rangkaian upaya untuk melindungi kemampuan lingkungan hidup terhadap tekanan perubahan dan/atau dampak negatif yang ditimbulkan oleh suatu

²⁷ Lihat Pasal 1 angka 3, 7, 12, 14, 16, 17, 18, 20, 21 dan 23, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup.

kegiatan, agar tetap mampu mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lain.

- c. Pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.
- d. Perusakan lingkungan hidup adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.
- e. Limbah adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan.
- f. Bahan berbahaya dan beracun adalah setiap bahan yang karena sifat atau konsentrasi, jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.
- g. Limbah bahan berbahaya dan beracun (B3) adalah sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung bahan berbahaya

dan/atau beracun yang karena sifat dan/atau konsentrasinya dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusakkan lingkungan hidup, dan/atau dapat membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.

- h. Dampak lingkungan hidup adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.
- i. Analisis mengenai dampak lingkungan hidup adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.
- j. Audit lingkungan hidup adalah suatu proses evaluasi yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk menilai tingkat ketaatan terhadap persyaratan hukum yang berlaku dan/atau kebijaksanaan dan standar yang ditetapkan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan.

6. Reklamasi dan jaminan reklamasi

Reklamasi tambang mencakup kegiatan: penataan lahan, penanaman (revegetasi) dan pemeliharaan tanaman.

Jaminan reklamasi tambang diatur dalam Pasal 29 ayat 1, 2 dan 3 Surat Keputusan Mentamben nomor 1211.K./008/M.PE/1995 seperti berikut:

- a. Pengusaha pertambangan dapat diwajibkan untuk menempatkan dana jaminan pelaksanaan reklamasi dan mendepositokan dana tersebut dalam rekening perusahaan yang bersangkutan di suatu bank yang ditunjuk oleh pemerintah.
- b. Besarnya dana jaminan pelaksanaan reklamasi sebagaimana dimaksud dalam ayat 1) dan tata cara penempatan serta pengembaliannya, ditetapkan oleh Direktur Jenderal.
- c. Dana jaminan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1) tidak membebaskan pengusaha pertambangan untuk melaksanakan reklamasi.

7. Penutupan tambang dan jaminan penutupan tambang

Penutupan tambang meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengembalian wilayah Kuasa Pertambangan kepada negara.²⁸
- b. Pemindahan semua aset yang bergerak dari wilayah bekas pertambangan, kecuali peralatan dan bangunan yang telah digunakan untuk pelayanan masyarakat.²⁹
- c. Pencegahan terhadap peralatan, bangunan dan kondisi lahan sekitarnya yang dapat membahayakan kepentingan umum.³⁰
- d. Penyerahan laporan penutupan tambang paling lambat 1 (satu) tahun sebelum penghentian operasi pertambangan.³¹
- e. Pengalokasian anggaran belanja untuk reklamasi.³²
- f. Pelaksanaan audit lingkungan.³³

Adapun mengenai Jaminan penutupan tambang, pengaturannya adalah sebagai berikut :³⁴

- a. Pengusaha pertambangan dapat diwajibkan untuk menempatkan dana jaminan pelaksanaan reklamasi dan mendepositokan dana

²⁸ Lihat Pasal 12, 24 ayat 1 butir b, Undang-Undang nomor 11 tahun 1967; Pasal 43 nomor 32 tahun 1969; Peraturan Pemerintah nomor 75 tahun 2001.

²⁹ Lihat Pasal 24 ayat 3, Undang-Undang nomor 11 tahun 1967.

³⁰ Lihat Pasal 46 ayat 4 dan 5; Peraturan Pemerintah nomor 75 tahun 2001.

³¹ Lihat Pasal 26 ayat 1 Keputusan Mentamben nomor 1211.K/008/M.PE/1995.

³² Lihat Pasal 29 ayat 1, 2 dan 3 Keputusan Mentamben nomor 1211.K/008/M.PE/1995.

³³ Lihat Pasal 28 Undang-Undang nomor 23 tahun 1997.

³⁴ Lihat Pasal 29 ayat 1, 2 dan 3 Surat Keputusan Mentamben nomor 1211.K./008/M.PE/1995

tersebut dalam rekening perusahaan yang bersangkutan di suatu bank yang ditunjuk oleh pemerintah.

- b. Besarnya dana jaminan pelaksanaan reklamasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan tata cara penempatan serta pengembaliannya, ditetapkan oleh Direktur Jenderal.
- c. Dana jaminan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak membebaskan pengusaha pertambangan untuk melaksanakan reklamasi.

8. Pasca pertambangan dan jaminan pasca pertambangan

Kondisi pasca pertambangan yang direncanakan mencakup aspek fisik dan nonfisik, yang secara aktual memberikan informasi untuk masa yang akan datang.

Aspek fisik mencakup:

- penataan lahan
- penanaman (revegetasi)
- pemeliharaan tanaman
- kualitas air

- kualitas tanah
- kualitas udara
- biota air (laut dan tawar) dan darat

Aspek nonfisik (sosial-ekonomi-budaya)

- Sosial-ekonomi, meliputi: kegiatan ekonomi masyarakat dan perekonomian daerah (pendapatan asli daerah).
- Sosial-budaya, meliputi: persepsi masyarakat, kegiatan sosial-budaya dan kesehatan masyarakat.

Jaminan pasca pertambangan diatur dalam Pasal 29 ayat 1, 2 dan 3 Surat Keputusan Mentamben nomor 1211.K./008/M.PE/1995 seperti berikut:

- a. Pengusaha pertambangan dapat diwajibkan untuk menempatkan dana jaminan pelaksanaan reklamasi dan mendepositokan dana tersebut dalam rekening perusahaan yang bersangkutan di suatu bank yang ditunjuk oleh pemerintah.
- b. Besarnya dana jaminan pelaksanaan reklamasi sebagaimana dimaksud dalam ayat 1) dan tata cara penempatan serta pengembaliannya, ditetapkan oleh Direktur Jenderal.

- c. Dana jaminan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1) tidak membebaskan pengusaha pertambangan untuk melaksanakan reklamasi.

9. Pengawasan, pemantauan dan pembinaan lingkungan

Pengawasan, pemantauan dan pembinaan lingkungan mempunyai kedudukan yang sangat penting sebagai rujukan, koreksi atau pun umpan balik untuk perbaikan pengelolaan lingkungan, sehingga tujuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dapat tercapai. Hasil pemantauan ini dapat dijadikan bahan kajian untuk melakukan evaluasi atas kebijakan yang telah diambil.

Pengawasan, pemantauan dan pembinaan lingkungan mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Fisik
- penataan lahan
 - penanaman (revegetasi)
 - pemeliharaan tanaman
 - kualitas air
 - kualitas tanah

- kualitas udara
- biota air (laut dan tawar) dan darat

b. Nonfisik

- sosial-ekonomi-budaya (pengembangan masyarakat)

10. Jangka waktu (penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan)

Pelaksanaan penutupan tambang meliputi: sosialisasi rencana penutupan tambang, pemberitahuan kepada pihak yang berwenang dan instansi terkait, penonaktifan tambang. Pelaksanaan kegiatan ini memerlukan waktu 1 (satu) tahun.

Pelaksanaan reklamasi dan pasca pertambangan meliputi: pengelolaan lingkungan/reklamasi (penataan lahan, penanaman/revegetasi dan pemeliharaan tanaman), pemantauan lingkungan (kualitas air, kualitas tanah, revegetasi dan sosial-ekonomi-budaya), audit lingkungan, pengembangan masyarakat dan pelaporan (tahunan dan akhir penutupan tambang).

Jangka waktu pelaksanaan reklamasi dan pasca pertambangan:

- pengelolaan lingkungan/reklamasi : 5 (lima) tahun.

- pemantauan lingkungan : 5 (lima) tahun.
- audit lingkungan : 5 (lima) tahun.
- pengembangan masyarakat : 5 (lima) tahun.

laporan pertahun setiap akhir tahun (tahun pertama-kelima) akhir: akhir tahun tahapan penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan.

11. Sanksi administratif

Gubernur/Kepala Daerah atau melalui Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dengan Peraturan Daerah Tingkat I, berwenang melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Dimungkinkan pula bagi Pihak ketiga yang berkepentingan untuk mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang melakukan paksaan pemerintahan yang didahului dengan surat perintah dari pejabat yang berwenang. Pelanggaran dalam hal

ini, dapat berupa pelanggaran syarat administratif sampai dengan pelanggaran yang menimbulkan korban.

Namun demikian tindakan penyelamatan, penanggulangan dan/atau pemulihan sebagaimana dimaksud di atas dapat diganti dengan pembayaran sejumlah uang tertentu.³⁵ Adapun mengenai penetapan beban biaya yang harus ditanggung pelaku usaha diatur dalam ketentuan tersendiri.³⁶

Dilain hal, apabila pelaku usaha dalam kegiatan usahanya ternyata melakukan pelanggaran tertentu misalnya telah ada warga masyarakat yang terganggu kesehatannya akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, maka kepala daerah atau pihak ketiga dapat mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk mencabut ijin usaha/kegiatan pelaku usaha.

C. Ketentuan penutup

Penutupan dan reklamasi tambang serta pasca pertambangan menggambarkan kondisi akhir dari keadaan wilayah pascapenutupan tambang, baik kondisi fisik mau pun nonfisik, ikhtisar seluruh hasil

³⁵ Lihat Pasal 25 Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkunganm Hidup

³⁶ Lihat Pasal 26 Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkunganm Hidup

kegiatan penutupan tambang dan pemenuhan standar minimum sebagaimana yang telah ditentukan dalam RPP ini.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Reklamasi dan Penutupan Tambang serta Pasca Pertambangan adalah rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan usaha pertambangan yang didalamnya mengikutsertakan Stakeholder (pihak-pihak yang memiliki kepentingan di dalamnya) baik pelaku usaha itu sendiri, pemerintah (pusat/daerah), masyarakat, akademisi, dan pihak-pihak lainnya dalam kerangka pemberdayaan masyarakat yang dilakukan secara sistematis, terencana dan diarahkan untuk memperbesar akses masyarakat guna mencapai kondisi sosial, ekonomi dan kualitas kehidupan yang lebih baik dari kondisi sebelumnya.
2. Materi pokok yang akan diatur dalam RPP tentang Reklamasi dan Penutupan Tambang serta Pasca Pertambangan ini mencakup : Koordinasi kelembagaan, Kewajiban “Community Development”, Perlindungan hak-hak masyarakat adat, Hak-hak yang dialihkan (aset), Masalah Lingkungan Hidup, Reklamasi dan Jaminan Reklamasi, Penutupan dan Jaminan Penutupan, Pasca Pertambangan dan

Jaminan Pasca Pertambangan, Pengawasan, Pemantauan, Pembinaan, Jangka Waktu (Reklamasi, Penutupan dan Pasca Pertambangan) dan Sanksi Administratif.

3. Status Tanah. Kaitannya dengan Hak Adat, Tanah Masyarakat, dan Hutan Lindung.

a. Hak adat adalah bagian dari hukum adat yang harus dilindungi secara wajar, karena hak tersebut merupakan hak-hak yang dimiliki atas alasan kesejahteraan (“historic rights”), hal ini mengingat dalam kegiatan pertambangan sering kali terjadi pengabaian terhadap hak-hak masyarakat adat, baik atas tanah maupun sumber daya alamnya. Oleh karenanya harus diakomodasikan dalam kebijakan yang akan dibentuk.

b. Tanah masyarakat. Dalam kegiatan usaha pertambangan, diperlukan pengaturan yang dapat mengakomodir berbagai pihak, khususnya berkaitan dengan kepemilikan tanah oleh masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah investor dalam melakukan usaha di bidang pertambangan. Sebagai contoh, pengaturan dalam hal ini diantaranya mengenai penentuan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sebagai standar harga, kepemilikan tanah Pasca Pertambangan, apakah menjadi hak milik, dikembalikan kepada negara atau kepada masyarakat.dll.

- c. Hutan Lindung, yang pada pengaturannya apabila menjadi lokasi pertambangan diwajibkan kepada pelaku usaha untuk melakukan reboisasi pada wilayah lainnya sebagai pengganti. Sementara apabila kegiatan usaha pertambangan telah selesai dilakukan, pengusaha diwajibkan pula untuk melakukan Reklamasi atas tanah yang menjadi mining area. Mengenai hal ini perlu untuk dipertimbangkan dalam ketentuan yang akan dibuat dalam rangka menciptakan iklim usaha yang kondusif di bidang pertambangan.
4. Jaminan merupakan bagian dari upaya perlindungan terhadap masyarakat berkaitan dengan adanya usaha pertambangan. Biasanya dalam bentuk penempatan anggaran pada sebuah Bank pelaksana yang ditunjuk oleh Pemerintah atas nama Dirjen. Pertambangan Umum. Dana Jaminan tidak membebaskan pengusaha pertambangan untuk melaksanakan Reklamasi dan Penutupan Tambang serta Pasca Pertambangan.

Sebagai itikad baik dari kedua belah pihak, antara pemerintah selaku pemberi ijin dengan pelaku usaha dalam kerangka jaminan Reklamasi dan Penutupan Tambang serta Pasca Pertambangan ini, idealnya anggaran ditempatkan pada *Escrow Account*, dimana pemanfaatannya hanya dapat digunakan berdasarkan kesepakatan para pihak dengan

aturan yang disepakati bersama (*subsequente*) atau berdasarkan syarat-syarat yang ditentukan sebelumnya untuk dapat dipergunakannya anggaran dimaksud (*precedent*).

5. Pengembangan Masyarakat (*community development*). Bahwa pelaku usaha dan stake holder harus memiliki rasa tanggung jawab untuk memberikan kontribusi kepada masyarakat dan lingkungan pada wilayah dimana perusahaan pertambangan dilakukan. Kontribusi dimaksud dapat direalisasikan dalam bentuk kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha pertambangan dan pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan-kegiatan antara lain : Pelayanan Komunitas, Pemberdayaan Masyarakat, dan Hubungan Masyarakat.

Pelayanan Komunitas, yaitu pelayanan korporat untuk memenuhi kepentingan masyarakat dan kepentingan umum. Misalnya dalam bentuk pembangunan sarana transportasi/jalan, sarana pendidikan, kesehatan, peribadatan, sanitasi lingkungan, dll.

Pemberdayaan Masyarakat, yaitu program-program yang memberikan akses yang luas kepada masyarakat untuk menunjang

kemandiriannya. Misalnya pengembangan swadaya masyarakat, komunitas lokal, organisasi profesi, dll.

Hubungan masyarakat, yaitu kegiatan-kegiatan yang menyangkut pengembangan kesepahaman melalui komunikasi dan informasi kepada pihak terkait, misalnya konsultasi publik, penyuluhan, dan sebagainya.

6. Koordinasi Antar Lembaga. Bahwa kegiatan Reklamasi dan Penutupan Tambang serta Pasca Pertambangan, menyangkut beragam aspek dan saling terkait dalam bidang pertambangan, kehutanan, lingkungan, ketenagakerjaan, sosial masyarakat, pemerintah dan tata ruang wilayah. Oleh karena itu, permasalahan tersebut bukan hanya tanggung jawab pelaku usaha saja akan tetapi juga para pemilik kepentingan di dalamnya, diantaranya : Pemerintah Daerah setempat, Lembaga Penelitian, Perguruan Tinggi, Masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat, Pihak Keamanan, Departemen Kehutanan dan sebagainya. Agar program dimaksud dapat terlaksana dengan baik, maka dalam tindaklanjutnya harus didukung oleh stakeholder yang dibentuk dalam sebuah konsorsium.

7. Bahwa hak-hak yang dialihkan oleh perusahaan pertambangan meliputi Perumahan (diberikan kepada karyawan), Lahan bekas pertambangan (koordinasi dengan Pemerintah Daerah) untuk pengalihan fungsi lahan, Sarana Penunjang (perkantoran, pelabuhan, rumah sakit, jalan, jembatan timbang, sarana olah raga, dsb) tidak harus diserahkan kepada pemerintah namun dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat.

B. REKOMENDASI

1. Berkaitan dengan pembahasan Undang Undang tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba), perlu kiranya dirumuskan sebuah aturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagai implementasi atas undang-undang Minerba khususnya mengenai Reklamasi dan Penutupan Tambang serta Pasca Pertambangan.
2. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Reklamasi dan Penutupan Tambang serta Pasca Pertambangan, pada dasarnya adalah suatu kebijakan yang berupaya memberikan perlindungan kepada masyarakat, atas kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh pelaku usaha pada suatu wilayah.

3. Bahwa dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap pelaku usaha, khususnya dibidang pertambangan berkaitan dengan tanggung jawabnya selaku pelaku usaha terhadap lingkungannya, masyarakat, sosial dan budaya, perlu kiranya di buat suatu ketentuan yang mengatur tentang pelaksanaan Reklamasi dan Penutupan Tambang serta Pasca Pertambangan.
4. Koordinasi yang baik antar instansi pemerintah sangat dibutuhkan dalam rangka menciptakan kepastian hukum bagi investor dan diharapkan bahwa terhadap kewenangan dan tanggung jawab yang diemban oleh instansi terkait untuk lebih mengesampingkan ego sektoral.

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH
TENTANG
PENUTUPAN DAN REKLAMASI TAMBANG SERTA PASCA PERTAMBANGAN**

DIBAWAH PIMPINAN :
DR.IBR.SUPANCANA, SH.MH.

**DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM R.I.
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
TAHUN 2006**

