

SISTEM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN TERHADAP TATA KELOLA PERTAMBANGAN

Achmad Haris Januari

Abstract

Sustainable development concept is not a simple concept regarding how the development process conducted by the present generation can sustain not only the need of the future generation, but also to proposes a fundamental paradigm on principles which have to be used basis for integration and protection effort in any environmental management activities. Since the enactment of Law number 11 of 1967 Concerning the Basic Provisions of Mining until the enactment Law number 4 of 2009 concerning Mineral and Coal Mining, degradation of environmental quality has happened due to the chaotic governance of mining which is not based on sustainable development and eco-development principles. Besides that the obligation of companies holding mining concessions to build smelter is allegedly would increase production of hazardous waste in the modern mining activities. Despite it is true in economic perspective, that the mining production smelter process has more benefits. Therefore in this research three issues of governance mining will be analyzed i.e., first, study comparative of governance mining for strengthening the concept of welfare state in the perspective of the Law number 11 of 1967 and the Law number 4 of 2009, second, the synchronization of principles of environmental protection and management into current governance mining model, third, the synchronization of smelter policy against sustainable development and eco-development principles.

Keyword: mining governance, welfare state, sustainable developmet, eco-friendly development.

Abstrak

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) bukanlah suatu konsep yang sederhana tentang bagaimana proses pembangunan generasi saat ini mampu menopang generasi yang akan datang, melainkan juga menawarkan suatu paradigma asasi terhadap prinsip-prinsip yang harus dijadikan dasar dalam upaya pengintegrasian perlindungan lingkungan hidup dalam setiap aktivitas pengelolaan lingkungan hidup. Kemerosotan kualitas

lingkungan hidup sejak era UU No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan sampai dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara, adalah sebagai akibat kesemerawutan terhadap tata kelola pertambangan yang tidak berbasis pada konsepsi *sustainable development* dan *eco-development*. Disamping itu, adanya kewajiban perusahaan pemegang IUP Produksi untuk melakukan pemurnian (*smelter*) disinyalir akan menambah produksi limbah berbahaya dalam dunia pertambangan modern. Walaupun dari perspektif ekonomi, proses pemurnian dalam produksi pertambangan akan menghasilkan nilai lebih. Oleh karenanya dalam penelitian ini akan dikaji tiga hal isu penting dalam tata kelola pertambangan yaitu, pertama perbandingan konsep tata kelola pertambangan terhadap penguatan konsep *welfare state* dalam perspektif UU No. 11 Tahun 1967 tentang KKPP dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba, kedua sinkronisasi asas-asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup terhadap model tata kelola pertambangan masa kini, ketiga sinkronisasi kebijakan pemurnian (*smelter*) terhadap asas-asas pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Kata kunci: Tata kelola pertambangan, negara kesejahteraan, pembangunan berkelanjutan, pembangunan berwawasan lingkungan.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan suatu negara yang mempunyai kekayaan alam yang melimpah. Suatu negara yang juga dikenal sebagai negara kepulauan tersebut, memiliki daratan seluas 1.919.440 km², memiliki lautan yang luasnya sekitar 3.273.810 km². Dengan potensi luas wilayah yang dimiliki tersebut, tersimpan potensi sumber daya alam yang sangat besar, baik yang sifatnya dapat diperbaharui (*renewable resources*) ataupun yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable resources*).

Potensi besar di bidang sumber daya alam inilah yang memicu para pendiri bangsa (*founding fathers*) dalam memikirkan arah politik hukum pengelolaan sumber daya alam demi terwujudnya cita-cita negara dalam mewujudkan kemakmuran rakyat. Dalam upaya mewujudkan cita negara tersebut, para pendiri bangsa mencoba untuk merumuskan suatu landasan politik hukum pengelolaan sumber daya alam tersebut. Salah satu hasil dari komitmen tersebut adalah dirumuskan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 sebagai landasan kebijakan tata kelola perekonomian nasional yang bersumber dari kekayaan sumber daya alam bangsa Indonesia.

Sebagaimana Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Terkait dengan ketentuan tersebut, Soepomo dalam perdebatan-perdebatan perihal hubungan negara dengan tatanan perekonomian nasional bangsa Indonesia pada sidang BPUPK tanggal 31 Mei 1945 telah menjelaskan bahwa:

“Pada hakekatnya negara menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk negara akan diurus negara sendiri. Melihat sifat masyarakat Indonesia sebagai masyarakat pertanian, maka dengan sendirinya tanah pertanian menjadi lapangan hidup dari kaum tani dan negara harus menjaga supaya tanah pertanian tetap dipegang kaum tani.”¹

Dari pandangan Soepomo tersebut, tersirat suatu tujuan atau cita-cita negara dalam pembentukan sistem tata kelola sumber daya alam, khususnya pertambangan yang harus berkarakterkemandirian dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Berbeda halnya dengan Hatta yang cenderung mendorong investasi asing di sektor sumber daya alam ketika negara dinilai belum cakap dalam mengelola sumber daya alam strategis dengan berbagai persyaratan yang meliputinya. Menurut Hatta, syarat-syarat yang ditentukan oleh pemerintah dalam hubungannya dengan negara atau orang asing yang menguasai dan memanfaatkan alam kita harus dapat menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita, dan kesuburan tanah air kita, tetap terpelihara.² Namun pada prinsipnya kedua *founding fathers* tersebut tidak menghendaki adanya eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan, baik yang dilakukan oleh negara ataupun orang asing. Hal ini disebabkan oleh perspektif mereka terhadap jiwa hak menguasai negara yang harus dimaknai dengan terintegrasinya ideologi ekologisisme dalam setiap usaha pertambangan. Dengan demikian, maka secara filosofis Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 harus dimaknai sebagai manifestasi konsepsi pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Namun dalam perjalanannya, semangat filosofis Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 banyak didistorsikan oleh pembuat kebijakan itu sendiri, baik dalam

¹ A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Depok: Badan Penerbit FH UI, 2009), hlm. 132.

² Mohammad Hatta, *Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2006), hlm. 227.

sistem tata kelola kehutanan, pertambangan, minyak dan gas alam, maupun kekayaan alam lainnya. Bahkan secara historis pula, politik hukum pengelolaan pertambangan sejak zaman orde baru cenderung jauh dari ciri negara kesejahteraan sebagaimana tertuang dalam alinea ke-empat pembukaan UUD 1945. Frasa ‘memajukan kesejahteraan umum’ dan hakikat makna ‘dikuasai negara’ tanpa disadari hanya berfungsi sebagai jargon, sedangkan realitasnya telah banyak disimpangi dengan beragam peraturan perundang-undangan, baik dalam level Undang-Undang maupun di dalam peraturan pelaksanaannya. Akibatnya, paradigma struktur negara agraris bergeser ke arah industrialisasi dengan kebijaksanaan negara di sektor pertambangan yang sangat kapitalistis. Hal ini pada akhirnya menciptakan hegemoni penguasaan konsesi-konsesi pertambangan oleh perusahaan asing multinasional atau transnasional.

Jika diperbandingkan antara rezim tata kelola pertambangan rezim orde lama, sebagaimana Perppu No. 37 Tahun 1960 dengan rezim tata kelola pertambangan di rezim orde baru, tentu memiliki banyak perbedaan, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Secara filosofis, pengaturan pengelolaan pertambangan pada rezim kekuasaan orde baru lebih berorientasi pada semangat penguatan ekonomi nasional. Semangat filosofis itu dapat dilihat dalam frasa konsideran UU KKPP yang menyatakan, “bahwa perlulah dikerahkan semua dana dan daya untuk mengolah dan membina segenap kekuatan ekonomi potensiil di bidang pertambangan menjadi kekuatan ekonomi riil.”

Landasan filosofis inilah yang pada gilirannya membuka ruang pintu investasi asing dan dominasi perusahaan asing dalam pengelolaan sumber daya alam di sektor pertambangan, khususnya mineral dan batubara di Indonesia. Disamping itu juga, secara sosiologis negara masih dalam situasi dan kondisi tidak mampu untuk memanejerial sektor-sektor pertambangan strategis secara mandiri, baik dari segi teknologi maupun sumber daya manusia. Dengan perkataan lain selama kurang lebih 42 tahun sejak diberlakukannya UU KKPP sampai dengan diundangkannya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara Minerba (UU Minerba), arah kebijakan kedaulatan negara di sektor pertambangan layak untuk digugat dan dipertanyakan kembali. Oleh sebab itu patut juga untuk direnungkan, apakah selama ini tata kelola pertambangan di negeri ini sudah merefleksikan konsep-konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana diamanahkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Disamping permasalahan dominasi penguasaan asing terhadap sektor sumber daya alam strategis yang dimiliki bangsa Indonesia, permasalahan sistem tata kelola pertambangan juga terjadi dalam regulasi atau substansi hukum dari sistem hukum pertambangan. Salah satunya adalah terkait dengan tereduksinya aspek kepentingan ekologis oleh aspek kepentingan ekonomis. Atau dapat juga dikatakan bahwa selama ini negara hanya terfokus dengan semangat pembangunan ekonomi di sektor pertambangan, tetapi negara lalai dalam membangun *state of mind* bangsa. Maksudnya adalah konsep pembangunan hanya dimaknai secara fisik, tetapi cara pandang yang mengintegrasikan aspek perlindungan lingkungan hidup dalam pembangunan suatu tatanan sistem pertambangan masih jauh dari ekspektasi ideologi ekogisme. Akibatnya, secara ekonomi negara tidak dalam situasi yang sejahtera, karena pada akhirnya pemasukan negara di sektor sumber daya alam harus dikeluarkan kembali untuk kegiatan pemulihan lingkungan sebagai akibat dari eksploitasi pertambangan yang sudah dilakukan sejak tahun 1967.

Selain itu, tidak dapat dielakkan bahwa kerugian negara di sektor pertambangan juga disebabkan atas keterlambatan implementasi kebijakan pemurniaan pertambangan. Padahal, jika mengacu pada rezim UU KKPP, secara normatif peraturan tersebut telah mengatur tentang pemurnian hasil pertambangan, sekalipun UU KKPP masih tidak memberikan suatu norma yang sifatnya perintah atau *mandatory* bagi pelaku usaha untuk membangun smelter.

Hal ini berbeda dengan konstruksi UU Minerba yang telah memberikan beban kewajiban pembangunan smelter bagi pelaku usaha pertambangan melalui berbagai peraturan pelaksanaannya.³ Pasal 112 C Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan (PP PKUP) yang merupakan aturan pelaksanaan tentang kebijakan pemurnian hasil pertambangan menyatakan bahwa pemegang kontrak karya dan IUP operasi produksi wajib untuk melakukan proses pemurnian hasil pertambangan dalam negeri.

Secara empiris kebijakan pemurnian hasil tambang tersebut adalah bertujuan untuk meningkatkan nilai dari suatu hasil pertambangan, sehingga dengan kebijakan tersebut, diharapkan terjadi peningkatan pendapatan negara dan memperkuat perekonomian nasional. Namun, sisi positif kebijakan tersebut

³ Lihat Pasal 103 ayat (1) UU Minerba menyatakan bahwa, "Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.

haruslah dipandang secara utuh dan menyeluruh, baik dalam dimensi ekonomi, sosial maupun ekologis. Artinya bahwa tidak dapat dipungkiri bahwa dengan lamanya proses produksi hasil pertambangan sejak tahap eksploitasi sampai dengan proses pemurnian, titik-titik sebaran pencemaran dan kerusakan lingkungan baik yang berupa limbah bahan berbahaya beracun (B3) ataupun yang bukan B3 semakin meluas dan semakin potensial mengganggu keberlanjutan ekosistem. Dengan perkataan lain, kondisi ini mengisyaratkan dua implikasi utama apabila tidak dianalisis secara mendalam dan komprehensif, yaitu pertama negara hanya menderita kerugian ekologis, kedua mengalami kerugian ekonomi secara masif.

PEMBAHASAN

A. Tata Kelola Pertambangan (*Mining Governance*) dan Konsep *Welfare State* Dalam Perspektif UU KKPP dan UU Minerba

Perspektif tata kelola pertambangan di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari semangat politik hukum pertambangan di Indonesia. Pada prinsipnya arah politik hukum merupakan suatu kajian tentang pengintegrasian nilai-nilai filosofis tujuan bernegara ke dalam cita hukum suatu negara dengan mempertimbangkan dinamika kemasyarakatan. Adapun tujuannya adalah, agar pembentukan kebijaksanaan hukum senantiasa berjalan linier dengan tujuan filosofis bernegara tersebut. Oleh karena itu, untuk melakukan sinkronisasi kebijakan sistem tata kelola pertambangan yang baik, maka jiwa konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) harus merefleksikan sendi-sendi nilai filosofis Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Dalam bahasa yang berbeda, semangat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menurut Bernard Arief Sidharta adalah landasan perwujudan kesejahteraan berkeadilan yang bermuatan asas kerakyatan di dalamnya.⁴

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa karakter suatu sistem tata kelola pertambangan yang baik adalah suatu sistem yang merefleksikan konsep-konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Oleh karena itu, sebelum masuk dalam analisis materi UU Pertambangan dan konsepsi negara kesejahteraan, perlu ada kesepahaman pandangan tentang negara kesejahteraan sebagaimana dimaksud.

Terkait dengan konsep negara kesejahteraan, Asa Briggs mendefinisikan *welfare state* dengan pengertian sebagai berikut:

⁴ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 49.

A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in atleast three directions: first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain “social contingencies” (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.”⁵

Berdasarkan konsepsi tersebut, nampaknya Briggs menghendaki suatu negara kesejahteraan haruslah ada unsur kesengajaan intervensi negara dalam pengorganisasian kekuasaan, baik secara administratif maupun politis. Hal ini bertujuan untuk untuk mengubah permainan kekuatan pasar yang cenderung menekan individu-individu yang tidak bermodal. Dengan demikian, hadirnya negara melalui kebijakan administrasi negara ataupun melalui *political role* dapat dijadikan sebagai alat untuk upaya mencapai kesejahteraan umum tanpa membedakan status ataupun stratifikasi sosial individu-individu di dalam masyarakat.

Senada dengan hal tersebut Kamerman dan Kahn menjelaskan *welfare state* sebagai berikut:

The welfare state can empower citizen to resist market exploitation by guaranteeing them a minimum level of public support in the form of family allowances, incomes transfer, healt care, housing education and so forth, and the welfare state also empowers citizens to restructure the market through the regulatory instrument of the state or through direct state provision of certain product; for example, housing and health care.⁶

Mengacu pada pendapat diatas maka sesungguhnya bangunan *welfare state* adalah selain menghendaki peran aktif pemerintah dalam memberikan

⁵ Jorgen Gaul Anderson, “*Paper of Welfare State and Welfare State Theory*”, (Copenhagen: Centre For Comparative Welfare Studies (CCWS) Department of Political Science Aalborg University), hlm. 4.

⁶ Sheila B. Kamerman dan Alfred J. Kahn, *Privatisation and Welfare State*, (New Jersey:Princeton University Press, 1989), hlm. 140-141.

pelayan terhadap *public good and service* melalui berbagai regulasi, tetapi juga diperlukan suatu ruang partisipasi warga masyarakat.

Berdasarkan kedua konsepsi *welfare state* yang sudah diuraikan diatas, apabila dikaitkan dengan tata kelola pertambangan, maka terdapat titik relevansi diantara keduanya. Hal ini disebabkan karena kekayaan alam merupakan *nature resources* sekaligus objek penggerak perekonomian nasional yang pada mulanya merupakan hak bangsa yang diberikan kepada negara untuk dikuasai dan dikelola untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu, konsep *welfare state* dalam konteks pertambangan adalah terkait dengan bagaimana persediaan, peruntukan, penggunaannya, pemeliharannya dan manfaat yang diperoleh dari pengelolaan pertambangan harus mampu terdistribusi secara merata kepada tiap-tiap warga masyarakat. Dengan demikian, maka nilai ekonomis usaha pertambangan dapat dirasakan oleh masyarakat secara universal dalam wujud apapun. Lebih lanjut senada dengan hal tersebut Kauffman menyatakan bahwa salah prinsip yang dominan dari konsep *welfare state* adalah “*state that take cares of substantial redistribution of resources from the wealthier to the poor.*”⁷ Oleh karena itu, apabila dicirikan secara rinci, maka konsep *welfare state* dalam tata kelola pertambangan yang baik, haruslah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Tata kelola pertambangan harus mengutamakan kepentingan rakyat;
2. Peran serta negara dalam tata kelola pertambangan baik secara administratif ataupun politis haruslah dominan dikuasai oleh perusahaan negara dibandingkan dengan swasta atau orang asing;
3. Adanya peran aktif negara dalam memberikan pelayan terhadap *public good and service* dalam setiap regulasi tata kelola pertambangan;
4. Adanya peran negara dalam upaya mereduksi sistem mekanisme pasar yang merugikan masyarakat atau individu-individu yang tidak bermodal;
5. Adanya peran atau partisipasi masyarakat dalam tata kelola pertambangan;
6. Adanya peningkatan taraf kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat di kawasan area pertambangan.

Dengan demikian, pengujian seberapa jauh nilai-nilai atau karakter negara kesejahteraan (*welfare state*) yang terdapat dalam substansi UU Pertambangan sejak rezim orde baru sampai dengan rezim reformasi, maka dibutuhkan tiga

⁷ Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises In The 20th Century A Step Forwards Or Backwards*, (Jakarta: Institute For Law and Economic Studies UI, 2004), hlm. 49.

parameter yang dijadikan alat uji yaitu, pertama, peran pemerintah, kedua partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan, ketiga peningkatan mutu kehidupan masyarakat sebagai perwujudan tanggung jawab pemegang konsesi.

Parameter Pengujian	UU No. 11 Tahun 1967 tentang KKPP	UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba
Peran Pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemegang kuasa pertambangan membayar kepada Negara iuran tetap, iuran eksplorasi dan/atau eksploitasi dan/atau pembayaran-pembayaran lain yang berhubungan dengan kuasa pertambangan yang bersangkutan. (Pasal 28 ayat (1)) 2. Pemberian kesempatan kepada masyarakat setempat untuk mendapatkan izin pertambangan rakyat (Pasal 11) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan; 2. Pemberian izin pengelolaan kepada rakyat setempat melalui IPR (izin pertambangan rakyat); (Pasal 67) 3. Mensyarakatkan kepada calon pemegang IUP Eksplorasi maupun IUP Produksi untuk membuat rencana pengembangan dan pemberdayaan masyarakat di sekitar wilayah pertambangan sebelum mendapatkan izin; (Pasal 39) 4. Menetapkan iuran tetap dan iuran produksi serta bagian pendapatan negara/daerah, yang terdiri atas bagi hasil dari keuntungan bersih sejak berproduksi. Pemegang IUPK Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dan batubara wajib membayar sebesar 4% (empat persen) kepada Pemerintah dan 6% (enam persen) kepada pemerintah daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi. 5. Menetapkan sistem divestasi bagi perusahaan asing secara berkala. 6. Pembinaan dan pengawasan terhadap terwujudnya reklamasi dan kegiatan pasca tambang.

Partisipasi Warga Negara Dalam Pengambilan Kebijakan	Tidak ada	Partisipasi dalam menetapkan wilayah pertambangan dengan mempertimbangkan aspek ekonomi, ekologi, sosial, budaya, serta berwawasan lingkungan (Pasal 10);
Adanya tanggung jawab pengelola pertambangan terhadap kebutuhan dasar masyarakat.	Tidak ada	Membebaskan kewajiban hukum untuk pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat (Pasal 95). Pengaturan lebih lanjut dalam PP.

Berdasarkan tiga parameter pengujian yang didasarkan pada peran pemerintah, peran partisipasi warga negara dalam pengambilan kebijakan dan adanya tanggung pengelola pertambangan terhadap kebutuhan masyarakat di dalam materi UU Pertambangan, maka pada prinsipnya masih jauh dari maksud dan tujuan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) itu sendiri. Namun, secara ringkas tabel diatas telah menghasilkan empat hal penting yang dapat dijadikan justifikasi ketidakmampuan negara dalam mewujudkan negara kesejahteraan dalam sistem tata kelola pertambangan yang baik, diantaranya:

1. Rendahnya penetapan iuran tetap dan iuran produksi

Rendahnya penetapan iuran tetap dan iuran produksi serta bagian pendapatan negara/daerah yang terdiri atas bagi hasil dari keuntungan bersih sejak berproduksi. Sebagai contoh adalah badan hukum yang mendapatkan IUPK Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dan batubara hanya dibebankan kewajiban membayar sebesar 4% (empat persen) kepada Pemerintah dan 6% (enam persen) kepada pemerintah daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi. Selain itu hal ini juga diperkuat dengan kebijakan rendahnya uang jaminan reklamasi dan kegiatan pasca tambang serta tidak adanya parameter yang memadai terkait tercapainya suatu reklamasi dan pasca tambang oleh pelaku usaha pertambangan.

2. Proses kebijakan Divestasi Saham

Proses kebijakan divestasi saham secara berkala dari perusahaan asing kepada perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta di Indonesia tidak berpihak kepada semangat *welfare state*. Hal di dasarkan pada

regulasi proses divestasi yang hanya dapat dilaksanakan ketikalima tahun kegiatan produksi berlangsung. Artinya selama 5 tahun pemerintah hanya sebagai penyedia lahan untuk dikelola oleh investor tanpa bagi hasil yang wajar. Disamping itu ketidakjelasan estimasi deposit kandungan mineral dan batubara selama lima kurun waktu 5 tahun produksi cenderung merugikan negara. Sebab dalam kurun waktu 5 tahun deposit dari kandungan mineral dan batubara sudah mengalami penurunan kuantitas.

3. Pengawasan Aktivitas Reklamasi dan Kegiatan Pascatambang.

Ketentuan mengenai kewajiban reklamasi dan kegiatan pasca tambang sangat rentan untuk terjadinya praktik korupsi. Hal disebabkan karena pemerintah tidak memberikan parameter kelayakan atau standarnisasi kegiatan reklamasi dan kegiatan pasca tambang secara rigid. Kondisi demikian mengakibatkan kekaburan parameter yang hendak dijadikan uji kesuksesan kegiatan reklamasi dan pasca tambang, sehingga keputusan pemerintah dan atau pemerintah daerah terkait kegiatan reklamasi dan pasca tambang sangat subyektif dan tidak berdasar dengan pertimbangan-pertimbangan ilmiah.

4. Kurangnya Kegiatan Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat Setempat

Terdapat dua kata yaitu pengembangan dan pemberdayaan yang mempunyai definisi yang berbeda. Pengembangan mempunyai sifat suatu upaya meningkatkan taraf kehidupan suatu masyarakat dari berbagai aspek kehidupan, sedangkan pemberdayaan adalah bersifat *partnership*, kemitraan dan atau *cooperation* antara pemerintah, pelaku usaha dan warga masyarakat sekitar dalam upaya mencapai konsesus bersama terhadap segala bentuk kegiatan pertambangan. Terkait dengan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat, UU KKPP ataupun UU Minerba masih kurang memberikan perhatian khusus. Artinya bahwa, acapkali kegiatan pertambangan mengeliminir hak-hak masyarakat hukum adat yang pada prinsipnya adalah masyarakat terdampak yang perlu dikembangkan dan diberdayakan untuk dapat mencapai derajat standarisasi kehidupan yang layak.

B. Tata Kelola Pertambangan (*Mining Governance*) Dalam Dimensi Perlindungan Lingkungan Hidup Sejak UU KKPP Sampai Dengan UU Minerba.

Konstitusi sebelum dan setelah amandemen setidaknya telah memberikan rambu-rambu terhadap pembangunan, khususnya dalam pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya selaras, serasi dan harmonis dengan lingkungan hidup. Terdapat dua landasan filosofis yang menjadi bintang pemandu dalam pengelolaan kekayaan alam khususnya di sektor pertambangan berdasar UUD NRI 1945 yaitu:

1. Pengintegrasian regulasi jaminan perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam aktivitas tata kelola pertambangan;
2. Penyelenggaraan pertambangan harus bertumpu pada filosofis efisiensi berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Landasan pengakuan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat mengandung maksud bahwa, arah politik hukum bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup khususnya terhadap manusia. Mengingat manusia merupakan pelaku sekaligus korban terhadap akibat-akibat kerusakan lingkungan yang terjadi. Oleh karena itu, UU Minerba harus dijadikan sebagai salah satu Undang-Undang sektoral lingkungan hidup yang harus mampu mengintegrasikan perlindungan lingkungan hidup dalam upaya mendukung keberlangsungan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.

Selain itu, untuk dikatakan sebagai UU Pertambangan berdimensi perlindungan lingkungan hidup, maka suatu tata kelola pertambangan harus mengintegrasikan prinsip efisiensi berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Oleh sebab itu UU Pertambangan wajib diuji dengan pertanyaan apakah asas-asas hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup telah diadopsi dan terapkan dalam materi UU Pertambangan tersebut. Asas-asas tersebut setidaknya terdiri dari asas pencegahan dini (*precautionary principle*)⁸,

⁸ Berdasarkan prinsip 15 Deklarasi Rio, *precautionary principle* diartikan sebagai, *In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by states according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost effective measures to prevent environmental degradation.* Di dalam *precautionary principle* terdapat unsur pokok yaitu, *threats of serious or irreversible damage* dan *lack of full scientific certainty*. Jadi penerapan prinsip dimaksudkan jika dalam suatu kasus dalam ruang lingkup proses rencana kegiatan berdampak serius atau akibat yang ditimbulkan mengakibatkan kerusakan permanen maka tanpa harus ada kebenaran ilmiah atas potensi resiko yang akan ditimbulkan pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk mencegah suatu rencana kegiatan atau usaha tersebut. Filosofis dari prinsip ini adalah, *to prevent potential pollution by foresight and to sustain the ecological basis for future generations by careful use of available resources*, lihat Michael G. Faure dan Nicole Nielsen, *Environmental Law in Development: Lessons From The Indonesian Experience*, (UK: Edward Elgar Publishing limited, 2006), p. 42.

asas pencemar membayar (*Polluter pays principle*)⁹, *prevention principle*¹⁰, asas partisipasi masyarakat dan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat dan asas *strict liability*¹¹ sebagai bentuk mekanisme pertanggungjawaban hukum dari pelaku usaha di sektor pertambangan.

Berikut adalah tabel pengujian dimensi perlindungan lingkungan hidup dalam UU Pertambangan.

Asas-Asas Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	UU KKPP	UU Minerba
Precautionary principle (Asas Kehati-hatian)	Tidak ada	Penetapan wilayah pertambangan secara terpadu dengan memperhatikan pendapat instansi pemerintah terkait, masyarakat dengan

⁹ Prinsip pencemar membayar atau *polluter pays principle is an economic rule of cost allocation whose source lies precisely in theory of externalities. It requires take the polluter to take responsibility for the external costs arising from his pollution. Internalization is complete when the polluter takes responsibility for all the costs arising from pollution; it is incomplete when part of the cost is shifted to the community as a whole*, lihat Nicolas De Sadeleer, *Environmental Principles From Political Slogan to Legal Rules*, (United States: Oxford University Press, 2002), p.21.

¹⁰ *Prevention principle* banyak ditafsirkan sebagai derivasi dari prinsip 21 dari deklarasi rio yang menyatakan bahwa, *States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction*. Ada beberapa hal yang dapat diambil sebagai pembeda antara *prevention principle* dengan *precautionary principle* yang mana keduanya adalah sama-sama bersifat mencegah. Perbedaannya terletak pada ada dan tidaknya upaya untuk memastikan tidak ada kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh sebuah aktivitas eksploitasi sumber daya alam. Upaya memastikan dapat dikategorikan sebagai buah hasil penelitian secara ilmiah. Artinya ilmu pengetahuan merupakan dasar penerapan prinsip pencegahan.

¹¹ Menurut *Restatement (Second) Of Tort* 519 ayat (1) maka yang asas *strict liability* (asas tanggung jawab mutlak) adalah *One who carries on an abnormally dangerous activity is subject to liability for harm to the person, land or chattels of another resulting from the activity, although he has exercised the utmost care to prevent the harm*. Jadi seseorang yang melakukan suatu kegiatan yang tidak normal dan berbahaya dibebankan satu tanggung jawab terhadap aktivitas yang mengakibatkan kerugian atau kerusakan terhadap seseorang, tanah atau benda bergerak, sekalipun pelakunya sudah melakukan serangkaian tindakan kehati-hatian dalam upaya mencegah dampak kerusakan yang ditimbulkan. Dengan perkataan lain pemenuhan *standards operating procedure* tidak menghalang-halangi pelaku untuk tetap bertanggung jawab secara hukum terhadap akibat-akibat kerugian yang ditimbulkan dari aktivitas pelaku. Sehingga tidak adanya unsur kesalahan dan kelalaian atau perbuatan melawan hukum bukan suatu alasan untuk tidak menerapkan asas *strict liability* dalam suatu kegiatan yang *potential harmful* atau kegiatan yang *abnormally dangerous*.

		mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, sosial budaya dan berwawasan lingkungan. (Pasal 10 huruf b)
Prevention principle	Tidak ada	Penetapan sistem perizinan usaha pertambangan dengan mensyaratkan: sesuai dengan tata ruang, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (<i>Environmental Impact Assessment</i>) Pasal 39, pemegang IUP dan IUPK wajib menerapkan standar baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik daerah (Pasal 97).
Polluter pays principle	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apabila selesai melakukan penambangan bahan galian pada suatu tempat pekerjaan, pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan diwajibkan mengembalikan tanah sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya lainnya bagi masyarakat sekitarnya. (Pasal 30) 2. Pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu, (Pasal 25), 	<p>Dana jaminan kegiatan reklamasi dan pasca tambang dan melakukan reklamasi dan pasca tambang (Pasal 39 ayat (2), Pasal 99, 100), Masyarakat yang terkena dampak negatif langsung dari kegiatan usaha pertambangan berhak:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. memperoleh ganti rugi yang layak akibat kesalahan dalam pengusahaan kegiatan pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. b. mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap kerugian akibat pengusahaan pertambangan yang menyalahi ketentuan. (Pasal 145)
Participation of civil society and recognize of indigeneous people	Tidak ada	Partisipasi masyarakat dalam Menentukan wilayah pertambangan, AMDAL

<p>Strict liability principle</p>	<p>Pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya padasegala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungandaerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatanitu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapatdiketahui terlebih dahulu.</p>	<p>Tidak diatur melainkan dengan menggunakan pendekatan interpretasi dalam konstruksi konsepsi strict liability terhadap kegiatan pertambangan yang merupakan kegiatan <i>abnormally dangerous, potential harmful</i>.</p>
--	--	--

Berdasarkan tabel di atas, maka dapat dibedakan dari aspek etika lingkungan, asas-asas maupun materi muatan antara UU Pertambangan rezim orde baru dengan UU Pertambangan rezim reformasi sebagai berikut:

1. UU KKPP lebih antroposentrik dibandingkan UU Minerba.

Bahwa Paradigma etika lingkungan yang dianut oleh UU KKPP masih sangat antroposentrisme, sebab pembentuk undang-undang masih beranggapan bahwa manusia pusat dari alam semesta. Disamping juga beranggapan bahwa, hanya manusia yang mempunyai nilai-nilai moral, sehingga makhluk-makhluk lainnya dianggap mempunyai nilai ketika dibutuhkan oleh manusia. Dengan perkataan lain Undang-Undang ini bersifat eksploitatif terhadap alam tanpa memandang makhluk-makhluk lain mempunyai kesamaan dalam sistem nilai kehidupan. Sedangkan UU Minerba sudah berdimensi lingkungan hidup atau lebih cenderung menganut ekosentrisme dalam memandang makhluk hidup lainnya, sekalipun jauh dari kesempurnaan terhadap jaminan konservasi pelestarian fungsi lingkungan hidup.

2. UU KKPP hanya menganut *polluter pays principle, strict liability principle*, sedangkan di dalam materi UU Minerba walaupun aplikasi prinsip perlindungan dan pengeloan lingkungan hidup diterapkan tidak holistik.

Konstruksi hukum pertambangan di era orde baru dalam UU KKPP sudah menganut *polluter pays principle* dan asas *strict liability* (tanggung jawab mutlak), sekalipun keberadaan UU KKPP terbentuk jauh sebelum di Konferensi Stockholm dan Konferensi Rio. Namun *polluter pays principle* dan *strict liability*

principle yang termaktub dalam UU KKPP tidak didukung oleh instrument hukum pidana yang memadai ketika instrument hukum administrasi dan hukum perdata tidak dapat menyelesaikan problematika kerusakan lingkungan.

Berbeda halnya dengan konstruksi UU Minerba yang sudah terpengaruh oleh konferensi-konferensi Internasional yang pada akhirnya melahirkan suatu prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang lebih holistik. Di dalam UU Minerba, sekalipun dimensi asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan dapat ditemukan dalam materi muatannya, tetapi masih banyak prinsip yang terkandung dalam UU Minerba yang disharmonis. Misalnya, dalam hal modifikasi internalisasi prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*) dalam sistem perizinan usaha pertambangan. Hal ini disebabkan oleh ketiadaan akibat hukum baik secara administratif, terhadap pelaku usaha yang sejak awal tidak menyerahkan jaminan reklamasi dan kegiatan pasca tambang ketika mengurus suatu perizinan. Seharusnya dalam situasi demikian, Pemerintah mempunyai otoritatif untuk secara langsung mencabut IUP yang tidak disertai dana jaminan tersebut.

Disamping itu tidak adanya sanksi pidana terhadap ketidaktaatan pemenuhan dokumen persyaratan dalam mendapatkan IUP atau IUPK sangat berpengaruh pada frekuensi tingkat kerusakan lingkungan hidup pasca kegiatan pertambangan. Artinya bahwa perihal tentang dana penjamin atas suatu rencana dan kegiatan reklamasi dan pasca tambang rentan terjadi manipulatif data. Oleh sebab itu sangat berpeluang terjadi praktek korupsi yang melibatkan institusi pemerintah terkait dengan pelaku usaha yang pada akhirnya dapat merugikan keuangan negara. Hal ini didasarkan pada temuan pelanggaran oleh BPK yang dilakukan oleh 73 Pemegang IUP operasi Produksi di wilayah Kalimantan yang belum menempatkan kewajiban jaminan reklamasi pasca tambang sebesar 2,45 Miliar.¹²

3. Sistem perizinan usaha pertambangan tidak sesuai dengan filosofis konsepsi perizinan.

Secara filosofis izin (*vergunning*) merupakan salah satu instrumen untuk meminimalisir tingkat kerugian ataupun kerusakan lingkungan. Sebagaimana Swerdlow, bahwa fungsi dari izin adalah *to limit the number of recipient; to*

¹² Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, "BPK Temukan Penyimpangan Atas Pengelolaan PNB dan DBH Sektor Pertambangan," <http://www.bpk.go.id/news/bpk-temukan-penyimpangan-atas-pengelolaan-pnbp-dan-dbh-sektor-pertambangan>, diunduh, 9 Februari 2014.

*ensure that the recipients meet minimum standards; to collect funds.*¹³ Pada hakikatnya, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.¹⁴ Menurut Ateng Syarifuddin, perizinan adalah bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh atau *als opheffing van een algemen verbodsregel in het concrete geval* (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret).¹⁵ N.M Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan-larangan peraturan perundang-perundangan.¹⁶ Sedangkan Prins mengartikan izin adalah perbuatan yang pada hakikatnya harus dilarang, tetapi diperbolehkan atau dapat diadakan asalkan dibawah pengawasan administrasi.

Di dalam sistem perizinan kegiatan pertambangan, baik yang berdasarkan rezim UU KKPP ataupun UU minerba, sistem perizinan tidak lagi berfungsi sebagaimana mestinya. Maksudnya adalah izin hanya dijadikan sebagai sarana untuk meningkatkan pendapatan negara (*to collect state funds*), sedangkan fungsi izin untuk penerapan standarisasi kegiatan, sebagai upaya filterisasi jenis kegiatan, sebagai pengendalian kegiatan tidak diaplikasikan secara benar. Hal ini disebabkan oleh masih dianutnya prasyarat sistem perizinan usaha pertambangan yang masih dimaknai secara alternatif, bukan dipandang secara kumulatif.

4. Lemahnya konstruksi sistem pertanggungjawaban hukum

Kelemahan-kelemahan di dalam mekanisme pertanggungjawaban hukum, baik dalam perspektif UU KKPP maupun UU Minerba adalah terletak pada perdebatan penggunaan asas *strict liability* (tanggung-gugat) dalam pertanggungjawaban hukum kegiatan pertambangan. Dengan perkataan lain bahwa, sistem pertanggungjawaban hukum dalam UU Pertambangan masih belum menganut asas *strict liability*. Padahal asas *strict liability* (tanggung-

¹³ Irving Swerdlow, *The Public Administration and Development*, (New York: Praeger Publishers, 1975), p.383.

¹⁴ Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau Dalam Perspektif UUD 1945*, Makalah, Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2014), hlm. 198.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 199.

gugat) merupakan asas yang muncul akibat pertanggungjawaban atas dasar tingginya potensi resiko kegiatan (*liability base on risk*).

Dalam praktiknya kegiatan pertambangan merupakan kegiatan yang sangat berpotensi tinggi terjadi resiko kerusakan lingkungan sekalipun telah dilakukan berdasarkan standar operasionalisasi pertambangan yang baik dan benar. Artinya bahwa sangat sulit untuk membuktikan unsur kesalahan terhadap jenis kegiatan yang berpotensi tinggi menimbulkan kerusakan lingkungan. Hal ini disebabkan karena dalam setiap aktivitas kegiatan pertambangan, umumnya merupakan kegiatan yang sifatnya *abnormally dangerous activity*. Akibatnya, jangkauan hukum lingkungan sebagai instrumen penegakan hukum dan pemulihan lingkungan sangat sulit untuk diwujudkan terhadap usaha kegiatan pertambangan yang sangat berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan.

C. Kebijakan Pemurnian Hasil Pertambangan Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan yang berwawasan lingkungan

Pembangunan terlanjutkan atau berkelanjutan (*Sustainable development*) merupakan prinsip yang lahir dan diakui secara universal sekitar tahun 1960-1970 an. Namun prinsip ini diakui dalam dunia global ketika termuat dalam Deklarasi Stockholm. Prinsip tersebut mengandung pengertian bahwa, “*development that meets the needs of present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.*” Pembangunan berkelanjutan merupakan suatu pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan generasi kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya. Dengan perkataan lain suatu pembangunan fisik dan non-fisik harus mampu menopang kebutuhan lintas generasi.

Di dalam konstruksi pembangunan berkelanjutan terdapat tiga pilar utama diantaranya:

1. *Environmental valuation: natural resources must no longer be treated as free goods to be exploited, but as finite capital which should be properly valued and purchases through market mechanism;*
2. *Long-term horizons: the shape of the future to be inherited by our grandchildren, and perhaps beyond should be in party manifesto and policies, alongside concerns for the short and medium terms;*

3. *Equity: emphasis should be placed on meeting the needs of both the disadvantaged today (intra-generational equity) and future generations (inter-generational equity).*¹⁷

Mengacu pada tiga pilar tersebut, suatu kebijakan terhadap tata kelola pertambangan dapat diuji derajat atau tingkat kesesuaiannya dengan pembangunan berkelanjutan. Suatu derajat sistem tata kelola pertambangan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan haruslah memperhatikan, valuasi lingkungan hidup, cakrawala jangka panjang terhadap metode pengelolaan kekayaan alam di sektor pertambangan, dan terakhir adalah adanya nilai keadilan dalam pemanfaatan kekayaan alam di sektor tambang antar generasi. Apabila parameter tersebut dijadikan alat uji kebijakan smelter sebagaimana Pasal 103 UU Minerba jo Pasal 112 C PP No. 1 Tahun 2014, maka terdapat dua implikasi. Pertama, apakah dengan dilakukan kebijakan smelter terjadi optimalisasi pengelolaan sektor tambang. Kedua adalah, ataukah dengan kebijakan smelter posisi negara subordinat dengan para pemilik modal, sehingga pengelolaan dikuasai oleh perusahaan-perusahaan asing.

Implikasi-implikasi tersebut tetap akan terjadi apabila diterapkan secara universal kepada setiap pemegang IUP dan IUPK (izin usaha pertambangan khusus), sebab pemilik modal terbesar menduduki piramida tertinggi dalam pengelolaan pertambangan. Hal ini memungkinkan terjadinya privatisasi di sektor pertambangan. Artinya, PP No. 1 Tahun 2014 menempatkan pelaku usaha yang mempunyai modal besar dapat menguasai serta merealisasikan kebijakan teknis pengelolaan tersebut. Oleh karena itu, sistem yang terbentuk dalam kebijakan smelter sebagaimana PP No. 1 Tahun 2014 dinilai belum merefleksikan kepentingan bangsa dan negara, khususnya terhadap konsep keadilan antar generasi maupun keadilan antar generasi. Dengan demikian, secara tidak langsung negara memberikan jalan ketidak-adilan dan peluang eksploitasi secara tidak terbatas terhadap pengelolaan pertambangan kepada siapapun, dimanapun dan kapanpun.

Disamping itu, pertentangan antara kebijakan smelter dengan konsep pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan terletak pada tidak dijadikannya kebijakan tersebut sebagai instrumen untuk membatasi kegiatan

¹⁷ R.J. Johnston, *Nature, State and Economy: a Political Economy of The Environmental*, Second Edition, (John Wiley and Sons Ltd: UK), p. 2. Also see, Pearce et al, *Blue Print For a Green Economy*, (London: Earthscan), p. 2-3.

pertambangan. Hal ini disebabkan, karena ketiadaan suatu kerangka acuan terhadap batasan pemanfaatan pengelolaan pertambangan di Indonesia, sehingga tingginya biaya dalam persyaratan-persyaratan pengelolaan pertambangan tidak serta merta dapat dijadikan filter kegiatan pertambangan. Artinya bahwa sistem tata kelola pertambangan di Indonesia masih bertumpu pada kemampuan kapital, sedangkan kemampuan untuk tetap menjaga kelestarian lingkungan dan pemulihan lingkungan pasca tambang tidak menjadi prioritas utama.

PENUTUP

Simpulan:

1. Bahwa berdasarkan uji parameter terhadap variabel peran pemerintah, partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan dan upaya perusahaan terhadap kesejahteraan masyarakat sekitar, maka tidak mengindikasikan tata kelola pertambangan yang merefleksikan konsepsi *welfare state*. Hal ini disebabkan oleh rendahnya nilai-nilai dari ketiga parameter tersebut baik dari segi materi UU Pertambangan sejak tahun 1967-2009, maupun dalam tataran praksis pengelolaan pertambangan.
2. Bahwa pengelolaan pertambangan di Indonesia sejak berlakunya UU KKPP sampai dengan UU Minerba tidak merefleksikan suatu tata kelola pertambangan yang berdimensikan lingkungan hidup. Tesis ini didasarkan pada kerancuan implementasi maupun tidak terakomodirnya secara holistic prinsip-prinsip hukum lingkungan (*environmental law principles*) dalam materi muatan sejak UU KKPP 1967 sampai dengan UU Minerba tahun 2009.
3. Pada prinsipnya kebijakan pembangunan smelter sebagaimana Pasal 103 UU Minerba Jo Pasal 112 C PP No. 1 Tahun 2014 terdapat beberapa implikasi yang sifatnya positif ataupun negatif di dalamnya. Dampak positif yang dapat dinikmati oleh negara jika dikelola berdasarkan *equitable value and proper* (berkeadilan dan layak) adalah dapat meningkat nilai tambah (*value added*) dari suatu hasil pertambangan. Adapun implikasi negatif kebijakan tersebut adalah:
 1. Menciptakan iklim tata kelola pertambangan yang kapitalistis.
 2. Membuka ruang terjadinya monopoli tata kelola perusahaan pertambangan oleh bangsa asing.

3. Memperluas area dampak kerusakan dan pencemaran lingkungan.
4. Menghambat pertumbuhan perusahaan negara di sektor industri pertambangan.
5. Selain ketatnya persyaratan sistem perizinan dalam pengelolaan pertambangan sebagai akibat kebijakan proses pemurnian hasil penambangan, tidak sertamerta akan menjadi filter penerbitan IUP dan IUPK baru. Karena faktor regulasi dan praksis penanaman modal asing di Indonesia telah menciptakan sistem hegemoni pasar bebas (*market price*).

Saran :

Dalam upaya meningkatkan tata kelola yang berdimensi *welfare state* dan berwawasan lingkungan maka pemerintah harus menciptakan sistem regulasi sebagai berikut:

1. Meningkatkan iuran tetap dan iuran produksi serta bagian pendapatan negara/daerah, yang terdiri atas bagi hasil dari keuntungan bersih sejak berproduksi dengan membuat stratifikasi beban iuran terhadap Perusahaan Asing, Perusahaan Swasta lebih besar dibandingkan Perusahaan Negara.
2. Melakukan kategorisasi berdasarkan kapabilitas perusahaan dalam upaya pengejawantahan regulasi pembangunan smelter terhadap kegiatan usaha pertambangan.
3. Mempercepat sistem divestasi saham terhadap pemegang izin usaha produksi (IUP) pertambangan bagi perusahaan asing dengan konsep nasionalisasi.
4. Memperbaiki regulasi sistem reklamasi dan kegiatan pasca tambang dengan memasukkan aspek pemidanaan terhadap perusahaan yang tidak melaksanakan kegiatan tersebut dalam konstruksi UU Minerba.
5. Menciptakan suatu regulasi khususnya terkait dengan eksistensi masyarakat hukum adat yang harus dibedakan dengan terminologi 'masyarakat sekitar' di dalam konstruksi UU Minerba sebagai upaya pengembangan dan pemberdayaan serta meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakatnya.

DAFTAR PUSTAKA

Betham, Syamsuhary. *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Aktiitas Industri Nasional*. Bandung: PT Alumni. 2008.

- Faure, Michael G. and Nielsen, Nicole. *Environmental Law in Development: Lessons From The Indonesian Experience*. UK: Edward Elgar Publishing limited. 2006.
- Ginther, K. *Sustainable Development and Good Governance*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 1995.
- Hatta, Mohammad. *Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*. Jakarta: Universitas Indonesia Press. 2006.
- Johnston, R.J. *Nature, State and Economy: a Political Economy of The Environmental*. Second Edition. UK: John Wiley and Sons Ltd. 1996.
- Kamerman, Sheila B. and Kahn, Alfred J. *Privatisation and Welfare State*, New Jersey: Pricenton University Press. 1989.
- Kusuma, A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Ed Revisi. Depok: Badan Penerbit FH UI. 2009.
- Nugraha, Safri. *Privatisation of State Enterprises In The 20th Century A Step Forwards Or Backwards*. Jakarta: Institute For Law and Economic Studies UI. 2004.
- Pearce et al, *Blue Print For a Green Economy*. London: Earthscan. 1989.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada. 2014.
- Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju. 2009.
- Saleng, Abrar. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press. 2007.
- Santosa, Mas Achmad. "Aktualisasi Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Sistem dan Praktik Hukum Nasional," *Jurnal Hukum Lingkungan ICEL: Jakarta Tahun ke III* 1996.
- Sadeleer, Nicolas De. *Environmental Principles From Political Slogan to Legal Rules*. United States: Oxford University Press, 2002.
- Sverdlow, Irving. *The Public Administration and Development*. New York: Praeger Publishers. 1975.

Serial (Jurnal Ilmiah, Majalah Ilmiah) Laporan Penelitian, Pidato Ilmiah

- Anderson, Jorgen Gaul "Paper of Welfare State and Welfare State Theory", (Copenhagen: Centre For Comparative Welfare Studies (CCWS) Department of Political Science Aalborg University. 2012.

Manan, Bagir, "Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau Dalam Perspektif UUD 1945," Makalah, Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995.

Organisation For Economic Co-operation and Development (OECD). *Environmental Principles and Concepts*. Paris, 1995.

Santosa, Mas Achmad. "Aktualisasi Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Sistem dan Praktik Hukum Nasional," *Jurnal Hukum Lingkungan ICEL*: Jakarta Tahun ke III 1996.

Internet

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, "BPK Temukan Penyimpangan Atas Pengelolaan PNB dan DBH Sektor Pertambangan," <http://www.bpk.go.id/news/bpk-temukan-penyimpangan-atas-pengelolaan-pnbp-dan-dbh-sektor-pertambangan>, diakses pada tanggal, 9 Februari 2014.