KPK Komisi Pemberantasan Korupsi

Yauriga

Kertas Kerja

Implikasi Ketidakpastian Hukum Tata Kelola Perizinan Sektor Pertambangan Batubara terhadap Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup: Studi Kasus Kalimantan Timur

MOHAMAD NASIR

FEBRUARI 2020

YAYASAN AURIGA NUSANTARA

Kertas Kerja ini merupakan hasil kajian para peneliti atau akademisi yang diminta oleh Auriga Nusantara dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atas dukungan dari Pemerintah Norwegia. Apabila terdapat materi atau sumber di dalam tulisan ini yang tidak memenuhi kaidah atau standar penulisan sebagaimana yang sudah ditentukan, tanggung jawab berada pada penulis atau di luar tanggung jawab Auriga Nusantara dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) secara kelembagaan. Hak cipta (copyrights) berada pada penulis dan Auriga Nusantara.

Pengutipan: Mohammad Nasir, *Implikasi Ketidakpastian Hukum Tata Kelola Perizinan Sektor Pertambangan Batubara Terhadap Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup: Studi Kasus Kalimantan Timur*, Kertas Kerja 2/2020, Auriga Nusantara, Jakarta, 2020.

©2020 Mohammad Nasir

Tim Redaksi:

Mumu Muhajir

Erwin Natosmal Oemar

Putut Aryo Saputro

C. Bregas Pranoto

Penata letak & desain : Nur Alfi Hidayat

Sumber Cover : Auriga Nusantara

Auriga Nusantara

auriga.or.id

ABSTRAK

Tulisan ini mengkaji ketidakpastian hukum dalam regulasi pertambangan batubara di Kalimantan Timur, Indonesia. Sebagai daerah penghasil batubara yang signifikan, provinsi ini dalam perencanaan tata ruangnya telah mengalokasikan 5.227.136 hektar untuk pertambangan batubara atau 40,3% dari seluruh provinsi. Dengan luas tersebut, sektor ini membutuhkan tata kelola perizinan yang baik agar pemanfaatan sumber daya alam yang ada dapat berkelanjutan.

Studi ini menunjukkan bahwa terdapat ketidakpastian hukum dalam regulasi mengenai tata kelola perizinan di Kalimantan Timur. Ketidakpastian tersebut disebabkan oleh ambiguitas, inkonsistensi, dan ketidaklengkapan norma. Ketidakpastian hukum tersebut menyebabkan perizinan telah gagal menjalankan fungsinya untuk mengontrol kegiatan pertambangan batubara dan melindungi akses warga terhadap lingkungan yang baik dan sehat. Perizinan, justru berfungsi sebaliknya: menjadi instrumen hukum yang menyebabkan terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup.

Kata kunci: *batubara, perizinan, ketidakpastian hukum, lingkungan hidup, Kalimantan Timur*

Mohamad Nasir

Dosen Fakultas Hukum Universitas Balikpapan, Program Manager pada Yayasan Prakarsa Borneo, PhD Candidate Radboud University, The NetherlandsJenjang Utama LSP-KPK dan Asesor Kompetensi bersertifikasi di Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP).

image: Auriga Nusantara

DAFTAR ISI

abstrak	1
Daftar Isi	3
I. Pendahuluan	4
Metodologi	5
II. Dinamika Kewenangan Perizinan Pertambangan Batubara: Dari Desentralisasi ke Sentralisasi	6
III. Kontribusi Ketidakpastian Hukum di Sektor Pertambangan Batubara Terhadap Kerusakan Lingkungan	10
Kasus Desa Mulawarman	10
Kasus Desa Kerta Buana	12
Keterkaitan antara Ketidakpastian Hukum Tata Kelola Perizinan dan Kerusakan/Pencemaran Lingkungan	13
IV. Kesimpulan	17

I. Pendahuluan

Komitmen untuk mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development goals/SDGs*) membuat pemerintah melakukan evaluasi terhadap sejumlah kebijakan dan program pembangunan dan perbaikan ekonomi.[1] Tuntutan penggunaan energi ramah lingkungan misalnya, telah mendorong wacana mengenai apakah eksploitasi sumber daya alam, terutama pertambangan batubara, hanya memprioritaskan kepentingan ekonomi atau juga mempertimbangkan kapasitas daya dukung lingkungan.[2]

Tidak dapat dipungkiri bahwa ekspor batubara telah menjadi salah satu penopang utama ekonomi Indonesia selama lebih dari satu dekade. Pada tahun 2018, industri pertambangan menyumbang sekitar 8,3% terhadap produk domestik bruto Indonesia.[3] Peningkatan produksi terus dilakukan untuk mendukung pendapatan nasional, meskipun cadangan batubara Indonesia hanya 3,5% dari cadangan dunia.[4]

Pemerintah menargetkan produksi batubara mencapai 590,7 juta ton dan 602,1 juta ton pada tahun 2020 dan 2021.[5] Meski demikian, pada sisi lain, penambangan batubara sering dianggap sebagai industri ekstraktif yang memiliki daya rusak terhadap wilayah di sekitarnya. Pertumbuhan pertambangan batubara yang cepat dan ekspansinya yang tidak terstruktur telah menciptakan banyak masalah, termasuk kerusakan lingkungan hidup, deforestasi, merajalela korupsi, pertambangan ilegal, dan klaim tanah yang tumpang tindih. Perusahaan pertambangan juga kerap melanggar kewajibannya merehabilitasi lahan bekas tambang dan meninggalkan kerusakan ekosistem pada lahan konsesinya.[6]

Perdebatan mengenai "*plus-minus*" pertambangan batubara telah menyebabkan tata kelola di sektor ini, terutama perizinan, mengalami dinamika yang cukup intens. Paling tidak, terdapat dua faktor yang mempengaruhi dinamika tersebut, pertama pengaturan sektor pertambangan batubara berkelindan erat dengan sektor lain seperti lingkungan hidup, kehutanan, penataan ruang, dan pemerintahan. Selain itu kewenangan yang bersifat sektoral tersebut juga berlapis (pusat, provinsi, dan

---

1 Bappenas, *Roadmap of SDGs Indonesia Towards 2030*, Jakarta, 2019.

2 Lihat misalnya: Tilburg, X. van *dkk.*, *Energy Security as Positive Force for Green Growth in Indonesia?* The Hague; IRENA, *Renewable Energy Prospects: Indonesia, A Remap Analysis*, *International Renewable Energy Agency (IRENA)*, International Renewable Energy Agency (IRENA), Abu Dhabi, 2017. doi: 10.1145/347642.347800; Raithwaite, D. dan Gerasimchuk, I., *Beyond Fossil Fuels: Indonesia's Fiscal Transition*, GSI REPORT, Manitoba, 2019.

3 Katadata, *Sektor Industri Berkontribusi 20 % Terhadap Perekonomian Nasional*, 2019.

4 British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy Statistical Review of World*, The Editor BP Statistical Review of World Energy, 2019.

5 Bappenas, *Laporan Akhir: Kajian Ketercapaian Target DMO Batubara Sebesar 60% Produksi Nasional pada Tahun 2019*, Jakarta, 2019.

6 Lihat Abdullah Naim. *dkk.*, *Deadly Coal: Coal Extraction & Borneo Dark Generation*. I. Edited by A. W. & S. Maemunah., Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), Jakarta, 2010; Waterkeeper Alliance and Mining Advocacy Network (JATAM), *Hungry Coal: Coal Mining and Food Security in Indonesia*, Jakarta, 2017; Atteridge, A., Aung, M. T. dan Nugroho, A., *Contemporary Coal Dynamics in Indonesia*, Stockholm, 2017.

kabupaten). Lebih jauh, kedua hal tersebut dapat menyebabkan ketidakpastian hukum di bidang pertambangan. Dalam hal perizinan, ketidakpastian hukum tersebut dapat bermuara pada kerusakan atau pencemaran lingkungan hidup. Hal tersebut tentu saja bertentangan dengan semangat perizinan itu sendiri. Sebagai instrumen hukum, izin seharusnya dapat mengontrol dan mengendalikan aktivitas perusahaan pertambangan batubara agar dapat menghormati hak dan kepentingan masyarakat serta melindungi dan melestarikan fungsi lingkungan di sekitar wilayah konsesi mereka.

Tulisan ini mengkaji keterkaitan antara ketidak-pastian norma peraturan perundang- undangan mengenai perizinan di sektor pertambangan batubara dan penegakan hukumnya di Kalimantan Timur. Studi mengenai hal ini di Kalimantan Timur penting untuk dilakukan, mengingat dua hal, *pertama,* per April 2016, sekitar 1.404 izin pertambangan, atau sekitar 11 persen dari jumlah izin pertambangan di Indonesia, terdapat di Kalimantan Timur.[7] Total wilayah yang tercakup dalam izin ini adalah 5.134 juta hektar, atau 40,3 persen dari seluruh provinsi.[8]

Kedua, hampir 74 persen cadangan batubara yang ada di Pulau Kalimantan terkonsentrasi di provinsi ini dan menjadikannya daerah penghasil batubara paling signifikan di Indonesia.[9] Pada level nasional, Kalimantan Timur memiliki sumber daya batubara sebesar 47.063,46 metrik ton dan cadangan batubara sebesar 13.762,39 metrik ton, terbesar kedua setelah Sumatera Selatan.[10]

Kajian ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan sebelum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba 2020) ditetapkan. Apabila merujuk pada ketentuan yang terdapat dalam UU Minerba 2020, kewenangan perizinan pertambangan batubara saat ini terkonsentrasi pada pemerintah pusat. Namun, selama regulasi pelaksanaannya belum diundangkan, maka peraturan perundang-undangan terkait pertambangan batubara yang ada masih berlaku. Dengan demikian, kajian me-ngenai perizinan pertambangan batubara yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan sebelum UU Minerba 2020, tetap relevan untuk dilakukan.

Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan *desk study* yang bertujuan untuk menganalisis kerangka hukum kewenangan pemerintah terkait tata kelola perizinan batubara. Isi dari analisis ini didasarkan pada informasi yang dikumpulkan melalui tinjauan sistematis atas peraturan perundang-undangan dan dokumen yang relevan dengan tata kelola perizinan pertambangan batubara. Pendekatan doktrinal hukum digunakan untuk mengidentifikasi ambiguitas, inkonsistensi, dan ketidaklengkapan norma yang mengatur kewenangan pemerintah terkait tata kelola perizinan batubara. Analisis doktrinal hukum terutama berkaitan dengan sejauh mana teks hukum (undang-undang, peraturan, putusan pengadilan) konsisten dan koheren sehingga mampu membawa kepastian dan kesetaraan.[11]

---

7 Budiono, A. dan Rini, R. A. W. S., *Administration of Coal Permit Under Coordination and Supervision of KPK*, Jakarta, 2017.

8 Apriando, T., '*Who Owns Indonesia's Deadly Abandoned Coal Mines?*', Mongabay Series: Indonesian Coal, 2017.

9 Coordinating Ministry for Economic Affairs, *Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia Economic Development (MP3EI) 2011 – 2025*, Coordinating Ministry for Economic Affairs, Jakarta, 2011.

10 Bappenas (2019a), *Laporan Akhir: ..., Op. Cit.*

11 Periksa: Dworkin, R., *Law's Empire*, Harvard University Press, 1986; Kissam, P. C., 'The Evaluation of Legal Scholarship', *Washington Law Review*, 1988, 63(2), hlm. 221–255; Hesselink, M. W, 'A European Legal Science? On European Private Law and Scientific Method', *European Law Journal*, 15(1), 2009, hlm. 20–45.

II. Dinamika Kewenangan Perizinan Pertambangan Batubara: Dari Desentralisasi ke Sentralisasi

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar dari kerangka hukum pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Pasal tersebut menyatakan bahwa, "*bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*." Ungkapan "*dikuasai oleh negara*", kemudian dikenal hak menguasai negara dalam sistem hukum Indonesia. Mahkamah Konstitusi Indonesia kemudian memperluas penafsiran terhadap hak tersebut, khususnya dalam putusan Mahkamah Konstitusi tentang uji materi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (UU Ketenagalistrikan), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas), dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA). Pengadilan memutuskan bahwa frasa dikuasai negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD mengandung arti bahwa UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk membuat kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama pemerintah, dan regulasi oleh pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya negara, *c.q.* pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara, *c.q.* pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan yang dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar- besarnya kemakmuran seluruh rakyat.[12]

Selain itu, Pasal 33 ayat (3) menyiratkan bahwa negara harus menjamin pemanfaatan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat. Kewajiban

[12] Magnar, K., Junaenah, I. dan Taufik, G. A., 'Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002)', *Jurnal Konstitusi*, 2010, 7(1), hlm. 111– 180.

ini mencakup perlindungan individu dalam akses mereka ke sumber daya alam dan untuk menyediakan lingkungan yang aman dan sehat. Hal tersebut pada gilirannya ditegaskan oleh Pasal 28H ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak menikmati lingkungan yang baik dan sehat. Menurut kedua ketentuan tersebut, negara berkewajiban menyediakan perangkat hukum untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak tersebut. Dalam fase ini, hukum harus menjadi instrumen yang melindungi warga negara, lingkungan, dan sumber daya alam dari kekuasaan pemerintah yang berlebihan atau tidak adil, termasuk perlindungan rakyat dari kekuasaan swasta yang berlebihan atau tidak adil.[13] Negara harus menyusun dan melaksanakan peraturan yang memberikan batasan dan kewajiban pemerintah, hak, kewajiban, dan ruang lingkup individu, dan mekanisme untuk melindungi mereka atau menjamin pemulihan jika terjadi pelanggaran.[14]

Salah satu instrumen untuk mewujudkan ketentuan tersebut adalah perizinan. Pemberian izin eksploitasi sumber daya alam, misalnya, mengandung arti bahwa pemerintah mengambil langkah dan tindakan untuk mengatur, mengelola, dan sekaligus mengawasi. Rezim perizinan, selain peraturan perundang-undangan, merupakan faktor penting dalam tata kelola sumber daya alam di Indonesia, khususnya di pertambangan batubara. Ini menyiratkan dua hal. *Pertama*, izin merupakan instrumen utama untuk mengawasi dan mengontrol kegiatan pertambangan batubara. *Kedua*, izin adalah instrumen yang digunakan sebagai alat pendistribusian lahan untuk penambangan batubara. Kesalahan dalam pemberian izin akan berdampak pada pelaksanaan pengawasan dan penguasaan, serta pembagian tanah bagi para pihak (masyarakat dan perusahaan tambang).

Kewenangan pemberian izin pertambangan mengalami dinamika dalam sepuluh tahun terakhir. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba 2009) membagi kewenangan pemberian izin dalam tiga tingkat pemerintahan, yaitu kabupaten/kota (jika lokasi penambangan berada di kabupaten/kota), provinsi (bila lintas kabupaten / kota), dan pusat (jika lintas provinsi). Kewenangan tersebut kemudian diubah melalui Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana kewenangan pemberian izin hanya ada pada pemerintah provinsi, dan jika lokasi penambangannya lintas provinsi maka pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menerbitkannya. Pada tahun 2020, melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba 2020), pemerintah memutuskan untuk memusatkan kewenangan pertambangan hanya kepada pemerintah pusat. Sebagian besar revisi tersebut terkait dengan izin pertambangan, seperti kewenangan penerbitan izin, hak, dan kewajiban pemegang izin. Namun, berdasarkan Pasal 173C UU Minerba 2020, pemerintah provinsi masih dapat menjalankan kewenangannya paling lama enam bulan sejak undang-undang tersebut diundangkan atau hingga peraturan pelaksanaannya dikeluarkan. Namun, kewenangan tersebut terbatas pada perpanjangan izin, bukan untuk menerbitkan izin baru.

Merujuk pada dinamika tersebut, terutama sebelum UU Minerba 2020 ditetapkan, berbagai kewenangan perizinan pertambangan

[13] Mermin, S., *Law and The Legal System: An Introduction*, Little, Brown and Co, Boston, 1982.

[14] Barón Soto, M. dan Gómez Velásquez, A., 'An Approach to the State Responsibility by An Omission in The Inter-American Court of Human Rights Jurisprudence', *Revista CES Derecho*, 2015, 6 (1), hlm. 3–17.

batubara menimbulkan permasalahan dalam ketidakpastian hukum yang dipicu oleh tiga hal yaitu: ambiguitas, inkonsistensi, dan ketidaklengkapan peraturan. Ada dua faktor yang menyebabkan hal tersebut. *Pertama,* keterkaitan antara pertambangan dan banyak sektor, seperti lingkungan hidup, tata ruang, kehutanan, dan beberapa sektor lainnya. Dalam ini termasuk pengaturan setiap sektor yang juga berjenjang (pusat, provinsi, dan kabupaten/kota), termasuk sektor pertambangan sebelum UU Pertambangan 2020. The Fraser Institute--sebuah organisasi penelitian dan pendidikan independen yang berbasis di Kanada--dalam survei tahunannya terhadap perusahaan pertambangan selama tiga tahun terakhir, secara konsisten menunjukkan tingkat ketidakpastian yang tinggi dalam penafsiran dan penegakan peraturan yang ada oleh pemerintah Indonesia. Lembaga tersebut merujuk pada adanya duplikasi peraturan dan inkonsistensi.[15]

Beberapa penelitian lain juga menunjukkan temuan serupa. Fünfgeld[16] dan O'Callaghan dan Vivoda[17] juga mencatat sejumlah inkonsistensi peraturan antara pemerintah pusat, provinsi, dan daerah serta di antara berbagai lembaga di tingkat pemerintahan tersebut. Devi dan Prayogo[18] berpendapat bahwa ketidakpastian hukum muncul karena tidak adanya peraturan pelaksana atau arahan teknis yang membingungkan karena tidak adanya kejelasan, sementara ambiguitas hukum disebabkan oleh "kompetisi" antar peraturan. Selain itu terdapat interpretasi yang berbeda yang diberikan oleh berbagai pihak, yang dapat menimbulkan masalah yang signifikan bagi investor.

Faktor kedua adalah kepentingan politik dan ekonomi yang melatarbelakangi penyusunan peraturan tersebut. Dalam hal ini, terdapat kelompok penekan yang memiliki agenda politik atau ekonomi yang mempengaruhi para pembuat undang-undang dalam menyusun peraturan pertambangan batubara. Upaya atau proses untuk mengintervensi kebijakan atau peraturan tersebut dikenal sebagai *regulatory capture*.[19] Ruang untuk mempengaruhi proses legislasi dapat dilacak dari sudut pandang politik hukum, di mana hukum dipersepsikan sebagai produk politik yang menganggap regulasi sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kemauan politik yang saling berinteraksi dan bersaing.[20] Pemikiran serupa juga datang dari perspektif politik-ekonomi, seperti klaim Stigler yang menyatakan bahwa regulasi hanyalah sebuah produk, diproduksi di pasar seperti produk lainnya.[21] *Regulatory capture* pada dasarnya merupakan korupsi kewenangan yang terjadi ketika entitas politik, pembuat kebijakan, atau badan legislatif dikooptasi untuk melayani kepentingan komersial, ideologis, atau politik tertentu.[22] Artidjo Alkostar (mantan hakim

[15] Lihat tiga survei yang dilakukan oleh Fraser Institute secara berturut-turut (2017, 2018, dan 2019). Jackson, T. dan Green, K. P., *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2016*, 2017; Stedman, A. dan Green, K. P, *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2017*, 2018; Stedman, A. dan Green, K. P., *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2018*, 2019.

[16] Fünfgeld, A., 'The State of Coal Mining in East Kalimantan: Towards a Political Ecology of Local Stateness', *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 2016, 9(1), hlm. 147–162. doi: 10.14764/10.ASEAS-2016.1-9.

[17] Vlado Vivoda dan Callaghan, T. O., '*Regimes, Mining Investment and Regulatory Risk in the Asia-Pacific Region: Comparative Evaluation and Policy Implications*', in O'Callaghan, T. dan Graetz, G. (eds), *Mining in the Asia-Pacific, The Political Economy of the Asia Pacific,* Springer International Publishing, 2017.

[18] Devi, B. dan Prayogo, D., '*Mining and Development in Indonesia: An Overview of the Regulatory Framework and Policies*', *International Mining for Development Centre*, 2013.

[19] Dal Bó, E., 'Regulatory Capture: A Review', *Oxford Review of Economic Policy*, 2006, 22(2), hlm. 203–225.

[20] Mahfud MD, M., *Politik Hukum di Indonesia*, 2nd edition, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998; Borges, M. R., 'Regulation and Regulatory Capture', *XIV International Colloquium-Papers*, 2017, hlm. 1–18.

[21] Carrigan, C. dan Coglianese, C., *Penn Law: Legal Scholarship Repository Capturing Regulatory Reality: Stigler' s The Theory of Economic Regulation*, *Faculty Scholarship at Penn Law*, *1650*, 2016.

[22] Dal Bó, E., 'Regulatory Capture ..., *Op. Cit.*

agung) mengategorikan fenomena tersebut sebagai korupsi politik.[23]

Di Indonesia, peluang bagi terjadinya *regulatory capture* sangat terbuka. Hal itu ditandai oleh adanya hubungan yang berkelindan erat antara perusahaan pertambangan dengan pejabat pemerintah, yang dapat memicu "perselingkuhan" di antara perusahaan, birokrat, dan politisi. Kolaborasi bisnis dan politik tersebut terlihat, antara lain, pada Aburizal Bakrie (mantan Ketua Umum Partai Golkar) dengan Bumi Resources, Prabowo Subianto (Ketua Umum Partai Gerindra dan Menteri Pertahanan) dengan kelompok usaha Nusantara, atau Luhut B Panjaitan (Tokoh senior Partai Golkar dan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi) bersama grup PT Toba Sejahtera.[24]

Di tingkat lokal, pola *regulatory capture* turut andil dalam merumuskan kebijakan izin pertambangan.[25] Kajian yang dilakukan oleh JATAM Kaltim mengonfirmasi hal tersebut. Riset yang dilakukan di lima kabupaten (Kutai Barat, Kutai Timur, Bulungan, Berau, dan Paser Penajam Utara) menunjukkan bahwa jumlah izin pertambangan batubara pemerintah daerah meningkat secara signifikan menjelang pemilihan kepala daerah.[26]

[23] Alkostar, A., *Korupsi Politik di Negara Modern*, edited by N. Huda, FH UII Press, Yogyakarta, 2008.

[24] JATAM *dkk.*, *Coal Corruption: Shedding Light on Political Corruption in Indonesia' s Coal Mining Sector*, Jakarta, 2019.

[25] Arwanto, B., 'Political Economy of Coal Mining Policy: A Case Study in Rent Seeking of Surveyor's Data Manipulation in East Kalimantan (2009-2014)', *Journal of Public Administration and Governance*, 2018, 8(4), hlm. 66.

[26] JATAM *dkk.*, *Coal Corruption: ..., Op. Cit.*

III. Kontribusi Ketidakpastian Hukum di Sektor Pertambangan Batubara Terhadap Kerusakan Lingkungan

Sebagaimana telah dijelaskan di awal, bahwa sebagai instrumen hukum, izin seharusnya dapat mengontrol dan mengendalikan aktivitas perusahaan pertambangan batubara agar dapat menghormati hak dan kepentingan masyarakat serta melindungi dan melestarikan fungsi lingkungan di sekitar wilayah konsesi mereka. Akan tetapi, beberapa fakta--sebagaimana ditunjukkan beberapa kasus berikut--justru memicu kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Kasus Desa Mulawarman

Desa Mulawarman merupakan salah satu desa di Kecamatan Tenggarong Seberang yang berawal dari lokasi transmigrasi (Separi IV) di Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 1981 (sebelumnya Kabupaten Kutai). Desa ini memiliki luas sekitar 18.000 hektar di mana hampir seluruh wilayah Desa Mulawarman masuk kawasan kehutanan (KBK), yaitu seluas
± 15.628 hektar atau 87 persen dari luas wilayah desa. Hanya seluas ± 2.380 hektar (13%) yang merupakan kawasan non-kehutanan. Sehingga secara yuridis, bahwa penduduk di desa Mulawarman hanya bisa berusaha di dalam areal yang hanya 13 persen itu saja, atau hanya 2.380 hektar. Dari luas 2.380 hektar tersebut, yang berpotensi untuk lahan persawahan hanya ± 338,88 hektar. Areal pemukiman dan lahan pekarangan, meliputi luas ±103,42 hektar. Sisanya merupakan lahan kering, merupakan kebun campuran, dan semak belukar, seluas 1.937,70 hektar.[27]

Pada awal dibuka, desa tersebut ditempati oleh 263 kepala keluarga transmigran yang berasal dari Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat. Luas keseluruhan lahan yang mereka tempati adalah sekitar 526 hektar.[28] Pada tahun 2018, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kutai Kartanegara jumlah penduduk mencapai 2.710 jiwa.[29] Bertani merupakan mata pencaharian utama masyarakat di Desa Mulawarman. Pertanian di desa tersebut tergolong berhasil sehingga pada tahun 1997, Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara mendeklarasikan Desa Mulawarman sebagai lumbung padi kabupaten.[30]

Pada tahun 2003, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah Kutai Kartanegara,

27 DRD Kutai Kartanegara, *Kondisi Lingkungan Hidup di Desa Mulawarman Kecamatan Tenggarong Seberang Kabupaten Kutai Kartanegara*, Tenggarong, 2013.

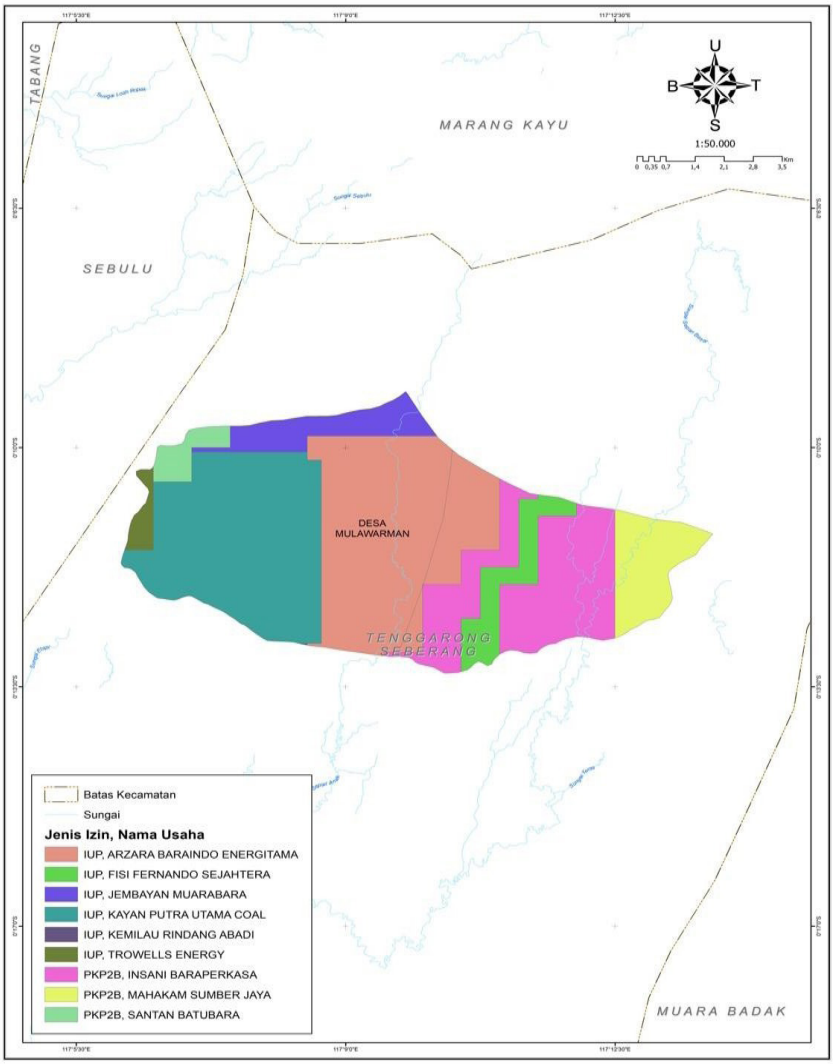
28 Antara Kaltim, '*Desa Lumbung Padi Terancam Emas Hitam!*', 20 April 2017.

29 BPS Kabupaten Kutai Kartanegara, *Kecamatan Tenggarong Seberang dalam Angka 2019*, Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kutai Kartanegara, Tenggarong, 2019

30 Antara Kaltim, '*Desa Lumbung Padi Terancam Emas Hitam!*', *Op. Cit.*

mengeluarkan sejumlah konsesi pertambangan batubara di Desa Mulawarman. Dewan Riset Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara melaporkan pada tahun 2013 seluruh Desa Mulawarman seluas 18.008 ha telah dialokasikan kepada beberapa perusahaan tambang batubara, seperti PT. Kayan Putra Utama Coal, PT. Azara Baraindo Energitama, PT. Kemilau Rindang Abadi, PT. Fisi Fernando Sejahtera, PT. Insani Bara Perkasa, PT. Mahakam Sumber Jaya, dan PT. Santan Batubara.[31]

Gambar Peta Konsesi Pertambangan Batubara



Sumber: diolah dari data Bappeda Kaltim 2019

31 DRD Kutai Kartanegara, *Op. Cit.*

Kehadiran perusahaan tambang di desa tersebut secara perlahan menurunkan produksi padi karena persawahan dialihfungsikan menjadi areal pertambangan batubara. Kepala Desa Mulawarman, Mulyono, menegaskan bahwa dari luas lahan pertanian yang semula sekitar 526 hektar pada 1981, kini hanya tersisa 20 hektar. Kehadiran perusahaan tambang batubara telah merusak sistem irigasi sehingga warga kesulitan menanam padi. Lahan menjadi tidak produktif, sehingga banyak warga yang tidak punya pilihan selain menjual sawahnya ke perusahaan batubara. Sementara itu, areal yang layak untuk dihuni di desa tersebut juga telah berkurang menjadi seluas 65,75 hektar.[32]

Aktivitas penambangan batubara di desa Mulawarman telah menimbulkan beberapa dampak lingkungan. Pertama, limbah cair dari kegiatan di wilayah pertambangan telah mencemari pertanian dan pemukiman, selain itu juga menimbulkan erosi dan sedimentasi. Kedua, debu dari aktivitas penambangan telah mencemari udara dan mengganggu saluran pernapasan warga. Ketiga, kegiatan pertambangan telah merusak sistem irigasi dan memicu krisis air bersih. Keempat, peledakan menimbulkan kebisingan, getaran, dan rumah retak.[33] Terakhir, pada Februari 2020, tercatat sebanyak 68 kepala keluarga dari RT. 18 dan 19 dievakuasi ke kantor desa akibat longsor dan rumah retak akibat aktivitas penambangan di sekitar pemukiman mereka.[34]

Menyikapi kondisi tersebut, warga telah mengajukan laporan kepada pemerintah daerah dan pemerintah pusat bahkan mengusulkan relokasi penduduk desa tersebut sebagai alternatif. Untuk menindaklanjuti tuntutan tersebut, Pemerintah Daerah Kutai Kartanegara, anggota DPRD Kutai Kartanegara, anggota DPRD Provinsi Kalimantan Timur, bahkan gubernur sendiri, telah pernah berkunjung ke Desa Mulawarman dan berjanji untuk menyelesaikan masalah tersebut, tapi sampai saat ini belum menunjukkan hasil apa pun.[35] Selain itu, lembaga swadaya masyarakat (LSM) lokal dan organisasi kemahasiswaan juga telah berupaya memfasilitasi penyelesaian kasus tersebut, termasuk membawanya ke Kantor Staf Presiden pada Februari 2017.[36] Upaya negosiasi terakhir terjadi antara warga desa dengan perusahaan tambang terkait (PT. KPUC) pada 26 Februari 2019 dan 11 Maret 2019, namun pertemuan tersebut juga menemui jalan buntu.[37]

Kasus Desa Kerta Buana

Desa Kerta Buana sebelumnya bernama L4 (lokasi 4). Daerah ini merupakan proyek pemukiman transmigrasi Teluk Dalam, yang terletak dalam wilayah Kabupaten Kutai. Pada tahun 1979, dilaksanakan pembangunan pemukiman oleh PLPT Departemen Pekerjaan Umum Provinsi Kalimantan Timur, yang diperuntukkan bagi tempat transmigran umum dan transmigrasi lokal APPDT (Alokasi Penempatan Penduduk Daerah Transmigrasi). Secara bertahap, mulai bulan Mei 1980 sampai Maret 1981, sebanyak 2.000 KK atau 8.375 jiwa ditempatkan di sana. Para anggota transmigrasi tersebut berasal

32 Sunan, G. M., *'Desa Mulawarman, Daerah Transmigrasi yang Terancam Punah, Relokasi Harga Mati'*, 19 April 2017.

33 Jawa Pos, *'Desa di Kukar Perlahan Menghilang, 3000 Warga Minta Relokasi'*, 20 April 2017.

34 Kaltim Post, *'Terancam Longsor, Warga Desa Mulawarman Mengungsi'*, 20 Februari 2020; Tribun Kaltim, *'Sudah Seminggu Warga RT 17 dan 18 Desa Mulawarman Mengungsi, Dugaan HMI Blasting Tambang Batu Bara'*, 16 Februari 2020.

35 Tribun Kaltim, *''Dikepung Tambang', Delapan Perusahaan Bakal Benahi Desa Mulawarman'*, 10 September 2017; KlikKaltim, *'Gubernur Segera Tutup Tambang Bermasalah'*, 18 April 2017.

36 KSP, *Memperjuangkan Keluhan Transmigran Mulawarman,* 2017.

37 Muhdar, M., Nasir, M. dan Nurdiana, J., *'Risk Distribution in Coal Mining: Fighting for Environmental Justice in East Kalimantan, Indonesia'*, Agustus 2019, hlm. 1–15.

dari DKI Jaya, DIY, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Kabupaten Kutai.[38] Luas wilayah Desa Kerta Buana adalah 232,50 Km2 atau 23.250 hektar.[39] Secara geografis, wilayah desa terdiri dari 35 persen rawa yang dijadikan lahan pertanian, sedangkan 65 persen sisanya merupakan perbukitan yang dijadikan pemukiman dan lahan pertanian kering atau areal budidaya.[40]

Pada Desember 2000, PT. Kitadin mendapat izin untuk menambah produksi pertambangan dan perluasan areal penambangan. Kemudian pada tahun 2004, pemerintah juga memberikan izin pertambangan kepada PT. Mahakam Sumber Jaya (selanjutnya: PT. MSJ). Sejak saat itu, ancaman terhadap keberadaan lahan pertanian di Desa Kerta Buana mulai terjadi. Hingga 2010, dari 475 hektar sawah, kini hanya 398 hektar sawah yang produktif. Hal tersebut diperparah dengan fakta bahwa dari 390 hektar sawah, hanya 80 hektar milik warga, sedangkan sisanya dikuasai dua perusahaan tambang.[41] Lebih lanjut, dalam sebuah laporan, *Greenpeace*[42] menyatakan bahwa sekitar setengah dari luas lahan pertanian di Desa Kerta Buana (sekitar 700 hektar) telah hilang karena konsesi pertambangan. Bahkan, PT Kitadin pernah mengusulkan untuk merelokasi Desa Kerta Buana yang kemudian mendapat perlawanan dari warga.[43]

Sebagaimana Desa Mulawarman, kegiatan penambangan batubara di desa tersebut juga berdampak pada kerusakan dan pencemaran lingkungan. Pertama, lahan sawah semakin menyempit, sumber irigasi hancur, dan petani sulit mengenali musim tanam. Produktivitas juga menurun, dan banyak hama dan penyakit baru yang bermunculan dan sulit diidentifikasi.[44] Kedua, air limbah dari kegiatan penambangan batubara telah mencemari area pertanian dan pemukiman, serta menimbulkan erosi dan sedimentasi.[45]

Ketiga, masyarakat kehilangan akses air bersih.[46] Keempat, banjir sering menggenangi sawah dan pemukiman penduduk. Kelima, kegiatan peledakan membuat rumah warga retak dan longsor.[47] Kerusakan lingkungan tersebut telah memicu protes dari masyarakat. Beberapa kali aksi warga melakukan demonstrasi memrotes kegiatan perusahaan, namun tidak membuahkan hasil. Perusahaan tambang batubara atau pemerintah tidak pernah menindaklanjuti secara serius protes tersebut.[48]

Keterkaitan antara Ketidakpastian Hukum Tata Kelola Perizinan dan Kerusakan/Pencemaran Lingkungan

Secara hukum, pemberian izin pertambangan batubara di kedua desa tersebut bukanlah pelanggaran. UU Minerba 2009 dan peraturan

38 Purba, J., Listiana, D. dan Murlianti, S., *Integrasi Sosial Transmigrasi ..., Op. Cit.*

39 BPS Kutai Kartanegara, *Kecamatan Tenggarong Seberang ..., Op. Cit.*

40 Johansyah, M. dan Bahri, K. dkk., *Lumbung Pangan ke Lubang Tambang: Studi Kasus Desa Kertabhuana, Tenggarong Seberang, Kabupaten Kutai Kertanegara*, Samarinda, 2011

41 Johansyah, M. dan Bahri, K. dkk., 2011; Purba, J., Listiana, D. dan Murlianti, S., 2018; Prokaltim, 'Sawah Dikepung Tambang, PT Kitadin Bantah jadi Penyebab', *Prokal.co*, 2019.

42 GreenPeace, *The Dirty Work of Banpu*, Jakarta, 2016

43 Johansyah, M. dan Bahri, K. dkk., 2011; Purba, J., Listiana, D. dan Murlianti, S., 2018.

44 Purba, J., Listiana, D. dan Murlianti, S., *Op. Cit.*

45 GreenPeace, *The Dirty*, *Op. Cit.*

46 Johansyah, M. dan Bahri, K. dkk.; Yustinus S. Hardjanto, '*Kertabuana, Desa Penghasil Padi yang Merana Akibat Himpitan Tambang Batubara*', 31 Agustus 2016.

47 Purba, J., Listiana, D. dan Murlianti, S., 2018; Muliawan, F., 'Teka-Teki Penyebab Amblesnya Pura Prajapati di Tenggarong Seberang', *Kaltimkece.id*, 18 Juni 2019.

48 M.Ghofar, 'Petani Kerta Buana Tutup Jalur Tambang', *Antaranews.com*, 22 November 2017; Koran Kaltim, 'Pemprov Kaltim Diminta Tindak Tambang Perusak Sumber Air', *Korankaltim.com*, 23 November 2017; Purba, J., Listiana, D. dan Murlianti, S., 2018.

pelaksanaannya menyebutkan bahwa kegiatan pertambangan diperbolehkan di wilayah budi daya yang meliputi hutan produksi, perkebunan, dan pemukiman. Hanya saja, dalam pelaksanaan ketentuan tersebut berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan. Kasus Desa Mulawarman dan Desa Kerta Buana menunjukkan bahwa eksploitasi batubara yang tidak terkendali menjadi bencana karena merusak lingkungan dan permukiman di desa tersebut. Pilihan relokasi yang diajukan oleh warga Desa Mulawarman misalnya, merupakan cerminan dari ketidakberdayaan masyarakat dan wujud ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang terjadi di desa tersebut. Hukum dan izin yang seharusnya bisa memberikan perlindungan tidak menjalankan fungsinya.

Dalam kasus Desa Mulawarman dan Desa Kerta Buana, kedua instrumen tersebut tidak dapat bekerja dengan baik karena tiga faktor. Pertama, ambiguitas norma. UU Minerba 2009 menjelaskan kegiatan usaha pertambangan hanya diperbolehkan di kawasan budidaya. Kawasan budidaya sendiri terbagi menjadi berbagai peruntukan, seperti hutan produksi, perkebunan, permukiman, dan industri. Kebolehan budidaya pada kawasan perkebunan dan pertanian (masyarakat) dan permukiman warga tentu saja akan memicu persoalan, sebagaimana ditunjukkan oleh kasus yang terjadi di Desa Mulawarman dan Desa Kerta Buana.

Ambiguitas norma tersebut tergambar dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Timur (2015-2035). Perda tersebut memberikan ruang untuk areal budidaya seluas 10.451.331 hektar, yang terdiri dari 6,055.793 hektar untuk hutan produksi, 5.227.136 hektar untuk pertambangan batubara, 3.681.657 hektar untuk pertanian dan perkebunan, dan 738.188 hektar untuk pemukiman dan sektor lainnya. Apabila luasan peruntukan lahan masing- masing sektor tersebut dijumlahkan, maka luas areal menjadi 15.702.774 hektar, melebihi luas areal budidaya sendiri (10.451.331 hektar).

Tabel Peruntukan Kawasan Budi Daya

Peruntukan	Luas
Hutan Produksi	6.055.793 Ha
Perkebunan dan Pertanian	3.681.657 Ha
Perikanan	187.304 Ha
Industri	57.176 Ha
Permukiman	97.442 Ha
Pariwisata	396.266 Ha
Pertambangan	5.227.136 Ha
Total	15.702.774 Ha

Tabel di atas menunjukkan terdapat tumpang tindih antar sektor. Rumusan alokasi peruntukan lahan yang ambigu, sebagaimana ditunjukkan oleh RTRW Kalimantan Timur, memberikan peluang terjadinya multitafsir yang menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya, dan juga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Faktor kedua adalah inkonsistensi norma, yang antara lain, dapat ditelusuri dari ketentuan terkait kewajiban penyediaan rencana reklamasi dan rencana pasca tambang. Menurut Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca tambang (PP No. 78/2010), permohonan perpanjangan status eksplorasi menjadi operasi produksi harus mencantumkan rencana reklamasi dan rencana pasca tambang. Kedua dokumen tersebut harus merujuk pada izin lingkungan dan analisis dampak lingkungan (amdal). Jika ada perubahan pada dokumen lingkungan yang telah disetujui, maka harus dilakukan penyesuaian pada

dokumen rencana reklamasi dan rencana pasca tambang (Pasal 14). Selain itu, dalam PP No. 78/2010 secara tegas disebutkan bahwa dokumen rencana reklamasi dan rencana pasca tambang harus memenuhi prinsip, antara lain, untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan pertambangan (Pasal 3).

Ketentuan dalam PP No. 78/2010 kemudian diatur secara detail dalam Permen ESDM No. 26 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Kaidah Pertambangan yang Baik dan Pengawasan Pertambangan Mineral dan Batubara (Permen ESDM No. 26/2018). Namun, jika dibandingkan dengan regulasi yang lebih tinggi (PP No. 78/2010), terdapat tiga inkonsistensi. Pertama, Permen ESDM No 26/2018 tidak lagi menetapkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan sebagai prinsip yang harus dipenuhi dalam kegiatan reklamasi dan pasca tambang. Jika dalam PP 78/2010, hal tersebut menjadi prinsip mandiri, maka dalam Permen ESDM No 26/2018 prinsip tersebut hanya menjadi salah satu aspek dari kaidah teknik pertambangan yang baik (Pasal 3 ayat [3] huruf e). Kedua, peraturan ini tidak lagi mengatur perlindungan lingkungan sebagai bagian dari kegiatan pertambangan. Hal tersebut berbeda dengan PP No. 78/2012 yang mengintegrasikan perlindungan dan pengelolaan lingkungan dalam kegiatan penambangan batubara. Bahkan dalam Permen ESDM No 26/2018 tidak ditemukan lagi istilah perlindungan lingkungan hidup, yang ada hanya istilah pengelolaan lingkungan hidup. Ketiga, berbeda dengan PP No. 78/2010, Permen ESDM No. 26/2018 tidak lagi menyebutkan kewajiban penyesuaian rencana reklamasi dan pasca tambang dengan dokumen lingkungan.

Meskipun secara hukum konflik norma ini dapat diselesaikan dengan menerapkan prinsip *lex superior derogat legi inferiori,* namun pada tataran implementasinya, inkonsistensi norma tersebut dapat memantik masalah. Perusahaan pertambangan batubara cenderung hanya menuruti ketentuan yang menguntungkan mereka. Pemegang izin tampaknya tidak lagi peduli tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan sebagai bagian dari pengelolaan pertambangan yang baik, dan pemanfaatan batubara secara konsisten mengabaikan kelestarian fungsi lingkungan sehingga menyebabkan kerusakan lingkungan dan permukiman, seperti yang terjadi di Desa Mulawarman dan Desa Kerta Buana.

Faktor ketiga penyebab kerusakan lingkungan di Desa Mulawarman dan Desa Kerta Buana adalah ketidaklengkapan norma. Tidak ada aturan tentang pertambangan batubara yang mengatur penolakan peningkatan status izin dari eksplorasi ke operasi produksi apabila pemohon tidak memenuhi persyaratan administratif, teknis, keuangan, dan lingkungan. Menurut Pasal 46 ayat (1) UU Minerba 2009, setiap pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) eksplorasi dijamin memperoleh IUP operasi produksi sebagai kelanjutan dari usaha pertambangan. Ketentuan serupa juga disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP No. 23/2010). Dalam PP No. 23/2010 disebutkan bahwa pemohon harus memenuhi persyaratan untuk mengubah status izin eksplorasi menjadi izin operasi produksi. Persyaratan tersebut diatur dalam Keputusan Menteri ESDM Nomor 1796 K/30/MEM/2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan, Evaluasi, serta Penerbitan Perizinan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam Lampiran 3 Keputusan tersebut, diuraikan bahwa persyaratan peningkatan status izin meliputi aspek administrasi, teknis, keuangan, dan lingkungan.

Dalam praktik, tidak ada norma yang

menjelaskan apakah ke empat syarat tersebut bersifat kumulatif atau alternatif— seperti yang ditunjukkan pada kasus PT. Marimun Bara Sejahtera (PT. MBS). Pada Juli 2018, perusahaan mengajukan permintaan untuk meningkatkan status izinnya dari eksplorasi menjadi operasi produksi ke Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi (DPMPTSP) Provinsi. Berdasarkan evaluasi, DPMPTSP menemukan bahwa perusahaan tidak memenuhi persyaratan karena berdasarkan RTRW provinsi, areal yang diminta oleh PT. MBS mencakup kawasan pemukiman (172,31 hektar) dan hortikultura (4,857,94 hektar), sehingga permintaan ditolak. PT. MBS menyatakan keberatan dengan putusan tersebut dan mengajukan gugatan ke PTUN di Samarinda pada bulan Agustus 2018. Dalam proses persidangan, hakim berkesimpulan bahwa peraturan perundang-undangan memberikan jaminan kepada pemegang izin eksplorasi untuk meningkatkan status izinnya, sebagai jaminan terhadap keberlanjutan investasi. Berdasarkan pertimbangan tersebut, majelis hakim memerintahkan DPMPTSP untuk menerbitkan izin operasi produksi kepada PT. MBS.

Kasus tersebut menunjukkan terdapat kekosongan hukum dalam peningkatan status izin eksplorasi ke izin operasi produksi, khususnya dalam kasus ketika pemegang izin tidak dapat memenuhi semua persyaratan yang telah ditentukan (apakah ditolak atau diterima?). Kekosongan ini niscaya akan menjadi 'senjata' bagi perusahaan tambang batubara untuk mengajukan peningkatan status perizinannya.

IV. Kesimpulan

Sebagai instrumen hukum, perizinan telah gagal menjalankan fungsinya untuk mengontrol kegiatan pertambangan batubara dan melindungi akses warga terhadap lingkungan yang baik dan sehat. Perizinan, sebagaimana ditunjukkan oleh dua kasus di atas, justru berfungsi sebaliknya: menjadi instrumen hukum yang menyebabkan terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Kegagalan yang disebabkan oleh adanya ketidakpastian hukum.

Berangkat dari studi ini, setidaknya, terdapat tiga aspek ketidakpastian hukum dalam tata kelola perizinan di Kalimantan Timur, yaitu: ambiguitas, inkonsistensi, dan ketidaklengkapan norma.

AURIGA NUSANTARA

SEKRETARIAT GAKKUM-SDA
Jl. Siaga II No. 42A, Pejaten Barat
Jakarta Selatan