

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang kaya akan sumber daya alam (*natural resources*). Sumber daya alam itu ada yang dapat diperbaharui (*renewable*), dan ada juga yang tidak dapat diperbaharui (*unrenewable*).¹ Contoh sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui adalah minyak dan gas bumi, emas, perak, tembaga, nikel, batu bara, dan lain-lain. Salah satu sumber daya alam yang menjadi primadona di Indonesia adalah batubara. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Penguasaan negara atas sumber daya alam, khususnya bahan galian atau tambang dijelaskan kembali dalam pertimbangan hukum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959). Di dalam bagian pertimbangan hukum dinyatakan bahwa:²

“Mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan

¹ H. Salim HS., 2013, *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan di Indonesia*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, hlm.1.

² *Ibid.*

penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan”.

Dari penjelasan di atas berarti mineral dan batubara merupakan kekayaan alam yang tak terbarukan sehingga pengelolaannya di kuasai oleh negara. Untuk dapat mewujudkan kemakmuran tersebut kegiatan pertambangan harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal untuk masa sekarang dan untuk masa mendatang.³ Agar hal tersebut dapat tercapai maka pengelolaan pertambangan harus lebih memperhatikan aspek sosial dan lingkungan hidup.

Kehidupan pertambangan tidak dapat dilepaskan dari aspek perusahaan, karena kegiatan pertambangan pada prinsipnya dalam melakukan penggalian tanah untuk mengambil objek tambang dengan tujuan untuk dimanfaatkan kepada masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya.⁴ Di bidang pertambangan pemerintah/negara berkedudukan sebagai pihak yang menguasai, karena pertambangan merupakan kekayaan alam yang menguasai hajat hidup orang banyak.⁵ Meskipun pemerintah/negara berkedudukan sebagai pihak yang menguasai sumber daya alam tambang, tetapi pemerintah/negara tidak mampu melakukan usaha pertambangan itu sendiri. Untuk dapat melaksanakan kegiatan itu, pemerintah memberikan wewenang kepada pihak lainnya untuk melakukan usaha pertambangan atas sumber daya alam

³ Gatot Supramono, 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.2.

⁴ *Ibid.* hlm.43.

⁵ *Ibid.*

tambang.⁶ Pasal 38 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah menentukan orang atau badan usaha yang diberi kewenangan untuk melakukan usaha pertambangan mineral dan batubara, yaitu :

1. Badan usaha, meliputi badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah;
2. Koperasi ; dan
3. Perseorangan.

Pada kenyataannya, usaha pertambangan lebih banyak dilakukan oleh badan swasta nasional, asing, maupun gabungan dari badan hukum asing dengan badan hukum nasional. Secara umum industri pertambangan memberikan kontribusi signifikan dalam ekonomi nasional (3% PDB 2006).⁷ Secara ekonomis bagi Indonesia lebih besar dibanding jumlah kontribusi dalam PDB, karena *multiplier effect* yang dihasilkan meskipun sifatnya *intangibile*.⁸ Pertambangan memberikan kontribusi yang sangat besar bagi perekonomian nasional, yaitu dengan adanya penyerapan tenaga kerja langsung maupun tidak langsung dan karena letak potensi sumber daya mineral pada umumnya di daerah pedalaman (*remote areas*), maka pembukaan suatu tambang akan menjadi pemicu pembangunan dan pengembangan daerah tertinggal dan memberikan dampak ganda yang positif dalam berbagai sektor (*multiplier effect*).

⁶ H. Salim HS., *Op. Cit.*, hlm.5.

⁷ Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.103.

⁸ *Ibid.*

Salah satu jenis bahan tambang yang mempunyai kegunaan yang sangat strategis adalah batubara (*coal*). Dalam beberapa tahun terakhir tingkat konsumsi batubara mengalami kenaikan yang sangat pesat. Meningkatnya konsumsi batubara dunia tidak terlepas dari meningkatnya permintaan energi dunia di mana batubara merupakan pemasok energi kedua terbesar setelah minyak dengan kontribusi sebesar 26% dan diperkirakan akan meningkat menjadi 29% pada tahun 2030.⁹ Dalam percaturan perdagangan batubara dunia, Indonesia memiliki peran yang semakin penting dari tahun ke tahun baik sebagai produsen maupun sebagai eksportir. Pada tahun 2007 Indonesia berada di posisi ketujuh terbesar produsen batu bara dunia dengan kontribusi 4,2% dan di posisi kedua terbesar sebagai eksportir batu bara dengan total volume ekspor 202 juta ton. Kemudian pada tahun 2009 Indonesia masih tetap berada di posisi ketujuh terbesar produsen batubara dunia dengan kontribusi 4,2% dan di posisi kedua terbesar sebagai eksportir batubara dengan total volume ekspor 220 Mt.¹⁰ Investasi baru semakin menurun dan jumlah investasi sejak tahun 1996 hingga 2004 menunjukkan adanya penurunan investasi, sebagian mencerminkan kurangpercayaan investor karena ketidakstabilan politik dan ekonomi serta ketidakpastian pemberlakuan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara dan otonomi daerah.¹¹

Tahun 2009 merupakan babak baru bagi dunia pertambangan mineral dan batubara di Indonesia, yaitu dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menggantikan

⁹ Gatot Supramono, *Loc. Cit.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan –Ketentuan Pokok Pertambangan. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara diharapkan akan menciptakan iklim industri yang lebih kondusif dan memulihkan kepercayaan investor terhadap investasi pertambangan di Indonesia sehingga investor yakin bahwa investasi yang ditanamkannya di Indonesia akan bermanfaat. Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ini telah menghapus Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya, dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) dan diganti dengan mekanisme perizinan yaitu Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut UU Minerba) menentukan bahwa :

“Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan”.

Selain IUP dan IUPK di atas, terdapat juga Izin Pertambangan Rakyat (IPR).¹² Meskipun Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya, dan PKP2B telah dihapus, bukan berarti kontrak-kontrak yang ada secara otomatis berganti menjadi sistem perizinan. Kontrak-kontrak yang ada tetap dihormati keberadaannya hingga masa kontrak berakhir. Bagi perusahaan tambang yang

¹² *Ibid.* hlm.106.

beroperasi setelah UU Minerba ini disahkan maka berlaku izin sebagai dasar untuk menjalankan kegiatan tambang.

Walaupun batubara mempunyai kegunaan yang sangat strategis, namun keberadaan industri pertambangan batubara juga menimbulkan dampak, baik positif dan negatif. Dampak positif dari industri pertambangan batubara di Indonesia adalah:¹³

1. Membuka daerah terisolasi dengan dibangunnya jalan pertambangan dan pelabuhan;
2. Sumber devisa negara;
3. Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD);
4. Sumber energi alternatif untuk masyarakat lokal;
5. Menampung tenaga kerja.

Irwandy Arif mengemukakan manfaat ekonomi kegiatan pertambangan, dibagi 2 (dua) yaitu manfaat langsung dan tidak langsung. Manfaat langsung meliputi penerimaan pajak dan royalti yang menjadi sumber daa pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, penciptaan lapangan kerja yang membantu meningkatkan pendapatan perkapita, kualitas hidup serta keterampilan masyarakat dan bahan tambang untuk industri pengolahan.¹⁴ Manfaat tidak langsung berupa sirkulasi barang dan jasa yaitu belanja kebutuhan operasi dan karyawan yang akan menjadi penggerak ekonomi masyarakat lokal, regional dan nasional, pembangunan infrastruktur,

¹³ H.Salim HS., 2004, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT.Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, hlm.221.

¹⁴ H.Salim HS., 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, PT.Sinar Grafika, Jakarta, hlm.71.

munculnya usaha pendukung dan industri pengolahan tambang.¹⁵ Dampak negatif penambangan batubara merupakan pengaruh yang kurang baik dari adanya industri penambangan batubara. Dampak negatif penambangan batubara di Indonesia yaitu:¹⁶

1. Sebagian perusahaan pertambangan yang dituding tidak memerhatikan kelestarian lingkungan;
2. Penebangan hutan untuk kegiatan pertambangan;
3. Limbah kegiatan pertambangan yang mencemari lingkungan;
4. Areal bekas penambangan yang dibiarkan menganga;
5. Membahayakan masyarakat sekitar;
6. Sengketa lahan pertambangan dengan masyarakat sekitar;
7. Kontribusi bagi masyarakat sekitar yang dirasakan masih kurang;
8. Hubungan dan keterlibatan pemerintah daerah dalam kegiatan pertambangan masih kurang.

Dari penjelasan di atas dapat diketahui bahwa kegiatan tambang batubara selain memberikan kontribusi besar terhadap perekonomian nasional, juga potensial menimbulkan kerusakan lingkungan. Agar potensi kerusakan lingkungan itu bisa dikendalikan maka diatur kewajiban reklamasi. Pasal 99 UU Minerba mengatur bahwa setiap pemegang IUP dan IUPK wajib melaksanakan reklamasi dengan terlebih dahulu menyerahkan rencana reklamasi pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ H.Salim HS., *Op. Cit.*, hlm.223.

Operasi Produksi. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pasca Tambang yang mengatur lebih lanjut mengenai pascatambang menentukan bahwa :

“Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi wajib melaksanakan reklamasi dan pascatambang”.

Pasal 1 butir 26 UU Minerba memberi definisi reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya. Dalam Pasal 2 PP Nomor 78 Tahun 2010 disebutkan mengenai reklamasi. Pemegang IUP Eksplorasi dan IUPK Eksplorasi wajib melaksanakan reklamasi. Reklamasi dilakukan terhadap lahan terganggu akibat kegiatan pertambangan, baik pertambangan dengan metode pertambangan terbuka maupun pertambangan tertutup.

Dalam rangka menjamin ketaatan perusahaan pertambangan untuk melakukan reklamasi sesuai dengan Rencana Reklamasi, perusahaan pertambangan wajib menyediakan Jaminan Reklamasi. Besar Jaminan Reklamasi sesuai dengan Rencana Biaya Reklamasi yang telah mendapat persetujuan Menteri, Gubernur, maupun Bupati/Walikota sesuai kewenangannya. Penetapan ketentuan mengenai kewajiban penyediaan jaminan reklamasi ini dapat pula memberikan kepercayaan kepada masyarakat dan instansi terkait dengan kemampuan perusahaan pertambangan dalam

rangka melaksanakan rencana pengelolaan lingkungan, khususnya dalam melaksanakan reklamasi lahan bekas tambang.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah sedemikian rupa mengatur mekanisme jaminan reklamasi bagi perusahaan tambang sebagai upaya untuk mengendalikan kerusakan lingkungan, tetapi praktik di lapangan menggambarkan bahwa tujuan tersebut tidak sepenuhnya tercapai. Meskipun peraturan mengenai jaminan reklamasi sudah secara tegas di atur namun pada kenyataannya masih banyak perusahaan tambang yang tidak menyerahkan jaminan reklamasi sehingga tidak ada jaminan kondisi lingkungan dapat kembali seperti sedia kala. Kerusakan lingkungan pun seringkali terjadi dikarenakan kegiatan tambang, kerusakan lingkungan jika tidak dikendalikan dari awal akan berujung pada kerusakan yang sulit untuk diperbaiki. Menurut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada akhir tahun 2012 ditemukan ada beberapa perusahaan tambang batubara di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur yang tidak menyertakan kewajiban jaminan reklamasi dalam kontrak usaha. Sebagai contoh provinsi di Indonesia yang potensial tambang batubara adalah Provinsi Kalimantan Tengah. Berdasarkan data terakhir di tahun 2012 jumlah perusahaan tambang batubara di Kalimantan berjumlah 449 , data ini diperoleh dari Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Tengah.¹⁷ Di antaranya masih banyak dalam tahap eksplorasi. Beberapa di antaranya merupakan perusahaan dengan modal campuran, yaitu gabungan dari modal dalam negeri dan modal asing.

¹⁷ <http://kaltengmining.com/Perusahaan%20Tambang%20Batubara.htm> di akses tanggal 13 April 2013.

Sehubungan dengan hal ini peneliti tertarik untuk meneliti tentang pelaksanaan kewajiban pelaku usaha yang akan melakukan kegiatan usaha di bidang pertambangan batubara untuk menyerahkan jaminan reklamasi atau kurang pedulinya pelaku usaha pertambangan batubara terhadap dampak lingkungan yang ditimbulkan karenan tidak ada jaminan reklamasi yang mampu menjamin bahwa perusahaan akan mengembalikan fungsi lingkungan seperti semula. Kegiatan usaha yang dimaksud adalah kegiatan pertambangan batubara di Kabupaten Murung Raya, Kalimantan Tengah. Untuk itu peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “ Penerapan Jaminan Reklamasi sebagai Tanggung Jawab Perusahaan Tambang Batubara untuk Mengendalikan Kerusakan Lingkungan di Kabupaten Murung Raya (Studi Kasus PT. Marunda Grahamineral).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang yang telah diuraikan maka dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan jaminan reklamasi oleh perusahaan tambang batubara di Kabupaten Murung Raya? (Studi kasus PT. Marunda Grahamineral)
2. Apakah ada kendala dalam penerapan dana jaminan reklamasi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah, tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penerapan jaminan reklamasi oleh perusahaan tambang batubara(studi kasus PT. Marunda Grahamineral di Kabupaten Murung Raya.
2. Untuk mengetahui kendala dalam upaya penerapan jaminan reklamasi.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian meliputi :

1. Bagi ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu Hukum pada umumnya dan di bidang Hukum Pertambangan pada khususnya, terutama dapat memberikan masukan mengenai jaminan reklamasi.
2. Bagi PT. Marunda Grahamineral atau perusahaan tambang batu bara agar dapat lebih memperhatikan kewajiban mulai dari sebelum dilaksanakannya kegiatan pertambangan, proses pertambangan, sampai sesudah proses pertambangan.
3. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Murung Raya, terkait dengan pengawasan IUP atau pengawasan rencana pelaksanaan reklamasi pemerintah harus lebih berhati-hati.

E. Batasan Konsep

1. Pertambangan menurut Pasal 1 butir 1 UU Minerba adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batu bara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.
2. Batubara menurut Pasal 1 butir 3 UU Minerba adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan.
3. Jaminan Reklamasi menurut Pasal 1 butir 4 Peraturan Menteri ESDM Nomor 18 Tahun 2008 adalah dana yang disediakan oleh perusahaan untuk melaksanakan reklamasi.
4. Perseroan Terbatas menurut UU PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.
5. Kerusakan Lingkungan menurut Pasal 1 butir 17 UUPPLH adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

5. Pengendalian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan mengendalikan.¹⁸
6. Penerapan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan menerapkan.¹⁹

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum. Penelitian ini memerlukan data primer sebagai data utama di samping data sekunder.

2. Sumber Data

Dalam penelitian terdiri dari data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung dari keterangan responden dan narasumber yang kompeten dengan penelitian yang dilakukan secara langsung dari lokasi penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder

- 1) Bahan Hukum Primer berupa peraturan perundang-undangan yang terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar 1945.

¹⁸ <http://kamusbahasaIndonesia.org/pengendalian> di akses tanggal 15 April 2013.

¹⁹ <http://kamusbahasaIndonesia.org/penerapan> di akses tanggal 4 April 2013.

- b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 Tentang Wajib Daftar Perusahaan.
- c) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.
- d) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagai perubahan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 Tentang Reklamasi dan Pasca Tambang.
- f) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 18 Tahun 2008 Tentang reklamasi dan penutupan tambang.
- g) SK Dirjen Pertambangan Umum No. 336.K/ 271/DDJP/1996 tanggal 6 Agustus 1996 tentang Jaminan Reklamasi.

2) Bahan Hukum Sekunder meliputi pendapat hukum, buku, hasil penelitian dan sebagainya yang berkaitan dengan judul penulisan hukum ini.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara :

- a. Wawancara dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan kepada narasumber tentang obyek yang diteliti berdasarkan pedoman wawancara yang telah disusun sebelumnya.

b. Studi Kepustakaan.

4. Lokasi

Penelitian dilakukan di Kabupaten Murung Raya.

5. Responden dan Narasumber

a. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah Suherlan, Environmental Superintendent PT. Marunda Grahamineral di Kabupaten Murung Raya.

b. Narasumber

1) Ingatno, Kepala Badan Lingkungan Hidup

2) Reyzal Samat, Sekretaris Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Murung Raya.

G. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian di analisis dengan menggunakan metode analisis secara kualitatif, artinya analisis data berdasarkan apa yang diperoleh di lapangan maupun kepustakaan baik secara lisan maupun tertulis, metode berpikir yang digunakan adalah metode berpikir induktif yaitu menarik kesimpulan dengan proses awal yang khusus (sebagai hasil pengamatan) dan berakhir pada suatu kesimpulan (pengetahuan baru) berupa asas umum.