

PENYALAHGUNAAN DISKRESI ADMINISTRATIF DALAM PERIZINAN TAMBANG PASCA UU CIPTA KERJA : KONFLIK INVESTASI DAN KEADILAN LINGKUNGAN

Nisrina Baidha Nibras¹, Muhammad Dimas Fawaz Ariiq², Beni Binsardon Sianipar³,
Sayla Halimatussadia'h⁴
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Serang

Email : nisrinabdha920@gmail.com¹, dimasfawaz7@gmail.com²,
beni27binsardon@gmail.com³, sayla161105@gmail.com⁴

Abstract

This article analyzes the misuse of administrative discretion in granting mining permits after the passage of The law numbered 11 of 2020 regarding Job Creation Law notably changed the focus of administrative law from prioritizing caution to promoting efficiency and speeding up investments. This legal change has provided greater power to administrative officials in making decisions, but it does not have enough systems in place for oversight and evaluation. Through the use of a standard and conceptual legal method, backed by real case studies, the article demonstrates that discretionary power is often improperly utilized to avoid essential processes, including the Environmental Impact Assessment, adherence to the Regional Spatial Plan, and obtaining public consultation and approval from local communities. Field studies carried out in Wadas Village, Kutai Kartanegara, and Boven Digoel reveal consistent and structured patterns of variation. These actions have led to a crisis of public trust, harm to the environment, and the exclusion of indigenous legal communities. The results indicate that discretion has moved from being a tool for legal flexibility to an administrative reason for policy choices that are full of conflicts of interest. Hence, this article supports the creation of an independent system to evaluate discretionary practices, significantly improved public involvement, and consistent regulations across various sectors to ensure that administrative power is exercised fairly and responsibly, in accordance with principles of ecological justice and sustainable development.

Keywords : Administrative Discretion, Mining Permits, Job Creation Law, Indigenous Legal Communities, Ecological Justice, Sustainable Development.

Abstrak

Artikel ini membahas penyalahgunaan diskresi administratif dalam pemberian izin pertambangan setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang secara substansial mengalihkan fokus hukum administrasi dari prinsip kehati-hatian menjadi efisiensi dan percepatan investasi. Perubahan ini memberikan lebih banyak kebebasan kepada pejabat administratif dalam membuat keputusan, tetapi tidak didukung oleh sistem pengawasan dan evaluasi yang cukup baik. Dengan menggunakan pendekatan normatif dan konseptual yang bersifat yuridis serta didukung oleh studi kasus empirik, artikel ini menunjukkan bahwa kekuasaan diskresi sering kali disalahgunakan untuk menghindari prosedur substantif seperti Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

Article history

Received: Juni 2025
Reviewed: Juni 2025
Published: Juni 2025

Plagirism checker no 343

Doi : prefix doi :
10.8734/causa.v1i2.365

Copyright : author

Publish by : causa



This work is licensed under
a [creative commons
attribution-noncommercial
4.0 international license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

(AMDAL), kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), serta konsultasi publik dan persetujuan masyarakat lokal. Penelitian yang dilakukan di Desa Wadas, Kutai Kartanegara, dan Boven Digoel menunjukkan adanya pola penyimpangan yang bersifat sistematis dan terorganisir. Hal ini pada akhirnya mempengaruhi munculnya krisis kepercayaan masyarakat, kerusakan lingkungan, serta pengabaian terhadap masyarakat hukum adat. Fenomena ini mengindikasikan bahwa diskresi telah bergeser dari alat yang memberikan fleksibilitas hukum menjadi alasan administratif untuk mendukung kebijakan yang dipenuhi dengan konflik kepentingan. Oleh karena itu, artikel ini menyarankan pembentukan sistem evaluasi mandiri untuk penggunaan diskresi, peningkatan partisipasi masyarakat secara signifikan, serta penyelarasan regulasi antar sektor sehingga kewenangan administratif dapat diterapkan secara berimbang, dapat dipertanggungjawabkan, dan sesuai dengan prinsip keadilan ekologis serta pembangunan yang berkelanjutan.

Kata Kunci : Diskresi Administratif, Izin Pertambangan, UU Cipta Kerja, Masyarakat Hukum Adat, Keadilan Ekologis, Pembangunan Berkelanjutan.

PENDAHULUAN

Dalam Hukum Administrasi, diskresi merupakan kewenangan yang memungkinkan pejabat publik mengambil keputusan ketika peraturan perundang-undangan tidak secara jelas mengaturnya.¹ Secara normatif, diskresi digunakan untuk menjaga pemerintahan berjalan dengan baik, terutama dalam situasi mendesak atau kekosongan hukum. Walau dalam kenyataannya otoritas ini sering kali disalahgunakan terutama di bidang yang memiliki nilai ekonomi yang signifikan seperti pertambangan.² Meskipun pertambangan merupakan bagian penting dari pembangunan nasional, tetapi pertambangan merupakan salah satu industri yang paling rentan terhadap konflik kepentingan dan kerusakan lingkungan.³ Dalam proses perizinan kegiatan tambang, standar ketat harus dipenuhi termasuk Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dan partisipasi masyarakat terdampak.⁴ Akan tetapi, sistem perizinan mengalami perubahan besar sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.⁵ Prioritas Utamanya adalah mempercepat proses dan menyederhanakan birokrasi. Dalam perubahan Undang-Undang ini, pejabat memiliki kelonggaran dalam kebebasannya dan membuka celah terjadinya penyimpangan.

Dalam situasi seperti ini, pilihan sering digunakan sebagai alasan untuk mengabaikan persyaratan substantif seperti prinsip partisipasi publik dan prosedur lingkungan hidup.⁶ Izin usaha pertambangan yang dikeluarkan tanpa kelengkapan AMDAL, tanpa konsultasi masyarakat, dan dengan intervensi kepentingan ekonomi dan politik menunjukkan penggunaan direksi yang menyimpang.⁷ Hal ini menunjukkan perbedaan mendasar antara agenda percepatan investasi yang diusulkan UU Cipta kerja dan kewajiban konstitusional untuk menjalankan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Selain itu, sentralisasi kewenangan perizinan telah

¹ Philippus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 117.

² Nurul Qomar, "Penyalahgunaan Wewenang dalam Penerapan Diskresi Pejabat Pemerintah," *Administrative Law and Governance Journal*, Vol. 3 No. 1 (2020): 20-21.

³ Ali Masykur Musa, "Urgensi Reformasi Regulasi Perizinan Tambang di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15 No. 4 (2018): 773.

⁴ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 22-26.

⁵ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245.

⁶ Indonesia Center for Environmental Law (ICEL), *Krisis Tata Kelola Lingkungan Pasca UU Cipta Kerja*, 2021.

⁷ WALHI, Tinjauan Kritis UU Cipta Kerja dan Dampaknya Terhadap Lingkungan, 2021.

mengurangi peran pemerintah daerah dalam pengawasan dan partisipasi masyarakat.⁸ Proses perizinan sekarang lebih tertutup dan tidak jelas dari pada sistem sebelumnya, di mana pihak-pihak lokal dapat mengontrol perizinan tersebut. Masyarakat lokal biasanya menjadi yang paling terdampak dari pertambangan jika tidak ada ruang untuk partisipasi masyarakat dan demokrasi tidak hanya rusak tetapi juga meningkatkan kemungkinan konflik sosial dan pelanggaran hak asasi manusia. Prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) pun terabaikan ketika diskresi tidak dijalankan secara akuntabel.⁹

Penyalahgunaan diskresi juga berpotensi merusak integritas hukum administrasi negara. Ketika pejabat menggunakan direksi untuk membenarkan tindakan yang melanggar prosedur atau asas hukum, maka legalitas sistem perizinan itu sendiri dipertaruhkan.¹⁰ Diskresi yang seharusnya menjadi alat untuk menghadirkan solusi justru berubah menjadi instrumen legalitas terhadap praktik maladministrasi. Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat melemahkan kredibilitas lembaga pemerintah di mata publik dan memperburuk krisis lingkungan serta menghambat tujuan pembangunan berkelanjutan.¹¹ Kemandirian dalam sistem hukum administrasi seharusnya mendorong pelayanan publik dan menjamin kepentingan umum. Oleh karena itu, penting untuk menyelidiki secara kritis bagaimana penyalahgunaan diskresi terjadi dalam perizinan pertambangan pasca UU Cipta kerja. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap jenis penyimpangan diskresi dalam penerbitan izin tambang, mengevaluasi bagaimana hal itu berdampak pada prinsip hukum dan lingkungan, dan menawarkan solusi untuk memastikan bahwa kewenangan diskresi digunakan secara proporsional, transparan, dan akuntabel sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang didasarkan pada tinjauan terhadap substansi norma hukum positif sebagai landasan untuk meneliti isu penyalahgunaan kewenangan diskresi dalam perizinan tambang setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pendekatan ini dipilih karena masalah utama yang diangkat bersifat konseptual dan normatif, terkait dengan pengaturan diskresi dalam peraturan perundang-undangan, serta bagaimana penerapannya dalam praktik seringkali menyimpang dari prinsip negara hukum dan kaidah-kaidah umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dalam pendekatan ini, hukum dianggap bukan hanya sekadar kumpulan aturan yang tertulis, melainkan juga mencakup prinsip, doktrin, dan nilai yang berfungsi dalam praktik administrasi publik. Dengan demikian, penelitian ini akan mengkaji secara mendalam beberapa peraturan yang berkaitan, seperti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengenai Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengenai Penataan Ruang, serta norma-norma konstitusi yang memastikan hak atas lingkungan dan hak konstitusional masyarakat adat.

Selain menggunakan pendekatan normatif, penelitian ini juga mengadopsi pendekatan konseptual untuk menjelaskan pemahaman yang mendalam mengenai konsep-konsep hukum yang penting dalam analisis, seperti diskresi, penyalahgunaan wewenang, *ultra vires*, kehati-hatian administratif, dan keadilan ekologis. Untuk meningkatkan analisis dan menghubungkan antara norma dan realitas, penelitian ini juga menghadirkan studi kasus nyata sebagai contoh penyimpangan diskresi dalam praktik. Contoh tersebut meliputi kasus tambang andesit di Desa Wadas (Jawa Tengah), pemberian izin untuk PT Bara Mineral (Kalimantan Timur), serta proyek

⁸ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 14 dan Pasal 17.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 181.

¹⁰ Yuliandri, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 145.

¹¹ United Nations, *Agenda 2030 for Sustainable Development (SDGs)*, Goal 15 & 16.

konsesi hutan oleh PT Indo Asiana Lestari (Papua). Ketiga kasus ini dipilih karena memperlihatkan pola yang sama dalam penggunaan diskresi untuk mempercepat proses izin tambang dengan mengesampingkan AMDAL, RTRW, dan konsultasi publik, yang kemudian mengakibatkan konflik sosial dan kerusakan lingkungan.

Data yang dianalisis dalam studi ini sepenuhnya merupakan data sekunder yang dikaji melalui studi pustaka. Sumber-sumber tersebut mencakup bahan hukum utama seperti undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, bahan hukum tambahan berupa buku, jurnal ilmiah, serta laporan penelitian, dan juga bahan non-hukum seperti laporan media, dokumen advokasi dari lembaga masyarakat sipil, serta hasil pemantauan dari organisasi lingkungan dan Hak Asasi Manusia. Seluruh informasi dinilai dengan metode kualitatif, dengan berfokus pada konsistensi norma, logika argumen hukum, dan keterkaitan antara norma dan realitas yang terjadi di lapangan. Metode ini memungkinkan peneliti untuk menilai sejauh mana ruang diskresi yang diberikan oleh regulasi baru dimanfaatkan secara tidak tepat, serta bagaimana lemahnya pengawasan dan kurangnya evaluasi menjadikan diskresi tersebut sebagai alat untuk penyimpangan yang diterima. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan pemahaman yang menyeluruh mengenai tantangan dan kebutuhan reformasi dalam pengelolaan wewenang diskresi, terutama di sektor strategis seperti pertambangan yang memiliki dampak sosial dan lingkungan yang berkelanjutan.

HASIL & PEMBAHASAN

Penyimpangan Diskresi dalam Pemberian Izin Tambang

Diskresi adalah kebebasan yang diberikan kepada badan atau pejabat pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Tindakan tersebut didasarkan pada kewenangan yang melekat pada pejabat publik sebagai pengambil keputusan. Diskresi dapat dijalankan oleh pejabat publik dan dalam praktiknya apabila berbentuk keputusan pemerintah, umumnya lebih menitikberatkan pada aspek kebijakan (*doelmatigheid*) daripada legalitas hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).¹² Diskresi berfungsi sebagai fleksibilitas dalam pelaksanaan tugas administrasi agar kebijakan yang diambil sesuai dengan kondisi nyata di lapangan dan kebutuhan masyarakat.¹³ Namun diskresi bukan kebebasan mutlak, saat diskresi digunakan harus tunduk pada prinsip keadilan, legalitas, proporsionalitas, dan akuntabilitas.¹⁴ Dalam perizinan pertambangan, fleksibilitas digunakan untuk menyeimbangkan kebutuhan untuk mempercepat investasi dengan kepentingan lingkungan dan sosial.

Sebelum mengeluarkan izin usaha pertambangan, sangat penting untuk melakukan evaluasi menyeluruh terhadap efek yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas tambang. Selama proses ini, instrumen penting yang harus dipenuhi adalah Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL). Proses penyusunan AMDAL mencakup sejumlah langkah termasuk konsultasi publik, penilaian oleh Komisi Penilai AMDAL dan penerbitan dokumen keputusan yang sah oleh instansi yang berwenang. Namun dalam praktiknya, fleksibilitas seringkali disalahgunakan terutama pasca Undang-Undang Cipta Kerja yang mempercepat investasi dengan menyederhanakan perizinan.¹⁵ Izin usaha pertambangan dapat diberikan tanpa menunggu dokumen AMDAL yang lengkap dan sah karena diskresi administratif yang diberikan kepada pejabat berwenang seringkali digunakan secara tidak proporsional.¹⁶

Praktik penyimpangan ini bukan hanya melanggar undang-undang yang mengatur lingkungan hidup, tetapi juga mengancam kesejahteraan masyarakat dan ekosistem secara

¹² Philippus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002, hlm. 123.

¹³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 117.

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 142.

¹⁵ Arsil, "Rezim Perizinan Berbasis Risiko dan Problem Lingkungan Hidup dalam UU Cipta Kerja" *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 10, No. 3 (2021): 376-390.

¹⁶ Nurul Qomar, "Penyalahgunaan Wewenang dalam Penerapan Diskresi Pejabat Pemerintah," *Administrative Law and Governance Journal*, Vol. 3 No. 1 (2020): 22.

keseluruhan.¹⁷ Izin yang diterbitkan tanpa melalui proses AMDAL yang benar dapat menyebabkan kerusakan lingkungan yang signifikan, seperti pencemaran air dan udara, kerusakan tanah, kehilangan keanekaragaman hayati, dan konflik sosial dengan masyarakat setempat dan masyarakat adat yang tinggal di sekitar area pertambangan.¹⁸ Selain itu, ketidakpatuhan ini melanggar prinsip keadilan lingkungan, yang berarti bahwa masyarakat yang terdampak tidak menerima perlindungan hukum yang memadai. Penyalahgunaan diskresi ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang dari sudut pandang hukum administrasi negara. Dalam kasus perizinan tambang, pejabat yang menerbitkan izin tanpa AMDAL lengkap melanggar prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dan legalitas.¹⁹

Studi Kasus Penyalahgunaan Kewenangan Diskresi

A. Kasus Pertambangan Andesit di Wadas (Purworejo, Jawa Tengah)

Penggunaan diskresi dalam kasus tambang andesit di Desa Wadas menunjukkan adanya penyalahgunaan kekuasaan yang bersifat memaksa dan tidak sejalan dengan prinsip partisipasi serta proporsionalitas. Meskipun proyek ini telah ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional, tindakan pemerintah daerah dan pihak keamanan yang memaksa penguasaan lahan tanpa melakukan konsultasi dan dialog yang memadai, merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2014, yaitu peraturan yang menegaskan bahwa pemanfaatan diskresi harus mempertimbangkan kepentingan masyarakat, sesuai dengan tujuan dari diskresi tersebut, serta mematuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).²⁰ Pendekatan yang otoriter dan bersifat *top-down* bertentangan dengan prinsip keterbukaan serta dialog yang seharusnya ada dalam proses pengambilan keputusan pada sistem pemerintahan modern. Selain itu, perlakuan terhadap masyarakat Wadas ini juga mengabaikan hak untuk memperoleh lingkungan yang sehat, yang telah dijamin oleh Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, serta prinsip perlindungan Hak Asasi Manusia dalam administrasi publik.²¹ Selain itu, keputusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-IX/2011 menegaskan bahwa penggunaan diskresi hanya sah apabila sesuai dengan norma hukum yang berlaku dan tidak melanggar Hak Asasi Manusia.²²

B. Kasus PT Bara Mineral (Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur)

PT. Bara Mineral mendapatkan perpanjangan izin untuk menambang batu bara melalui Peraturan Bupati tanpa Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang cukup dan tanpa mempertimbangkan rencana tata ruang yang terpadu. Keputusan administrasi yang diambil melampaui batas wewenang (*ultra vires*) karena tidak sejalan dengan Pasal 8 ayat (1) serta Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengenai Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup²³, serta Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengenai Penataan Ruang²⁴, yang mewajibkan kesesuaian izin usaha dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) daerah. Penggunaan diskresi dalam keadaan ini tidak berdasarkan pada prinsip legalitas dan proporsionalitas, melainkan untuk mempercepat pemberian izin yang berpotensi merusak lingkungan serta menyebabkan

¹⁷ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 36.

¹⁸ Benny Setiawan, "Perlindungan Lingkungan dalam Perspektif Hukum Tata Ruang dan AMDAL," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 4, No. 1 (2020): 108-120.

¹⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 144.

²⁰ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Pasal 10 ayat (1) dan (2).

²¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1).

²² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-IX/2011.

²³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 10.

²⁴ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Pasal 26.

konflik sosial. Dampak yang jelas dari kebijakan ini mencakup pencemaran lingkungan, perselisihan agraria, serta berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah. Dalam bidang hukum administrasi, tindakan ini juga telah melanggar prinsip kehati-hatian dan prinsip keterbukaan yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.²⁵

C. Kasus PT. Indo Asiana Lestari (Boven Digoel, Papua)

Kasus ini merupakan ilustrasi dari penyalahgunaan kebijakan dalam pelaksanaan izin lingkungan yang mengabaikan prinsip-prinsip hukum dan perlindungan bagi masyarakat adat. Izin pengembangan hutan seluas lebih dari 26.000 hektare telah dikeluarkan oleh pemerintah provinsi, meskipun dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang menjadi dasar izin tersebut menunjukkan kekurangan yang signifikan, baik dari segi substansi maupun prosedur. Tindakan ini tidak sesuai dengan Pasal 35 dan 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009,²⁶ yang mewajibkan adanya dokumen lingkungan sebagai syarat utama untuk mendapatkan izin. Masyarakat adat Awyu yang merupakan pemilik resmi wilayah itu tidak dilibatkan dalam proses penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) maupun dalam konsultasi sesuai dengan prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC), yang juga dilindungi oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 serta Pasal 10 dan 32 UNDRIP (United Nations Declarations on the Rights of Indigenous Peoples). Oleh karena itu, penerbitan izin oleh pejabat publik ini adalah pelanggaran terhadap hak kolektif masyarakat hukum adat dan menunjukkan penyalahgunaan wewenang yang tidak sah berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, terutama Pasal 24 dan 25 yang menekankan bahwa penggunaan diskresi harus mematuhi hukum, Hak Asasi Manusia, dan kepentingan masyarakat secara umum.²⁷

Krisis Kepatuhan Regulasi Lingkungan

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 mengenai Cipta kerja, fokus dalam perizinan sektor pertambangan mengalami perubahan yang mendasar. Regulasi lingkungan yang dulunya berfungsi sebagai alat utama untuk menjamin perlindungan ekologis, kini perlahan berkurang perannya hanya sebagai tambahan administratif dalam proses birokrasi.²⁸ Sistem perizinan usaha yang didasarkan pada risiko memberikan keleluasaan besar bagi pejabat dalam menerbitkan izin, namun hal ini tidak diimbangi dengan adanya mekanisme evaluasi yang mendalam mengenai dampak yang akan terjadi. Di sinilah muncul masalah serius yang menunjukkan adanya krisis dalam kepatuhan terhadap peraturan lingkungan. Banyak aktivitas penambangan yang secara mendasar memiliki risiko tinggi terhadap ekosistem, malah dikategorikan sebagai kegiatan dengan risiko menengah.²⁹ Sebagai akibatnya, kewajiban untuk menyusun Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) beralih kepada dokumen yang lebih sederhana, seperti UKL-UPL atau hanya sekedar pernyataan kesediaan. Pengambilan kebijakan seperti ini tidak hanya mengurangi standar perlindungan lingkungan, tetapi juga menciptakan kekurangan dalam pelaksanaan prinsip kehati-hatian yang selama ini menjadi dasar hukum lingkungan di tingkat nasional.³⁰

Selain itu, tidak adanya mekanisme evaluasi dalam penggunaan diskresi meningkatkan kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap prinsip legalitas dan keberlanjutan lingkungan.

²⁵ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Pasal 22.

²⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, Pasal 35-36.

²⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Pasal 24-25.

²⁸ Fauzia F. Moonti, "Diskresi Pejabat Pemerintah: Antara Kewenangan dan Penyalahgunaan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 25 No. 1 (2018): 111.

²⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

³⁰ Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Alumni, 2016, hlm. 317.

Pejabat administratif memiliki keleluasaan yang sangat besar dalam memberikan izin, meskipun aspek lingkungan tidak dipenuhi dengan baik. Kondisi ini menyebabkan hukum lingkungan kehilangan fungsinya sebagai batasan etika dan hukum bagi kegiatan bisnis yang memberikan dampak signifikan pada ekosistem. Kondisi ini menunjukkan bahwa krisis kepatuhan tidak hanya timbul akibat pelanggaran yang jelas terhadap norma-norma, tetapi juga oleh penurunan efektivitas pengawasan dalam penerapan norma tersebut. Peraturan lingkungan yang seharusnya memiliki kekuatan mengikat bertransformasi menjadi proses formal yang dapat dengan mudah diabaikan untuk mempercepat penerbitan izin. Dengan demikian, terdapat kecenderungan untuk melihat hukum lingkungan bukan sebagai sarana perlindungan, melainkan sebagai alat administratif yang dapat dirundingkan dalam konteks investasi. Pada akhirnya, krisis ini menunjukkan bahwa negara melalui praktik perizinan yang tidak teratur, telah gagal menjaga integritas peraturan lingkungan sebagai norma yang berlaku. Apabila diskresi tidak ditinjau dengan seksama, dan regulasi lingkungan diperlunak secara bertahap, maka hal tersebut bukan hanya sekedar kelalaian administratif, tetapi juga merupakan wujud nyata dari pengurangan komitmen negara terhadap prinsip pembangunan yang berkelanjutan.

Diskresi dalam Kerangka Deregulasi Investasi

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 mengenai Cipta Kerja menandakan perubahan paradigma hukum administrasi,³¹ dari yang pada awalnya berfokus pada prinsip kehati-hatian dan pengawasan berbasis produser beralih kepada model hukum yang mendukung investasi dan efisiensi. Dalam bidang pertambangan, perubahan tidak hanya mengubah struktur perizinan, tetapi juga meningkatkan batasan kewenangan pejabat administratif dalam keputusan tanpa adanya keseimbangan yang memadai dalam instrumen pengawasan. Dalam konteks deregulasi, disreksi tidak lagi berperan sebagai jalan keluar untuk hukum, tetapi sebagai proses rutin yang menjadi bagian dari pelaksanaan kebijakan strategis.³² Hal ini terutama disebabkan oleh kewajiban negara untuk mempercepat pelaksanaan kebijakan investasi dalam sektor ekstraktif melalui Proyek Strategis Nasional (PSN). Tekanan tersebut mengubah fleksibilitas administratif menjadi sebuah norma dan bahkan mengalihkan peran pejabat publik dari pelaksanaan regulasi ke pemberi dukungan bagi kepentingan ekonomi yang bersifat jangka pendek.³³ Perubahan ini tidak hanya bersifat filosofis, tetapi juga berdampak nyata terhadap struktur dan prosedur perizinan tambang.

Perubahan paradigma hukum administrasi setelah penerapan Undang-Undang Cipta Kerja tidak hanya menggeser orientasi dari prinsip kehati-hatian ke arah efisiensi dan percepatan investasi, tetapi juga menghasilkan dampak yang sangat besar terhadap struktur dan sistem perizinan di sektor pertambangan. Pergeseran ini terlihat dalam perubahan kekuasaan, pemudahan prosedur, hingga pengurangan fungsi pengawasan lingkungan dan keterlibatan publik, yang secara keseluruhan memperluas kesempatan bagi penggunaan kewenangan oleh pejabat administratif. Untuk memberikan pemahaman yang lebih baik tentang perbedaan dasar antara sistem perizinan yang ada sebelum dan setelah diberlakukannya UU Cipta Kerja, berikut disajikan tabel perbandingan yang menggambarkan perubahan dalam kerangka hukum dan pengaturan perizinan di sektor pertambangan.

³¹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

³² Indonesia Center for Environmental Law (ICEL), *Krisis Tata Kelola Lingkungan dalam Implementasi UU Cipta Kerja*, Laporan Advokasi, 2021, hlm. 12-15.

³³ Ahmad Redi, "Kritik Terhadap Penyederhanaan Perizinan Berbasis Risiko dan Dampaknya Bagi Hukum Lingkungan," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 11 No. 1 (2022): 28.

Tabel 1. Perbandingan Sistem Perizinan Tambang Sebelum dan Sesudah UU Cipta Kerja

ASPEK	SEBELUM UU CIPTA KERJA	PASCA UU CIPTA KERJA
Dasar Hukum	- UU No. 4 Tahun 2009 (Minerba) - UU No. 32 Tahun 2009 (Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup) - UU No. 23 Tahun 2014 (Pemerintahan Daerah)	- UU No. 11 Tahun 2020 (Cipta Kerja) - PP No. 22 Tahun 2021 (Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup) - PP No. 5 Tahun 2021 (Perizinan Berbasis Risiko)
Struktur Perizinan	Perizinan dilakukan secara bertahap melalui IUP, AMDAL, dan izin lingkungan yang terpisah.	Perizinan disatukan melalui OSS dengan pendekatan berbasis risiko yang menyederhanakan proses.
Kewajiban AMDAL	AMDAL wajib bagi semua kegiatan berdampak besar sesuai klasifikasi dalam PP No. 27 Tahun 2012.	AMDAL hanya diwajibkan untuk kegiatan berisiko tinggi, sementara kegiatan lain cukup dengan UKL-UPL atau SPPL.
Partisipasi Masyarakat	Konsultasi publik dalam AMDAL menjadi keharusan sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam mengambil keputusan.	Partisipasi masyarakat menjadi berkurang dan seringkali hanya dilakukan secara simbolis tanpa pengaruh terhadap keputusan.
Pengawasan Lingkungan	Pengawasan Lingkungan dilakukan secara berlapis oleh pemerintah pusat dan daerah dengan melibatkan Komisi AMDAL.	Pengawasan lebih terpusat dan bergantung pada sistem OSS yang cenderung mengurangi evaluasi lapangan.
Transparansi Proses	Dokumen perizinan dapat diakses publik dan diawasi oleh berbagai pihak termasuk masyarakat.	Transparansi menurun karena proses digitalisasi OSS tidak menjamin akses publik terhadap dokumen lingkungan.
Ruang Diskresi Pejabat	Ruang diskresi dibatasi oleh prosedur yang ketat dan pengawasan lembaga yang lebih kuat.	Diskresi meluas dikarenakan klasifikasi risiko membuka ruang interpretasi yang besar bagi pejabat administratif
Perlindungan Masyarakat Adat	Hak masyarakat adat diakui secara normatif meskipun implementasi yang lemah dalam proses perizinan.	Masyarakat adat semakin terpinggirkan karena tidak ada mekanisme khusus untuk menjamin prinsip FPIC terlaksana.

Perubahan prosedural yang terlihat dalam tabel di atas menciptakan kesempatan baru untuk penggunaan diskresi yang lebih fleksibel, yang dalam pelaksanaannya telah mendapatkan kritik dari berbagai institusi, termasuk ICEL. Penelitian yang dilakukan oleh *Indonesia Center for Environmental Law* (ICEL) mencatat bahwa sejak diterapkan UU Cipta Kerja, terdapat peningkatan jumlah kebijakan daerah yang mendukung ekspansi pertambangan tanpa melakukan revisi terhadap RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) terlebih dahulu, yang didasarkan pada “diskresi pembangunan strategis”. Dalam situasi ini, diskresi bukanlah sebuah pengecualian administratif tetapi menjadi bagian dari alat legitimasi kebijakan yang cenderung mengesampingkan perhatian terhadap aspek lingkungan dan sosial. Hal ini berisiko karena menetapkan preseden yang mengizinkan bahwa elemen kewaspadaan dan pertimbangan

lingkungan bisa diabaikan untuk mencapai efisiensi dalam pemberian izin. Fenomena ini juga diperkuat oleh pembebasan investasi asing di sektor pertambangan, yang diatur dalam berbagai peraturan yang berasal dari UU Cipta Kerja,³⁴ misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Peraturan Tahun 2021 mengenai Pelaksanaan Perizinan Usaha yang Berdasarkan Risiko.³⁵

Saat arus modal dijadikan prioritas utama, ruang kebijakan sering kali dimanfaatkan untuk mengatur keselarasan antara kepentingan regulasi dan tujuan investasi. Hal ini membuat pejabat publik berada dalam situasi rentan terhadap benturan kepentingan antara perlindungan hukum publik dan dukungan terhadap kepentingan pribadi. Dengan kondisi tersebut, kebijakan dalam rezim deregulasi bukan hanya kebebasan teknis dalam membuat keputusan, tetapi juga telah berubah menjadi bagian dari logika dasar sistem perizinan yang baru karena sistem ini tidak didukung dengan peningkatan evaluasi kebijakan, maka ruang untuk mengambil keputusan yang tersedia justru menyebabkan kelemahan hukum administrasi secara menyeluruh. Model hukum semacam ini bertentangan dengan prinsip negara hukum yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa kekuasaan publik harus berada di bawah pengawasan hukum.³⁶ Selain itu, model ini juga tidak sejalan dengan prinsip tata kelola yang baik, yang menekankan pentingnya akuntabilitas, partisipasi, dan keadilan antar generasi. Oleh karena itu, sangat penting bagi negara untuk memperbarui kerangka deregulasi agar tidak menjadikan diskresi sebagai celah untuk melegalkan penyimpangan administratif di sektor pertambangan.

Pengawasan dan Akuntabilitas Diskresi dalam Perizinan Tambang

Penggunaan diskresi dalam administrasi pemerintahan pada dasarnya adalah suatu bentuk wewenang hukum yang valid untuk menangani kekosongan norma dalam kondisi tertentu. Dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan, dinyatakan bahwa penggunaan diskresi harus dilakukan sesuai dengan tujuan penyelenggaraan pemerintah serta mesti mematuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), yang mencakup akuntabilitas, proporsionalitas, dan transparansi.³⁷ Namun dalam pelaksanaannya terutama dalam sistem perizinan pertambangan setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pemanfaatan diskresi cenderung menunjukkan ketidakberdayaan dalam pengendalian. Diskresi tidak lagi dianggap sebagai pengecualian administratif yang terbatas, melainkan telah menjadi elemen penting dalam proses pengambilan keputusan tanpa adanya sistem pengawasan yang cukup. Salah satu tantangan utama dalam hukum administrasi di Indonesia adalah tidak adanya sistem pengawasan yang terorganisir terkait diskresi.³⁸ Penggunaan diskresi tanpa adanya akuntabilitas dapat berisiko menjadi suatu bentuk kekuasaan yang tidak adil, yang bertentangan dengan prinsip-prinsip *rechtsstaat* (negara hukum).

A. Peran Lembaga Pengawas Eksternal

Pengawasan terhadap kebijakan publik tidak hanya menjadi tanggung jawab internal pemerintah, tetapi juga melibatkan institusi pengawas dari luar. Tiga institusi berikut berperan penting dalam mengevaluasi, memperbaiki, dan mempromosikan akuntabilitas dalam penggunaan kebebasan dalam pemberian izin pertambangan, yaitu :

a) Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga yang mengawasi pelaksanaan layanan publik dan memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti

³⁴ OECD, OECD Investment Policy Review: Indonesia 2020, Paris: OECD Publishing, 2020.

³⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 5 Peraturan Tahun 2021 mengenai Pelaksanaan Perizinan Usaha yang Berdasarkan Risiko

³⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).

³⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 22.

³⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 258.

keluhan masyarakat terkait maladministrasi, termasuk dalam proses perizinan yang melibatkan kebijakan diskresi.³⁹ Dalam Laporan Tahunan 2022, Ombudsman melaporkan adanya peningkatan jumlah pengaduan dari masyarakat terkait pemberian izin tambang yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang atau dilakukan tanpa melibatkan konsultasi publik.⁴⁰ Namun karena rekomendasi Ombudsman tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, banyak lembaga pemerintah yang tidak menanggapi hasil pemeriksaan itu dengan serius. Ombudsman berfungsi sebagai pengawas etika dan moral dalam praktik administrasi, namun keberhasilannya sangat tergantung pada niat baik dan komitmen dari lembaga yang diawasi.

b) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

KPK diberi tugas oleh konstitusi untuk mengambil tindakan terhadap penyalahgunaan kekuasaan yang dapat mengarah pada tindakan korupsi, termasuk dalam hal kebijakan pemberian izin. Dalam Penelitian Sistem Perizinan Pertambangan Mineral dan Batu Bara, KPK menemukan bahwa sektor pertambangan merupakan salah satu sektor yang memiliki risiko korupsi paling tinggi.⁴¹ Banyak contoh yang menunjukkan bahwa diskresi dipakai untuk mempercepat pemberian izin tanpa melalui prosedur AMDAL atau tanpa kesesuaian dengan RTRW yang menyebabkan terjadinya konflik kepentingan dan penyalahgunaan wewenang.⁴² Studi yang dilakukan oleh KPK tersebut juga menekankan bahwa pengawasan diskresi membutuhkan audit kebijakan yang independen dan transparan agar tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

c) Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Mahkamah Agung (MA)

Secara hukum, tindakan diskresi dapat diperiksa di Pengadilan Tata Usaha Negara jika terbukti melanggar peraturan atau merugikan hak-hak warga negara.⁴³ Namun efektivitas pengawasan yudisial ini masih belum kuat. Terdapat sejumlah kendala utama dalam mengajukan gugatan terhadap kebijakan diskresioner, kendala tersebut meliputi keterbatasan akses terhadap dokumen administratif,⁴⁴ tingginya beban pembuktian yang harus ditanggung oleh penggugat, serta sempitnya pengertian *legal standing* (kedudukan hukum). Di samping itu, Mahkamah Agung sebagai pengadilan kasasi administratif belum memiliki alat normatif yang memadai untuk mengevaluasi secara mendalam substansi kebijakan yang berlandaskan diskresi.⁴⁵ Proses pengujian biasanya hanya berfokus pada aspek prosedur atau legalitas resmi, bukan pada kelayakan isi dari kebijakan itu sendiri.

B. Perbedaan antara Aturan Hukum dan Pelaksanaan Pengawasan

Walaupun terdapat perangkat hukum dan lembaga pengawas yang seharusnya mengatur penggunaan diskresi, pada kenyataannya masih terdapat perbedaan antara norma hukum dan pelaksanaan di lapangan. Pengawasan administratif terhadap diskresi

³⁹ Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2022, hlm. 45-47.

⁴⁰ Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2022, hlm. 45-46.

⁴¹ KPK, *Kajian Sistem Perizinan Pertambangan Mineral dan Batu Bara*, 2020.

⁴² Indonesia Corruption Watch (ICW), *Korupsi dalam Perizinan Sumber Daya Alam*, 2021, hlm. 14.

⁴³ UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, junto UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009.

⁴⁴ Syahrul, "Uji Materi Peraturan Kebijakan di PTUN: Kekuatan dan Kelemahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 9 No. 2 (2020): 203-205.

⁴⁵ Nurul Ghufroon, "Tantangan Yudisial Terhadap Diskresi Pemerintah," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9 No. 1 (2020): 89-90.

sering kali bersifat reaktif, terbatas, dan tidak memiliki daya paksa.⁴⁶ Sebagai akibat dari hal tersebut, penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat dalam proses perizinan tambang tidak mendapatkan penanganan yang seharusnya dan sering kali dibiarkan menjadi praktik yang terus-menerus terjadi. Pengawasan terhadap tindakan administratif harus komprehensif, melibatkan kontrol vertikal oleh lembaga negara dan kontrol horizontal oleh masyarakat. Namun, pengawasan horizontal ini sering kali tidak efektif karena minimnya akses publik terhadap dokumen izin, kurang terbukanya sistem OSS, serta lemahnya keterlibatan masyarakat dalam proses evaluasi AMDAL. Akibatnya, ruang diskresi yang seharusnya berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan fleksibilitas dalam pemerintahan malah bertransformasi menjadi area yang tidak jelas secara hukum, di mana prinsip kehati-hatian, perlindungan lingkungan, serta hak-hak masyarakat yang terdampak menjadi terabaikan. Kondisi ini semakin rumit ketika dipadukan dengan kurangnya efektivitas aparat penegak hukum dalam menanggapi pelanggaran administratif atau pidana yang terjadi akibat kekuasaan diskresi tersebut.

Lemahnya Efektivitas Aparat Penegak Hukum

Lemahnya efektivitas aparat penegak hukum dalam mengawasi dan mengambil tindakan terhadap penyalahgunaan kewenangan diskresi di dalam perizinan tambang setelah diberlakukannya Undang-Undang Cipta kerja merupakan suatu masalah yang serius,⁴⁷ yang menghalangi penegakan hukum secara adil dan perlindungan hukum bagi masyarakat adat serta lingkungan. Penegak hukum seperti Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), kepolisian, kejaksaan, dan lembaga pengawas administratif, sering kali menghadapi tantangan struktural dan kelembagaan, seperti kurangnya sumber daya manusia, minimnya pelatihan teknis mengenai hukum lingkungan,⁴⁸ serta tekanan politik dan konflik kepentingan yang dapat mengurangi independensi dan profesionalisme mereka dalam melaksanakan tugas penegakan hukum. Situasi ini mengakibatkan lemahnya penerapan prinsip kepastian hukum, akuntabilitas, dan transparansi dalam pelaksanaan pengawasan perizinan tambang, khususnya dalam memeriksa dan menanggapi pelanggaran administratif serta pidana yang dapat merugikan masyarakat adat dan lingkungan.

Direksi yang seharusnya diterapkan dengan cara yang terbatas, proporsional, dan berdasarkan pada prinsip hukum, seringkali disalahgunakan untuk mempercepat proses permohonan izin. Hal ini terjadi tanpa memperhatikan kewajiban substantif, seperti penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dan keterlibatan masyarakat adat sesuai dengan Free, Prior, and Informed Consent (FPIC). Penegak hukum yang tidak dapat menangani kebutuhan masyarakat ini menciptakan kesan bahwa tindakan tersebut tidak mendapatkan konsekuensi, sehingga praktik maladministrasi dan korupsi berisiko meluas. Selanjutnya, koordinasi yang tidak efisien antara lembaga penegak hukum dan adanya tumpang tindih dalam kewenangan meningkatkan kompleksitas dalam proses penyelidikan dan penuntutan sehingga menghalangi tercapainya kepastian hukum.⁴⁹ Perlindungan hukum yang rendah bagi pelapor pelanggaran menyulitkan pengungkapan praktik penyimpangan, sementara proses Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang rumit dan memakan waktu panjang menjadi hambatan bagi masyarakat adat dan lokal dalam memperoleh keadilan tidak dapat berfungsi sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh konstitusi.

⁴⁶ Erna Ratnaningsih, "Kelemahan Sistem Pengawasan Administratif dalam Diskresi Pemerintah," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9 No. 2 (2020): 213-219.

⁴⁷ KPK, *Kajian Sistem Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara*, Jakarta: KPK, 2020, hlm. 1-10.

⁴⁸ ICW, *Penegakan Hukum Lingkungan di Sektor Pertambangan: Masalah dan Solusi*, Laporan 2021, hlm. 12-15.

⁴⁹ Ahmad Redi, "Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Kelembagaan," *Jurnal Hukum & Lingkungan*, Vol. 5 No. 2 (2020): 114-115.

Dalam kerangka UU Cipta Kerja yang memprioritaskan percepatan investasi melalui sistem Online Single Submission (OSS), aparat penegak hukum sering menghadapi situasi sulit antara mendorong iklim investasi yang cepat dan menegakan kepatuhan terhadap peraturan lingkungan.⁵⁰ Ketidakseimbangan ini membuat aparat cenderung mengurangi pengawasan guna menghindari hambatan birokrasi yang dapat mengurangi minat investasi, sehingga perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dan lingkungan hidup menjadi terabaikan. Dengan demikian peningkatan kemampuan teknis, kemandirian, dan integritas para aparat penegak hukum adalah tindakan strategis yang sangat krusial. Di samping itu, sangat penting untuk melakukan perubahan pada struktur lembaga dan cara koordinasi antara instansi penegak hukum, serta meningkatkan perlindungan hukum bagi pihak yang melaporkan pelanggaran. Hal ini bertujuan untuk mendorong terwujudnya penegakan hukum yang adil, transparan, dan akuntabel. Pengesahan hak komunitas adat sesuai dengan pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945⁵¹ serta prinsip-prinsip internasional, seperti Konvensi ILO No. 169 dan Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat wajib dijadikan pedoman dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum di sektor pertambangan, untuk memastikan adanya keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, perlindungan lingkungan, dan Hak Asasi Manusia.

Implikasi Lingkungan dan Sosial dari Penyalahgunaan Diskresi

Diskresi dalam administrasi pemerintahan harus berfungsi sebagai alat fleksibilitas hukum untuk memenuhi kebutuhan nyata yang ada di lapangan. Namun praktik pemberian izin tambang setelah disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja, menunjukkan bahwa diskresi cenderung dijadikan alasan administratif untuk mempercepat pengembangan industri ekstraktif. Hal ini seringkali terjadi tanpa dilakukan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dan keterlibatan masyarakat yang memadai. Apabila diskresi diterapkan secara berlebihan dan tidak memperhatikan prinsip kehati-hatian, maka dampak yang timbul tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga dapat menimbulkan konsekuensi serius terhadap lingkungan dan masyarakat. Implikasi tersebut menunjukkan ketidakberhasilan negara dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan perlindungan hak-hak dasar warga negara, terutama bagi masyarakat hukum adat dan komunitas lokal yang tinggal di dekat wilayah pertambangan. Di bawah ini adalah penjelasan mengenai efek tersebut.

1. Kerusakan Lingkungan Lokal dan Kapasitas Daya Dukung Ekosistem

Penerbitan izin pertambangan melalui kebijakan yang tidak didukung oleh dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang lengkap, berpengaruh langsung pada terganggunya keseimbangan lingkungan di area yang terkena dampak. Dalam konteks ini, diskresi sering kali dimanfaatkan untuk mempercepat proses perizinan dengan merendahkan klasifikasi risiko, yang mengakibatkan penggantian AMDAL dengan dokumen yang lebih sederhana seperti UKL-UPL atau bahkan hanya SPPL. Kajian WALHI Tahun 2021 menunjukkan bahwa perkembangan pertambangan di area hutan mengalami peningkatan yang signifikan seiring dengan diterapkannya UU Cipta Kerja, disertai dengan penebangan pohon, kerusakan Daerah Aliran Sungai (DAS), serta pencemaran tanah dan udara. Kondisi ini mencerminkan pelanggaran yang jelas terhadap prinsip kehati-hatian yang tercantum dalam Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengenai Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.⁵² Kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh penggunaan diskresi tanpa tanggung jawab telah mengurangi kemampuan wilayah tambang, memperburuk krisis iklim di area tersebut, dan mengancam keberlangsungan hidup generasi yang akan datang.

⁵⁰ UNDP & Kemenko Perekonomian, *Policy Brief: Dilema OSS dan Penegakan Hukum Lingkungan*, 2021.

⁵¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B ayat (2).

⁵² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 2 huruf e.

2. Pengabaian Hak-Hak Masyarakat dan Hukum Adat

Diskresi sering digunakan untuk menghindari konsultasi dengan masyarakat adat di daerah yang menjadi sasaran perluasan tambang. Izin yang diberikan di atas daerah adat tanpa adanya mekanisme Free, Prior, Informed Consent (FPIC) secara langsung bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan sosial serta perlindungan hukum yang diatur oleh konstitusi.⁵³ Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 telah menggarisbawahi bahwa hutan adat bukan lagi merupakan bagian dari hutan milik negara, sehingga pengelolaannya harus mengacu pada pengakuan serta perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat.⁵⁴ Namun dalam praktik perizinan pertambangan, kebijakan diskresi digunakan untuk menghindari proses pengakuan tersebut dan menggantinya dengan pendekatan dari atas yang mengabaikan hak kolektif masyarakat adat atas tanah, budaya, dan ruang tempat tinggal mereka. Berdasarkan penelitian, penerapan kewenangan administratif yang tidak memperhatikan struktur sosial serta hukum adat adalah suatu bentuk pelanggaran sistemik terhadap prinsip non-diskriminasi yang dijelaskan dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

3. Meningkatnya Potensi Konflik Sosial

Ketiadaan keterlibatan masyarakat dalam proses perizinan yang bersifat diskresi menyebabkan terjadinya pemisahan struktural antara masyarakat lokal. Apabila masyarakat di sekitar tambang tidak dilibatkan secara berarti dalam proses pengambilan keputusan dan izin untuk tambang diberikan melalui cara yang tertutup, maka ruang demokrasi akan menyusut dan kemungkinan terjadinya konflik akan meningkat. Laporan yang diterbitkan oleh Jaringan Advokasi Tambang (JATAM, 2022) mencatat bahwa berbagai konflik sosial yang terjadi selama tahun 2021 hingga 2022 berhubungan dengan tumpang tindih lahan tambang yang diberikan izin melalui kebijakan diskresi.⁵⁵ Konflik ini melibatkan pengusiran yang tidak sah, ancaman terhadap penduduk, serta tindakan kriminal terhadap pemimpin masyarakat yang menentang aktivitas pertambangan. Keadaan ini menunjukkan bahwa keputusan yang tidak berlandaskan prinsip transparansi dan partisipasi akan memicu pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) serta memperbesar jarak antara pemerintah dan rakyatnya.

4. Penolakan terhadap Prinsip Pembangunan yang Berkelanjutan

Penggunaan diskresi dalam pemberian izin tambang yang tidak memperhatikan dampak lingkungan dan sosial adalah suatu tindakan yang bertentangan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Pembangunan yang berfokus pada percepatan investasi tanpa memperhatikan aspek keberlanjutan dan keadilan antar generasi bertentangan dengan komitmen yang ada dalam konstitusi maupun dalam perjanjian internasional. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa setiap individu memiliki hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁵⁶ Sementara itu, Agenda 2030 untuk Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), terutama Tujuan 15 (ekosistem daratan) dan Tujuan 16 (institusi yang adil dan inklusif), menekankan urgensi perlindungan lingkungan serta keterlibatan dalam pengelolaan. Saat kewenangan dijalankan tanpa kajian menyeluruh mengenai dampak lingkungan dan sosial, maka negara tidak memenuhi tanggung jawabnya dalam menjaga keseimbangan pembangunan serta memastikan hak-hak generasi yang akan datang.

⁵³ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), 2007, Pasal 10 & 32.

⁵⁴ Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 tentang Hutan Adat.

⁵⁵ JATAM, Laporan Tahunan Konflik Tambang 2022.

⁵⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1).

Ketidakseimbangan Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Adat dan Lokal

Ketidakseimbangan dalam perlindungan hukum bagi masyarakat adat dan lokal dalam sistem perizinan pertambangan setelah penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menimbulkan masalah serius terhadap pengakuan hak-hak kolektif atas tanah, wilayah, dan sumber daya alam yang telah diwariskan dari generasi ke generasi. Kebijakan yang diterapkan oleh pejabat publik sering kali tidak memperhatikan kedudukan hukum masyarakat adat sebagai subjek hukum kolektif yang dilindungi oleh konstitusi. Praktik ini secara langsung bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi yang diatur dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun."⁵⁷ Selain itu, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya selama masih ada dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia".⁵⁸ Selain itu, kurangnya partisipasi masyarakat adat dalam proses perizinan juga bertentangan dengan prinsip partisipasi yang diatur dalam hukum internasional, yaitu prinsip Free, Prior and Informed Consent (FPIC) yang merupakan bagian penting dari United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP).

Dalam Pasal 10 dan 32 UNDRIP, dinyatakan bahwa masyarakat adat memiliki hak untuk tidak dipindahkan secara paksa dari tanah mereka tanpa adanya persetujuan yang diberikan secara bebas, sebelumnya, serta dengan informasi yang cukup. Fenomena ini tidak hanya mengakibatkan masyarakat adat terpinggirkan dalam sistem hukum formal, tetapi juga merupakan bentuk penyalahgunaan kekuasaan administratif. Pejabat publik sering kali memanfaatkan kewenangan mereka untuk menyetujui proyek pertambangan yang penting tanpa memperhatikan prinsip kehati-hatian dan asas perlindungan bagi kelompok yang rentan. Sebagai akibatnya, komunitas adat kehilangan hak bersama mereka atas tanah, lingkungan, dan budaya lokal, yang secara signifikan melanggar prinsip-prinsip umum dari pemerintahan yang baik (AUPB), khususnya prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk meninjau kembali semua praktik izin yang berkaitan dengan wilayah adat serta memastikan bahwa proses tersebut sesuai dengan perlindungan hukum konstitusi dan standar Hak Asasi Manusia Internasional, sehingga keadilan ekologis dan sosial dapat terwujud secara berkelanjutan.

Absennya Mekanisme Evaluasi Diskresi

Hingga saat ini, belum ada sistem evaluasi atau mekanisme audit khusus yang secara teratur mengawasi dan mengendalikan penggunaan diskresi oleh pejabat publik dalam proses pemberian izin, terutama di sektor pertambangan.⁵⁹ Pada hakikatnya, diskresi adalah kesusahan yang bersifat pribadi dan berisiko disalahgunakan jika tidak dengan alat evaluasi yang sesuai. Ketidakadilan indikator dan alat evaluasi yang standar untuk menilai apakah suatu tindakan diskresi dilakukan dengan sah, proporsional, serta mengacu pada prinsip-prinsip umum pemerintah baik (AUPB), seperti kepastian hukum, keadilan, dan keterbukaan, telah menciptakan celah dalam pengawasan administratif.⁶⁰ Celah ini memberikan kesempatan untuk terjadinya penyalahgunaan diskresi secara berulang tanpa adanya perbaikan yang bersifat institusional atau yudisial. Dalam ranah hukum administrasi, diskresi harus mengikuti prinsip *verantwoordelijkheid* (pertanggungjawaban),⁶¹ sehingga setiap keputusan yang dibuat di luar peraturan tertulis tetap dapat diuji dari segi hukum dan moral. Namun dalam pelaksanaannya,

⁵⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28I ayat (2).

⁵⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B ayat (2).

⁵⁹ ICEL, *Krisis Tata Kelola Lingkungan dalam Implementasi UU Cipta Kerja*, 2021, hlm. 19-21.

⁶⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2016, hlm. 258.

⁶¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 121-123.

sejumlah keputusan mengenai izin tambang seringkali diambil berdasarkan kebijakan pejabat dengan kurangnya transparansi dan dokumentasi yang cukup, hal ini menyulitkan upaya untuk mempertanggung jawabkan keputusan tersebut.

A. Konsekuensi dari Tidak Adanya Evaluasi Diskresi

1. Potensi Terjadinya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)

Ketidakadaan sistem penilaian yang jelas terhadap keputusan yang diambil secara subjektif dapat memberikan kesempatan bagi praktik penyalahgunaan kekuasaan. Dalam konteks perizinan tambang, diskresi yang tidak terkelola dapat dimanfaatkan untuk keuntungan pribadi atau kelompok tertentu. Situasi ini menciptakan peluang bagi terjadinya kolusi antara staf publik dan pelaku bisnis, serta nepotisme dalam penentuan individu yang menerima keuntungan dari izin tersebut, sehingga merusak prinsip integritas dan keadilan dalam pengelolaan pemerintahan. Dalam industri pertambangan, hubungan kekuasaan antara pengusaha dan pejabat yang memiliki kekuasaan keputusan menghasilkan peluang bagi praktik korupsi dalam proses perizinan. Situasi ini merugikan negara dalam pengelolaan sumber daya alam, serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintah. Dalam konteks percepatan investasi yang mendesak, praktik semacam ini tidak hanya melanggar prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) tetapi juga menghasilkan lingkungan bisnis yang diskriminatif dan tidak bersaing.

2. Kesenjangan Sosial dan Peningkatan Resiko Konflik Agraria

Pengambilan keputusan yang didasarkan pada kebijakan tanpa mengevaluasi dampak sosial dapat menyebabkan kebijakan yang tidak adil dan merugikan kelompok yang lemah, seperti masyarakat adat atau komunitas lokal. Ketidakseimbangan dalam pembagian izin pertambangan sering kali mengesampingkan hak atas tanah serta pengelolaan daerah tradisional, yang akhirnya dapat memicu konflik tanah, marginalisasi sosial, dan ketidakadilan struktural yang berlangsung lama. Tanpa adanya penilaian dengan kebijaksanaan, kemungkinan terjadinya tumpang tindih lahan serta konflik antara kelompok masyarakat atau antara warga dan perusahaan tambang akan semakin meningkat. Perbedaan data spasial dan kurangnya koordinasi antar lembaga menyulitkan proses mediasi serta penyelesaian sengketa secara hukum. Dalam konteks ini, keputusan administratif yang bersifat final dan mengikat (*beschikking*) dapat menyebabkan ketidakadilan yang nyata karena kurangnya pertimbangan terhadap aspek sosial secara komprehensif.

3. Kerusakan Lingkungan yang Tidak Terkendali

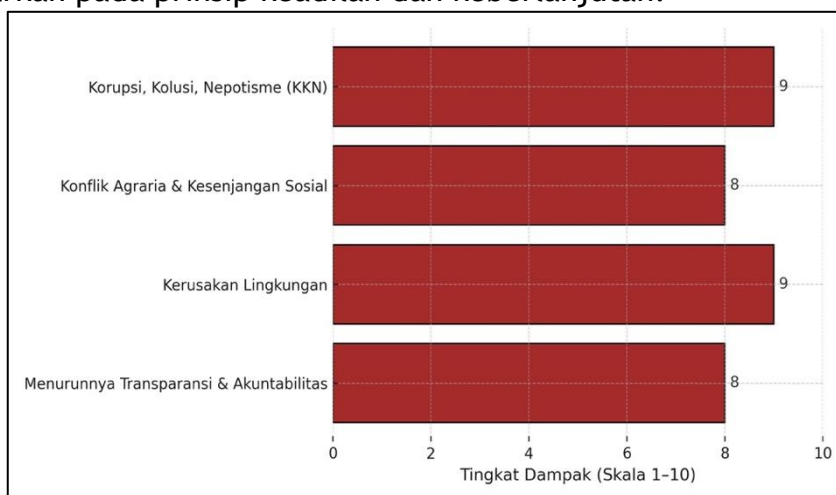
Penggunaan kebijakan diskresi untuk mempercepat proses penerbitan izin tambang tanpa Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang resmi akan meningkatkan kemungkinan terjadinya pencemaran terhadap air, udara, dan tanah. Tidak adanya evaluasi yang menyeluruh menghalangi deteksi awal terhadap kemungkinan kerusakan pada ekosistem dan pada akhirnya mengurangi efektivitas upaya perlindungan lingkungan serta mengganggu keseimbangan ekologi di daerah yang terkena dampak. UU Cipta Kerja telah memperbaharui sistem perizinan dengan beralih dari pendekatan yang menggunakan izin menjadi yang berbasis risiko sehingga memudahkan pengurangan langkah-langkah AMDAL untuk kegiatan yang dianggap berisiko rendah. Namun dalam pelaksanaannya, banyak aktivitas berisiko tinggi yang tetap mendapatkan kebebasan keputusan tanpa evaluasi terhadap dampak lingkungan yang cukup. Tanpa adanya sistem evaluasi,

keputusan yang diambil secara diskresioner dalam sektor pertambangan dapat mengabaikan efek lingkungan yang berkepanjangan.

4. Terganggunya Akuntabilitas dan Transparansi Publik

Tanpa adanya evaluasi yang objektif, sulit untuk mempertanggungjawabkan keputusan diskresioner baik dari segi hukum maupun administrasi. Masyarakat tidak memiliki akses yang cukup terhadap informasi untuk dapat memahami, memantau, atau memperbaiki kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat publik. Sebagai hasilnya, kesempatan untuk berpartisipasi menjadi terbatas dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara mengalami penurunan yang signifikan. Tidak adanya sistem pelaporan dan pengawasan internal mengenai penggunaan diskresi membuat keputusan perizinan sulit untuk dilacak secara hukum (*non-traceable*). Dalam sistem demokrasi yang mengedepankan prinsip keterbukaan dan pertanggungjawaban publik, situasi ini merusak kepercayaan terhadap pemerintahan. Masyarakat tidak hanya kehilangan hak untuk mendapatkan informasi, tetapi juga tidak diberikan kesempatan untuk memperbaiki keputusan yang merugikan bagi mereka.

Untuk meningkatkan pemahaman mengenai empat konsekuensi utama dari penyalahgunaan wewenang diskresi dalam perizinan tambang, yaitu potensi terjadinya KKN, konflik agraria, kerusakan lingkungan, dan lemahnya akuntabilitas, grafik berikut disusun sebagai gambaran kualitatif mengenai tingkat dampak dari setiap isu tersebut. Penyajian ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang lebih teratur dan perbandingan mengenai skala serta tingkat dampak yang ditimbulkan, sekaligus membantu pembaca menganalisis hubungan antara dampak dalam konteks pengelolaan sumber daya alam yang tidak berdasarkan pada prinsip keadilan dan keberlanjutan.



Gambar 1. Deskripsi Penilaian Tingkat Dampak Diskresi

Catatan : Skor ditentukan berdasarkan analisis isi jurnal terhadap tingkat intensitas dan dampak dari setiap isu yang diangkat.

Rekomendasi Reformasi Tata Kelola Diskresi

Diskresi seharusnya berfungsi sebagai alat administrasi untuk menangani kekosongan hukum dalam keadaan tertentu. Namun setelah diterapkannya UU Cipta Kerja, kekuasaan ini sering kali digunakan secara berlebihan dalam proses perizinan pertambangan, sehingga

mengesampingkan prinsip kehati-hatian dan peraturan tentang lingkungan.⁶² Oleh karena itu, diperlukan perubahan dalam pengelolaan diskresi untuk memastikan akuntabilitas, transparansi serta perlindungan terhadap kepentingan masyarakat dan lingkungan, seperti :

1. Memperkuat Sistem Pencegahan melalui Partisipasi Publik

Penguatan pengelolaan kebijakan harus dimulai dengan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Mekanisme konsultasi publik seperti uji publik (*public hearing*), seharusnya diperluas penerapannya tidak hanya untuk pembentukan undang-undang tetapi juga untuk kebijakan administratif seperti peraturan kebijakan.⁶³ Hal ini menciptakan adanya pengawasan demokratis atas penggunaan kewenangan oleh pejabat publik dalam proses pemberian izin tambang. Partisipasi masyarakat akan mengurangi kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan serta memperkuat legitimasi dan keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam pelaksanaannya, sejumlah kebijakan perizinan tambang pasca UU Cipta Kerja dihasilkan tanpa melibatkan masyarakat secara signifikan, bahkan terkadang hanya bersifat simbolis atau formalitas. Situasi ini mengakibatkan meningkatnya pertikaian sosial antara perusahaan pertambangan dan masyarakat lokal atau kelompok adat yang tidak pernah diikutsertakan sejak awal. Oleh sebab itu, partisipasi masyarakat harus berdasarkan prinsip Free, Prior, Informed Consent (FPIC), terutama di daerah adat dan lokasi dengan nilai ekologi yang tinggi. Partisipasi adalah bentuk pengawasan horizontal yang memperkuat kedudukan masyarakat terhadap negara dalam kerangka administrasi publik. Penggunaan partisipasi yang berarti akan membantu tercapainya keputusan yang mencakup semua pihak dan responsif terhadap kebutuhan warga yang terpengaruh, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum administrasi negara.

2. Meningkatkan Efektivitas Mekanisme Pengujian dan Pengawasan Hukum

Walaupun peraturan kebijakan tidak tergolong dalam jenis peraturan perundang-undangan, hukum administrasi saat ini melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan,⁶⁴ telah memberikan kesempatan untuk menjadikan peraturan kebijakan sebagai subjek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Oleh karena itu, penting untuk memperkuat sistem pengujian terhadap efektivitas dan alasan dari kebijakan yang menggunakan diskresi guna memastikan hak warga negara atas perlindungan hukum ketika terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Dalam bidang pertambangan, sistem pengujian dan pengawasan atas keputusan yang diambil secara bebas masih sangat tidak memadai, terutama dalam meningkatkan tanggung jawab pejabat yang memberikan izin secara tidak sesuai. Apabila izin dikeluarkan tanpa memenuhi syarat seperti AMDAL, tidak terdapat sistem korektif yang dapat dengan cepat membatalkan atau merevisi kebijakan tersebut. Dalam beberapa sumber mencatat bahwa efektivitas pengujian terhadap kebijakan administratif di PTUN sering terhambat oleh batasan yurisdiksi serta beban pembuktian yang berat bagi penggugat. Oleh karena itu, dibutuhkan pembentukan unit pengawasan administratif yang khusus di sektor perizinan strategis seperti pertambangan, yang beroperasi secara mandiri dan memiliki wewenang untuk merekomendasikan sanksi terhadap penyalahgunaan kekuasaan. Tanpa adanya sistem ini, kemungkinan terjadinya praktik maladministrasi akan terus menerus terjadi dan dapat merusak integritas dari sistem hukum administrasi negara.

⁶² Indonesia Center for Environmental Law (ICEL), *Krisis Tata Kelola Lingkungan dalam Implementasi UU Cipta Kerja*, 2021, hlm. 14-19.

⁶³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 128.

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan.

3. Penyesuaian Regulasi dan Peningkatan Kompetensi Aparatur

Peningkatan tata kelola diskresi tidak hanya bergantung pada elemen pengawasan dari luar, tetapi juga melalui peningkatan kemampuan internal dari birokrasi. Harmonisasi peraturan perlu dilakukan antara UU Cipta Kerja, peraturan pelaksanaannya, dan UU Administrasi Pemerintahan.⁶⁵ Hal ini bertujuan agar para pejabat memiliki pedoman yang jelas dan tidak dapat diinterpretasikan secara berbeda dalam melaksanakan diskresi. Di samping itu, diperlukan pelatihan dan pembinaan yang terus menerus untuk para pejabat publik guna memperkuat pemahaman tentang batasan hukum dan prinsip akuntabilitas dalam penggunaan wewenang diskresi. Selain menyelaraskan regulasi, pegawai negeri juga perlu dilengkapi dengan pemahaman yang mendalam mengenai risiko penyalahgunaan wewenang dalam proyek-proyek berisiko tinggi seperti pertambangan. Jumlah kasus izin tambang yang dikeluarkan tanpa mengikuti prosedur yang benar menunjukkan bahwa kemampuan dan integritas pejabat masih menjadi kelemahan dalam sistem perizinan nasional. Diskresi memerlukan tidak hanya keabsahan formal, tetapi juga akuntabilitas etika dan administratif agar tidak berpotensi menjadi penyalahgunaan kekuasaan.⁶⁶ Pelatihan teknis yang berkesinambungan, termasuk pemahaman mengenai dampak lingkungan, prinsip kehati-hatian, serta etika pelayanan publik, harus menjadi bagian resmi dalam pendidikan pegawai. Dengan demikian diskresi tidak dianggap sebagai kebebasan sepenuhnya, melainkan sebagai tanggung jawab yang harus dilaksanakan dalam batasan hukum dan untuk kepentingan masyarakat.

4. Memperkuat Prinsip-Prinsip Good Governance

Diskresi perlu dilaksanakan sesuai dengan prinsip good governance, yang menekankan transparansi, pertanggungjawaban, keadilan, dan keterlibatan.⁶⁷ Penguatan nilai-nilai tersebut adalah dasar untuk memastikan bahwa diskresi tidak berfungsi sebagai alat hukum yang menguntungkan oligarki atau kelompok tertentu. Oleh karena itu, kebijakan perizinan pertambangan akan dilaksanakan dengan seimbang antara kebutuhan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan, serta menghormati hak-hak masyarakat setempat. Dalam bidang perizinan pertambangan, prinsip tata kelola yang baik sangat krusial untuk menjamin bahwa kebijakan tidak disalahgunakan untuk mengubah prosedur demi kepentingan politik atau perusahaan tertentu. Berdasarkan ICEL, kurangnya penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengeluaran izin lingkungan merupakan faktor utama yang menyebabkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap proses administratif.⁶⁸ Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, wajib memastikan adanya keterbukaan informasi mengenai perizinan, akses masyarakat terhadap dokumen lingkungan, serta penyediaan saluran pengaduan yang berjalan dengan baik. Pelaksanaan prinsip ini juga harus disertai dengan keterbukaan dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan yang berdasarkan diskresi, sehingga masyarakat dapat menilai seberapa jauh keputusan tersebut sesuai dengan prinsip keadilan dan keberlanjutan. Dengan menguatkan prinsip-prinsip itu, negara tidak hanya memastikan pemerintahan yang efektif, tetapi juga keadilan dalam lingkungan dan sosial.

⁶⁵ Ahmad Redi, "Kritik Terhadap Penyederhanaan Perizinan Berbasis Risiko dan Dampaknya Bagi Hukum Lingkungan," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 11 No. 1 (2022): 28-30.

⁶⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2016, hlm. 258.

⁶⁷ M. Solihin, "Good Governance dan Diskresi Pemerintah dalam Hukum Administrasi," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 48 No. 3 (2018): 309-310.

⁶⁸ ICEL, *Krisis Tata Kelola Lingkungan*, hlm. 19-21.

KESIMPULAN

Pelaksanaan kewenangan diskresi dalam sistem perizinan pertambangan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mencerminkan penurunan yang signifikan dalam tata hukum administrasi negara. Diskresi yang diakui secara normatif sebagai bagian dari kekuasaan pejabat untuk mengatasi kekosongan hukum, dalam praktiknya sering kali berubah menjadi celah hukum yang dimanfaatkan untuk meloloskan kebijakan yang bermasalah. Orientasi kebijakan yang mendukung percepatan investasi melalui sistem perizinan yang mempertimbangkan risiko dan pengalihan wewenang ke pemerintah pusat, telah memperluas ruang kebebasan administratif namun tidak diimbangi dengan alat pengawasan yang cukup. Sebagai hasilnya, penggunaan diskresi tidak lagi dilakukan sebagai alat untuk memastikan efektivitas pemerintahan, melainkan berfungsi sebagai instrumen yang menekan prinsip legalitas, proporsionalitas, akuntabilitas, dan kehati-hatian yang merupakan dasar utama dari negara hukum. Dalam konteks perizinan pertambangan, penyalahgunaan kewenangan tidak hanya terjadi secara individual, tetapi telah menjadi masalah yang sistematis.

Studi kasus yang dibahas dalam artikel ini, mulai dari konflik penambangan andesit di Desa Wadas hingga perluasan tambang oleh PT Bara Mineral dan PT Indo Asiana Lestari, menunjukkan pola penggunaan diskresi yang melanggar batasan hukum dan norma moral. Izin untuk kegiatan pertambangan sering kali dikeluarkan tanpa mengikuti prosedur AMDAL yang benar, tidak sejalan dengan rencana tata ruang, dan tidak melibatkan masyarakat yang terpengaruh, terutama masyarakat hukum adat. Fenomena ini bukan hanya melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Lingkungan Hidup, melainkan juga bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar konstitusi, terlebih Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan hak atas lingkungan hidup yang baik serta pengakuan terhadap hak masyarakat adat. Penyalahgunaan kekuasaan dalam konteks ini berfungsi sebagai alat yang secara signifikan mengurangi hak-hak konstitusional warga negara serta merusak kepercayaan publik terhadap sistem hukum.

Keadaan ini semakin buruk akibat lemahnya sistem pengawasan, baik yang berasal dari dalam birokrasi maupun dari lembaga pengawas eksternal. Instansi seperti Ombudsman RI, KPK, dan PTUN berfungsi untuk mengevaluasi dan memperbaiki kebijakan yang tidak sesuai, namun dalam pelaksanaannya sering kali terkendala oleh batasan kekuasaan, tata cara hukum yang kaku, serta tantangan dalam membuktikan pelanggaran administratif yang disertai dengan alasan yang sah. Di samping itu, tidak adanya mekanisme audit terhadap keputusan diskresi menyebabkan hilangnya ukuran objektif untuk menilai apakah diskresi tersebut dijalankan sesuai dengan tujuan serta prinsip-prinsip dasar pemerintahan yang baik. Apabila tidak ada sistem evaluasi yang mampu menilai dan mengawasi pelaksanaan diskresi, maka kewenangan tersebut dapat berubah menjadi kekuasaan yang mutlak dan tidak dapat diintervensi.

Diskresi yang tidak terkontrol ini juga membawa dampak yang sangat nyata bagi masyarakat dan lingkungan. Di sejumlah wilayah, penggunaan diskresi memungkinkan masuknya investasi di sektor pertambangan tanpa memperhatikan keberlanjutan lingkungan dan keberadaan komunitas setempat. Proyek-proyek yang dilaksanakan dengan alasan kepentingan nasional atau untuk mempercepat pembangunan sering kali menyebabkan konflik sosial, pengusiran dari tanah, kerusakan lingkungan, serta pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia. Diskresi yang seharusnya menjadi solusi untuk mengatasi kekosongan norma, kini malah menjadi sarana bagi pelaksanaan penyalahgunaan kekuasaan dan pengabaian terhadap prinsip keadilan ekologis dan sosial. Negara tampak lebih memilih untuk berperan sebagai penyedia kesempatan investasi daripada melindungi warganya. Apa yang terlihat dari seluruh hasil penelitian ini adalah adanya kelemahan yang mendasar dalam menciptakan keseimbangan antara dua kepentingan yang seharusnya sejalan yaitu percepatan investasi dan kepatuhan terhadap peraturan. Alih-alih menciptakan tata kelola yang seimbang, negara malah lebih fokus pada

satu aspek yaitu efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, tetapi justru mengabaikan aspek regulasi dan perlindungan lingkungan.

Apabila regulasi lingkungan hanya dijadikan sebagai prosedur administratif dan partisipasi masyarakat hanya bersifat simbolis, maka hal tersebut menunjukkan telah terjadinya penurunan dalam prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Oleh karena itu, di masa yang akan datang diperlukan peninjauan kembali yang mendalam mengenai pengelolaan diskresi terutama pada sektor pemberian izin tambang. Diskresi perlu dibatasi oleh ketentuan hukum yang jelas, dinilai melalui sistem penilaian yang terbuka dan mandiri, dan hanya boleh diterapkan dalam situasi yang sangat mendesak serta tidak merugikan kepentingan publik secara umum. Pemerintah juga perlu memperkuat kemampuan pengawasan, memperluas akses publik terhadap dokumen dan proses perizinan, serta memastikan partisipasi aktif masyarakat dalam setiap keputusan yang berpengaruh terhadap lingkungan mereka. Prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) perlu dijadikan pedoman dalam proses konsultasi, terutama di daerah yang melibatkan komunitas adat. Tanpa adanya komitmen yang kuat untuk memperbaiki penggunaan diskresi dan mengembalikannya pada jalur hukum dan etika pemerintahan, penyalahgunaan kekuasaan akan terus terjadi dan masyarakat akan terus membayar harga atas krisis hukum, lingkungan, serta sosial.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Ahmad Redi. (2020). Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Kelembagaan. *Jurnal Hukum & Lingkungan*, 5(2), 114-115.
- Ahmad Redi. (2022). Kritik Terhadap Penyederhanaan Perizinan Berbasis Risiko dan Dampaknya Bagi Hukum Lingkungan. *Jurnal Rechtsvinding*, 11(1), 28-30.
- Ali Masykur Musa. (2018). Urgensi Reformasi Regulasi Perizinan Tambang di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 15(4), 773.
- Arsil. (2021). Rezim Perizinan Berbasis Risiko dan Problem Lingkungan Hidup dalam UU Cipta Kerja. *Jurnal Rechtsvinding*, 10(3), 376-390.
- Benny Setiawan. (2020). Perlindungan Lingkungan dalam Perspektif Hukum Tata Ruang dan AMDAL. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 4(1), 108-120.
- Erna Ratnaningsih. (2020). Kelemahan Sistem Pengawasan Administratif dalam Diskresi Pemerintah. *Jurnal Rechtsvinding*, 9(2), 213-219.
- Fauzia F. Moonti. (2018). Diskresi Pejabat Pemerintah: Antara kewenangan dan penyalahgunaan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 25(1), 111.
- Indonesia Corruption Watch (ICW). (2021). Korupsi dalam Perizinan Sumber Daya Alam. *ICW Policy Brief*, 14.
- Indonesia Center for Environmental Law (ICEL). (2021). Krisis Tata Kelola Lingkungan dalam Implementasi UU Cipta Kerja. *Laporan Advokasi*, 12-15.
- Jaringan Advokasi Tambang (JATAM). (2022). Laporan Tahunan Konflik Tambang. *JATAM Report Series*.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). (2020). *Kajian Sistem Perizinan Pertambangan Mineral dan Batu Bara*. KPK Publication.
- Nurul Ghufon. (2020). Tantangan Yudisial Terhadap Diskresi Pemerintah. *Jurnal Rechtsvinding*, 9(1), 89-90.
- Nurul Qomar. (2020). Penyalahgunaan Wewenang dalam Penerapan Diskresi Pejabat Pemerintah. *Administrative Law and Governance Journal*, 3(1), 20-22.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2022). Laporan Tahunan 2022. *ORRI Review*, 45-47.
- OECD. (2020). *OECD Investment Policy Review: Indonesia 2020*. OECD Reviews. <https://doi.org/10.1787/9789264311299-en>

- Ridwan HR. (2016). Kelemahan Sistem Pengawasan Administratif dalam Diskresi. *Jurnal Hukum Tata Negara*, 2(1), 142-145.
- Syahrul. (2020). Uji Materi Peraturan Kebijakan di PTUN: Kekuatan dan Kelemahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 9(2), 203-205.
- UNDP & Kemenko Perekonomian. (2021). Dilema OSS dan Penegakan Hukum Lingkungan. *Policy Brief*, 1-10.
- WALHI. (2021). Tinjauan Kritis UU Cipta Kerja dan Dampaknya Terhadap Lingkungan. *WALHI Insight Report*.
- WALHI. (2023). Kritik Terhadap Skema Pemberian Izin Tambang Untuk Ormas. *WALHI Watch*.
- Yuliandri. (2012). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara. *Rajawali Jurnal*, 144-145.

Buku

- Hadjon, P. M. (2002). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hadjon, P. M. (2005). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Jimly Asshiddiqie. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Ridwan HR. (2020). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Yuliandri. (2012). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Boer Mauna. (2016). *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*. Bandung: Alumni.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3), 18B ayat (2), 28H ayat (1), 28I ayat (2).
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 junto UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-IX/2011.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 tentang Hutan Adat.

Dokumen Internasional & Organisasi

- United Nations. (2007). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)*.
- United Nations. (2015). *Agenda 2030 for Sustainable Development (SDGs), Goal 15 & 16*.
- ICEL. (2021). *Krisis Tata Kelola Lingkungan dalam Implementasi UU Cipta Kerja*, hlm. 19-21.