

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otong Rosadi lewat sebuah epilog dalam bukunya *Quo Vadis Hukum, Ekologi dan Keadilan Sosial* menggambarkan sumber kekayaan yang dimiliki Indonesia. Ia mengatakan sumber kekayaan alam di Indonesia tidak mungkin dapat diukur mengingat begitu kayanya. Seperti titisan nirwana yang menjelma ke alam dunia, Indonesia telah menyediakan sumber mata air kehidupan yang memanjakan manusia Indonesia. Sumber daya alam yang memenuhi perut bumi Indonesia itu seperti harta karun tanpa peta bajak laut yang diselimuti oleh tanah yang subur kaya akan hutan.¹

Ditakdirkan menjadi negeri kaya sumber daya alam, menjadi beban bagi rakyat Indonesia. Hal ini karena banyak dari kekayaan alam itu tidak bisa dikelola sendiri untuk mensejahterakan rakyatnya. Hingga banyak penduduknya hidup dalam keadaan miskin. Selain itu, Indonesia menjadi incaran bangsa-bangsa asing yang rakus dan miskin negaranya, untuk merebut kekayaan alam yang ada. Hingga akhirnya, rakyat Indonesia yang sudah miskin itu makin sengsara hidupnya, setelah menjadi budak bangsa-bangsa asing tersebut.²

¹ Otong Rosadi, *Quo Vadis Hukum, Ekologi dan Keadilan Sosial*, Cet. Ke-1, Thafa Media, Yogyakarta, 2012, Hlm. 191

² <http://daerah.sindonews.com/read/884659/29/5-penjajah-asing-yang-menjarah-kekayaan-indonesia-1405804070>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016

Harta karun yang diselimuti bumi Indonesia itu bukan sebatas mimpi dari kata-kata, tapi merupakan suatu realita yang nyata adanya. Diantara sekian banyak harta karun tersebut, salah satunya adalah pertambangan mineral dan batubara. Berdasarkan laporan dari Badan Pusat Statistik (BPS) yang di-*update* pada tanggal 27 Juni 2016 dengan judul “Produksi Barang Tambang Mineral, 1996-2014” menyebutkan bahwa hingga 2014 produksi barang tambang mineral di Indonesia yang terdiri dari; batubara mencapai 435.742.874 ton, bauksit 2.539.274 ton, nikel 39.034.912 ton, emas 69.349 kg, pasir besi 5.591.400 ton, konsentrat tin 51.801 tonmetrik, dan konsentrat tembaga mencapai 1.571.596 tonmetrik.³

Dengan penghasilan sumber daya pertambangan mineral dan batubara yang begitu besar, dalam angan manusia normal akan berpikir seharusnya negara mampu mensejahterakan rakyatnya. Namun, dalam realitanya hingga saat ini kesejahteraan masih belum merata dirasakan oleh masyarakat di berbagai belahan bumi Indonesia. Iming-iming menjadi negara yang sejahtera masih sebuah fatamorgana yang belum jelas rimbanya.

Dalam ranah kemasyarakatan, angka kemiskinan masih menjadi pekerjaan rumah yang belum terselesaikan oleh negara yang kaya ini. Menurut data BPS hingga bulan Maret 2015 jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 28,59 juta orang (11,22 persen), bertambah sebesar 0,86 juta orang dibandingkan dengan kondisi September 2014 yang sebesar 27,73 juta orang (10,96 persen).⁴ Pada semester kedua dalam tahun yang sama, yakni bulan September 2015, persentase

³ <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1126>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016

⁴ <http://bps.go.id/brs/view/1158>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016

kemiskinan di Indonesia masih mencapai angka 11,13 persen. Baru kemudian pada semester pertama tahun 2016, tepatnya Maret 2016, persentase kemiskinan di Indonesia mulai menurun menjadi 10,86 persen).⁵ Namun, tentunya angka tersebut masih terlalu tinggi untuk sebuah negara kaya seperti Indonesia ini.

Bukan tanpa alasan mengatakan persentase 10,86 persen tersebut masih tinggi. Hal ini mengingat Indonesia tidak hanya kaya akan bentangan laut dan hamparan daratannya, yang memuat berbagai sumber daya alam di dalamnya, terutama sumber daya pertambangan mineral dan batubara. Namun, Indonesia juga negara yang kaya akan jumlah penduduk. Tercatat, berdasarkan data dari hasil sensus penduduk yang dilakukan pada tahun 2010 jumlah penduduk di Indonesia mencapai sebanyak 237.641.326 jiwa, yang mencakup mereka yang bertempat tinggal di daerah perkotaan sebanyak 118.320.256 jiwa (49,79 persen) dan di daerah perdesaan sebanyak 119.321.070 jiwa (50,21 persen).⁶

Tidak hanya data penduduk miskin yang masih tinggi. Dalam konteks kenegaraan, utang luar negeri Indonesia tidak kalah banyak. Bank Indonesia (BI) mencatat jumlah utang luar negeri Indonesia per Agustus 2016 atau pada akhir triwulan III/2016 sebesar USD 325,3 miliar atau sekitar Rp. 4.261 triliun (Kurs Rp. 13.100/USD) atau tumbuh 7,8 persen.⁷

Dengan kenyataan sosial di atas, maka pengelolaan sumber daya pertambangan mineral dan batubara dengan baik menjadi salah satu alternatif solusi

⁵ <https://www.bps.go.id/brs/view/id/1229>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016

⁶ <http://sp2010.bps.go.id/>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016

⁷ <http://ekbis.sindonews.com/read/1156480/33/utang-luar-negeri-naik-jadi-rp4-261-triliun-1479471321>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016

yang harus dilakukan. Perlu disadari kembali bahwa kesadaran akan potensi kekayaan alam, khususnya sektor pertambangan mineral dan batubara, yang kemudian dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai konstitusi mengatur dengan tegas bahwa, “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara”⁸ dan “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.⁹ Menurut Nandang Sudrajat ada beberapa unsur yang terkandung di dalam pasal ini, yaitu:

1. Unsur bumi dan kekayaan alam, yang bermakna bahwa seluruh kekayaan alam yang ada di wilayah Indonesia dikuasai oleh negara. Dengan demikian, tidak ada pengelolaan sumber daya alam yang ada di wilayah Indonesia dilakukan tanpa ada izin atau legal dari pemerintah Indonesia;
2. Unsur negara sebagai subjek, artinya negara merupakan pemilik kekuasaan dan kewenangan. Hal tersebut menyatakan bahwa negara itu berdaulat dan merdeka, maka segala bentuk kebijakan mengenai sumber daya alam Indonesia yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang tidak terlepas dari tujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat; dan
3. Unsur rakyat sebagai objek sekaligus subjek dari pemanfaatan hasil bumi dan kekayaan, artinya rakyat mempunyai dua posisi, yaitu:

⁸ Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁹ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- a. Rakyat sebagai objek, bahwa rakyat adalah sasaran dari hasil bumi Indonesia. Hal ini bermakna bahwa segala hasil bumi Indonesia digunakan untuk membangun taraf hidup kesejahteraan; dan
- b. Rakyat sebagai subjek, bahwa rakyat memiliki kesempatan yang sama untuk mengelola kekayaan Indonesia dengan tetap memperhatikan teknis penambangan yang baik dan keseimbangan lingkungan yang berasaskan pembangunan berkelanjutan.¹⁰

Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 membawa konsekuensi bagi pemerintah sebagai pemilik kekuasaan harus mampu mengambil kebijakan strategis di bawah garis perundang-undangan. Menurut Abrar Saleng pasal ini merupakan dasar Hak Menguasai Negara (HMN) yang mengatur tentang dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam Negara Indonesia, tetapi bukan sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, melainkan berkaitan dengan kesejahteraan sosial. Karena itu, tujuan HMN atas dasar sumber daya alam ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹¹

Lebih lanjut Abrar Saleng mengatakan rumusan pengertian HMN mengandung arti negara melalui pemerintah memiliki kewenangan dalam menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur (*regelen*), mengurus, mengelola (*besturen, beheren*) dan mengawasi (*toeichthouden*) pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam.¹²

¹⁰ Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Cet. Ke-1, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2010, Hlm. 15-17

¹¹ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Cet. ke-1, UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm. 16

¹² *Ibid.*, Hlm. 18

Pasca 22 tahun kemerdekaan Republik Indonesia, pada tahun 1967 disahkan UU No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22). Undang-undang ini lahir sebagai ganti dari undang-undang pertambangan pertama setelah kemerdekaan, yaitu UU No. 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 119). Periode ini oleh Sutaryo Sigit disebut sebagai babak baru dalam kebijaksanaan ekonomi dan perkembangan pertambangan di Indonesia.¹³

Salah satu gagasan yang dianut dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang erat pula kaitannya dengan tafsir operasional atas amanah Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 yaitu adanya sistem “Kuasa Pertambangan” sebagai salah satu kebijakan pemberian legalitas usaha pertambangan. Sebagai istilah, Kuasa Pertambangan pertama kali dikemukakan dalam UU No. 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan yang bermakna wewenang yang diberikan kepada badan atau perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan.¹⁴ Kuasa Pertambangan ini diberikan dengan Surat Keputusan Menteri untuk usaha pertambangan golongan a dan b. Sedangkan usaha pertambangan golongan c dilakukan dengan Surat Izin Penambangan Daerah.¹⁵

Menurut Tri Hayati pada dasarnya pengelolaan pertambangan dilakukan oleh Menteri selaku pemerintah, namun apabila pemerintah tidak atau belum mampu

¹³ Ibid., Hlm. 70

¹⁴ Pasal 1 Huruf i Undang-Undang Nomor 37 Prp Tahun 1960 tentang pertambangan

¹⁵ Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009*, Cet. Ke-1, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, Hlm. 42

untuk melaksanakan selaku pemegang Kuasa Pertambangan, maka Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor guna melaksanakannya. Pihak lain tersebut termasuk swasta nasional maupun asing, dimana pelaksanaan pekerjaan oleh kontraktor tersebut berdasarkan pada Perjanjian Karya atau Kontrak Karya (*contract of work*).¹⁶

Ketentuan lebih lanjut mengenai Perjanjian Karya diatur dalam Pasal 10 UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Pertambangan yang mengatakan:

- 1) Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara selaku pemegang Kuasa Pertambangan;
- 2) Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor tersebut Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri;
- 3) Perjanjian karya baru akan berlaku apabila telah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

Tri Hayati juga menjelaskan bahwa Kuasa Pertambangan lahir sebagai ganti dari istilah Konsensi yang digunakan dalam *Indonesische Mijnwet*. Pengertian Konsensi atas dasar *Indonesische Mijnwet* memberikan hak yang terlalu kuat bagi pemegang Konsensi. Oleh karenanya, pengertian yang demikian tidak dapat lagi

¹⁶ Ibid., Hlm. 43-44

dipertahankan dan oleh UU No. 37 Prp Tahun 1960 tentang pertambangan telah diganti dengan Kuasa Pertambangan. Pengertian Kuasa Pertambangan tersebut masih tetap dapat dipertahankan dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.¹⁷

Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan diharapkan dapat melaksanakan amanah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dengan baik. Dengan keyakinan demikianlah undang-undang ini mampu bertahan hingga 42 tahun lamanya. Baru pada tahun 2009, dikarenakan dinamika lingkungan yang berubah dan diterapkannya sistem otonomi daerah maka UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan sulit dipertahankan lagi sebagai kerangka dasar kebijakan pertambangan. Oleh karenanya, muncullah Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4) sebagai ganti dari UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan tersebut.¹⁸

Ada suatu perubahan yang unik dari pergantian UU No. 11 Tahun 1967 ke UU No. 4 Tahun 2009. Keunikan tersebut terletak pada pengaturan mengenai legalitas usaha yang semulanya menganut sistem “Kuasa Pertambangan” kemudian berganti menjadi sistem “Perizinan”. Pergantian kebijakan terhadap legalitas usaha pertambangan tersebut otomatis mencabut kehebatan sistem Kuasa Pertambangan yang telah ada sejak UU No. 37 Prp Tahun 1960 tentang pertambangan yang

¹⁷ Ibid., Hlm. 40

¹⁸ <http://www.gultomlawconsultants.com/perbandingan-peraturan-pertambangan-yang-pernah-berlaku-di-indonesia/#>, diakses pada tanggal 20 Desember 2016

kemudian dipertahankan dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Setelah bertahan di bawah rezim kuasa pertambangan selama 49 tahun lamanya, terhitung sejak hadirnya UU No. 37 Prp Tahun 1960, barulah kemudian muncul kesadaran bahwa sistem Kuasa Pertambangan telah mengarahkan kebijakan penguasaan dan pengelolaan pertambangan ke arah sistem perjanjian atau kontrak tambang. Sistem kontrak ini memposisikan negara dan korporasi tambang secara sejajar. Dalam rezim kontrak, negara dipandang sebagai mitra bisnis perusahaan tambang yang tidak memiliki sifat superior. Hal inilah yang membuat negara selalu tidak memiliki posisi tawar yang tinggi ketika berhadapan dengan korporasi dalam perumusan pembaruan kontrak, penarikan *royalty* dan pajak, juga di saat kasus-kasus lingkungan dan sosial bermunculan.¹⁹

Dengan realitas lemahnya kedudukan pemerintah ketika berhadapan dengan pengusaha dalam sistem Kuasa Pertambangan, maka praktik Kuasa Pertambangan selama ini sebenarnya telah bertentangan dengan spirit lahirnya kebijakan kuasa pertambangan itu sendiri. Padahal, kuasa pertambangan lahir sebagai ganti dari istilah Konsensi yang digunakan dalam *Indonesische Mijnwet*. Pengertian Konsensi atas dasar *Indonesische Mijnwet* memberikan hak yang terlalu kuat bagi pemegang Konsensi. Oleh karenanya, pengertian yang demikian tidak dapat lagi dipertahankan.²⁰ Namun, selama 49 tahun kuasa pertambangan berlangsung tidak jauh berbeda dengan praktik konsensi pada umumnya.

¹⁹ <http://www.berdikarionline.com/kontradiksi-dalam-uu-mineral-dan-batubara/>, diakses pada tanggal 21 Desember 2016

²⁰ Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009*, Cet. Ke-1, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, Loc. Cit.

Dari pembahasan di atas, maka diperlukan suatu kajian ulang terhadap dinamika pergeseran rezim Kuasa Pertambangan ke rezim Perizinan tersebut. Hal ini diperlukan untuk menemukan idealnya sistem legalitas usaha pertambangan yang menempatkan peran negara sebagai pemegang hak kuasa dari pertambangan mineral dan batubara yang ada, sebagaimana amanah dari konstitusi. Dengan demikian, diharapkan pengelolaan terhadap sumber daya pertambangan mineral dan batubara di negeri ini mampu memberikan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia yang berkelanjutan. Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pergeseran Kuasa Pertambangan ke Perizinan (Studi Komparatif Antara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara)”** sebagai ikhtiar guna terwujudnya penguasaan dan pengelolaan sumber daya pertambangan yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat Indonesia yang berkelanjutan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apa latar belakang yang mendasari terjadinya pergeseran kuasa pertambangan yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan ke perizinan yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara?

2. Apa implikasi yuridis dari pergeseran kuasa pertambangan yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan ke perizinan yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Latar belakang yang mendasari terjadinya pergeseran kuasa pertambangan yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan ke perizinan yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; dan
2. Implikasi yuridis dari pergeseran kuasa pertambangan yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan ke perizinan yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, adapun manfaat tersebut penulis kelompokkan menjadi dua, yaitu :

1. Secara Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah mengenai progresifitas konstitusi dan hukum di Indonesia khususnya yang berhubungan dengan penguasaan pertambangan di Indonesia;
- b. Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dalam pengayaan teori hukum administrasi dan hukum pertambangan di Indonesia, terutama terkait dengan politik penguasaan negara terhadap sumber daya pertambangan; dan
- c. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.

2. Secara Praktis

- a. Bagi Masyarakat, sebagai masukan untuk mengetahui tentang penguasaan sumber daya pertambangan yang ideal sebagaimana yang diamanahkan oleh konstitusi;
- b. Bagi Pemangku Kebijakan, sebagai masukan bagi para pemangku kebijakan, baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif agar dapat mengusahakan dengan baik sumber daya pertambangan yang ada di Indonesia untuk kemakmuran rakyat; dan
- c. Bagi Penulis adalah dalam rangka menyelesaikan studi Strata 1 (Ilmu Hukum) sebagaimana ketentuan di Universitas Islam Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

Pada bagian ini penulis mencoba untuk mempertajam rumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya dengan cara menampilkan tinjauan pustaka yang berkaitan dengan tema hukum yang sedang penulis teliti. Tinjauan pustaka ini dimaksudkan agar mengarahkan penulis untuk membentuk kategori substantif terhadap penelitian.²¹ Adapun penjelasan terhadap teori-teori yang digunakan atau konsep-konsep utama yang akan penulis eksplorasi adalah sebagai berikut:

Penyusunan kerangka teori ini ditujukan untuk menemukan konsep dan mengembangkan pola pergeseran dari sistem kuasa pertambangan yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan ke sistem perizinan sebagaimana diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Hal ini dilakukan guna mengetahui sistem pemberian legalitas usaha pertambangan mineral dan batubara yang sesuai menurut UUD NRI 1945. Karena itu, Penelitian ini menggunakan pendekatan **konsep Hak Menguasai Negara** sebagai *grand theory*, dan didukung oleh **teori Kuasa Pertambangan** sebagai *middle range theory*, serta **teori Perizinan** sebagai *applied theory*.

Penggunaan konsep Hak Menguasai Negara sebagai *grand theory* didasari atas pemahaman bahwa negara diberikan mandat secara kolektif oleh warga negara untuk menguasai sumber daya alam yang ada di bumi Indonesia agar dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan teori Kuasa Pertambangan

²¹ Lexi J. Moloeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1990, Hlm. 91

dijadikan sebagai *middle range theory* untuk memahami konsepsi pemberian legalitas usaha pertambangan berdasarkan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Kemudian, teori Perizinan hadir sebagai *applied theory* untuk mengetahui bagaimana konsepsi perizinan dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagai ganti dari pola Kuasa Pertambangan dari UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

1. Konsep Hak Menguasai Negara

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 ditegaskan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.²² Rumusan tersebut menurut Tri Hayati jika ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara mengandung arti semua perbuatan dan tindakan dalam administrasi negara wajib berdasarkan atas hukum. Hukum digunakan sebagai landasan dasar dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Negara tidak maha kuasa, tapi dibatasi oleh hukum. Begitu juga penggunaan hak asasi oleh orang seorang atau masyarakat dibatasi pula oleh hukum. Dengan demikian dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, semua tunduk pada aturan main yang telah disepakati bersama dan dituangkan dalam bentuk formal peraturan perundang-undangan.²³

Berkaitan dengan konsepsi negara hukum di atas, S.F. Marbun mengatakan bahwa negara hukum yang diadopsi di Indonesia ialah negara hukum modern

²² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²³ Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 81-82

(*welfare state*). Hal ini dilihat dari tujuan Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Rumusan tujuan negara tersebut oleh S.F. Marbun menunjukkan indikasi Negara Republik Indonesia adalah negara hukum modern.²⁴ Ridwan HR mengatakan, ajaran negara hukum modern merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding* ke prinsip *staatsbemoeyenis*. Dalam prinsip *staatsonthouding* peran negara dan pemerintah dibatasi untuk mencampuri urusan ekonomi dan sosial masyarakat. Kemudian prinsip ini beralih menjadi *staatsbemoeyenis*, yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en order*).²⁵

Untuk mewujudkan tujuan negara yang juga menjadi salah satu tugas negara dan pemerintah dalam negara hukum modern itu, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial, maka diaturlah mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial di dalam muatan UUD NRI Tahun 1945, tepatnya pada Bab XIV Pasal 33 ayat (2) dan (3). Pasal ini menurut Tri Hayati menjadi dasar Hak Menguasai Negara yang mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam Negara Republik Indonesia.²⁶ Demikiannya Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa, “Cabang-

²⁴ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cet. Ke-1, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, Hlm. 55

²⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cet. Ke-10, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, Hlm. 14-15

²⁶ Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 53

cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Dan pada ayat (3) pasal yang sama menyatakan, ‘Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat’. Jika Tri Hayati mengatakan Pasal 33 ayat (2) dan (3) merupakan dasar Hak Menguasai Negara, maka Abrar Saleng lebih spesifik menegaskan bahwa Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan Hak Menguasai Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.²⁷

Menurut Nandang Sudrajat ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 mengandung roh yang menegaskan bahwa kekayaan alam yang terdapat di wilayah hukum Indonesia harus dipergunakan “hanya dan hanya” untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal tersebut, kemudian ia membagi roh Pasal 33 ayat (3) itu ke dalam tiga unsur makna, yaitu:²⁸

1. Unsur bumi dan kekayaan alam, baik kekayaan alam yang di permukaan maupun di bawah tanah sebagai objek;
2. Unsur negara sebagai subjek; dan
3. Unsur rakyat sebagai objek sekaligus subjek atau sasaran dari pemanfaatan hasil bumi dan kekayaan alam.

Abrar Saleng mengatakan “**Hak Menguasai Negara**” yang berdasarkan konstitusi itu “**dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat**”. Tidak dapat dipisah antara satu sama lain dari kedua aspek kaidah tersebut. Hal ini dikarenakan keduanya merupakan satu kesatuan yang sistematis. Hak Menguasai

²⁷ Abrar Saleng, Op. Cit., Hlm. 22

²⁸ Nandang Sudrajat, Op. Cit., Hlm. 14-15

Negara merupakan instrumen (sifatnya instrumental), sedangkan “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” merupakan tujuan (*objectives*).²⁹

Tri Hayati memiliki pandangan bahwa pengertian Pasal 33 ayat (2) dan (3) haruslah diartikan mencakup makna dikuasai negara dalam arti luas, dimana di dalamnya juga termasuk kepemilikan publik oleh kelompok masyarakat atas sumber daya alam. Rakyat secara kolektif memberi mandat kepada negara untuk membuat kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendsdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*), untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat.³⁰

Dengan demikian konsepsi negara hukum modern (*welfare state*) yang telah diadopsi sejak masa kemerdekaan Negara Republik Indonesia, yang kemudian dituangkan menjadi pasal di dalam UUD NRI Tahun 1945, membawa konsekuensi bahwa Hak Menguasai Negara merupakan instrumen dalam rangka mencapai tujuan negara guna terwujudnya kemakmuran rakyat, atau meminjam istilah S.F. Marbun, yaitu masyarakat adil dan makmur.

2. Teori Kuasa Pertambangan

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dijelaskan bahwa, “Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan Nasional

²⁹ Abrar Saleng, Loc. Cit.

³⁰ Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 54

bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Menurut Mukmin Zakie pasal ini merupakan pelaksana dari hak menguasai negara yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang mana segala kekayaan alam yang terkandung baik di bumi, air dan ruang angkasa dikuasai sepenuhnya oleh negara. Oleh karena sumber kekayaan alam tersebut berada dalam kuasa penuh negara, maka negara dapat memberikan sebagian hak tersebut kepada perorangan ataupun badan hukum untuk mengusahakannya.³¹

Demikian halnya dengan pertambangan, lanjut Mukmin Zakie, negara memberikan kewenangan kepada perorangan atau badan hukum untuk mengusahakan pertambangan tersebut. Kewenangan yang diberikan negara untuk mengusahakan pertambangan disebut Kuasa Pertambangan.³² Berkaitan dengan Kuasa Pertambangan, dalam Pasal 2 huruf i UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dijelaskan bahwa Kuasa Pertambangan ialah wewenang yang diberikan kepada badan atau perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan. Wewenang yang dimaksud dalam pasal ini menurut Salim HS ialah hak dan kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada penerima Kuasa Pertambangan untuk melaksanakan usaha pertambangan.³³

Perlu diperhatikan bahwa pemberian Kuasa Pertambangan kepada perorangan atau badan hukum untuk mengusahakan pertambangan tidak serta-

³¹ Mukmin Zakie, “Pelaksanaan Kuasa Pertambangan Kaitannya Dengan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria di Kabupaten Lampung Tengah Provinsi Lampung”, Tesis Magister pada Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 1997, Hlm. 77

³² Ibid.

³³ Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Edisi 1, Cet. Ke-7, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, Hlm. 63

merta memberikan hak kepemilikan kepadanya. Berkaitan dengan hal tersebut, Mukmin Zakie mengatakan,³⁴

...Pemegang Kuasa Pertambangan tidak dapat dikatakan melakukan pekerjaan-pekerjaan pertambangan sebagai pemilik wilayah pertambangan yang bersangkutan. Ia melakukan usaha pertambangan sebagai pihak yang diberi kuasa atau tugas oleh Negara dan Bangsa. Oleh karena ia memberikan jasa kepada Bangsa dan Negara dengan melakukan usaha pertambangan itu maka kepadanya diberikan penggantian jasa. Penggantian jasa ini yang menjadi milik pemegang Kuasa Pertambangan.

Agar lebih mudah memahami Kuasa Pertambangan, maka Kuasa Pertambangan dapat dibagi ke dalam beberapa macam. Salim HS membaginya dari segi bentuk dan usaha.³⁵ Sedangkan Nandang Sudrajat membaginya dari segi pelaku (subjek) dan peruntukannya.³⁶ Namun, tidak terdapat perbedaan yang substansial dari dua pendapat tersebut. Perbedaan itu hanya terletak pada sisi penamaan kategori, tetapi muatannya memiliki kesamaan. Adapun jenis Kuasa Pertambangan bila dilihat berdasarkan pelaku atau bentuk surat keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang untuk usaha pertambangan adalah sebagai berikut.³⁷

1. Surat Keputusan Penugasan Pertambangan;
2. Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat;
3. Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan; dan
4. Surat Izin Pertambangan Daerah.

Kuasa Pertambangan dari aspek peruntukan atau usahanya merupakan penggolongan kuasa pertambangan sesuai dengan peruntukan tahapan kegiatan

³⁴ Mumin Zakie, Loc. Cit.

³⁵ Salim HS, Op. Cit., Hlm. 65

³⁶ Nandang Sudrajat, Op. Cit., Hlm. 49

³⁷ Ibid., Hlm. 50

usaha yang akan dilakukan oleh pemegang Kuasa Pertambangan. Kuasa Pertambangan dari aspek peruntukan atau usahanya ini terdiri dari:³⁸

1. Kuasa Pertambangan penyelidikan umum;
2. Kuasa Pertambangan eksplorasi;
3. Kuasa Pertambangan eksploitasi;
4. Kuasa Pertambangan pengolahan dan pemurnian; dan
5. Kuasa Pertambangan pengangkutan dan penjualan.

Kuasa Pertambangan dituangkan dalam bentuk surat keputusan Kuasa Pertambangan. Pejabat yang berwenang menerbitkan surat keputusan Kuasa Pertambangan tersebut jika berdasarkan pada UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, yaitu Menteri.³⁹

Sejalan dengan bergulirnya reformasi pada tahun 1998 telah membawa perubahan mendasar pada tata aturan dan sistem pemerintahan di Indonesia. Perubahan tersebut yaitu terjadinya peralihan sistem pemerintahan yang sebelumnya sentralistik menjadi otonomi daerah dengan pendekatan desentralistik. Implikasi dari perubahan sistem pemerintahan tersebut adalah diserahkannya beberapa urusan pemerintahan yang asalnya merupakan wewenang Pemerintah Pusat menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.⁴⁰

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3839) yang menjadi landasan hukum otonomi daerah pada dasarnya memberikan seluruh kewenangan

³⁸ Ibid.

³⁹ Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

⁴⁰ Nandang Sudrajat, Op. Cit., Hlm. 52

pemerintahan kepada Pemerintah Daerah (termasuk urusan pertambangan), kecuali urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang otonomi daerah tersebut. Dengan demikian, terdapat perbedaan paradigma yang bertolak belakang antara UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dengan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang ketika itu masih sah berlaku. Dampaknya, terjadi berbagai permasalahan dalam pemberian izin pertambangan dimana, menurut Tri Hayati, periode 2000-2009 terdapat banyak Kuasa Pertambangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini merupakan dampak dari tumpang tindih perizinan pertambangan, baik vertikal maupun horizontal.⁴¹

Pada dasarnya pengelolaan pertambangan dilakukan oleh Menteri selaku pemerintah, namun apabila pemerintah tidak atau belum mampu untuk melaksanakan selaku pemegang Kuasa Pertambangan, maka Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor guna melaksanakannya. Pihak lain tersebut termasuk swasta nasional maupun asing, dimana pelaksanaan pekerjaan oleh kontraktor tersebut berdasarkan pada Perjanjian Karya atau Kontrak Karya (*contract of work*).⁴²

Perjanjian Karya atau dalam praktiknya lebih dikenal dengan istilah Kontrak Karya (*contract of work*) menurut Nanik Trihastuti merupakan salah satu jenis perjanjian tertulis dengan syarat dan ketentuan tertentu yang terdapat di Indonesia.⁴³ Kontrak Karya memiliki pengertian sebagai Kontrak antara Pemerintah Republik

⁴¹ Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 48-49

⁴² Ibid., Hlm. 43-44

⁴³ Nanik Trihastuti, *Hukum Kontrak Karya: Pola Kerjasama Perusahaan Pertambangan Indonesia*, Cet. Ke-1, Setara Press, Malang, 2013, Hlm. 15

Indonesia dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia untuk melaksanakan usaha pertambangan bahan galian yang tidak termasuk minyak bumi, gas alam, panas bumi, radio aktif dan batubara. Penanaman modal asing dalam bidang pertambangan juga berdasarkan pada suatu kerjasama atas dasar Kontrak Karya.⁴⁴

3. Teori Perizinan

Dengan dicabutnya UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dan diterbitkannya undang-undang baru yaitu UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Kuasa Pertambangan ataupun Kontrak Karya yang selama ini menjadi sistem pemberian legalitas usaha pertambangan digantikan dengan sistem izin. Hal ini tentunya akan membawa implikasi berbeda dalam tata aturan pertambangan di Indonesia.

Izin (*vergunning*) menurut Prajudi Atmosoedirjo merupakan suatu dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang.⁴⁵ Menurut Van der Pot sebagaimana dikutip oleh S.F. Marbun, pengertian *vergunning* secara umum dirumuskan sebagai keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang pada umumnya dilarang (*Waardoor iets wordt toegestaan wat anders verboden zou zijn*).⁴⁶

Helmi menjelaskan bahwa izin tidak sama dengan pembiaran. Jika ada suatu aktivitas dari anggota masyarakat yang sebenarnya dilarang menurut undang-undang yang berlaku, tetapi tidak ada penindakan yang dilakukan oleh aparaturnya yang berwenang, pembiaran seperti itu bukan berarti izin. Artinya, izin harus ada

⁴⁴ Ibid., Hlm. 33

⁴⁵ Prajudi Atmosoedirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur, 1981, Hlm. 94

⁴⁶ S.F. Marbun, Op. Cit., Hlm. 240

keputusan konstitutif dari aparat yang berwenang menerbitkan izin.⁴⁷ Oleh karenanya Ridwan HR mengatakan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkrit menurut prosedur dan persyaratan tertentu.⁴⁸

Menurut Adrian Sutedi izin adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Bentuk dari izin dapat berupa pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan. Dengan memberi izin, pemerintah memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan. Dengan demikian, maka hal pokok pada izin adalah bahwa suatu tindakan dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara-cara tertentu.⁴⁹

Dalam kaitannya dengan pertambangan, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menjadikan izin sebagai instrumen utama dalam pemberian wewenang melaksanakan usaha pertambangan. Undang-undang ini tidak lagi mengenal rezim Kuasa Pertambangan atau Kontrak Karya seperti pada

⁴⁷ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Cet. Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm. 78

⁴⁸ Ridwan HR, Op. Cit., Hlm. 201

⁴⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm. 168

UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Di dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dikenal tiga jenis izin, yaitu:

1. Izin Usaha Pertambangan (IUP), yang mencakup:
 - a. IUP Eksplorasi; dan
 - b. IUP Operasi Produksi.
2. Izin Pertambangan Rakyat (IPR); dan
3. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).⁵⁰

Cara memperoleh izin tersebut, dilakukan dengan cara lelang dan dengan cara pengajuan permohonan. Cara lelang ditujukan untuk memperoleh izin bagi kelompok mineral logam dan batubara, sedangkan untuk mineral bukan logam dan batuan dilakukan dengan cara pengajuan permohonan. Berbeda dengan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang tidak mengenal adanya prosedur lelang, tetapi hanya dilakukan dengan cara “mengajukan permohonan”.⁵¹

Pejabat yang berwenang menerbitkan izin IUP yaitu Bupati/Walikota, Gubernur, dan Menteri sesuai dengan kewenangannya.⁵² Bahkan, Camat dapat menerbitkan IPR jika Bupati/Walikota melimpahkan kewenangan pelaksanaan

⁵⁰ Pasal 35 dan 36 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

⁵¹ Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 154

⁵² Pasal 37 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

penerbitan IPR tersebut kepadanya.⁵³ Sedangkan untuk IUPK diberikan oleh Menteri dengan memperhatikan kepentingan daerah.⁵⁴

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah dilakukannya kajian terhadap Pergeseran Kuasa Pertambangan ke Perizinan (Studi Komparatif Antara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara).

2. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini ialah sumber data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan Hukum Primer, merupakan bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis karena dikeluarkan oleh pemerintah.⁵⁵ Dalam kaitannya dengan penelitian ini, bahan hukum primer tersebut terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan;

⁵³ Pasal 67 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

⁵⁴ Pasal 74 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

⁵⁵ Burhan Asshafa, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. Ke-4, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, Hlm. 103

3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan; dan

4. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara.

Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya, risalah persidangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam merumuskan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, makalah-makalah, jurnal-jurnal, dan seterusnya yang berhubungan dengan objek penelitian.⁵⁶

Bahan Hukum Tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; yang terdiri dari kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.⁵⁷

3. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan melalui metode hukum normatif atau penelitian pustaka (*Library Research*), yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan),⁵⁸ baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

⁵⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. Ke-3, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, Hlm. 52

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, Hlm. 11

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) model pendekatan yang terdiri atas pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*):⁵⁹

Pertama, menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan ini diterapkan karena akan meneliti peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian.

Kedua, pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan ini dilakukan untuk mengetahui secara garis besar kedudukan kuasa pertambangan dan perizinan dalam sistem hukum administrasi negara serta kaitannya dengan sistem pemberian legalitas usaha pertambangan di Indonesia.

Ketiga, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), karena penelitian ini nantinya akan dimulai dengan melakukan identifikasi terhadap prinsip-prinsip atau pandangan doktrin hukum yang sudah ada, khususnya hukum administrasi negara.

5. Teknik Analisis Data

Mengingat bahwa penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian pustaka (*Library Research*), maka analisis data yang akan digunakan adalah dengan pendekatan deskriptif-kualitatif. Pendekatan deskriptif kualitatif yang dimaksud ialah dengan memberikan interpretasi terhadap data yang diperoleh secara rasional dan objektif.⁶⁰

⁵⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, Hlm. 93

⁶⁰ Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survey*, Liberty, Yogyakarta, 1985, Hlm. 45

G. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab yang secara garis besar terdiri dari:

BAB I, Pada bab pertama ini memuat pendahuluan yang memotret secara garis besar ke arah mana penelitian ini menuju. Di dalamnya terdapat alasan-alasan akademik mengapa penelitian ini ditulis, teori-teori yang digunakan untuk menganalisis materi yang terkandung dalam penelitian ini, dan sejumlah tinjauan pustaka dari penelitian-penelitian sebelumnya yang terkait dengan penelitian ini, serta metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini.

BAB II, Bab kedua akan memaparkan mengenai konsep Hak Menguasai Negara sebagai *grand theory* dalam penelitian ini yang mencoba menggambarkan hakikat makna menguasai negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Lalu membahas teori Kuasa Pertambangan sebagai *middle range theory* yang mencoba menjelaskan tentang konsepsi pemberian kewenangan dari negara kepada pelaksana usaha pertambangan berdasarkan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Bab ini juga akan memaparkan tentang teori Perizinan sebagai *applied theory* untuk mengetahui konsepsi Perizinan yang digunakan dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagai ganti dari UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dan terakhir, bab ini akan memberikan gambaran umum Islam tentang pertambangan.

BAB III, Pada bab ketiga penulis berusaha mendeskripsikan tentang latar belakang yang mendasari terjadinya pergeseran kuasa pertambangan yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

ke perizinan yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Selain itu, penulis juga berupaya melakukan analisis terhadap implikasi yuridis dari pergeseran kuasa pertambangan yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan ke perizinan yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

BAB IV, Bab keempat merupakan penutup yang memuat kesimpulan dan saran berdasarkan analisis dan pembahasan dari penelitian yang telah diuraikan.

BAB II

**TINJAUAN UMUM MENGENAI KONSEP HAK MENGUASAI NEGARA,
KUASA PERTAMBANGAN, DAN PERIZINAN**

A. Konsep Hak Menguasai Negara

1. Pengertian Hak

Istilah “hak” selalu tidak dapat dipisahkan dengan istilah “hukum”. Di dalam literatur hukum Belanda, kedua-duanya disebut dengan “*recht*”. Menurut Van Apeldoorn tiap-tiap hubungan hukum mempunyai dua segi; yaitu pada satu pihak ia merupakan *hak*, dan pada pihak lain ia merupakan kewajiban. Hubungan hukum yang demikian oleh Van Apeldoorn disebut juga hukum (*recht*). Ia membaginya ke dalam objektif *recht* dan subjektif *recht*. Antara objektif *recht* dan subjektif *recht* memang dapat dibeda-bedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Terdapat perhubungan yang erat diantara keduanya. Objektif *recht* ialah kekuasaan yang bersifat mengatur atau dalam bahasa lain bisa disebut peraturan hukumnya. Sedangkan subjektif *recht* adalah kekuasaan yang diatur oleh objektif *recht*, kekuasaan inilah yang kemudian disebut dengan *hak*. Artinya, subjektif *recht* timbul jika objektif *recht* beraksi, karena objektif *recht* yang beraksi itu melakukan dua pekerjaan; pada satu pihak ia memberikan hak dan pada lain pihak meletakkan kewajiban. Hal ini sering dijumpai pada tiap-tiap hubungan hukum. Jika berdasarkan hubungan hukum terdapat antara si penjual dan si pembeli, si

pembeli wajib membayar harga pembelian pada si penjual, maka termuat di dalamnya, bahwa si penjual berhak menuntut pembayaran dari si pembeli.¹

Menurut E. Utrecht hak adalah kekuasaan, wewenang, yang oleh hukum diberikan kepada seseorang atau badan hukum, dan yang menjadi kebalikannya adalah kewajiban orang atau badan hukum lain untuk mengakui kekuasaan tersebut. Contoh, A menjual sejumlah sepatu kepada B. A wajib menyerahkan sepatu itu kepada B tetapi ia berkuasa, berwenang, meminta pembayaran oleh B tersebut. Sebaliknya, B wajib membayar harga sepatu untuk mendapatkan sepatu tersebut, tetapi berkuasa meminta sepatu sebanyak itu dari A. Pandangan ini sebenarnya satu pemahaman dengan van Apeldoorn di atas, di mana setiap hubungan hukum dipahami mempunyai dua segi: kekuasaan (*wewenang*, *bevoegdheid*) di satu sisi, dan kewajiban (*plicht*) di sisi yang lainnya. Kekuasaan inilah yang menurut E. Utrecht biasanya disebut dengan *hak*.²

Mengenai hak, menurut Satjipto Rahardjo,³

“Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti, ditentukan keluasaan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai *hak*. Dengan demikian, tidak setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang.”

Pandangan Satjipto Rahardjo tentang pengertian hak ini sama dengan pandangan yang disampaikan oleh Van Apeldoorn dan E. Utrecht di atas, di mana

¹ L.J. van Apeldoorn, *Inleiding tot de Studie van Het Nederlandse*, diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. Ke-25, PT. Pradnya Paramita, 1993, Hlm. 41-43

² E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cet. Ke-10, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, 1983, Hlm. 249-250

³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. Ke-5, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, Hlm. 53-54

lebih menekankan pada hak (subjektif *recht*) yang lahir akibat adanya hubungan hukum (peraturan/objektif *recht*). Pengertian hak seperti hal tersebut diperkuat pula oleh pandangan C.S.T. Kansil yang mengatakan bahwa dalam hukum seseorang yang mempunyai hak milik atas sesuatu maka kepadanya diizinkan untuk menikmati hasil dari benda miliknya itu. Izin atau kekuasaan yang diberikan hukum itu disebut “hak” atau “wewenang”. Dalam bahasa Latin hak dan wewenang dikenal dengan istilah “*ius*”, dalam bahasa Belanda dipakai istilah “*recht*” atau pun “*droit*” dalam bahasa Prancis. Untuk membedakan hak dan hukum dalam bahasa Belanda maka dipergunakan istilah subjektif *recht* untuk hak dan objektif *recht* untuk hukum atau peraturan-peraturan yang menimbulkan hak bagi seseorang.⁴

Di samping pengertian hak dalam pandangan pemikir hukum Eropa Kontinental di atas, terdapat juga pandangan yang dikemukakan oleh pemikir hukum dari Anglo Saxon, salah satunya yaitu Lawrence M. Friedman. Menurut Lawrence M. Friedman hak adalah batu bata yang menjadi unsur terbentuknya bangunan hukum. Doktrin hukum pada pokoknya terbentuk dari proposisi mengenai hak-hak. Orang-orang sering sekali berbicara tentang hak-hak mereka terhadap orang lain, misalnya, Ny. X memiliki klaim untuk bercerai “terhadap” Tn. X. P mengalami kecelakaan; sekarang ia memiliki klaim ganti rugi “terhadap” perusahaan bus yang sopirnya ceroboh. Berdasarkan hal tersebut Wesley N. Hohfeld, sebagaimana dikutip oleh Lawrence M. Friedman, melihat betapa banyak peraturan yang bisa diungkap dengan istilah dua-pihak, sehingga ia

⁴ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Jilid I*, Cet. Ke-12, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, Hlm. 87

sampai pada kesimpulan bahwa sebuah hak *selalu* melibatkan hubungan dua pihak; dengan kata lain bahwa peraturan apa pun bisa direduksi menjadi sebuah statemen mengenai dua pihak.⁵

Bagi Lawrence M. Friedman hak bisa dijelaskan dengan cara Wesley N. Hohfeld tersebut, namun akan sama benarnya bila dijelaskan dengan cara yang amat berbeda. Maksudnya, memandang hak sama sekali bukan sebagai klaim-klaim terhadap pihak kedua melainkan sebagai klaim-klaim terhadap negara. Lebih lanjut Lawrence M. Friedman mengatakan,⁶

“Sebuah hak “terhadap” orang tertentu merupakan semacam tiket yang memberikan kuasa kepada pemegangnya untuk menyeru hukum, yakni negara, agar melindungi dia atau memberikan kepentingan-kepentingannya dengan cara tertentu. Hak Ny. X untuk bercerai “terhadap” Tn. X dalam pengertian seperti ini adalah hak untuk memerintahkan pengadilan agar menjalankan tindakan tertentu yang dengan penunaianya ia akan secara legal terbebas dari Tn. X, bisa menikah lagi, dan bisa memiliki sebagian uang Tn. X. Hak P “terhadap” perusahaan bus menyeru pengadilan yang berwenang untuk memerintahkan perusahaan tersebut agar membayar ganti rugi.”

Dengan pemahaman di atas maka pertama, hak adalah klaim terhadap atau otoritas. Kedua, hak adalah klaim yang, jika hal itu benar-benar sebuah hak, harus dikabulkan. Otoritas tidak boleh menolak warga untuk mendapatkan haknya. Ini merupakan inti dari makna istilah tersebut.⁷

2. Pengertian Konsep Hak Menguasai Negara

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) ditegaskan, “Negara Indonesia adalah

⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, diterjemahkan oleh M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Cet. Ke-5, Nusa Media, Bandung, 2013, Hlm. 297-298

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., Hlm. 299

Negara Hukum”.⁸ Rumusan tersebut menurut Tri Hayati jika ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara mengandung arti semua perbuatan dan tindakan dalam administrasi negara wajib berdasarkan atas hukum. Hukum digunakan sebagai landasan dasar dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Negara tidak maha kuasa, tapi dibatasi oleh hukum. Begitu juga penggunaan hak asasi oleh orang seorang atau masyarakat dibatasi pula oleh hukum. Dengan demikian dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, semua tunduk pada aturan main yang telah disepakati bersama dan dituangkan dalam bentuk formal peraturan perundang-undangan.⁹

Berkaitan dengan konsepsi negara hukum di atas, S.F. Marbun mengatakan bahwa negara hukum yang diadopsi di Indonesia ialah negara hukum modern (*welfare state*). Hal ini dilihat dari tujuan Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Rumusan tujuan negara tersebut oleh S.F. Marbun menunjukkan indikasi Negara Republik Indonesia adalah negara hukum modern.¹⁰

Ajaran negara hukum modern merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding* ke prinsip *staatsbemoeyenis*. Dalam prinsip *staatsonthouding* peran negara dan pemerintah dibatasi untuk mencampuri urusan ekonomi dan sosial masyarakat (negara penjaga malam/*nachtwachtersstaat*). Kemudian prinsip ini beralih menjadi *staatsbemoeyenis*, yang menghendaki negara

⁸ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁹ Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009*, Cet. Ke-1, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, Hlm. 81-82

¹⁰ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cet. Ke-1, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, Hlm. 55

dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan umum (negara kesejahteraan/*welfare state*), di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en order*).¹¹

Untuk mewujudkan tujuan negara yang juga menjadi salah satu tugas negara dan pemerintah dalam negara hukum modern, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial, maka diaturlah mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial di dalam muatan UUD NRI Tahun 1945, tepatnya pada Bab XIV Pasal 33 ayat (2) dan (3). Sejarah terbentuknya pasal ini berawal pada saat R. Soepomo melontarkan gagasannya di depan sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 31 Mei 1945. Soepomo menyatakan bahwa dalam negara yang memiliki spirit integralistik berdasarkan pada persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem “sosialisme negara” (*Staats Socialisme*).¹²

Menurut Muhammad Bakri, dalam sistem sosialisme negara, perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus sendiri oleh negara. Negara yang akan menentukan di mana, di masa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan negara atau kepentingan rakyat seluruhnya.¹³

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cet. Ke-10, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, Hlm. 14-15

¹² Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2015, Hlm. 102

¹³ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Cet. Ke-1, Citra Media, Yogyakarta, 2007, Hlm. 35

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menurut Tri Hayati menjadi dasar Hak Menguasai Negara (HMN) yang mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam Negara Republik Indonesia.¹⁴ Selain istilah HMN, dikenal pula istilah Hak Penguasaan Negara (HPN). Kedua istilah itu memang berbeda, tapi secara makna memiliki kesamaan. Istilah dikuasai oleh negara pertama kali terdapat di dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Namun dalam penjelasan pasal ini tidak dijelaskan secara rinci mengenai apa yang dimaksud dengan istilah ‘menguasai’ tersebut dan sampai berapa jauh yang ingin dicakupinya.¹⁵ Karena maksud dari istilah ‘menguasai’ dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 tidak dijelaskan secara rinci, maka kemudian muncul interpretasi dari istilah ‘menguasai’ tersebut; baik dari ahli hukum, peraturan perundang-undangan, atau pun putusan-putusan hakim.

Menurut Abrar Saleng, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah memberikan tafsiran otentik tentang apa yang dimaksud dengan HMN. Hal itu tercantum dalam Pasal 2 ayat (2), yakni berupa wewenang dan kewajiban dalam bidang hukum publik yang diberikan kepada negara.¹⁶ Selain itu, HMN di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) nomor 36/PUU-X/2012, tepatnya dalam sub alasan dan pokok permohonan dijelaskan,¹⁷

“...secara garis besar Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) tentang pengertian ”dikuasai oleh negara” haruslah diartikan

¹⁴ Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 53

¹⁵ Mukmin Zakie, “Pelaksanaan Kuasa Pertambangan Kaitannya Dengan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria di Kabupaten Lampung Tengah Provinsi Lampung”, Tesis Magister pada Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 1997, Hlm. 37

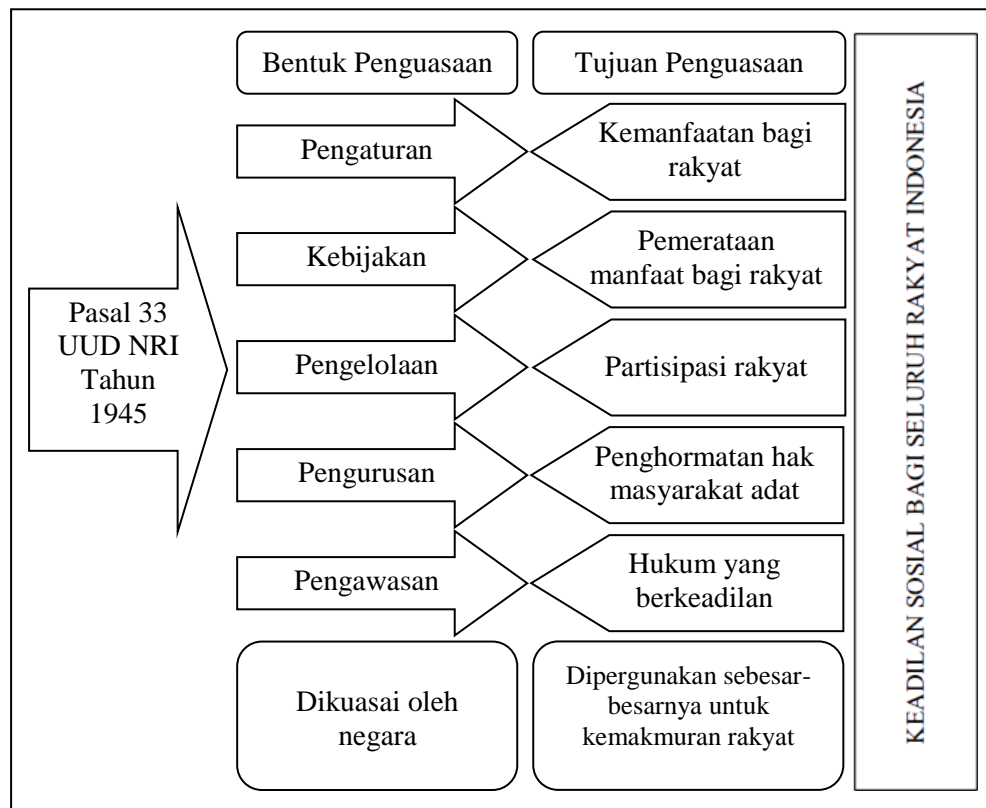
¹⁶ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Cet. ke-1, UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm. 55

¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 36/PUU-X/2012, Hlm. 20

mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya menurut Mahkamah cabang-cabang produksi yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.”

Agar lebih memudahkan dalam upaya memahami konstruksi berpikir dari maksud HMN dalam Putusan MK di atas, maka dapat diperhatikan gambar berikut:¹⁸

Gambar 1 : Pemaknaan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945



¹⁸ Ibid. Hlm. 21

Menurut Aminuddin Ilmar HMN adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang terdapat pada negara. Kewenangan formal itu memberikan hak bagi negara agar bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara. Dengan kata lain wewenang negara tidak sebatas berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, tapi juga meliputi keseluruhan wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.¹⁹

Menurut Notonagoro, sebagaimana dikutip oleh Mukmin Zakie, istilah yang perlu diperhatikan pada pasal ini (33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945) ialah istilah ‘dikuasai’ dan ‘dipergunakan’. Ia menekankan harus dibedakan antara ‘dikuasai’ dan ‘dipergunakan’ itu, dalam arti bahwa ‘dipergunakan’ adalah sebagai tujuan terhadap ‘dikuasai’.²⁰ Abrar Saleng mengatakan HMN yang berdasarkan konstitusi itu dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tidak dapat dipisah antara satu sama lain dari kedua aspek kaidah tersebut. Hal ini dikarenakan keduanya merupakan satu kesatuan yang sistematis. HMN merupakan instrumen (sifatnya instrumental), sedangkan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan (*objectives*).²¹

Mukmin Zakie mengatakan secara teoritik kekuasaan negara atas sumber daya alam berasal dari rakyat yang dikenal sebagai hak bangsa. Negara di sini, demikian Mukmin Zakie, harus dipandang sebagai *territorial publieke rechtsgemeenschap van overheid en onderdanen*, yakni yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat hukum sehingga kepadanya diberikan kuasa

¹⁹ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara: Dalam Privatisasi BUMN*, Edisi 1, Cet. Ke-1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, Hlm. 24

²⁰ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, dikutip dari Mukmin Zakie, “Pelaksanaan Kuasa...”, Op. Cit., Hlm. 40

²¹ Abrar Saleng, “*Hukum Pertambangan...*”, Op. Cit., Hlm. 22

untuk mengatur, mengurus dan memelihara pemanfaatan segala potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayah hukumnya secara inten.²²

Salim HS menekankan bahwa wewenang yang bersumber pada HMN tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti; kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.²³

Dari uraian pengertian konsep HMN di atas terlihat adanya kaitan antara HMN dengan teori kedaulatan yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam kepustakaan ilmu negara, sebagaimana dijelaskan oleh Mukmin Zakie, asal-usul kekuasaan negara kerap kali dihubungkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty* atau *souvereniteit*).²⁴ Oleh karena itu, perlu untuk menguraikan tentang teori kedaulatan yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini ditujukan untuk melihat ruang lingkup HMN yang dimaksudkan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai *leges imperii* bagi Negara Indonesia.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan prinsip kedaulatan yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945, sebagai berikut:

a) Kedaulatan Tuhan (*Theocracy*)

Dalam UUD NRI Tahun 1945, Tuhan disebut sebanyak empat kali; masing-masing yaitu kata Allah sebanyak dua kali, kata Tuhan dan Ketuhanan sebanyak satu kali. Pertama, dalam pembukaan (*preamble*), pada rumusan Alinea Ketiga. Kedua, dalam rumusan Alinea Keempat Pembukaan yang dikenal sebagai

²² Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, Cet. Ke-2, Litera, Yogyakarta, 2013, Hlm. 18

²³ Salim HS., *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Cet. Ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, Hlm. 60

²⁴ Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara...*, Op. Cit., Hlm. 17

rumusan sila pertama Pancasila. Ketiga, dalam rumusan bunyi sumpah jabatan presiden/wakil presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Keempat, dalam rumusan Pasal 29 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.²⁵

Dalam paradigma pemikiran UUD NRI Tahun 1945, demikian Jimly Asshiddiqie, paham kedaulatan Tuhan tidak dijemakan ke dalam doktrin Kedaulatan Negara, apa lagi doktrin Kedaulatan Raja yang tidak berlaku di Indonesia, kecuali terbatas di Yogyakarta. Paham Kedaulatan Tuhan dalam UUD NRI Tahun 1945 diwujudkan dalam paham Kedaulatan Rakyat dan paham Kedaulatan Hukum. Maksudnya, Pengertian Kedaulatan Tuhan dalam praktik kenegaraan diwujudkan dalam doktrin persamaan kemanusiaan dan persamaan antar warga negara. Setiap orang dipandang terlahir dalam keadaan sama dengan menyangkut hak-hak dan kewajiban-kewajiban asasi yang sama. Dalam semangat yang demikian itulah sebenarnya berlaku prinsip sistem demokrasi atau paham Kedaulatan Rakyat (*popular sovereignty* atau *sovereignty of the people*).²⁶

Ajaran Ketuhanan menyediakan sumber-sumber nilai yang tercermin dalam sistem aturan, nilai, dan norma. Karenanya, paham Kedaulatan Tuhan terwujud pula dalam doktrin Kedaulatan Hukum. Konsep Kedaulatan Tuhan yang demikian itu disebut juga sebagai teokrasi gaya baru, yaitu teokrasi zaman modern.²⁷

b) Kedaulatan Rakyat (*Democracy*)

Gagasan Kedaulatan Rakyat (*popular sovereignty, sovereignty of the people*) atau demokrasi jelas terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945. Mulai dari

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi 1, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, Hlm. 101-102

²⁶ Ibi., Hlm. 4

²⁷ Ibid.

pembukaan UUD hingga pasal-pasal yang tercantum dengan tegas dianutnya paham Kedaulatan Rakyat itu. Tepatnya, pada Pembukaan Alinea Keempat dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.²⁸

c) Kedaulatan Hukum (*Nomocracy*)

UUD NRI Tahun 1945 juga menganut paham Kedaulatan Hukum. Hal itu tercermin dalam Pasal 1 ayat (3). Di samping itu, seperti yang telah diuraikan di atas, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga menentukan eksisnya paham Kedaulatan Rakyat. Artinya, di samping menganut paham Kedaulatan Rakyat (*democracy*), tapi demokrasi yang dimaksud adalah demokrasi yang bersifat konstitusional (*constitutional democracy*), yaitu demokrasi yang berdasarkan atas hukum. Dengan kata lain, konsep Pasal 1 ayat (2) dan (3) merupakan satu kesatuan yang terkait erat antara satu sama lain. Karena itu, Negara Indonesia di satu sisi adalah negara demokrasi berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*), tetapi dari segi lain adalah juga negara hukum yang demokratis (*democratic role of law, demokratische rechtsstaat*).²⁹

d) Kedaulatan Raja (*Monarchy*)

Dalam pembahasan BPUPKI, aspirasi kerajaan telah dipatahkan oleh *the founding leaders* Indonesia, sehingga negara ini disepakati berbentuk republik, bukan kerajaan. Ketentuan ini juga ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Bahkan, dalam Pasal 37 ayat (5) ditegaskan, “*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*”. Dengan demikian, bentuk NKRI ini meniadakan kemungkinan diterimanya

²⁸ Ibid., Hlm. 105

²⁹ Ibid., Hlm. 108

doktrin Kedaulatan Raja dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Namun, dalam praktek ketatanegaraan Indonesia masih dijumpai daerah yang menganut Kedaulatan Raja dalam menjalankan pemerintahannya, yaitu Yogyakarta. Pondasi hukum yang memungkinkan hal itu terjadi ialah Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang. Artinya, gagasan atau ajaran kedaulatan tersebut diakui, dihormati, dan terkandung secara substantif dalam UUD NRI Tahun 1945.³⁰

e) Kedaulatan Negara

Konsep Kedaulatan Negara dipahami dalam konteks hubungan antarnegara. Dalam konteks Hukum Internasional, orang biasa berbicara mengenai status suatu negara merdeka yang berdaulat keluar dan ke dalam. Menyadari hal demikian, para perancang dan perumus UUD telah mendeklarasikan dengan tegas adanya prinsip kedaulatan negara Indonesia itu. Hal tersebut dapat ditemukan dalam Pembukaan Alinea Pertama, Kedua, dan Ketiga. Untuk menjaga keutuhan dan kedaulatan negara, diatur pula tugas konstitusional yang dibebankan kepada Tentara Nasional Indonesia dalam Pasal 30 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.³¹

f) Kedaulatan Lingkungan (*Ecocracy*)

Konsep Kedaulatan Lingkungan terbilang baru dalam khazanah hukum; baik itu dalam lingkup Internasional atau pun dalam lingkup nasional. Jimmly Asshiddiqie menyebut Kedaulatan Lingkungan ini dengan istilah kekuasaan ekologi (*ecocracy*). Ia berpendapat bahwa gagasan Kedaulatan Lingkungan

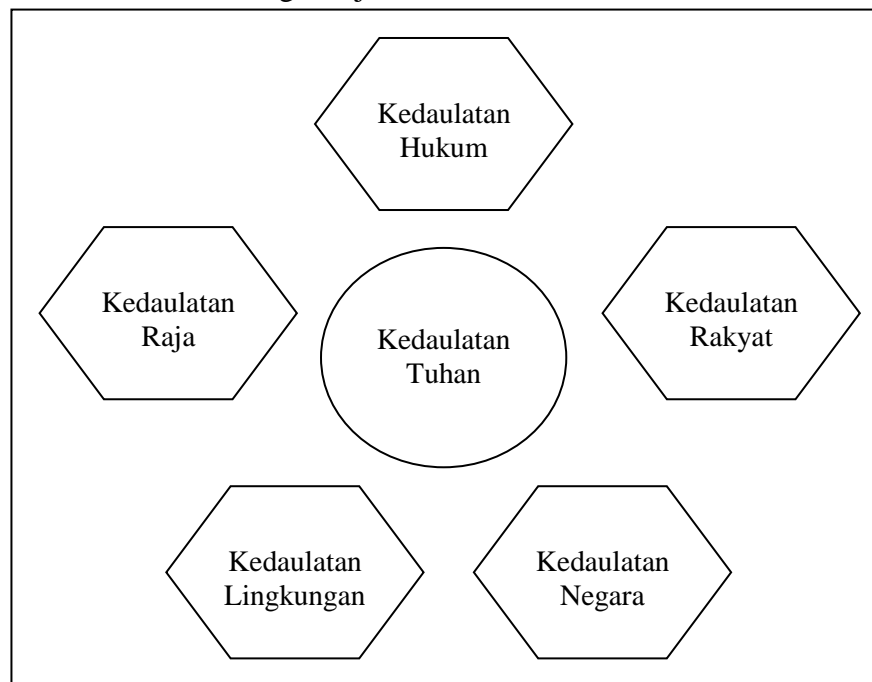
³⁰ Ibid., Hlm. 111-115

³¹ Ibid., Hlm. 116

tersebut dapat dikembangkan dalam konteks kekuasaan yang dikonstruksikan dalam mekanisme hubungan antara Tuhan, Alam, dan Manusia. Dengan mengakui kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa, manusia dipaksa untuk bertindak adil terhadap sesama makhluk, yaitu alam sekitar dan alam semesta di luar diri manusia. Karena itu, sudah saatnya lingkungan juga disebut sebagai subjek hukum; subjek kekuasaan dan hak-hak asasi tidak lagi dipandang sebatas melekat pada manusia, tetapi juga alam semesta. Alam mempunyai hak-hak dasar atau hak-hak asasi sendiri untuk tidak dirusak dan diganggu keseimbangannya.³² Konsep Kedaulatan Lingkungan ini dengan tegas telah diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.³³

Keenam ajaran kedaulatan yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945 itu dapat dirumuskan dalam gambar sebagai berikut:³⁴

Gambar 2: Kandungan Ajaran Kedaulatan Dalam UUD NRI Tahun 1945



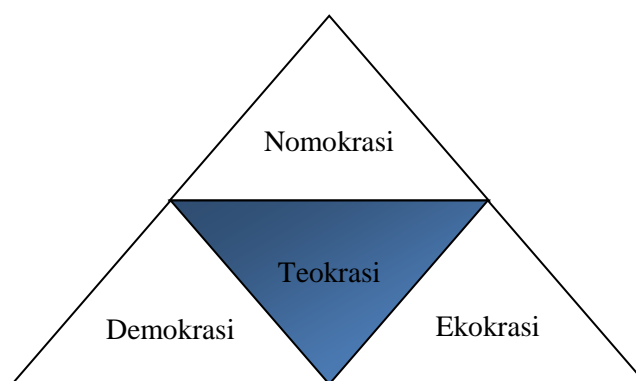
³² Ibid., Hlm. 117-120

³³ Ibid., Hlm. 133

³⁴ Ibid., Hlm. 121

Jimmy Asshiddiqie mengatakan, dari keenam ajaran kedaulatan tersebut, yang paling penting untuk dikembangkan lebih lanjut dalam perspektif yang lebih operasional adalah prinsip kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum, dan kedaulatan lingkungan. Formulasi dari ketiga ajaran yang menurut Jimmly Asshiddiqie penting itu dapat dilihat dalam bentuk gambar di bawah ini:³⁵

Gambar 3: Nomokrasi, Demokrasi, dan Ekokrasi



Ketiga ajaran tersebut menjadi kandungan materiil filosofis UUD NRI Tahun 1945 sebagai pancaran dari nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang diakui sebagai Tuhan Yang Maha Kuasa atau Tuhan Yang Memiliki Kekuasaan Tertinggi dalam Alinea Ketiga Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Perspektif yang demikian menurut Jimmly Asshiddiqie mengharuskan pemahaman bahwa prinsip demokrasi dan pelaksanaannya di lapangan tidak boleh mengabaikan pentingnya ekokrasi dan nomokrasi.³⁶ Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik dalam konteks “HMN atas sumber daya alam” melekat di dalamnya “kewajiban negara” untuk melindungi, melestarikan, dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh dan menyeluruh. Artinya, aktivitas

³⁵ Ibid., Hlm. 122

³⁶ Ibid.

pembangunan yang pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam harus diarahkan ke dalam kerangka kepentingan sekarang dan masa yang akan datang.³⁷

Dari uraian di atas, maka konsep HMN dapat diartikan sebagai suatu kewenangan (hak) yang melalui UUD NRI Tahun 1945 dilimpahkan pelaksanaannya kepada negara, atau dalam istilah lain dapat juga disebut sebagai hak substitutif. Kewenangan tersebut hanya ‘sah’ digunakan semata-mata untuk memakmurkan rakyat (kesejahteraan umum warga Negara Indonesia/*democracy*) dan melestarikan lingkungan hidup (*ecocracy*), yang pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan (*nomocracy*). Artinya, tujuan dari penguasaan itu bukan semata-mata untuk memakmurkan rakyat, melainkan juga dalam rangka menjaga dan melestarikan lingkungan hidup. Dua tujuan penguasaan tersebut adalah integral dan tidak boleh dipisahkan dalam pelaksanaannya.

3. Objek Hak Menguasai Negara

Objek HMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 menurut Abrar Saleng menyangkut dua hal yaitu; (a) terhadap cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak (ayat 2); dan (b) terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (ayat 3).³⁸ Dengan demikian dapat ditarik pembahasan bahwa yang menjadi objek HMN secara garis besar terdiri dari; (a) bumi; (b) air; dan (c) kekayaan alam yang

³⁷ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Cet. Ke-1, Nuansa, Bandung, 2008, Hlm. 69

³⁸ Abrar Saleng, “*Hukum Pertambangan...*”, Op. Cit., Hlm. 35

terkandung di dalamnya. Ketiga hal itu merupakan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Menurut Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, ruang lingkup bumi adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksud bukan dalam pengaturan di segala aspek, tetapi hanya mengatur salah satunya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.³⁹

Salim HS menjelaskan pengertian air sebagai objek HMN dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang menggolongkan air menjadi empat macam yaitu; (a) air permukaan; (b) air tanah; (c) air hujan; dan (d) air laut. Air permukaan adalah semua air yang terdapat pada permukaan tanah. Air tanah ialah yang terdapat di dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah. Air hujan ialah air yang jatuh secara alami dari langit. Air laut merupakan air yang mempunyai kadar garam 30 sampai 35 persen. Kemudian, yang dimaksud dengan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yaitu bahan galian atau tambang. Jika membaca Pasal 2 UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, maka yang dimaksud dengan bahan galian ialah unsur-unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan termasuk batubatu mulia yang merupakan endapan-endapan alam.⁴⁰

³⁹ Rachmat Trijono, *Hak Menguasai Negara dalam Bidang Pertanahan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2015, Hlm. 28

⁴⁰ Salim HS., *Hukum Pertambangan Mineral...*, Op. Cit., Hlm. 59

4. Pembatasan atas Hak Menguasai Negara

Hak Menguasai Negara hingga dewasa ini masih sering dipandang mempunyai beberapa persoalan, dimana konsep HMN yang diyakini diangkat dari hukum adat yaitu hak ulayat yang menggambarkan kehendak yang kuat dan berakar dari hukum asli Indonesia, dianggap mencerminkan dominasi dari negara atas hak individual yang tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi.⁴¹ Selain itu, persoalan-persoalan lain yang timbul; Pertama hak menguasai negara ini, tidak diperintahkan oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk diatur dalam undang-undang, oleh karenanya tidak diketahui secara jelas bagaimana kedudukan, sifat, isi serta tempatnya dalam tata hukum Indonesia.⁴² Persoalan yang kedua, adalah mengenai kedudukan hak masyarakat hukum dan hak tradisional yang telah dijamin oleh Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 dengan HMN yang telah diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) dalam undang-undang yang sama.⁴³

Kedudukan HMN dalam tata hukum sumber daya alam, khususnya pertambangan, di Indonesia tentu sangatlah penting. Tanpa adanya penguasaan negara maka tidak mungkin tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 dapat diwujudkan. Namun, demikian penguasaan oleh negara itu tidak lebih dari semacam “penguasaan” kepada negara yang disertai dengan persyaratan tertentu, sehingga tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang yang dapat berakibat pelanggaran hukum kepada masyarakat.⁴⁴ Selain itu, harus dipahami pula bahwa HMN bukanlah hak milik (*eigendom*) sebagaimana

⁴¹ Muhammad Bakri, Op. Cit., Hlm. 66-68

⁴² Ibid., Hlm. 4

⁴³ Ibid., Hlm. 5

⁴⁴ Aminuddin Ilmar, Loc. Cit.

dalam bidang hukum perdata, melainkan berada dalam lingkup bidang hukum publik (*publiekrechtelijk*).⁴⁵

Dikarenakan tidak adanya penjelasan secara tegas mengenai sifat, isi, dan lingkup dari HMN dalam UUD NRI Tahun 1945, karena itu, dikalangan ahli hukum muncul gagasan untuk membatasi HMN tersebut, salah satunya dari Maria S.W. Sumardjono. Ia menjelaskan bahwa HMN harus dibatasi oleh dua hal:

- 1) Pembatasan oleh UUD NRI Tahun 1945, maksudnya ialah hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945.
- 2) Pembatasan yang bersifat substantif, artinya peraturan yang dibuat oleh negara harus relevan dengan tujuan yang hendak dicapai. Kewenangan ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta karena menyangkut kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pendelegasian kepada swasta yang merupakan bagian dari masyarakat akan menimbulkan konflik kepentingan, dan karenanya tidak dimungkinkan.⁴⁶

B. Kuasa Pertambangan

1. Pengertian Kuasa Pertambangan

Kuasa Pertambangan merupakan salah satu bentuk pengaturan perusahaan pertambangan, dan pengaturan itu adalah bagian dari pelaksanaan penguasaan negara atas pertambangan. Oleh karenanya, pemberian Kuasa Pertambangan adalah salah satu wujud dari hak penguasaan negara di sektor pertambangan.

⁴⁵ Abrar Saleng. Op. Cit., Hlm. 53

⁴⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2000, Hlm. 4.

Karena pengaturan perusahaan pertambangan merupakan penguasaan negara dalam lingkup mengatur, maka dipahami bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur perusahaan dan pemanfaatan bahan galian. Salah satu kewenangan itu adalah kewenangan untuk memberikan izin usaha melakukan penambangan yang dikenal dengan Kuasa Pertambangan.⁴⁷

Sebelum istilah Kuasa Pertambangan dikenalkan dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, pertama kali telah dikemukakan dalam UU No. 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan, yang bermakna wewenang yang diberikan kepada badan atau perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan.⁴⁸

Kuasa Pertambangan menurut Abrar Saleng terdiri dari kata: kuasa dan pertambangan. Pengertian kuasa (*volmacht, gezag, authority*) adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan dengan (memerintah, mewakili, mengurus), sedangkan pengertian pertambangan (*mijnbouw, mining*) adalah kegiatan teknologi dan bisnis yang berkaitan dengan industri pertambangan mulai dari prospeksi, eksplorasi, evaluasi, penambangan, pengolahan, pemurnian, pengangkutan sampai pemasaran.⁴⁹

Dengan demikian, menurut Abrar Saleng hakikat Kuasa Pertambangan adalah pemberian wewenang/izin kepada seseorang atau badan hukum untuk melakukan usaha pertambangan.⁵⁰ Menurut Tri Hayati, Kuasa Pertambangan lahir

⁴⁷ Abrar Saleng, "Kuasa Pertambangan dalam Perspektif Hukum Administrasi", dalam S.F. Marbun (Penyunting), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cet. Ke-1, UII Press, Yogyakarta, 2001, Hlm. 441

⁴⁸ Pasal 1 Huruf i Undang-Undang Nomor 37 Prp Tahun 1960 tentang pertambangan

⁴⁹ Abrar Saleng, "Kuasa Pertambangan dalam...", Op. Cit., Hlm. 444

⁵⁰ Ibid., Hlm. 445

sebagai ganti dari istilah Konsensi yang digunakan dalam *Indonesische Mijnwet*. Pengertian Konsensi atas dasar *indonesische mijnwet* memberikan hak yang terlalu kuat bagi pemegang Konsensi. Oleh karenanya, pengertian yang demikian tidak dapat lagi dipertahankan dan oleh UU No. 37 Prp Tahun 1960 tentang pertambangan telah diganti dengan Kuasa Pertambangan. Kemudian pengertian Kuasa Pertambangan itu masih tetap dipertahankan dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.⁵¹

Di kalangan ahli hukum muncul pembahasan yang mempersoalkan perbedaan dan persamaan antara Konsensi dan Kuasa Pertambangan itu. Ada yang menyatakan antara Konsensi dan Kuasa Pertambangan adalah sama, tapi ada pula yang menyatakan berbeda. Abrar Saleng mengatakan bahwa memang terdapat persamaan antara Konsensi dan Kuasa Pertambangan, seperti:

- 1) Berisi wewenang untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan;
- 2) Dituntut adanya tanggungjawab dari wewenang yang dimilikinya;
- 3) Dibebani iuran dan pajak pertambangan kepada negara yang memberi izin pertambangan;
- 4) Memiliki jangka waktu tertentu; dan
- 5) Pemegang Konsensi atau Kuasa Pertambangan dapat mengadakan perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga dalam melakukan kegiatan usaha pertambangannya.⁵²

Di samping persamaan itu terdapat pula perbedaan yang prinsipil antara keduanya seperti:

⁵¹Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 40

⁵²Abrar Saleng, "Kuasa Pertambangan dalam...", Loc. Cit.

- 1) Konsensi merupakan hak pertambangan yang luas dan kuat, sehingga pemegang Konsensi langsung menjadi pemilik atas bahan galian yang diusahakannya. Sedangkan Kuasa Pertambangan merupakan kekuasaan untuk melakukan usaha pertambangan dan tidak memberikan hak kepemilikan atas bahan galian yang diusahakannya;
- 2) Konsensi pertambangan adalah hak kebendaan (*property rights*) sehingga dapat dijadikan jaminan hipotik. Sedangkan usaha pertambangan merupakan izin untuk melakukan usaha pertambangan pada tempat tertentu;
- 3) Konsensi pertambangan diatur bersamaan dengan hak-hak lain yang lebih luas. Sedangkan Kuasa Pertambangan tidak demikian, terkait dengan usaha pertambangan (tanah, hutan, perkebunan, dan lain-lain.); dan
- 4) Konsensi pertambangan diberikan kepada badan hukum/perorangan yang tunduk pada hukum pemerintah Hindia Belanda (masa penjajahan), sedangkan Kuasa Pertambangan tunduk pada hukum Indonesia.⁵³

Berbeda dengan pandangan Abrar Saleng di atas yang menyatakan pemegang Kuasa Pertambangan tidak berhak memiliki bahan galian pertambangan layaknya pemegang Konsensi. Mukmin Zakie menjelaskan bahwa di dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, pemegang Kuasa Pertambangan diberikan hak memiliki bahan galian yang telah digali atau ditambanginya, bila syarat yang menjadi ketentuan

⁵³ Ibid.

telah terpenuhi; yaitu pembayaran iuran tetap, iuran eksplorasi, dan iuran eksploitasi. Berdasarkan penegasan itu menjadi tidak jelas perbedaan antara Konsensi dan Kuasa Pertambangan. Pemegang Kuasa Pertambangan memiliki bahan galian yang ditambang setelah mendapat Kuasa Pertambangan dan melakukan pembayaran yang telah ditentukan. Pemegang Konsensi pertambangan juga memiliki bahan galian yang terdapat dalam wilayah Konsensinya. Pemegang Konsensi memiliki bahan galian pertambangan setelah melakukan pembayaran yang disebut “*vast & recht*” dan *cijns*. Dengan demikian, menurut Mukmin Zakie, yang menjadi pembeda antara Konsensi dan Kuasa Pertambangan hanya terletak pada teori dan filsafatnya saja.⁵⁴

Subjek yang berhak memegang Kuasa Pertambangan adalah pemerintah. Artinya, tidak dimungkinkan bagi swasta untuk dapat menjadi subjek dalam Kuasa Pertambangan tersebut. Karena itu, mengingat bahwa pemerintah merupakan pemegang Kuasa Pertambangan sehingga swasta (asing) hanya dapat sebagai kontraktor atau mengusahakan bidang tertentu seperti eksploitasi dan eksplorasi.⁵⁵ Berkaitan dengan hal itu, Tri Hayati mengatakan pada dasarnya pengelolaan pertambangan dilakukan oleh Menteri selaku pemerintah, namun apabila pemerintah tidak atau belum mampu untuk melaksanakan selaku pemegang Kuasa Pertambangan, maka Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor guna melaksanakannya. Pihak lain tersebut termasuk swasta nasional

⁵⁴ Mukmin Zakie, “Pelaksanaan Kuasa...”, Op. Cit., Hlm. 78-79

⁵⁵ Dhaniswara K. Harjono, *Hukum Penanaman Modal*, Edisi 1, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, Hlm. 170

maupun asing, dimana pelaksanaan pekerjaan oleh kontraktor tersebut berdasarkan pada Perjanjian Karya atau Kontrak Karya (*contract of work*).⁵⁶

2. Bentuk-Bentuk Kuasa Pertambangan

Kuasa Pertambangan dapat dibagi ke dalam beberapa macam. Salim HS membaginya dari segi bentuk dan usaha.⁵⁷ Sedangkan Nandang Sudrajat membaginya dari segi pelaku (subjek) dan peruntukannya.⁵⁸ Namun, tidak terdapat perbedaan yang substansial dari dua pendapat tersebut. Perbedaan itu hanya terletak pada sisi penamaan kategori, tetapi muatannya memiliki kesamaan. Adapun jenis Kuasa Pertambangan bila dilihat berdasarkan pelaku atau bentuk surat keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang untuk usaha pertambangan adalah sebagai berikut.⁵⁹

- 1) Surat Keputusan Penugasan Pertambangan;
- 2) Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat;
- 3) Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan; dan
- 4) Surat Izin Pertambangan Daerah.

Kuasa Pertambangan dari aspek peruntukan atau usahanya merupakan penggolongan Kuasa Pertambangan sesuai dengan peruntukan tahapan kegiatan usaha yang akan dilakukan oleh pemegang Kuasa Pertambangan. Kuasa Pertambangan dari aspek peruntukan atau usahanya ini terdiri dari:⁶⁰

- 1) Kuasa Pertambangan penyelidikan umum;

⁵⁶ Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 43-44

⁵⁷ Salim HS, *Hukum Pertambangan Mineral..*, Op. Cit., Hlm. 65

⁵⁸ Nandang Sudrajat, Op. Cit., Hlm. 49

⁵⁹ Ibid., Hlm. 50

⁶⁰ Ibid.

- 2) Kuasa Pertambangan eksplorasi;
- 3) Kuasa Pertambangan eksploitasi;
- 4) Kuasa Pertambangan pengolahan dan pemurnian; dan
- 5) Kuasa Pertambangan pengangkutan dan penjualan.

a. Kuasa Pertambangan Berdasarkan Bentuk Surat Keputusan

1) Surat Keputusan Penugasan Pertambangan

Surat keputusan penugasan pertambangan ialah Kuasa Pertambangan yang diberikan oleh Menteri kepada instansi pemerintah untuk melaksanakan usaha pertambangan pada tahap; penyelidikan umum dan eksploitasi.⁶¹

2) Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat

Surat keputusan izin pertambangan rakyat ialah Kuasa Pertambangan yang diberikan Menteri kepada rakyat setempat untuk melaksanakan usaha pertambangan secara kecil-kecilan dan dengan wilayah yang terbatas.⁶²

3) Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan

Surat keputusan pemberian Kuasa Pertambangan adalah Kuasa Pertambangan yang diberikan Menteri kepada Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Badan lain atau perorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan.⁶³

⁶¹ Salim HS, *Hukum Pertambangan di...*, Op. Cit., Hlm. 66

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid., Hlm. 67

4) Surat Izin Pertambangan Daerah

Surat izin pertambangan daerah ialah Kuasa Pertambangan untuk melaksanakan usaha pertambangan bahan galian golongan C yang diberikan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.⁶⁴

b. Kuasa Pertambangan Berdasarkan Peruntukan

1) Kuasa Pertambangan penyelidikan umum

Diperuntukkan bagi kegiatan usaha pertambangan tahap penyelidikan umum atau porspeksi. Dalam pengertian lain Kuasa Pertambangan penyelidikan umum ini merupakan kuasa untuk melakukan penyelidikan secara geologi umum dengan maksud untuk membuat peta geologi umum atau untuk menetapkan tanda-tanda adanya bahan galian pada umumnya.⁶⁵

2) Kuasa Pertambangan eksplorasi

Adalah legalitas kegiatan usaha eksplorasi bahan galian sebagai kelanjutan dari kegiatan penyelidikan umum. Artinya, kuasa ini dalam rangka menetapkan lebih teliti/saksama adanya dan sifat letakan bahan galian.⁶⁶

3) Kuasa Pertambangan eksploitasi

Kuasa Pertambangan eksploitasi merupakan kuasa dengan maksud untuk menghasilkan bahan galian dan memanfaatkannya. Kuasa ini memberikan kepada pemegangnya legalitas kegiatan usaha pertambangan

⁶⁴ Nandang Sudrajat, Op. Cit., Hlm. 50

⁶⁵ Salim HS, *Hukum Pertambangan di...*, Loc. Cit.

⁶⁶ Ibid., Hlm. 68

untuk melaksanakan penggalian dan/atau pengambilan bahan galian sesuai hasil eksplorasi yang telah dilaksanakan.⁶⁷

4) Kuasa Pertambangan pengolahan dan pemurnian

Kuasa Pertambangan pengolahan dan pemurnian merupakan Kuasa Pertambangan untuk mempertinggi mutu bahan galian serta untuk memanfaatkan dan memperoleh unsur yang terdapat pada bahan galian itu.⁶⁸

5) Kuasa Pertambangan pengangkutan dan penjualan

Adalah Kuasa Pertambangan untuk memindahkan bahan galian dan hasil pengolahan dan pemurnian bahan galian dari daerah eksplorasi atau tempat pengolahan/pemurnian.⁶⁹

3. Tata Cara Memperoleh Kuasa Pertambangan

Kalau berdasarkan pada UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, maka kewenangan pemberian Kuasa Pertambangan berada di tangan Menteri.⁷⁰ Kewenangan Menteri dalam memberikan Kuasa Pertambangan adalah sebagai perwujudan dari penguasaan negara terhadap sumber daya alam, yang dimandatkan kepada pemerintah, dalam hal ini kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM).⁷¹

Akan tetapi, setelah diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan penerbitan Kuasa Pertambangan ditafsirkan

⁶⁷ Nandang Sudrajat, Loc. Cit.

⁶⁸ Salim HS, *Hukum Pertambangan di...*, Loc. Cit.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

⁷¹ Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 141

menjadi kewenangan daerah otonom, khususnya Kabupaten dan Kota yang mendapat otonomi daerah secara utuh. Untuk mengakomodir perubahan sistem otonomi daerah yang dirumuskan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah itu maka diterbitkan pula Peraturan Pemerintah (PP) No. 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua PP No. 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU No. 11 Tahun 1967.⁷²

Pasal 13 PP No. 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua PP No. 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU No. 11 Tahun 1967 ditentukan bahwa permintaan Kuasa Pertambangan diajukan sesuai dengan bentuk yang ditetapkan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Untuk satu wilayah Kuasa Pertambangan harus diajukan satu permintaan tersendiri; dan
- 2) Lapangan-lapangan yang terpisah tidak dapat diminta sebagai satu wilayah Kuasa Pertambangan.

Di dalam lampiran Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1453 K/29/MEM/2000 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintahan di Bidang Pertambangan Umum, sebagaimana dikutip oleh Salim HS, telah ditentukan syarat pengajuan permohonan Kuasa Pertambangan sebagai berikut:

- 1) Kuasa Pertambangan penyelidikan umum. Dibedakan menjadi dua macam, yaitu; permohonan baru dan perpanjangan Kuasa Pertambangan.

Persyaratan untuk permohonan baru, yaitu:

⁷² Ibid., Hlm. 71

- a) surat permohonan;
- b) peta wilayah;
- c) akta pendirian perusahaan;
- d) bukti penyetoran uang jaminan kesungguhan; dan
- e) laporan keuangan.

Persyaratan untuk perpanjangan Kuasa Pertambangan penyelidikan umum, yaitu:

- a) surat permohonan;
- b) peta wilayah;
- c) laporan kegiatan penyelidikan umum;
- d) rencana kerja dan biaya; dan
- e) tanda bukti pelunasan iuran tetap.

- 2) Kuasa Pertambangan eksplorasi. Kuasa Pertambangan eksploitasi dibedakan menjadi tiga macam, yaitu permohonan baru, peningkatan, Kuasa Pertambangan eksplorasi bukan peningkatan dan perpanjangan.

Persyaratan untuk permohonan baru, yaitu:

- a) surat permohonan;
- b) peta wilayah;
- c) akta pendirian perusahaan;
- d) bukti penyetoran uang jaminan kesungguhan; dan
- e) laporan keuangan.

Untuk permohonan peningkatan Kuasa Pertambangan, yaitu:

- a) surat permohonan;

- b) peta wilayah;
- c) laporan lengkap penyelidikan umum;
- d) tanda bukti pelunasan iuran tetap; dan
- e) rencana kerja dan biaya.

Kemudian untuk permohonan Kuasa Pertambangan eksplorasi bukan peningkatan Kuasa Pertambangan penyelidikan umum terdiri dari:

- a) surat permohonan;
- b) peta wilayah;
- c) akta pendirian perusahaan;
- d) Anggaran Dasar (AD) yang telah disahkan oleh institusi yang berwenang khusus untuk koperasi/KUD; dan
- e) rekomendasi dari Dinas Koperasi dan Usaha Kecil untuk Koperasi/KUD.

Permohonan untuk perpanjangan Kuasa Pertambangan eksplorasi, meliputi:

- a) surat permohonan;
- b) peta wilayah;
- c) laporan kegiatan penyelidikan umum;
- d) rencana kerja dan biaya;
- e) bukti pelunasan iuran tetap.

- 3) Kuasa Pertambangan Eksploitasi. Terbagi dalam tiga macam, yaitu Peningkatan Kuasa Pertambangan eksploitasi, Pertambangan eksploitasi

baru, dan perpanjangan Kuasa Pertambangan eksploitasi. Persyaratan untuk permohonan peningkatan Kuasa Pertambangan eksploitasi, yaitu:

- a) surat permohonan;
- b) peta wilayah;
- c) laporan lengkap eksplorasi;
- d) laporan studi kelayakan;
- e) dokumen AMDAL atau UKL-UPL;
- f) bukti pembayaran iuran tetap; dan
- g) akta pendirian perusahaan.

Persyaratan Kuasa Pertambangan eksploitasi baru, yaitu:

- a) surat permohonan;
- b) peta wilayah;
- c) laporan lengkap eksplorasi;
- d) dokumen AMDAL atau UKL-UPL; dan
- e) akta pendirian perusahaan.

Persyaratan perpanjangan Kuasa Pertambangan eksploitasi meliputi:

- a) surat permohonan;
- b) peta wilayah;
- c) bukti pelunasan iuran tetap dan iuran eksploitasi;
- d) laporan akhir kegiatan eksploitasi;
- e) laporan pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup; dan
- f) rencana kerja dan biaya.

- 4) Kuasa Pertambangan pengolahan dan pemurnian serta perpanjangan.
- Syarat pengajuan permohonan Kuasa Pertambangan pengolahan dan pemurnian serta perpanjangan terdiri dari:
- a) surat permohonan;
 - b) rencana teknis pengolahan dan pemurnian;
 - c) dokumen AMDAL atau UKL-UPL;
 - d) perjanjian jual beli dengan pemegang Kuasa Pertambangan eksploitasi; dan
 - e) laporan kegiatan pengolahan dan pemurnian yang telah dilakukan (bagi yang perpanjang).

Permohonan memperoleh Kuasa Pertambangan ini diajukan kepada pejabat yang berwenang untuk mengeluarkannya. Pejabat berwenang yang dimaksud ialah Bupati/Walikota, Gubernur, dan Menteri. Masing-masing pejabat itu berwenang mengeluarkan Kuasa Pertambangan berdasarkan lingkupnya kewenangannya.⁷³

4. Hak dan Kewajiban Pemegang Kuasa Pertambangan

a. Hak-hak pemegang Kuasa Pertambangan

Adapun hak-hak dari pemegang Kuasa Pertambangan diantaranya:

- 1) Pemegang Kuasa Pertambangan berhak untuk melakukan usaha pertambangan yang telah ditentukan dalam Kuasa Pertambangan (Pasal 7 ayat (1) PP No. 75 Tahun 2001);

⁷³ Salim HS, *Hukum Pertambangan di...*, Op. Cit., Hlm. 70-77

- 2) Pemegang Kuasa Pertambangan berhak untuk melakukan usaha pertambangan dengan menggunakan peralatan teknik pertambangan yang sebaik-baiknya (Pasal 26 ayat (1) PP No. 75 Tahun 2001);
- 3) Pemegang Kuasa Pertambangan Eksplorasi berhak memiliki bahan galian yang telah digali, apabila telah memenuhi ketentuan pembayaran iuran tetap dan iuran eksplorasi (Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (3) PP No. 75 Tahun 2001);
- 4) Pemegang Kuasa Pertambangan berhak untuk memperoleh tenggang waktu/moratorium atas pelaksanaan Kuasa Pertambangannya (Pasal 31 PP No. 75 Tahun 2001); dan
- 5) Pemegang Kuasa Pertambangan berhak untuk melakukan pembangunan prasarana yang diperlukan bagi pelaksanaan usaha pertambangan (Pasal 37 PP No. 75 Tahun 2001).

b. Kewajiban-kewajiban pemegang Kuasa Pertambangan

Di samping adanya hak, terdapat pula kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada pemegang Kuasa Pertambangan, diantaranya:

- 1) Kewajiban mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu (Pasal 25 UU No. 11 Tahun 1967);

- 2) Kewajiban membayar kepada Negara iuran tetap, iuran eksplorasi dan/atau eksploitasi dan/atau pembayaran-pembayaran yang berhubungan dengan kuasa pertambangan yang bersangkutan (Pasal 28 UU No. 11 Tahun 1967);
- 3) Kewajiban mengembalikan tanah sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya lainnya bagi masyarakat sekitarnya, Apabila selesai melakukan penambangan bahan galian ada suatu tempat pekerjaan (Pasal 30 UU No. 11 Tahun 1967);
- 4) Kewajiban menyampaikan laporan-laporan triwulan/tahunan kepada Menteri, Gubernur, Bupati/ Walikota sesuai kewenangannya (Pasal 32, 33, 35, dan 36 PP No. 75 Tahun 2001).

C. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Dalam literatur hukum administrasi Belanda dan Indonesia ditemukan berbagai penyebutan peristilahan perizinan. Sebagaimana dijelaskan S.F. Marbun, dalam literatur hukum administrasi Belanda ditemukan penyebutan peristilahan yang maksudnya menunjuk pada peristilahan perizinan, antara lain; izin (*vergunningen*), persetujuan (*toestemmingen*), kebebasan (*ontheffingen*), pembebasan (*vrijstellingen*), pembatasan dan kewajiban (*verlof*), kelonggaran/keringan (*dispensatie*), pemberian kuasa, persetujuan

(*goedkeuringen*) dan konsensi. Peristilahan-peristilahan tersebut pada umumnya dikelompokkan ke dalam tiga kategori yaitu; izin, dispensasi, dan konsensi.⁷⁴

Pengertian izin (*vergunning*) menurut Kamus Istilah Hukum *Fockema Andrea* sebagaimana dikutip oleh S.F. Marbun adalah:⁷⁵

“*Vergunning*, izin, ketetapan, di mana suatu diperkenankan: 1. perkenaan/izin pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan yang khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki (izin bangunan, izin untuk bangunan-bangunan pengairan, dll). Karena sifatnya izin ini berbeda dengan dispensasi, pembebasan (*otheffing*). Lazimnya izin disyaratkan tertulis dan pada izin tertulis itu hanya dikaitkan syarat-syarat untuk melindungi kepentingan hal yang oleh peraturan dilarang (undang-undang pengikiran/*keurenwet*). Terhadap penolakan izin yang dimohonkan, terbuka kemungkinan untuk mengajukan banding dan seseorang bebas mengajukan banding berdasarkan *N. Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen S. 284, 2975* (Undang-Undang Peradilan Administrasi Ketetapan Pemerintah S. 284, 1975)...”

Pengertian izin yang dimuat dalam peraturan yang berlaku, misalnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini izin diartikan sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkan seseorang atau badan hukum untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.⁷⁶

Selain rumusan pengertian izin berdasarkan kamus hukum dan peraturan perundang-undangan di atas, ditemukan pula pengertian izin (*vergunning*) yang

⁷⁴ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cet. Ke-1, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, Hlm. 235.

⁷⁵ N.E. Algra, dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andrea*, dikutip dari S.F. Marbun, Ibid. Hlm. 238

⁷⁶ Pasal 1 Angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tatakerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah

dikemukakan beberapa sarjana. Menurut Van der Pot sebagaimana dikutip oleh S.F. Marbun, pengertian *vergunning* secara umum dirumuskan sebagai keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang pada umumnya dilarang (*Waarvoor iets wordt toegestaan wat anders verboden zou zijn*).⁷⁷ Izin menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan.⁷⁸ Izin dalam arti seperti itu dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan. Artinya, kemungkinan untuk seseorang tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian, pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.⁷⁹

Menurut S.F. Marbun,⁸⁰

“Secara umum pengertian izin adalah suatu keputusan dari badan/pejabat administrasi negara yang berwenang, memperbolehkan (persetujuan) untuk melakukan suatu perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan, setelah dipenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sehingga timbul hubungan hukum.”

S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD juga menjelaskan mengenai pengertian izin (*vergunning*), yaitu, apabila pembuat peraturan, secara umum tidak melarang sesuatu perbuatan, asal saja dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Perbuatan Administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan

⁷⁷ S.F. Marbun, Op. Cit., Hlm. 240

⁷⁸ Philipus M. Hadjon (Penyunting), *Pengantar Hukum Perizinan*, Cet. Ke-1, Yuridika, 1993, Hlm. 2

⁷⁹ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembinaan*, Cet. Ke-1, PT. Grasindo, Jakarta, 2009, Hlm. 7

⁸⁰ S.F. Marbun, Op. Cit., Hlm. 241

tersebut bersifat suatu izin.⁸¹ Hampir senada dengan S.F. Marbun, menurut Ridwan HR izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkrit menurut prosedur dan persyaratan tertentu.⁸²

Setelah mengetahui pengertian izin sebagaimana dikemukakan di atas, di bawah ini akan disampaikan pula pengertian dispensasi, konsesnsi, dan lisensi yang cenderung disamakan dengan izin. Dispensasi menurut Adrian Sutedi ialah pernyataan dari pejabat administrasi yang berwenang bahwa suatu ketentuan undang-undang tertentu memang tidak berlaku terhadap kasus yang diajukan seseorang di dalam surat permintaannya.⁸³ Ateng Syafrudin memberikan defenisi terhadap dispensasi berdasarkan peruntukannya, yaitu bertujuan untuk menembus rintangan yang secara formal tidak diizinkan. Jadi, dispensasi merupakan suatu hal yang khusus.⁸⁴

Dispensasi dan izin dalam pandangan N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge adalah berbeda. Dispensasi dalam istilah lain juga disebut pelepasan atau pembebasan, dimaksudkan sebagai pengecualian yang sungguh-sungguh. Pelepasan ialah kecualian atas larangan sebagai aturan umum. Pemberian tersebut berkenaan dengan keadaan khusus, atau peristiwa tertentu. Karena itu, dalam dispensasi, pada dasarnya aturan itu selalu dimaksudkan untuk ditaati.⁸⁵

⁸¹ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cet. Ke-5, Liberty, Yogyakarta, 2009, Hlm. 95

⁸² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cet. Ke-10, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, Hlm. 201

⁸³ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Cet. Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm. 178

⁸⁴ Ateng Syafrudin, *Pengurusan Perizinan*, dikutip dari Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, Op. Cit., Hlm. 106

⁸⁵ Philipus M. Hadjon (Penyunting), Op. Cit., Hlm. 3

Menurut Ateng Syafrudin, konsensi merupakan suatu izin yang memiliki hubungan dengan pekerjaan besar, yang mana kepentingan umum terlibat erat di dalamnya sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsensionaris* (pemegang konsensi).⁸⁶ Konsensi menurut S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD yaitu pendelegasian kekuasaan dari pemerintah, untuk melakukan sebagian pekerjaan atau tugas yang seharusnya dikerjakan oleh pemerintah. Tugas pemerintah (*bestuur*) itu ialah berkenaan dengan menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*). Pendelegasian itu diberikan karena pemerintah tidak mempunyai cukup tenaga maupun fasilitas untuk melakukannya sendiri.⁸⁷

Menurut Prajudi Atmo Sudirdjo, lisensi ialah suatu defenisi khas Indonesia yang mana di Belanda tidak dikenal adanya istilah tersebut. Istilah lisensi berasal dari istilah Hukum Administrasi Negara Amerika Serikat, *licence*, yang dalam bahasa Belanda disebut *vergunning*. Istilah ini digunakan pada tahun 1950-an ketika perdagangan masih terikat pada sistem devisa ketat sehingga setiap importir memerlukan lisensi dari pemerintah, untuk dapat mengimpor barang atau jasa. Jadi, lisensi adalah izin untuk melakukan sesuatu yang bersifat komersial serta mendatangkan keuntungan atau laba.⁸⁸

Dari pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa antara izin, dispensasi, konsensi, dan lisensi tidaklah sama, terdapat perbedaan; baik dari segi pembuat, hukum yang mendasari, dan peruntukannya. Izin merupakan suatu

⁸⁶ Ateng Syafrudin, *Perizinan untuk Berbagai Kegiatan*, dikutip dari Ridwan HR, Op. Cit., Hlm. 197

⁸⁷ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, Loc. Cit.

⁸⁸ Y. Sri Pudyatmoko, Op. Cit., Hlm. 9

keputusan yang dikeluarkan secara sepihak, yakni oleh pemerintah, yang ditujukan kepada suatu pihak untuk dapat dilakukannya suatu kegiatan tertentu. Hukum yang mendasari dikeluarkannya izin adalah larangan. Dispensasi ialah keputusan yang dikeluarkan secara sepihak yang membolehkan seseorang tidak berbuat sebagaimana seharusnya. Artinya, hukum yang mendasari dikeluarkannya dispensasi yaitu perintah atau kewajiban. Kemudian konsensi ialah izin yang dibuat untuk menyelenggarakan sebagian dari tugas pemerintah. Sedangkan lisensi merupakan izin yang ditujukan khusus berkaitan dengan hal-hal yang bersifat komersial.

2. Izin sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*)

Beschikking (Belanda), *verwaltungsakt* (Jerman), dalam bahasa Indonesia sering diartikan sebagai surat keputusan, ketetapan, dan dalam UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) disebut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).⁸⁹ S.F. Marbun mendefinisikan *beschikking* (keputusan) sebagai suatu perbuatan hukum publik bersegi satu, dilakukan oleh alat pemerintah (dalam arti sempit) berdasarkan suatu kekuasaan atau wewenang istimewa dengan maksud terjadinya perubahan hubungan hukum.⁹⁰

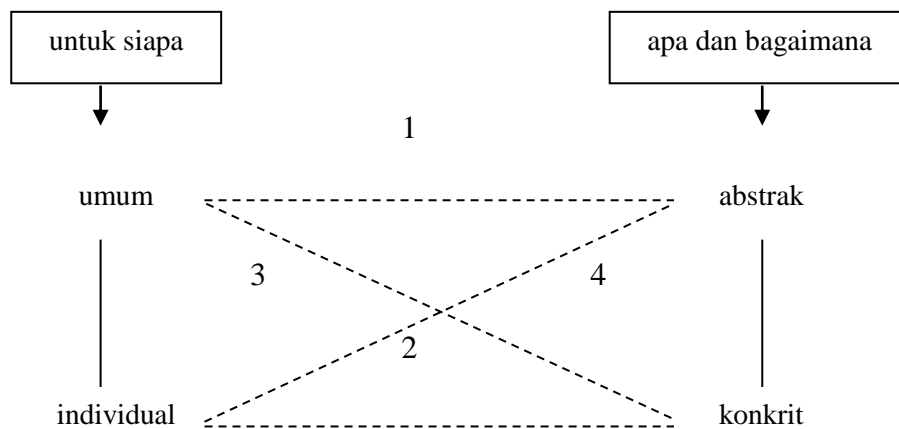
Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa sifat norma hukum dari keputusan adalah *individual-konkret*. Agar lebih jelas, sifat norma hukum itu dapat digambarkan dalam segi empat sebagai berikut.⁹¹

⁸⁹ Ibid., Hlm. 52

⁹⁰ S.F. Marbun, Op. Cit., Hlm. 189

⁹¹ Philipus M. Hadjon, et. al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. Ke-10, Gadjah Mada University Press, 2008, Hlm. 124-125

Gambar 4: Sifat norma hukum menurut Philipus M. Hadjon



Dari gambar di atas, dihasilkan empat macam sifat norma hukum yang terdiri dari:

- 1) norma umum-abstrak, misalnya undang-undang;
- 2) norma individual-konkrit, misalnya keputusan tata usaha negara;
- 3) norma umum-konkrit, misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang di suatu tempat tertentu (rambu itu berlaku bagi semua pemakai jalan namun hanya berlaku untuk tempat itu); dan
- 4) norma individual-abstrak, misalnya izin gangguan.⁹²

Dari penjelasan norma hukum oleh Philipus M. Hadjon tersebut maka dapat dipahami bahwa sifat dari keputusan ialah individual-konkrit. Berkaitan dengan hal itu, di dalam UU tentang PTUN, KTUN diartikan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara, yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

⁹² Ibid.

berlaku, bersifat konkret, individual, final, yang menimbulkan hukum bagi seseorang/badan hukum perdata.⁹³

Zairin Harap menjelaskan unsur-unsur yang terdapat dalam KTUN tersebut terdiri dari:

- 1) *Badan atau pejabat TUN*, yaitu badan atau pejabat TUN baik yang ada di pusat atau pun di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.
- 2) *Tindakan hukum TUN*, yaitu perbuatan hukum badan atau pejabat TUN yang bersumber pada ketentuan hukum TUN, perbuatan itu dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada orang lain.
- 3) *Bersifat konkret*, yaitu objek dalam suatu KTUN tidak boleh abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.
- 4) *Bersifat individual*, yaitu suatu KTUN tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat atau pun hal yang dituju kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena KTUN itu harus disebutkan.
- 5) *Bersifat final*, artinya KTUN yang dikeluarkan sudah defenitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.⁹⁴

Setelah mencermati arti dari keputusan (*beschikking*), kiranya dapat dipahami bahwa dalam izin terkandung muatan hal yang bersifat konkret, jelas, dapat ditentukan, dapat dibedakan, dapat ditunjukkan, dan sebagainya yang keputusan itu ditujukan kepada seseorang atau suatu pihak tertentu, seperti halnya

⁹³ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Cet. Ke-9, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, Hlm. 64

⁹⁴ *Ibid.*, Hlm. 66

sifat norma dari pengertian *beschikking* di atas. Jadi, jelaslah bahwa izin termasuk dalam kualifikasi *beschikking* (ketetapan/keputusan tata usaha negara).⁹⁵

3. Fungsi dan Tujuan Pemberian Izin

Fungsi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan; 1. jabatan (pekerjaan) yang dilakukan; 2. faal (kerja suatu bagian tubuh); 3. besaran yang berhubungan, jika besaran berubah, maka besaran yang lain juga berubah; kegunaan suatu hal.⁹⁶ Sedangkan tujuan artinya; 1. arah; haluan (jurusan); 2. yang dituju; maksud; tuntutan (yang dituntut); 3. kata atau perkataan yang menjadi pelengkap dan menderita perbuatan kata kerja, objek.⁹⁷

Fungsi dari izin menurut penulis dapat dibagi ke dalam dua hal yaitu bagi pemberi izin (pemerintah) dan bagi penerima izin. Fungsi izin bagi pemberi izin (pemerintah) sebagaimana dijelaskan oleh Helmi terdiri dari:

- 1) Fungsi sebagai instrumen rekayasa pembangunan, artinya pemerintah dapat membuat regulasi dan keputusan yang memberikan insentif bagi pertumbuhan sosial ekonomi;
- 2) Fungsi keuangan (*budgeting*), yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara; dan
- 3) Fungsi pengaturan (*reguleren*), yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat.⁹⁸

⁹⁵ Y. Sri Pudyatmoko, Op. Cit., Hlm. 54

⁹⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet. Ke-2, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, Hlm. 245

⁹⁷ *Ibid.*, Hlm. 965

⁹⁸ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Cet. Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm. 81-83

Fungsi izin bagi penerima atau pemegang izin sebagaimana dijelaskan oleh

Y. Sri Pudyatmoko, diantaranya:

- 1) Sebagai landasan hukum (*legal base*). Maksudnya ialah izin menjadi dasar hukum bagi pelaku kegiatan untuk dapat memulai suatu kegiatan tertentu. Hak dan kewajiban pemohon izin berkaitan dengan dilakukannya kegiatan dan lahir setelah izin. Tanpa izin, suatu pihak tidak dapat melakukan kegiatan yang dimuat dalam izin itu.
- 2) Sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum. Di dalam izin dijelaskan hal-hal baik yang bersifat subjektif atau pun yang bersifat objektif. Hal yang bersifat subjektif itu seperti dijelaskan identitas pihak. Sedangkan hal yang bersifat objektif yaitu berkaitan dengan kegiatan apa yang diizinkan, apa batasannya, baik mengenai waktu, lokasi, volume maupun hal-hal deskriptif lainnya.
- 3) Sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan. Izin dapat digunakan untuk melindungi kepentingan pemegang izin karena untuk diizinkan melakukan kegiatan tertentu sering kali tidak lepas dari kewajiban pemenuhan persyaratan yang di dalamnya termasuk serangkaian pengujian. Apabila pemohon kemudian diberikan izin, artinya kegiatan itu telah teruji sehingga baik, aman dan sebagainya. Izin dapat juga melindungi kepentingan pemerintah, dalam izin sering kali ada klausul yang memungkinkan pemerintah mengambil tindakan apabila izin itu dilanggar. Dalam hal tertentu, izin juga dapat melindungi kepentingan masyarakat sebagai pihak ketiga, misal kaitannya dengan izin gangguan.

4) Sebagai alat bukti dalam hal ada klaim. Maksudnya, dengan izin kalau menyangkut suatu kegiatan tertentu akan dapat dilihat siapa yang diizinkan, sejak kapan, untuk berapa lama, dilakukan di mana, dan seterusnya. Apabila ada pihak lain yang mengklaim sebagai pihak yang berhak untuk melakukan kegiatan tersebut maka dapat ditunjukkan izin itu.⁹⁹

Terkait tujuan diberikannya izin menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, motif-motif atau tujuan untuk menggunakan sistem izim dapat berupa:

- 1) Keinginan mengarahkan (mengendalikan – *struen*) aktivitas-aktivitas tertentu (izin bangunan);
- 2) Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin lingkungan);
- 3) Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen);
- 4) Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk); dan
- 5) Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan *Drank-en Horecawet*, di mana pengurus harus memenuhi syarat tertentu).¹⁰⁰

Menurut Helmi tujuan izin terdiri dari dua hal saja, yaitu:

- 1) Alokasi sumber daya alam; dan
- 2) Mengarahkan aktivitas-aktivitas.¹⁰¹

⁹⁹ Y. Sri Pudyatmoko, Op. Cit., Hlm. 22-24

¹⁰⁰ Philipus M. Hadjon (Penyunting), Op. Cit., Hlm. 4-5

¹⁰¹ Helmi, Op. Cit., Hlm. 85

4. Bentuk Izin Pertambangan

Setelah lahirnya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, tidak lagi dikenal adanya istilah Kuasa Pertambangan sebagai salah satu sistem pemberian legalitas usaha pertambangan sebagaimana dianut dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Sistem Kuasa Pertambangan, bahkan sistem kontrak, kemudian digantikan dengan sistem Perizin, sehingga semua bentuk usaha pertambangan oleh UU No. 4 Tahun 2009 diberikan melalui izin. Di dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dikenal tiga jenis izin, diantaranya:

a. Izin Usaha Pertambangan

Izin Usaha Pertambangan (IUP) adalah izin usaha melaksanakan pertambangan yang diberikan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.¹⁰²

1) Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi

IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan.¹⁰³

2) Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi

IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi.¹⁰⁴

b. Izin Pertambangan Rakyat

¹⁰² Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 155

¹⁰³ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁰⁴ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Izin Pertambangan Rakyat (IPR) adalah izin yang diberikan oleh Bupati/Walikota atau oleh Camat (apabila kewenangannya dilimpahkan oleh Bupati/Walikota). IPR merupakan izin dalam rangka melakukan usaha pertambangan dengan luas wilayah dan investasi terbatas. Maksudnya, bahwa modal yang dimiliki oleh pemegang IPR untuk mengusahakan kegiatan pertambangan rakyat tidak terlalu banyak, jika dibandingkan dengan kegiatan pertambangan mineral dan batubara atau pemegang IUP Khusus.¹⁰⁵

c. Izin Usaha Pertambangan Khusus

Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.¹⁰⁶ Dari defenisi IUPK ini memang terdapat ketidak jelasan tentang subjek hukum dan ciri khusus dari IUPK. Subjek hukum yang dimaksud adalah pejabat yang menerbitkan IUPK dan pemegang IUPK. Dengan demikian, menjadi tidak jelas apa yang dimaksud dengan izin khusus tersebut.¹⁰⁷

IUPK menurut Tri Hayati dapat digolongkan berdasarkan objek dan jenis usaha yang akan dilakukan oleh pemohon. IUPK berdasarkan objeknya, dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu; a) IUPK mineral logam, dan b) IUPK batubara. Kemudian, macam IUPK berdasarkan jenis usahanya, yaitu; a) IUPK untuk tahap eksplorasi, dan b) IUPK untuk tahap Operasi Produksi.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 175

¹⁰⁶ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁰⁷ Tri Hayati, Op. Cit., Hlm. 174

¹⁰⁸ Ibid.

5. Tata Cara Memperoleh Izin Pertambangan

Tata cara memperoleh izin pertambangan berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara masing-masing memiliki perbedaan sesuai dengan jenis izin yang diinginkan. Kewenangan pemberian IUP berada di tangan Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya masing-masing.¹⁰⁹ Untuk memperoleh IUP; baik IUP eksplorasi atau pun IUP Operasi Produksi dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a) ditetapkan pemerintah, yaitu untuk Wilayah IUP jenis mineral dan radioaktif;¹¹⁰
- b) lelang, yaitu untuk jenis pertambangan mineral logam dan batubara;¹¹¹ dan
- c) dimohonkan izin atau mengajukan permohonan, yaitu untuk jenis batuan dan pertambangan mineral non logam.¹¹²

Izin Pertambangan Rakyat dapat diperoleh dengan cara mengajukan permohonan kepada Bupati/Walikota. Dalam hal menerbitkan IPR, Bupati/Walikota dapat melimpahkan kewenangan pemberian IPR tersebut kepada Camat.¹¹³ Kemudian, kewenangan pemberian IUPK berada di tangan

¹⁰⁹ Pasal 6, 7, dan 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹¹⁰ Pasal 50 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹¹¹ Pasal 51 dan 60 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹¹² Pasal 54 dan 57 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹¹³ Pasal 67 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Menteri dengan memperhatikan kepentingan daerah.¹¹⁴ Untuk memperoleh IUPK dilakukan dengan dua cara, yaitu;

- a) diberikan sebagai prioritas, yaitu untuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menjadi prioritas dalam mendapatkan IUPK; dan
- b) lelang, yaitu dipruntukkan bagi badan usaha swasta.¹¹⁵

6. Hak dan Kewajiban Pemegang Izin Pertambangan

a. Hak-hak pemegang izin pertambangan

Adapun hak-hak dari pemegang izin pertambangan diantaranya:

- 1) Pemegang IUP dan IUPK dapat melakukan sebagian atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun kegiatan operasi produksi (Pasal 90 UU No. 4 Tahun 2009);
- 2) Pemegang IUP dan IUPK dapat memanfaatkan prasarana dan sarana umum untuk keperluan pertambangan setelah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 91 UU No. 4 Tahun 2009);
- 3) Pemegang IUP dan IUPK berhak memiliki mineral, termasuk mineral ikutannya, atau batubara yang telah diproduksi apabila telah memenuhi iuran eksplorasi atau iuran produksi, kecuali mineral ikutan radioaktif (Pasal 92 UU No. 4 Tahun 2009);

¹¹⁴ Pasal 74 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹¹⁵ Pasal 75 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

- 4) Pemegang IUP dan IUPK berhak dijamin haknya dalam melakukan usaha pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 94 UU No. 4 Tahun 2009);
- 5) Pemegang IPR berhak mendapat pembinaan dan pengawasan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan, dan manajemen dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah (Pasal 69 UU No. 4 Tahun 2009); dan
- 6) Pemegang IPR berhak mendapat bantuan modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 69 UU No. 4 Tahun 2009).

b. Kewajiban-kewajiban pemegang izin pertambangan

Adapun kewajiban-kewajiban dari pemegang izin pertambangan diantaranya:

- 1) Pemegang IUP dan IUPK wajib: menerapkan kaidah teknik pertambangan yang baik, mengelola keuangan sesuai dengan sistem akuntansi Indonesia, meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara, melaksanakan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat, serta mematuhi batas toleransi daya dukung lingkungan (Pasal 95 UU No. 4 Tahun 2009);
- 2) Pemegang IUP dan IUPK wajib melaksanakan: ketentuan keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, keselamatan operasi pertambangan, pengelolaan dan pemantauan lingkungan pertambangan, termasuk kegiatan reklamasi dan pascatambang, upaya konservasi sumber daya

mineral dan batubara, dan pengelolaan sisa tambang dari suatu kegiatan usaha pertambangan dalam bentuk padat, cair, atau gas sampai memenuhi standar baku mutu lingkungan sebelum dilepas ke media lingkungan (Pasal 96 UU No. 4 Tahun 2009);

- 3) Pemegang IUP dan IUPK wajib menjamin penerapan standar dan baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik suatu daerah (Pasal 97 UU No. 4 Tahun 2009);
- 4) Pemegang IUP dan IUPK wajib menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 98 UU No. 4 Tahun 2009);
- 5) Pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pascatambang pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi (Pasal 99 UU No. 4 Tahun 2009);
- 6) Pemegang IUP dan IUPK wajib menyediakan dana jaminan reklamasi dan dana jaminan pascatambang (Pasal 100 UU No. 4 Tahun 2009);
- 7) Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri (Pasal 103 UU No. 4 Tahun 2009);
- 8) Pemegang IUP dan IUPK wajib mengikutsertakan pengusaha lokal yang ada di daerah usahanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 107 UU No. 4 Tahun 2009);
- 9) Pemegang IUP dan IUPK wajib menyusun program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat (Pasal 108 UU No. 4 Tahun 2009);

- 10) Pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan seluruh data yang diperoleh dan hasil eksplorasi dan operasi produksi kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya (Pasal 110 UU No. 4 Tahun 2009);
- 11) Pemegang IUP dan IUPK wajib memberikan laporan tertulis secara berkala atas rencana kerja dan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya (Pasal 111 UU No. 4 Tahun 2009);
- 12) Pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing, setelah lima tahun produksi, wajib melakukan divestasi saham pada Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional (Pasal 112 UU No. 4 Tahun 2009); dan
- 13) Pemegang IPR wajib: a) melakukan kegiatan penambangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah IPR diterbitkan, b) mematuhi peraturan perundang-undangan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, pengelolaan lingkungan, dan memenuhi standar yang berlaku, c) mengelola lingkungan hidup bersama pemerintah daerah, d) membayar iuran tetap dan iuran produksi, dan e) menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan rakyat secara berkala kepada pemberi IPR (Pasal 70 UU No. 4 Tahun 2009).

D. Pandangan Umum Islam tentang Pertambangan

Islam sebagai agama sempurna yang menjadi jalan hidup (*way of life*) bagi para pemeluknya selalu memberikan respon hukum terhadap setiap persoalan umat manusia, khususnya bagi pemeluknya, termasuk salah satunya dalam hal penetapan hukum dengan kaitannya terhadap sumber daya alam pada sektor pertambangan mineral dan batubara yang bersifat *daruri* (sangat dibutuhkan) bagi semua manusia. Keterangan al-Qur'an yang menonjol tentang pertambangan adalah firman Allah dalam surat al-Hadid [57] ayat 25,¹¹⁶

...وَأَنْزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنْعٌ لِلنَّاسِ...

Dalam sebuah hadis, Rasulullah bersabda tentang jenis yang bersifat *daruri* yang kepemilikannya tidak boleh bersifat individu, tapi harus dimiliki secara bersama, yaitu: padang rumput, air dan api. Beliau bersabda,¹¹⁷

المسلمون شركاء في ثلاث: في الكأ والماء والنار

Sebagian ahli fiqh, sebagaimana dikutip oleh Anwar Habibi Siregar, sependapat bahwa selain dari jenis di atas, termasuk pula milik umum (bersama) adalah semua jenis barang tambang yang memenuhi dua unsur; *Pertama*, kebutuhan manusia kepadanya, dan *Kedua*, mudah didapat, maksudnya ialah untuk mendapatkannya tidak dibutuhkan usaha yang keras dan jerih payah yang berarti.¹¹⁸

¹¹⁶ Zaini Dahlan, *al-Qur'an dan terjemahannya*, Edisi 2, Cet. Ke-10, UII Press, Yogyakarta, 2013, Hlm. 981

¹¹⁷ Abu Dawud Sulaiman, *Sunan Abi Dawud*, Edisi M.F. Muhammad Muhyi al-Din, Dar al-Fikr, Damaskus, [Tanpa Tahun], Hadis nomor 3477.

¹¹⁸ Anwar Habibi Siregar, "Pengelolaan Barang Tambang Perspektif Hukum Islam dan Undang-Undang Minerba", Skripsi pada Program Sarjana Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2013, Hlm. 11

Ibnu Qudamah dalam kitab besarnya al-Mughni tentang *Ihya' u al-mawat*, mengatakan, “Barang-barang tambang yang oleh manusia didambakan dan dimanfaatkan tanpa biaya, seperti halnya garam, air, belerang, gas, mumia (sejenis obat), petroleum, intan, dan lain-lain, tidak boleh dipertahankan (hak kepemilikan individualnya) selain oleh seluruh kaum muslimin, sebab hal itu akan merugikan mereka”.¹¹⁹ Karena itu, barang tambang tersebut menjadi milik umum (bersama atau kolektif) yang hak pengelolaannya dilimpahkan kepada negara.

Ketika pengelolaan pertambangan itu dilimpahkan secara kolektif kepada negara, maka negara memiliki hak penguasaan atas pertambangan tersebut. Konsekuensinya, negara harus mampu mengelola pertambangan dengan baik agar terwujudnya *maslahah ‘ammah* (kesejahteraan umum masyarakat). Dan pelaksanaan pertambangan oleh negara wajib menghindari terjadinya kerusakan (*daf’u al-mafsadah*).¹²⁰

¹¹⁹ Ibnu Qudamah, *al-Mughni*, dikutip dari *ibid.*, Hlm. 13

¹²⁰ Fatwa Majelis Ulama Indonesia, Nomor 22 Tahun 2011, Hlm. 11-12

BAB III

PERGESERAN KUASA PERTAMBANGAN KE PERIZINAN (STUDI KOMPARATIF ANTARA UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 1967 TENTANG KETENTUAN-KETENTUAN POKOK PERTAMBANGAN DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009 TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA)

A. Latar Belakang Pergeseran Kuasa Pertambangan ke Perizinan

1. Peran dan Peluang Sektor Pertambangan Mineral dan Batubara Dalam Pembangunan Nasional

Price Waterhouse Cooper (PWC) pada sub pembahasan *Overview of the Indonesian Mining Industry* mengatakan, “*Indonesia continues to be a significant player in the global mining industry with significant production of coal, copper, gold, tin and nickel...Global mining companies consistently rank Indonesia highly in terms of coal and mineral prospects, however assessments of the mining policy regime and investment climate have not been so positive*”. Indonesia terus menjadi pelaku penting dalam dunia industri pertambangan global dengan produksi utama batubara, tembaga, emas, timah dan nikel...Perusahaan pertambangan global secara konsisten menempatkan Indonesia pada ranking tertinggi dalam prospek mineral

dan batubara, tapi keadaan rezim politik pertambangan dan iklim investasinya sangat tidak baik.¹

Keadaan rezim politik dan iklim investasi pertambangan yang tidak baik tentunya sangat disayangkan terjadi. Karena bagaimanapun juga industri pertambangan di Indonesia telah memunculkan peta ekonomi baru di berbagai daerah, termasuk daerah yang dulunya terpencil. Dengan demikian, rasanya begitu sulit memahami jika ada yang mengatakan bahwa pertambangan hanya berkontribusi kecil terhadap ekonomi nasional maupun perluasan usaha (*greenfields exploration*) di Indonesia.²

Dalam rangka pembangunan nasional, khususnya di tingkat daerah, sektor pertambangan hadir untuk mendukung perekonomian; baik melalui sisi *fiscal*, moneter, maupun sektor riil. Terdapat beberapa peran penting dari sektor pertambangan antara lain; sebagai sumber penerimaan negara, penggerak pembangunan daerah, neraca perdagangan, investasi, subsidi di bidang energi, penyediaan energi dan bahan baku domestik dan kegiatan sektor ini juga menimbulkan efek berantai serta menciptakan lapangan pekerjaan.³ Selain itu, peran penting sektor pertambangan juga sebagai penjamin sumber pasokan energi dan minerba yang didukung oleh harga energi yang terjangkau dan kemampuan

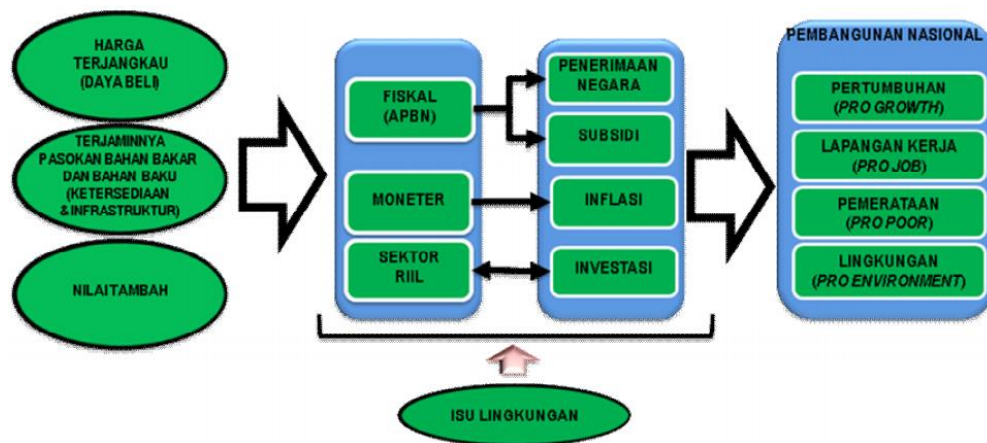
¹ Price Waterhouse Cooper, *Mining in Indonesia: Investment and Taxation Guide*, 8th Edition, Mei 2016, Hlm. 1. Dalam <https://www.pwc.com/id/en/energy-utilities-mining/assets/May%202016/PwC%20Indonesia-mining-in-Indonesia-survey-2016.pdf>, diakses pada tanggal 27 Maret 2017

² Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Cet. Ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm. 103

³ <http://prokum.esdm.go.id/Lain-lain/Lakip/Lakip%20KESDM%20Tahun%202011.pdf>, diakses pada tanggal 2 April 2017
http://www.babelprov.go.id/sites/default/files/dokumen/bank_data/BAB%20I_IV%20RENSTRA%20DISTAMBEN%202012_2017.pdf, diakses pada tanggal 2 April 2017

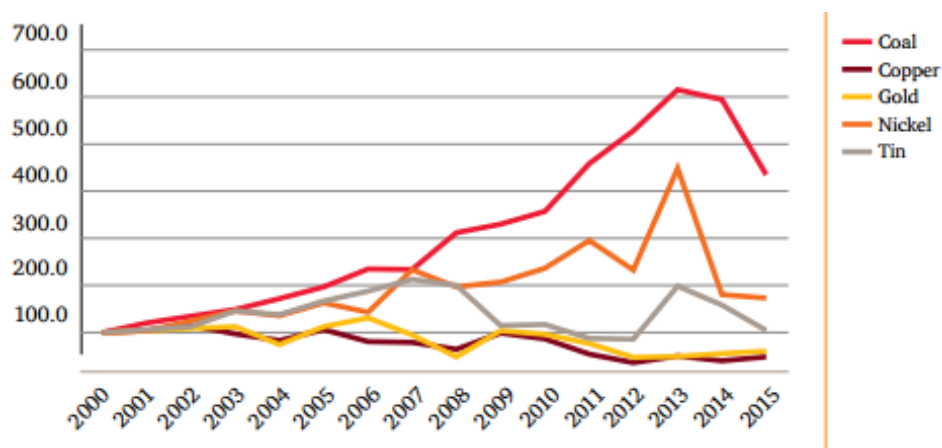
meningkatkan nilai tambah. Lebih lanjut tentang peran sektor pertambangan dapat dilihat dalam bentuk gambar di bawah ini:⁴

Gambar 5: Peran Sektor Pertambangan



Price Waterhouse Cooper mencatat, pada tahun 2015 industri pertambangan di Indonesia telah menyumbang sekitar 4 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia.⁵ Lebih lanjut, sejarah perjalanan produksi mineral dan batubara di Indonesia dapat dilihat dalam bentuk gambar diagram berikut,⁶

Gambar 6: Diagram Produksi Mineral dan Batubara Indonesia



Source: Coal is from MoEMR and Petrominer (January 2016), whilst the minerals are from the US Geological Survey.

⁴ <http://prokum.esdm.go.id/Lain-lain/Lakip/Lakip%20KESDM%20Tahun%202011.pdf>, diakses pada tanggal 2 April 2017

⁵ Price Waterhouse Cooper, *Ibid.*, Hlm. 3

⁶ Price Waterhouse Cooper, *Ibid.*, Hlm. 4

Gambar di atas menunjukkan produksi mineral dan batubara Indonesia dari rentang tahun 2000 hingga 2015 yang masih tinggi. Bahkan dalam sektor batubara, Indonesia-*investments* mencatat bahwa Indonesia adalah salah satu produsen dan eksportir batubara terbesar di dunia. Sejak tahun 2005, ketika melampaui produksi Australia, Indonesia kemudian menjadi eksportir terdepan batubara thermal. Porsi signifikan dari batubara thermal yang diekspor terdiri dari jenis kualitas menengah (antara 5100 dan 6100 cal/gram) dan jenis kualitas rendah (di bawah 5100 cal/gram) yang sebagian besar permintaannya berasal dari Cina dan India. Sepuluh besar produsen batubara pada tahun 2015 dapat dilihat pada tabel di berikut ini:⁷

Tabel 1: Sepuluh Besar Produsen Batubara Pada Tahun 2015

1	Cina	1827.0 Mt
2	Amerika Serikat	455.2 Mt
3	India	283.9 Mt
4	Australia	275.0 Mt
5	Indonesia	241.1 Mt
6	Russia	184.5 Mt
7	Afrika Selatan	142.9 Mt
8	Kolombia	55.6 Mt

⁷ <http://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/batu-bara/item236?>, diakses pada tanggal 28 Maret 2017

9	Polandia	53.7 Mt
10	Kazakhstan	45.8 Mt

Sumber: Indonesia investments

Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Indonesia, cadangan batubara Indonesia diperkirakan habis kira-kira dalam 83 tahun mendatang apabila tingkat produksi saat ini diteruskan. Berkaitan dengan cadangan batubara global, Indonesia saat ini menempati peringkat ke-10 dengan sekitar 3.1 persen dari total cadangan batubara global terbukti berdasarkan BP *Statistical Review of World Energy*. Sekitar 60 persen dari total cadangan batubara Indonesia terdiri dari batubara kualitas rendah yang lebih murah (sub-bituminous), yang memiliki kandungan kurang dari 6100 cal/gram.⁸

Indonesia-investments juga melaporkan bahwa Indonesia memproduksi sekitar 4 persen dari produksi emas global, setengahnya berasal dari pertambangan raksasa Grasberg,⁹ tambang emas terbesar di dunia, di wilayah barat Pulau Papua. Tambang ini, yang diyakini memiliki cadangan emas terbesar di dunia (67,4 juta ton), dimiliki secara mayoritas oleh perusahaan Freeport-McMoRan Copper & Gold Inc yang bemarkas di Amerika Serikat (AS) dan menjadikan perusahaan ini

⁸ Ibid.

⁹ Grasberg merupakan lokasi pertambangan yang berada pada ketinggian 4.200 meter di atas permukaan laut (mdpl). Berupa kawasan seluas 100 kilometer persegi (km²), dan merupakan daerah penambangan tembaga, emas, dan perak yang kandungannya paling besar di dunia, dengan total cadangan batuan bijih 2,5 milyar – 3 milyar ton, dan kandungan tembaga kurang lebih 30 persen yang mampu menghasilkan 22,5 juta – 27 juta ton, emas 2.400 – 2.880 ton, dan perak 4.125 – 4.950 ton. Kompas, 18 April 2000, dalam Nanik Trihastuti, *Hukum Kontrak Karya: Pola Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Indonesia*, Cet. Ke-1, Setara Press, Malang, 2013, Hlm. 9

pembayar pajak terbesar kepada Pemerintahan Indonesia.¹⁰ Pertambangan-pertambangan emas terbesar di Indonesia terletak di; Papua, Sumbawa, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Tengah. Lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar di bawah ini:¹¹

Gambar 7: Peta lokasi pertambangan emas terbesar di Indonesia



Dari pembahasan di atas dapat dilihat bahwa sektor pertambangan mineral dan batubara jika mampu dimanfaatkan dengan baik maka akan menjadi komponen penting dalam menunjang pembangunan nasional guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang berkelanjutan. Karena itu, peran pemerintah sangat penting sebagai pembuat regulasi dalam mengatur eksploitasi di bidang pertambangan.

2. Dari *Indonesische Mijnwet* 1899 Hingga Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

Sebelum kemerdekaan Indonesia, atau tepatnya pada masa penjajahan Hindia Belanda, telah dikenal adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertambangan. Undang-undang pertambangan itu dikenal dengan istilah

¹⁰ <http://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/emas/item167?>, diakses pada tanggal 28 Maret 2017

¹¹ Ibid.

Indonesische Mijnwet, yang diundangkan dalam *staatsblad* Tahun 1899 No. 214 dan diberlakukan mulai tanggal 1 Mei Tahun 1907. *Indonesische Mijnwet* tersebut berturut-turut telah diadakan perubahan dan tambahan dengan *staatsblad* Tahun 1910 No. 588, *staatsblad* Tahun 1919 No. 4, dan *staatsblad* Tahun 1948 No. 87.¹²

Peraturan pelaksana dari *Indonesische Mijnwet* 1899 terbit pada tahun 1906 dalam bentuk *Mijnordonantie*. Kebijakan yang diatur dalam *Indonesische Mijnwet* bersifat diskriminatif dan lebih mengutamakan serta menguntungkan bangsa Belanda. Pemberian legalitas usaha pertambangan melalui Konsensi yang diatur dalam *Indonesische Mijnwet* tidak boleh diberikan kecuali untuk orang Belanda, penduduk Belanda, penduduk Hindia Belanda dan perusahaan yang berkedudukan di Belanda, sehingga tertutup bagi bangsa selain bangsa Belanda untuk melakukan usaha pertambangan.¹³

Pada tahun 1910 dilakukan amandemen terhadap *Indonesische Mijnwet* dengan menambahkan Pasal 5A yang memberikan dasar hukum bagi penanaman modal asing di bidang pertambangan. Pengusahaan pertambangan yang dilakukan oleh bukan orang Belanda dan bukan penduduk Hindia Belanda, maka dilakukan dengan Kontrak bukan melalui Konsensi. Ketentuan ini kemudian dikenal dengan istilah Kontrak 5A.¹⁴

Setelah kemerdekaan Indonesia, kemudian terbitlah UU No. 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan. Undang-undang ini merupakan undang-undang

¹² Mukmin Zakie, "Pelaksanaan Kuasa Pertambangan Kaitannya Dengan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria di Kabupaten Lampung Tengah Provinsi Lampung", Tesis Magister pada Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 1997, Hlm. 72

¹³ Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009*, Cet. Ke-1, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, Hlm. 24

¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 25

pertambangan pertama yang diterbitkan setelah kemerdekaan Indonesia. Undang-undang pertambangan tersebut sekaligus mencabut berlakunya *Indonesische Mijnwet*, sehingga semenjak itu pula secara hukum *Indonesische Mijnwet* tidak berlaku lagi. Di dalam penjelasan UU No. 37 Prp Tahun 1960 dijelaskan, peraturan pertambangan yang berlaku yaitu *Indonesische Mijnwet*, tidak dapat dijadikan dasar untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia, karena demikian perlu diganti dengan suatu peraturan pertambangan baru.¹⁵

Hal-hal yang diatur di dalam peraturan pertambangan yang baru sebagai pengganti *Indonesische Mijnwet* itu tidak hanya harus selaras dengan cita-cita dasar Negara Republik Indonesia dan garis-garis besar dari haluan negara sebagaimana termaktub dalam Manifesto Politik Republik Indonesia. Namun, juga disesuaikan dengan perkembangan kepentingan nasional dalam pertambangan, yang secara mendalam harus ditinjau baik dari sudut politis dan ekonomis, maupun dari sudut sosial dan strategis. Adapun pokok-pokok persoalan yang dibahas di dalam UU No. 37 Prp Tahun 1960 ialah sebagai berikut:¹⁶

- 1) penguasaan bahan-bahan galian yang berada di dalam, di bawah dan di atas wilayah hukum pertambangan Indonesia;
- 2) pembagian bahan-bahan galian dalam beberapa golongan, yang didasarkan atas pentingnya bahan galian itu;

¹⁵ Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan

¹⁶ Ibid.

- 3) sifat dari perusahaan pertambangan, yang pada dasarnya harus dilakukan oleh negara, Perusahaan Negara Daerah atau usaha-usaha lainnya berdasarkan azas-azas kekeluargaan;
- 4) pengertian konsesi ditiadakan, sedangkan wewenang kuasa untuk melakukan usaha pertambangan diberikan berdasarkan kuasa pertambangan;
- 5) adanya peraturan peralihan untuk mencegah kekosongan (*vacuum*) dalam menghadapi pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini. Penjelasan pokok-pokok persoalan.

Mengenai semua bahan galian yang terkandung di dalam bumi dan wilayah hukum pertambangan Indonesia dinyatakan, bahwa bahan-bahan galian tersebut dikuasai oleh negara. Pernyataan ini adalah dasar, yang diletakkan dalam UU No. 37 Prp Tahun 1960, sehingga dengan pernyataan ini negara menguasai semua bahan-bahan galian dengan sepenuhnya untuk kepentingan negara serta kemakmuran rakyat, karena bahan-bahan galian tersebut adalah merupakan kekayaan nasional. Dengan pengertian baru yang disebut dataran *Continental* ("Kontinental *shelf*"), maka wilayah hukum pertambangan meliputi juga daerah di luar batas-batas perairan Indonesia. Pengertian perairan Indonesia ini pun adalah pengertian sesudah disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 4 tahun 1960, tentang Perairan Indonesia (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 22, Tambahan Lembaran Negara No. 1942).

Pembagian (gradasi) bahan-bahan galian dalam golongan strategis golongan vital dan golongan yang tidak termasuk dalam golongan strategis dan vital didasarkan atas sifat masing-masing bahan galian sendiri, diperlengkapi menurut

pendapat-pendapat baru mengenai hal ini, misalnya bahan-bahan galian yang radio-aktif dan lain-lain bahan galian yang vital pertahanan (strategis) dan pembangunan negara.

Karena sifatnya yang sangat khusus, maka UU No. 37 Prp Tahun 1960 dianggap sebagai peraturan pokok. Dalam pembuatan peraturan lanjutan, dasar-dasar termaksud dalam undang-undang ini harus diperhatikan dengan kemungkinan menambah atau menyimpang, berhubungan dengan hal-hal yang khusus mengenai bahan galian yang diatur dengan peraturan itu. Manakala ada bahan-bahan galian yang dianggap perlu diusahakan oleh negara sendiri, maka hal itu ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam mempergunakan kekayaan alam, dapat diambil cara-cara pengusahaannya seperti berikut:

- a) diusahakan oleh perusahaan negara;
- b) diusahakan dengan perusahaan-bersama oleh badan-badan negara dan/atau daerah;
- c) diusahakan oleh perusahaan daerah;
- d) diusahakan secara campuran oleh negara dan pihak swasta boleh campuran dengan perseorangan, asal kewarganegaraan Indonesia dan boleh pula dengan badan swasta yang pengurusnya adalah warga Negara Indonesia seuruhnya;
- e) diusahakan oleh pihak swasta, boleh oleh perseorangan asal berkewarganegaraan Indonesia atau oleh badan swasta yang seluruh pengurusnya berkewarganegaraan Indonesia, terutama yang mempunyai bentuk koperasi.

Pengertian Konsesi selama ini memberikan hak yang terlalu luas dan terlalu kuat bagi pemegang konsesi itu. Pengertian yang sedemikian itu tidak dapat dipertahankan lagi, sebab itu pengertian ini ditukar dengan kuasa pertambangan. Hal ini dapat diperbandingkan dengan perubahan-perubahan yang terdapat dalam Undang-undang Pokok Agraria (Undang-Undang No. 5 tahun 1960, Lembaran Negara tahun 1960 No. 104, Tambahan Lembaran-Negara No. 2043). Untuk mencegah terjadinya kekosongan dalam menghadapi pelaksanaan dari UU No 37 Prp Tahun 1960 ini, maka diadakan peraturan peralihan.

Dalam perjalanannya, UU No. 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan mengalami penyempurnaan yang disesuaikan dengan lahirnya UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Kemudian terbitlah UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan sebagai pengganti dari UU No. 37 Prp Tahun 1960 tersebut. Terjadinya pergantian peraturan dasar tentang pertambangan ini juga merupakan dampak dari bergantinya tampuk pimpinan Kepresidenan Republik Indonesia dari Soekarno kepada Soeharto. Hal ini ditandai melalui Surat Perintah Sebelas Maret (SUPERSEMAR) yang ditandatangani sendiri oleh Presiden Soekarno pada 11 Maret 1966.¹⁷

Pada era pimpinan Soekarno selaku Presiden Republik Indonesia, beliau dengan tegas pernah mengatakan: *“Alam ini bukanlah warisan nenek moyang kita, melainkan pinjaman dari anak cucu bangsa yang harus dijaga keberlanjutannya.”* Kalimat ini memang tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial-politik yang saat itu

¹⁷<http://nasional.kompas.com/read/2016/03/11/07070051/Supersemar.Surat.Sakti.Penuh.Misteri>, diakses pada tanggal 10 Juni 2017

tengah berlangsung, yakni spirit anti kolonialisme. Pandangan politik itu kemudian diturunkan dalam bentuk *policy* yang senafas dengannya. Oleh karena itu, tidaklah heran ketika UU No. 37 Prp Tahun 1960 cenderung berkiblat pada Manipol-USDEK yang mengandung nuansa anti modal besar dan anti modal asing. Manipol (Manifesto Politik) USDEK (Undang-Undang Dasar 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, Kepribadian Indonesia) adalah Garis Besar Haluan Negara era Demokrasi Terpimpin tersebut. Lewat Manipol-USDEK, seluruh unsur sumber daya pada era Soekarno dikerahkan untuk mendukung perjuangan revolusi.¹⁸

Dengan kenyataan arah politik yang menutup rapat masuknya modal besar dan modal asing dalam usaha pengelolaan sumber daya alam yang ada di Indonesia, maka bukan suatu yang mengherankan ketika tidak ditemukan satu pun instrumen hukum di dalam UU No. 37 Prp Tahun 1960 bagi masuknya penanam modal asing untuk melakukan suatu usaha pertambangan secara legal di Indonesia. Baru setelah terjadi pergeseran pimpinan Kepresidenan kepada Soeharto, arah kebijakan tertutup (*close policy*) itu berubah menjadi kebijakan terbuka (*open policy*).

Perubahan arah kebijakan pada era Soeharto sangat kental dengan nuansa serta spirit pembangunan ekonomi yang ketika itu menjadi kebutuhan mendesak. Disebut mendesak karena kondisi ekonomi Indonesia memang porak-poranda, terutama pada periode 1960-1965 yang diakibatkan dari kebijakan pemerintah yang lebih mengutamakan kepentingan politik. Akibat kepentingan politik itu hampir

¹⁸ Simon Felix Sembiring, *Jalan Baru untuk Tambang: Mengalirkan Berkah Bagi Anak Bangsa*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2009, Hlm. 29-30

seluruh potensi ekonomi diarahkan untuk membiayai proyek-proyek pemerintah. Proyek-proyek tersebut diantaranya mengembalikan wilayah Irian Barat, konfrontasi dengan Malaysia, serta mendanai proyek mercusuar lain seperti *Games of the New Emerging Force* (Ganefo), *Conference of the Emerging Force* (Conefo), dan pendirian pabrik baja dengan bantuan Rusia. Karenanya, menimbang situasi yang ada, menjadi masuk akal bila agenda utama Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto adalah memperbaiki kehidupan ekonomi yang ditempuh dengan dua jalur; yaitu bantuan luar negeri serta investasi modal asing.¹⁹

Tidak terlalu banyak perubahan yang dilakukan dalam UU No. 11 Tahun 1967 ini, bahkan pengertian Konsesi yang diatur di dalam *Indonesische Mijnwet* yang memberikan hak terlalu kuat bagi pemegang Konsesi tersebut. Kemudian pengertian yang demikian itu tidak dapat dipertahankan lagi dan oleh UU No. 37 Prp tahun 1960 pengertian itu telah dihapus dan ditukar dengan Kuasa Pertambangan. Pengertian Kuasa Pertambangan masih tetap dipertahankan dalam UU No. 11 Tahun 1967.²⁰

Perubahan signifikan yang dilakukan dalam UU No. 11 Tahun 1967 hanya terletak pada ketentuan tentang tata cara masuknya modal swasta besar dan modal asing besar dalam usaha pertambangan di Indonesia. Pelaksanaan pekerjaan usaha pertambangan melalui modal swasta dan modal asing tersebut dilakukan berdasarkan Perjanjian Karya atau Kontrak Karya (*Contract of Work*). Lebih lanjut,

¹⁹ Ibid., Hlm. 31-32

²⁰ Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 10 UU No. 11 Tahun 1967 tersebut, yang mengatakan:

- 1) Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara selaku pemegang Kuasa Pertambangan;
- 2) Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor tersebut Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri; dan
- 3) Perjanjian karya baru akan berlaku apabila telah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

Penambahan perihal ketentuan yang memberikan jalan bagi masuknya modal swasta dan modal asing dalam dunia usaha pertambangan di Indonesia dalam UU No. 11 Tahun 1967 ini merupakan dampak dari arah kebijakan politik pemerintah sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya. Kebijakan itu ditujukan sebagai langkah memperbaiki kondisi perekonomian negara yang sempat porak-poranda sebelum lahirnya UU No. 11 Tahun 1967 tersebut.

3. Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Pada akhir tahun 1990 terjadi gejolak politik dan ekonomi nasional yang dalam perjalanannya menggeser corak pemerintahan yang sebelumnya bersifat sentralistik ke arah otonomi daerah dengan ditandai berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Ketidakstabilan politik dan ekonomi nasional serta ketidakpastian pemberlakuan undang-undang pertambangan mineral dan batubara dengan corak pemerintah yang baru, dengan diadopsinya otonomi daerah, berakibat pada menurunnya angka investasi terhadap sektor pertambangan mineral dan batubara di Indonesia.²¹

Adrian Sutedi mengatakan hambatan utama investasi sektor pertambangan di Indonesia pasca reformasi tahun 1998 adalah; 1) rezim finansial yang tidak baik, tidak lagi kompetitif 2) peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan saling bertentangan, 3) ketidakpastian seputar otonomi daerah, serta 4) kurangnya perlindungan dan keamanan bagi aset yang dimiliki.²²

Dalam risalah sidang pembahasan rancangan undang-undang pertambangan pengganti UU No. 11 Tahun 1967, Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrasi yang disampaikan melalui juru bicaranya, Hilman Indra, mengatakan, “Fraksi kami menilai bahwa dalam perjalanan proses penambangan selama ini, tepatnya setelah undang-undang tentang otonomi daerah diterapkan banyak hal kesimpang-siuran. Ketidakepahaman tentang interpretasi atas otonomi daerah oleh daerah-daerah

²¹ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan...*, Op. Cit., Hlm. 104

²² Ibid.

serta semangat nasionalisme lokal yang tinggi di satu sisi sering kali menjadi batu sandungan pembangunan sektor pertambangan. Dalam hal ini perlu dipertegas lagi hubungan antara kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Semangat desentralisasi harus pula dicerminkan bukan hanya semata-mata dengan pembagian hasil tambang yang adil tapi mencakup kewenangan-kewenangan yang diatur dan didiskusikan bersama seperti mekanisme pemberian perizinan, penataan lingkungan, penggunaan tenaga kerja, pembagian royalti, dan lain-lain”.²³

Yusuf Fanie Andin Kasim dalam pandangan umum Fraksi Partai Bintang Reformasi mengatakan ada kesan monopoli lahan potensial yang terjadi sejak tahun 1967 hingga lahirnya undang-undang tentang otonomi daerah, maka perlu ditinjau kembali terkait; a) masalah kontrak kerja, b) PKB2B, dan c) kuasa pertambangan yang terkesan monopoli. Selain itu, kebijakan pertambangan yang merujuk pada UU No. 11 Tahun 1967 itu tidak sesuai dengan makna UUD NRI Tahun 1945, UU tentang otonomi daerah, dan UU tentang lingkungan hidup.²⁴

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera dalam pandangan umumnya terhadap rancangan undang-undang tentang pertambangan mineral dan batubara yang dibacakan oleh juru bicaranya, Wahyudin Munawir, mengatakan UU No. 11 Tahun 1967 tidak lagi akomodatif terhadap dunia yang terus berubah; baik itu dari tuntunan internal bangsa sendiri seperti demokratisasi dan desentralisasi atau pun tuntunan eksternal bangsa internasional seperti globalisasi dan Hak Asasi Manusia (HAM) yang terus meningkat dalam berbagai variasinya. Karena itu, UU No. 11

²³ Republik Indonesia, *Buku 2: Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2006. Hlm. 1181

²⁴ *Ibid.*, Hlm. 1193

Tahun 1967 sebagai peraturan pertambangan lama telah overleping sehingga tidak lagi mampu memenuhi tuntutan-tuntutan itu semua.²⁵

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera juga menjelaskan realita barang-barang tambang yang diekspor masih berupa bahan-bahan mentah yang seharusnya masih dapat diolah. Oleh karenanya, undang-undang yang baru haruslah ada kepastian arah kebijakan untuk memberdayakan barang-barang tambang tersebut sehingga menghasilkan nilai tambah yang tinggi. Hal lain yang ingin dicapai dari kebijakan perundang-undangan yang baru ini adalah bahwa bangsa ini harus memiliki kemampuan teknologi pengelolaan energi yang tinggi, sebab kebijakan seperti ini sesungguhnya akan mampu menghasilkan *multiyears effect* pada bangsa ini dimana fokusnya adalah adanya usaha pemberdayaan pada bangsa ini sehingga mereka dapat meraih kemakmuran seperti yang diharapkan.²⁶

Selain itu, Praktek UU No. 11 Tahun 1967 yang mempertahankan spirit pemberian legalitas usaha pertambangan dari UU No. 37 Prp Tahun 1960 sama saja dengan praktek dari *Indonesische Mijnwet* 1899. Kebijakan sistem Kuasa Pertambangan dalam UU No. 11 Tahun 1967 lebih mengarah kepada praktek Konsesi yang diatur dalam *Indonesische Mijnwet* 1899. Di samping itu, lemahnya sistem pemberian legalitas usaha pertambangan melalui Kuasa Pertambangan sehingga pada muaranya mengarah pada sistem Kontrak Kerja untuk swasta asing jelas bertentangan dengan spirit UUD NRI Tahun 1945 dan spirit lahirnya UU No. 37 Prp. Tahun 1960 atau pun UU No. 11 Tahun 1967. Dalam prakteknya, dengan

²⁵ Ibid., Hlm. 1179

²⁶ Ibid., Hlm. 1181

menjadi pelaku dalam Kontrak Kerja atau yang lebih dikenal dengan istilah Kontrak Karya, tidak menjadikan pemerintah Indonesia memiliki posisi tawar yang lebih tinggi atau sebanding, tapi justru berada pada posisi tawar yang sangat lemah ketika berhadapan dengan investor asing.²⁷

Perkembangan lebih lanjut, sebagaimana dimuat dalam penjelasan umum UU No. 4 Tahun 2009, disebutkan bahwa UU No. 11 Tahun 1967 yang materi muatannya bersifat sentralistik sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi sekarang dan tantangan di masa depan. Di samping itu, pembangunan pertambangan harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis, baik bersifat nasional maupun internasional. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batubara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat.

Untuk menghadapi tantangan lingkungan strategis dan menjawab sejumlah permasalahan tersebut, perlu disusun peraturan perundang-undangan baru di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali kegiatan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara. Undang-Undang baru itu ialah UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut:²⁸

²⁷ Nanik Trihastuti, *Ibid.*, Hlm. vi

²⁸ Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

- 1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendaayagunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha;
- 2) Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing;
- 3) Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan Pemerintah dan pemerintah daerah;
- 4) Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat Indonesia;
- 5) Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan; dan
- 6) Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

Guna memudahkan memahami perbandingan antara UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan UU No. 4 Tahun 2009

tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang baru, maka dapat diperhatikan dalam bentuk tabel berikut:²⁹

Tabel 2: Tabel perbandingan UU No. 37 Prp Tahun 1960, UU No. 11 Tahun 1967, dan UU No. 4 Tahun 2009

No	Materi	UU No. 37 Prp/1960	UU No. 11/1967	UU No. 4/2009
1	Judul	Pertambangan	Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan	Pertambangan Mineral dan Batubara
2	Prinsip Hak Penguasaan Negara	Penguasaan bahan galian diselenggarakan oleh negara (Ps. 2 (1))	Penguasaan bahan galian diselenggarakan oleh negara (Ps. 1)	Penguasaan minerba oleh negara, diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah (Ps. 4) Pemerintah dan DPR menetapkan kebijakan pengutamaan minerba bagi kepentingan nasional (Ps. 5)
3	Penggolongan/pengelompokan	Penggolongan bahan galian: a. strategis, b. vital, dan c. bukan golongan a dan b (Ps. 3 (1))	Penggolongan bahan galian; Strategis, Vital, dan Non-strategis, non-vital. (Ps. 3)	Pengelompokan usaha pertambangan: mineral dan batubara. Penggolongan tambang mineral; radioaktif, logam, bukan logam, dan batuan. (Ps. 34)

²⁹ <http://www.gultomlawconsultants.com/perbandingan-peraturan-pertambangan-yang-pernah-berlaku-di-indonesia/#>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017

4	Kewenangan pengelolaan	Usaha pertambangan hanya dapat dilakukan oleh perusahaan/ perseorangan yang telah diberikan Kuasa Pertambangan melalui Keputusan Menteri (Ps. 11)	Bahan galian strategis (gol. A) dan vital (gol. B) dilakukan oleh Menteri; Bahan galian non-strategis, non-vital (gol. C) oleh Pemerintah Daerah tingkat I/Provinsi. (Ps. 4)	21 kewenangan berada di tangan pusat; 14 kewenangan berada di tangan provinsi; dan 12 kewenangan berada di tangan kabupaten/kota. (Ps. 6-8)
5	Legalitas Usaha	Berupa Kuasa Pertambangan (Ps. 11)	Berupa; Kuasa Pertambangan, Kontrak Kerja, Surat Izin Perambangan Daerah, dan Surat Izin Pertambangan Rakyat. (Ps. 10-15)	Berupa; Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). (Ps. 35)
6	Tahapan Usaha	Enam tahapan, berkonsekuensi pada adanya 6 jenis pertambangan: <ul style="list-style-type: none"> • Penyelidikan umum; • Eksplorasi; • Eksploitasi; • Pengolahan dan pemurnian; • Pengangkutan; • Penjualan. (Ps. 10)	Enam tahapan, berkonsekuensi pada adanya 6 jenis pertambangan: <ul style="list-style-type: none"> • Penyelidikan umum; • Eksplorasi; • Eksploitasi; • Pengolahan dan pemurnian; • Pengangkutan; • Penjualan. (Ps. 14)	Dua tahapan, berkonsekuensi pada adanya 2 tingkat perizinan, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> • Eksplorasi, yang meliputi; penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan. • Operasi Produksi, yang meliputi; konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan, penjualan. (Ps. 36)

7	Klasifikasi investor dan jenis legalitas izin usaha	Tidak mengenal istilah investor	Investor domestik (PMDN), berupa; KP, SIPD, PKP2B. Investor asing (PMA), berupa; KK dan PKP2B.	IUP bagi badan usaha (PMA/PMDN), koperasi, perorangan. IPR bagi penduduk atau koperasi lokal. IUPK bagi badan usaha berbadan hukum Indonesia, baik BUMN/ BUMD/ badan usaha swasta
8	Pembinaan dan pengawasan	Terpusat di tangan pemerintah	Terpusat di tangan pemerintah	Dilakukan oleh pusat, provinsi, kabupaten/kota. (Ps. 139-142)

Melalui UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara baru ini, diadopsi sistem pemberian legalitas usaha pertambangan yang baru yaitu perizinan yang dikenalkan dengan istilah Izin Usaha Pertambangan, Izin Usaha Pertambangan Khusus dan Izin Pertambangan Rakyat. Dalam undang-undang baru ini tidak lagi dikenal adanya Kuasa Pertambangan dan Kontrak Kerja bagi badan usaha atau perorangan yang hendak melakukan usaha pertambangan. Dengan demikian, hadirnya UU No. 4 Tahun 2009 diharapkan mampu memberikan harapan baru terhadap pengusahaan pertambangan nasional.

B. Implikasi Yuridis Pergeseran Kuasa Pertambangan ke Perizinan

Setelah diberlakukannya UU No. 4 Tahun 2009, maka sesuai dengan ketentuan penutupnya UU No. 11 Tahun 1967 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Tidak ada suatu perubahan tanpa konsekuensi yang harus diterima, begitu juga halnya dengan perubahan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan

Pokok Pertambangan ke UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang menggeser praktik Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya menjadi Perizinan.

Tidak semua ketentuan yang ada pada UU No. 11 Tahun 1967 dicabut dan langsung dinyatakan tidak berlaku. Dalam ketentuan peralihan Pasal 169 huruf a UU No. 4 Tahun 2009 dinyatakan bahwa Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) masih berlaku sampai jangka waktu berakhirnya kontrak atau perjanjian. Hal ini dikarenakan Kontrak Karya dan PKP2B merupakan suatu kontrak yang sah dan harus dihormati oleh pihak-pihak yang membuat. Terhadap kontrak yang pernah dibuat sebelum lahirnya UU No. 4 Tahun 2009 itu diterapkan prinsip *pacta sunt servanda* atau dalam bahasa lain disebut juga sebagai prinsip *the sanctity of contract* (kesakralan kontrak). Artinya, kontrak yang telah ada sebelumnya harus dihormati sebagai suatu hukum yang sah dan berlaku, meskipun hukum yang menjadi dasarnya sudah berubah.³⁰

Keberadaan Kontrak Karya dan PKP2B yang dibuat sebelum lahirnya UU No. 4 Tahun 2009 tidak menimbulkan persoalan hukum yang terlalu rumit. Hal ini dikarenakan telah terdapat kepastian hukum terhadap keberadaan Kontrak Karya dan PKP2B itu yang diatur dalam ketentuan peralihan. Namun, terdapat beberapa permasalahan hukum yang kemudian timbul pasca lahirnya undang-undang pertambangan baru ini, yaitu mengenai; Pertama, Status Hukum Kuasa Pertambangan, Kedua, Kontradiktif Pasal 169 huruf a dan b, Ketiga, Divestasi

³⁰ <http://rumahkeadilan.co.id/index.php/2015/11/11/mengenal-prinsip-pacta-sunt-servanda-dalam-perjanjian-2/>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017

saham, Keempat, Kewenangan pemberian legalitas izin pertambangan, dan Kelima, implikasi hukum perubahan Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya menjadi Izin.

1. Status Hukum Kuasa Pertambangan

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pasca lahirnya UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Keberadaan Kontrak Karya dan PKP2B tidak menimbulkan persolan hukum. Hal ini dikarenakan status Kontrak Karya dan PKP2B diatur secara eksplisit dalam Ketentuan Peralihan Pasal 169 huruf a UU No. 4 Tahun 2009 yang bunyinya, “Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.” Akan tetapi, UU No. 4 Tahun 2009 tersebut tidak mengatur hal yang berkaitan dengan Kuasa Pertambangan.

Ketiadaan pengaturan mengenai Kuasa Pertambangan yang sebelumnya diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 itu kemudian menimbulkan suatu permasalahan tersendiri mengenai status hukum dari Kuasa Pertambangan tersebut. Padahal, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi (Ditjen Minerbapabum), hingga awal diterbitkannya UU No. 4 Tahun 2009 yakni pada Februari tahun 2010 tercatat masih terdapat 8.020 perusahaan yang beroperasi menggunakan Kuasa Pertambangan ketika itu.³¹

³¹ <http://finance.detik.com/ekonomi-bisnis/1319522/kuasa-pertambangan-harus-selesaikan-izin-usaha-di-april-2010/>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017

Undang-undang pada dasarnya bersifat umum karena mengikat setiap orang dan merupakan produk lembaga legislatif. Umumnya, undang-undang terdiri dari dua bagian, yaitu konsederans atau pertimbangan yang berisi pertimbangan-pertimbangan mengapa undang-undang itu dibuat, dan diktum atau amar. Di dalam amar terdapat isi dari undang-undang yaitu yang sering disebut pasal-pasal.³²

Selain dua bagian tersebut ada bagian lain yang juga penting keberadaannya, yaitu ketentuan peralihan. Ketentuan peralihan mempunyai fungsi penting, yaitu untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) karena ada kemungkinannya suatu undang-undang baru tidak mengatur semua hal atau peristiwa yang diatur oleh undang-undang yang lama. Kalau terjadi suatu peristiwa yang diatur dalam undang-undang yang lama tetapi tidak diatur dalam undang-undang yang baru maka disinilah peranan ketentuan peralihan. Biasanya bunyi dari ketentuan peralihan yaitu: “*apabila tidak ada ketentuannya, maka berlakukan peraturan yang lama*”.³³

Akan tetapi, UU No. 4 Tahun 2009 sebagai peraturan pertambangan pengganti atas UU No. 11 Tahun 1967 tidak lagi mengatur tentang Kuasa Pertambangan yang diatur dalam undang-undang sebelumnya. Di sisi lain, pada ketentuan peralihan UU No. 4 Tahun 2009 juga tidak dimuat aturan yang menjelaskan status hukum bagi Kuasa Pertambangan. Oleh karena itu,

³² Frisca Cristi, “Akibat Hukum Kewajiban Berbahasa Indonesia Berdasarkan Pasal 31 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2009 Terhadap *Production Sharing Contract* (PSC) di Bidang Perminyakan di Indonesia”, Tesis Pada Program Magister Kenotariatan, Universitas Indonesia, Depok, 2010, Hlm. 13

³³ Ibid.

diperlukan suatu payung hukum bagi perusahaan yang masih berpegang pada Kuasa Pertambangan dalam melakukan usaha pertambangan pasca lahirnya undang-undang pertambangan tersebut.

2. Kontradiktif Pasal 169 huruf a dan b

Di dalam Pasal 169 huruf a UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang disebutkan bahwa Kontrak Karya dan PKP2B yang telah ada sebelum berlakunya ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian. Ketentuan itu kemudian tampak kontradiktif dengan bunyi huruf b yang mengatakan ketentuan yang tercantum dalam pasal Kontrak Karya dan PKP2B sebagaimana dimaksud pada huruf a disesuaikan selambat-lambatnya 1 tahun sejak undang-undang tentang pertambangan mineral dan batubara yang baru diundangkan.

Dengan adanya ketentuan Pasal 169 huruf a ini, sebagaimana dibahas sebelumnya, maka terhadap kontrak yang pernah dibuat sebelum lahirnya UU No. 4 Tahun 2009 diterapkan prinsip *pacta sun servanda* atau dalam bahasa lain disebut juga sebagai prinsip *the sanctity of contract* (kesakralan kontrak). Artinya, kontrak yang telah ada sebelumnya harus dihormati sebagai suatu hukum yang sah dan berlaku, meskipun hukum yang menjadi dasarnya sudah berubah.

Hanya saja, ketentuan huruf b pasal 169 kemudian secara eksplisit menentang prinsip *pacta sun servanda* yang diatur dalam huruf a sebelumnya. Sehingga terhadap kontrak yang pernah lahir sebelum UU No. 4 Tahun 2009

harus sudah berganti dengan izin dalam waktu yang telah ditetapkan oleh undang-undang, meskipun kontrak tersebut belum berakhir.

Mengenai pertentangan antara ketentuan Pasal 169 huruf a dan huruf b itu, menurut Hikmahanto Juwana, kontradiktif ketentuan huruf a dan huruf b dalam Pasal 169 UU No. 4 Tahun 2009 bukan merupakan hal yang aneh mengingat berdasarkan Pasal 1338 KUH Perdata ditentukan bahwa perjanjian tidak boleh bertentangan dengan hukum, kesusilaan, dan kepatutan. Apabila bertentangan akan mengakibatkan batalnya perjanjian demi hukum. Oleh karenanya, harus dilakukan negosiasi ulang antara pemerintah Indonesia dengan investor asing terhadap Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya, dan PKP2B yang bertentangan dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.³⁴

3. Divestasi Saham

Di dalam Pasal 112 ayat (1) UU No 4 Tahun 2009 diatur bahwa Setelah 5 tahun berproduksi, badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi³⁵ saham pada Pemerintah, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional. Norma atau pasal ini merupakan kebijakan baru yang belum pernah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya.

³⁴ Ismail Saleh, dkk., "Implikasi Keberadaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Bagi Sektor Pertambangan Batubara", dalam <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=256645&val=5870&title=IMPLIKASI%20KEBERADAAN%20UNDANG-UNDANG%20NOMOR%204%20TAHUN%202009%20BAGI%20%20SEKTOR%20PERTAMBANGAN%20BATUBAR> A, diakses pada tanggal 30 Maret 2017

³⁵ Pengertian divestasi menurut Ahmad Antoni K. Muda ialah sebagai sebuah proses atau pelepasan investasi seperti pelepasan saham oleh pemilik saham lama, tindakan penarikan kembali pernyataan modal yang dilakukan perusahaan model ventura dari pasangan usahanya. Dalam Ahmad Antoni K. Muda, *Kamus Lengkap Ekonomi*, Gita Media Press, Jakarta, 2003, Hlm. 117

Secara defenisi, istilah divestasi merupakan akronim kata dari Bahasa Inggris *divesment*. Sally Wehmeier, sebagaimana dikutip oleh Salim HS, mengemukakan defenisi divestasi sebagai “*the act of selling the shares you have bought in company or taking money away from where you have invested*” (tindakan penjualan saham yang dimiliki perusahaan atau cara memperoleh uang dari investasi yang dimiliki seseorang). Ahli lain yang mendefenisikan divestasi ini yaitu Miriam Flickinger, ia mengatakan “*as a firm’s decision to dispose of a significant portion of its assets, can increase the strength of a firm by changing its asset structure and its resource allocation patterns*” (keputusan perusahaan dalam rangka meningkatkan nilai penting aset yang dimiliki perusahaan dengan tujuan agar dapat meningkatkan kekuatan perusahaan dalam mengubah struktur aset dan pengalokasian sumber daya).³⁶

Salim HS juga mengutip Pasal 1 angka 13 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 183/PMK.05/2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Divestasi terhadap Investasi Pemerintah, divestasi diartikan sebagai penjualan surat berharga dan/atau kepemilikan pemerintah baik sebagian atau keseluruhan kepada pihak lain. Artinya, dalam defenisi ini divestasi dikonstruksikan sebagai jual beli yang subyeknya adalah pemerintah dan pihak lainnya; yakni orang atau badan hukum.³⁷

³⁶ Salim HS, *Hukum Divestasi di Indonesia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2010, Hlm. 3

³⁷ Ibid.

Lebih jauh lagi, Salim HS mengatakan bahwa pada dasarnya divestasi ini tidak hanya dilakukan oleh pemerintah semata-mata, tapi juga dilakukan oleh badan hukum, terutama oleh badan hukum asing yang menanamkan investasinya di bidang pertambangan. Divestasi itu tidak hanya dilakukan dalam bentuk jual beli, tetapi juga dapat dilakukan dalam bentuk hibah dan testament. Berdasarkan hal tersebut kemudian beliau mendefinisikan divestasi sebagai pengalihan aset atau saham yang dimiliki oleh pemerintah dan/atau investor asing kepada pihak lainnya, dan pihak yang terakhir ini berkewajiban untuk memenuhi prestasinya sesuai dengan yang telah disepakatinya. Subjek divestasi dalam definisi ini adalah pemerintah dan investor asing. Sedangkan obyeknya meliputi aset atau saham.³⁸

Ketentuan mengenai divestasi saham ini bukanlah hal yang hanya terjadi di Indonesia saja. Malaysia juga pernah menerapkan aturan tentang divestasi saham yang mewajibkan agar perusahaan-perusahaan *join venture* yang telah disetujui sebelum 1 Januari tahun 1972 untuk mengajukan rencana mereka agar penyertaan nasional menjadi 70 persen menjelang tahun 1990, termasuk di dalamnya pemilikan sebesar 30 persen oleh pribumi Malaysia.³⁹

Philipina juga pernah mengatur tentang penyertaan (divestasi) asing ini, dimana 100 persen saham boleh dimiliki oleh pihak asing dalam hal pemodal lokal tidak cukup tersedia. Namun, perusahaan-perusahaan tersebut diwajibkan

³⁸ Ibid., Hlm. 4

³⁹ Imam Dermawan, "Kewajiban Divestasi Pada Penanaman Modal Asing di Bidang Pertambangan Umum (Studi Kasus Perjanjian Kontrak Karya Antara PT. Newmont Nusa Tenggara Dengan Pemerintah Indonesia)", Skripsi Pada Program Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2009, Hlm. 17

untuk memindahkan saham-sahamnya sehingga saham mayoritas Philipina menjadi 60 persen dalam waktu 30 atau 40 tahun ketika 70 persen dari rencana produksi telah tercapai. Selain itu, di negara-negara di luar Asia Tenggara praktik divestasi saham sudah sering terjadi, seperti misalkan di negara Benua Amerika; Peru, Venezuela, hingga Kanada.⁴⁰

Akan tetapi, kehadiran norma yang mengatur tentang divestasi saham dalam peraturan perundangan-undangan pertambangan Indonesia ini tentunya akan menimbulkan polemik dalam dunia investasi pertambangan nasional. Polemik itu bukan hanya kaitannya dengan para investor asing, tapi juga dalam hal tarik-menarik kepentingan antara pusat, daerah, dan juga swasta nasional pada saat divestasi saham itu dilakukan. Karena itu, harus ada ketentuan lebih lanjut yang mengatur tentang pelaksanaan divestasi saham secara *fair* dan transparan.

4. Kewenangan Pemberian Legalitas Izin Pertambangan

Pergeseran paradigma dalam sistem pemerintahan Indonesia dari sentralisasi ke desentralisasi berdampak pula terhadap perubahan manajemen pembangunan nasional Indonesia. Praktek jalannya roda pemerintahan hari ini telah dilimpahkan kepada masing-masing daerah melalui apa yang dinamakan dengan otonomi daerah. Desentralisasi, sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah mengalami beberapa kali perubahan dengan perubahan terakhir yakni UU No. 23 Tahun 2014 tentang

⁴⁰ Herman Radjagukguk, dalam Ibid.

Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244), berarti bahwa penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom berdasarkan Asas Otonomi.⁴¹ Dengan demikian, sederhananya otonomi daerah dapat diartikan sebagai suatu konsep yang menekankan pada aspek kemandirian daerah untuk mengatur dan merumuskan rumah tangganya sendiri.

Terjadinya pergeseran paradigma yang sebelumnya bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi berdampak pada tarik-menarik kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal penerbitan IUP. Dengan adanya kewenangan pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Daerah Provinsi, selaku daerah otonom dalam mengurus dan menjalankan roda pemerintahan dengan sendirinya, maka begitu sulit untuk melakukan pengawasan secara komprehensif dan sistematis dari lembaga-lembaga Pemerintah terhadap berjalannya tugas, fungsi, dan wewenang yang begitu absolut dari Pemerintah Daerah tersebut. Dampaknya, tidak dapat dipungkiri bahwa peluang untuk melakukan tindakan-tindakan korup oleh pejabat yang berwenang di daerah sangatlah besar.

Setelah lebih dari 7 tahun UU No. 4 Tahun 2009 diberlakukan, dan setelah lebih dari 2 tahun UU No. 23 Tahun 2014 diberlakukan, Koordinator Tim Sumber Daya Alam Direktorat Litbang KPK mengungkapkan per Juni 2016 terdapat 1.222 IUP yang dicabut karena tidak memenuhi syarat. Artinya, IUP

⁴¹ Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

tersebut legal di atas kertas tapi tidak *legitimate* di lapangan karena proses perolehannya yang tidak *clean and clear*.⁴²

Kekuasaan yang begitu besar diberikan kepada pemerintah daerah dalam memberikan legalitas izin sumber daya alam, khususnya sektor pertambangan, dapat berujung pada penyalahgunaan wewenang dan kepercayaan untuk kepentingan pribadi pejabat publik; baik politisi atau pun pegawai negeri untuk memperkaya diri sendiri secara tidak pantas dan melanggar hukum. Hal ini terjadi karena, sebagaimana dijelaskan oleh Robert Klitgaard dalam sebuah proposisi matematis berikut:⁴³

$$C=M+D-A$$

Corruption = Monopoly Power + Discretion by Official - Accountability

Proposisi matematis di atas mengandung arti korupsi terjadi dimana terdapat monopoli terhadap kekuasaan dan diskresi (kewenangan bebas untuk berbuat suatu kebijakan), tetapi dalam kondisi tidak adanya akuntabilitas. Inilah kasus yang masih cenderung terjadi dalam hal pemberian legalitas izin oleh Pemerintah Daerah, dimana kewenangan besar yang dimiliki Pemerintah Daerah diiringi minimnya pengawasan yang sistematis dan komprehensif dari Pemerintah, sehingga akuntabilitas dari pelaksanaan pemberian izin menjadi kabur. Karena itu, tentunya harus menjadi renungan bersama bagi pemerintah untuk menentukan formulasi yang baik dalam hal kewenangan pemberian izin tersebut.

⁴² <http://eksplorasi.id/kpk-sebanyak-1-222-izin-tambang-sudah-dicabut-dan-tidak-diperpanjang/>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017

⁴³ Robert Klitgaard, dikutip dari Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Cet. Ke-2, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2015, Hlm. 5

5. Implikasi Hukum Perubahan Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya Menjadi Izin

Dengan terbitnya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang mencabut berlakunya UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, maka UU No. 4 Tahun 2009 itulah yang kemudian menjadi sumber hukum dasar atau utama dalam setiap pengambilan kebijakan pertambangan di Indonesia. Segala ketentuan yang diatur di dalam UU No. 4 Tahun 2009 maka itulah yang harus dijalankan. Hal ini sejalan dengan asas legalitas dari suatu peraturan perundang-undangan.

Di dalam UU No. 4 Tahun 2009 tidak lagi dikenal adanya sistem pemberian legalitas usaha pertambangan melalui Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya, tapi kesemua itu telah dileburkan menjadi satu yakni melalui Izin. Dengan demikian, maka setiap usaha pertambangan yang dilakukan pasca lahirnya undang-undang ini haruslah melalui suatu mekanisme hukum yang dikenal dengan izin. Perubahan yang terjadi itu tentu saja memiliki dampak atau implikasi hukum dalam tatanan praktek.

Lebih lanjut, untuk memahami gambaran implikasi hukum dari perubahan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan menjadi UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dapat dilihat dalam tabel berikut:⁴⁴

⁴⁴ <http://www.gultomlawconsultants.com/perbandingan-peraturan-pertambangan-yang-pernah-berlaku-di-indonesia/#>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017

Tabel 3: Implikasi Hukum Perubahan undang-undang pertambangan

Subyek	Perizinan	KP/KK
Hubungan hukum	Bersifat publik, instrumen hukum administrasi negara	Bersifat perdata
Penerapan hukum	Oleh pemerintah	Oleh kedua pihak
Pilihan hukum	Tidak berlaku pilihan hukum	Berlaku pilihan hukum
Akibat hukum	Sepihak	Kesepakatan kedua pihak
Penyelesaian sengketa	Peradilan Tata Usaha Negara	Arbitrase
Kepastian hukum	Lebih terjamin	Kesepakatan kedua pihak
Hak dan kewajiban	Hak/kewajiban pemerintah lebih besar	Hak/kewajiban relatif setara antar pihak
Sumber hukum	Peraturan perundang-undangan	Kontrak/perjanjian itu sendiri

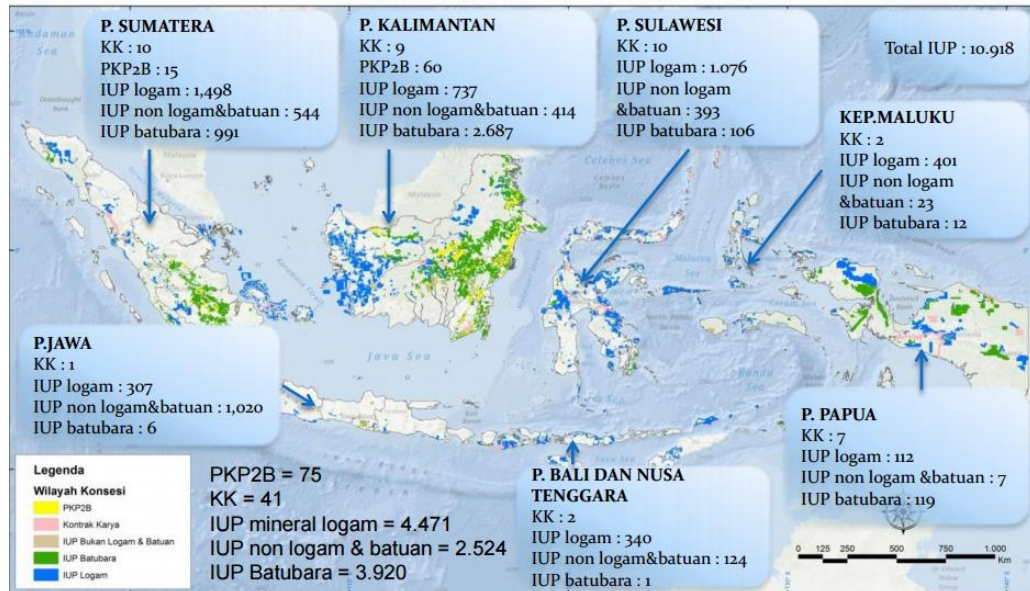
Dari tabel di atas, maka dapat dilihat bahwa terdapat perubahan yang signifikan dengan diterapkannya sistem izin sebagai satu-satunya jalan bagi setiap orang atau badan hukum; baik itu lokal atau pun asing dalam melakukan usaha pertambangan.

Pasca terjadinya pergeseran pengaturan dari kuasa pertambangan/kontrak karya ke perizinan, Direktur Jenderal Mineral dan Batubara pada tahun 2014 menyebutkan bahwa 2014 terdapat data yang menerangkan bahwa total PKP2B mencapai 75, Kontrak Karya berjumlah 41, IUP mineral Logam berjumlah 4.471, IUP non logam dan batuan berjumlah 2.524, dan IUP batubara berjumlah 3.920. Lebih rincinya dapat dilihat dalam bentuk gambar berikut ini:⁴⁵

45

<https://www.minerba.esdm.go.id/library/content/file/28935-%20Tindak%20Lanjut%20Penyelesaian%20Penataan%20IUP/cb06194b232920d9e14a0217c40b5cee2014-02-05-14-56-04.pdf>, diakses pada tanggal 10 Juni 2017

Gambar 8: Kondisi Perizinan Pertambangan di Indonesia Pada Tahun 2014



Sumber: Ditjen Minerba, Februari 2014

Gambar di atas menunjukkan dengan berlakunya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ini membawa dampak yang begitu signifikan dalam praktek tata perizinan pertambangan di Indonesia. Artinya, terdapat kemudahan bagi setiap orang atau badan hukum untuk mendapatkan legalitas dalam upaya melakukan usaha pertambangan di Indonesia melalui prosedur izin tersebut. Hal ini terjadi akibat berlakunya pemberian izin satu pintu melalui Pemerintah Daerah sehingga orang atau badan hukum tidak perlu lagi berbelit-belit untuk urusan pengurusan izin usaha pertambangan yang diinginkan. Hanya saja, kecenderungan akan terjadinya penyelewengan dari orang atau badan hukum beserta pejabat publik yang berkepentingan untuk memperkaya diri sendiri harus menjadi perhatian juga bagi Pemerintah dalam memberikan kewenangan pemberian legalitas izin melalui satu pintu yang ada pada Pemerintah Daerah.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari latar belakang, pembahasan, dan hasil penelitian di atas maka dapat diperoleh kesimpulan yang uraiannya sebagai berikut:

1. Latar Belakang Pergeseran Kuasa Pertambangan ke Perizinan

Latar belakang yang mengakibatkan terjadinya pergeseran Kuasa Pertambangan ke Perizinan atau penyebab bergantinya UU No. 11 Tahun 1967 menjadi UU No. 4 Tahun 2009 tidak lepas dari; Pertama, peran dan peluang sektor pertambangan mineral dan batubara yang begitu besar dan menjanjikan sebagai penyuplai pembangunan nasional. Hal ini dikarenakan banyaknya sumber daya pertambangan yang terkandung di dalam dasar bumi Indonesia. Kedua, dikarenakan perkembangan dinamika politik, ekonomi dan lingkungan hidup; baik di level nasional atau pun internasional yang menuntut peraturan pertambangan yang lama segera menyesuaikan diri dengan perkembangan dinamika tersebut. Dan Ketiga, sebagai upaya pemerintah dalam merumuskan format pemberian legalitas izin pertambangan yang ideal, dengan cara demikian diharapkan sektor pertambangan di Indonesia mampu mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat secara berkelanjutan.

2. Implikasi Yuridis Pergeseran Kuasa Pertambangan ke Perizinan

Karena adanya perubahan norma atau aturan, maka sudah pasti akan memiliki dampak hukum juga akibat perubahan tersebut. Ada pun implikasi yuridis yang timbul pasca perubahan aturan pertambangan lama dengan aturan pertambangan baru dengan disahkannya UU No. 4 Tahun 2009, diantaranya: Pertama, Status hukum kuasa pertambangan yang sebelumnya diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967, tapi tidak dijelaskan di dalam UU No. 4 Tahun 2009. Akibatnya, terjadi ketidakpastian hukum terhadap Kuasa Pertambangan yang masih berlaku ketika itu. Kedua, Adanya kontradiktif atau pertentangan aturan antara ketentuan Pasal 169 huruf a dan huruf b di dalam UU No. 4 Tahun 2009, yang lagi-lagi mengakibatkan munculnya ketidakpastian hukum, meski pun secara teoritis hal ini kemudian dapat ditemukan alternatif solusinya. Ketiga, keharusan divestasi saham bagi pemodal asing yang menghendaki adanya regulasi yang jelas dan pengawasan secara sistematis dan akuntabel dari pemerintah. Keempat, tarik ulur kepentingan pusat dan daerah dalam hal kewenangan pemberian izin usaha pertambangan. Hal ini kemudian membuka peluang yang besar bagi pihak-pihak berkepentingan di pemerintahan pusat atau pun daerah untuk melakukan tindakan-tindakan yang dapat merugikan kepentingan hajat orang banyak atau negara. Dan Kelima, dampak dari perubahan sistem Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya menjadi Izin yang mencakup; subjek yang berwenang memberikan izin, hubungan hukum, penerapan hukum, status pilihan hukum, akibat hukum, penyelesaian sengketa, hingga sumber hukum yang digunakan dalam melakukan suatu usaha pertambangan. Perubahan paling substansial yang perlu dipahami ialah bahwa undang-undang pertambangan

yang lama bersifat hukum perdata, sedangkan undang-undang pertambangan yang baru bersifat hukum publik.

B. Saran

Dari kesimpulan di atas, maka saran yang dapat diajukan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagi pemerintah, agar segera melakukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan tentang pertambangan yang berlaku sekarang, dalam hal ini yang dimaksud ialah UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dengan memuat aturan yang jelas dan tegas tanpa adanya ketidakpastian hukum seperti yang ditemukan dalam penelitian ini;
2. Bagi pengusaha pertambangan atau investor, agar hendaknya mematuhi segala aturan yang berlaku terkait pertambangan di Indonesia dan berkontribusi dalam membangun serta mengembangkan republik ini agar terwujudnya kesejahteraan masyarakat Indonesia secara berkelanjutan.
3. Bagi akademisi, agar senantiasa melakukan kajian dan penelitian dalam upaya menemukan serta memberikan alternatif solusi kepada pemerintah dalam memformulasikan sistem pemberian legalitas usaha pertambangan yang ideal.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Cet. ke-1, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Abu Dawud Sulaiman, *Sunan Abi Dawud*, Edisi M.F. Muhammad Muhyi al-Din, Dar al-Fikr, Damaskus, [Tanpa Tahun].
- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Cet. Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- , *Hukum Pertambangan*, Cet. Ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Ahmad Antoni K. Muda, *Kamus Lengkap Ekonomi*, Gita Media Press, Jakarta, 2003.
- Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara: Dalam Privatisasi BUMN*, Edisi 1, Cet. Ke-1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2015.
- Burhan Asshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. Ke-4, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Jilid I*, Cet. Ke-12, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.
- Dhaniswara K. Harjono, *Hukum Penanaman Modal*, Edisi 1, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cet. Ke-10, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, 1983.
- Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Cet, Ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Cet. Ke-2, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2015.

- Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi 1, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Cet. Ke-1, Nuansa, Bandung, 2008.
- L.J. van Apeldoorn, *Inleiding tot de Studie van Het Nederlandse*, diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. Ke-25, PT. Pradnya Paramita, 1993.
- Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, diterjemahkan oleh M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Cet. Ke-5, Nusa Media, Bandung, 2013.
- Lexi J. Moloeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1990.
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2000.
- Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survey*, Liberty, Yogyakarta, 1985.
- Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Cet. Ke-1, Citra Media, Yogyakarta, 2007.
- Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, Cet. Ke-2, Litera, Yogyakarta, 2013.
- Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Cet. Ke-1, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2010.
- Nanik Trihastuti, *Hukum Kontrak Karya: Pola Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Indonesia*, Cet. Ke-1, Setara Press, Malang, 2013.
- Otong Rosadi, *Quo Vadis Hukum, Ekologi dan Keadilan Sosial*, Cet. Ke-1, Thafa Media, Yogyakarta, 2012.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006.
- Philippus M. Hadjon (Penyunting), *Pengantar Hukum Perizinan*, Cet. Ke-1, Yuridika, 1993.

- Philipus M. Hadjon, et. al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. Ke-10, Gadjah Mada University Press, 2008.
- Prajudi Atmosoedirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur, 1981.
- Rachmat Trijono, *Hak Menguasai Negara dalam Bidang Pertanahan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2015.
- Republik Indonesia, *Buku 2: Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cet. Ke-10, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- S.F. Marbun (Penyunting), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cet. Ke-1, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- _____, *Hukum Administrasi Negara I*, Cet. Ke-1, FH UII Press, Yogyakarta, 2012.
- S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cet. Ke-5, Liberty, Yogyakarta, 2009.
- Salim HS, *Hukum Divestasi di Indonesia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2010.
- _____, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Edisi 1, Cet. Ke-7, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- _____, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Cet. Ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. Ke-5, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Simon Felix Sembiring, *Jalan Baru untuk Tambang: Mengalirkan Berkah Bagi Anak Bangsa*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2009.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. Ke-3, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.
- Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009*, Cet. Ke-1, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015.

Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembinaan*, Cet. Ke-1, PT. Grasindo, Jakarta, 2009.

Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Cet. Ke-9, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.

Zaini Dahlan, *al-Qur'an dan terjemahannya*, Edisi 2, Cet. Ke-10, UII Press, Yogyakarta, 2013.

B. Jurnal, Skripsi, dan Tesis

Anwar Habibi Siregar, “Pengelolaan Barang Tambang Perspektif Hukum Islam dan Undang-Undang Minerba”, Skripsi pada Program Sarjana Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2013.

Frisca Cristi, “Akibat Hukum Kewajiban Berbahasa Indonesia Berdasarkan Pasal 31 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2009 Terhadap *Production Sharing Contract* (PSC) di Bidang Perminyakan di Indonesia”, Tesis Pada Program Magister Kenotariatan, Universitas Indonesia, Depok, 2010.

Imam Dermawan, “Kewajiban Divestasi Pada Penanaman Modal Asing di Bidang Pertambangan Umum (Studi Kasus Perjanjian Kontrak Karya Antara PT. Newmont Nusa Tenggara Dengan Pemerintah Indonesia)”, Skripsi Pada Program Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2009.

Mumin Zakie, “Pelaksanaan Kuasa Pertambangan Kaitannya Dengan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria di Kabupaten Lampung Tengah Provinsi Lampung”, Tesis Magister pada Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 1997.

Price Waterhouse Cooper, *Mining in Indonesia: Investment and Taxation Guide*, 8th Edition, Mei 2016.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tatakerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah.

D. Putusan dan Fatwa

Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 36/PUU-X/2012.

Fatwa Majelis Ulama Indonesia, Nomor 22 Tahun 2011.

E. Data Elektronik

<http://daerah.sindonews.com/read/884659/29/5-penjajah-asing-yang-menjarah-kekayaan-indonesia-1405804070>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016.

<https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1126>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016.

<http://bps.go.id/brs/view/1158>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016.

<https://www.bps.go.id/brs/view/id/1229>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016.

<http://sp2010.bps.go.id/>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016.

<http://ekbis.sindonews.com/read/1156480/33/utang-luar-negeri-naik-jadi-rp4-261-triliun-1479471321>, diakses pada tanggal 9 Desember 2016.

<http://www.gultomlawconsultants.com/perbandingan-peraturan-pertambangan-yang-pernah-berlaku-di-indonesia/#>, diakses pada tanggal 20 Desember 2016.

<http://www.berdikarionline.com/kontradiksi-dalam-uu-mineral-dan-batubara/>, diakses pada tanggal 21 Desember 2016.

<http://prokum.esdm.go.id/Lain-lain/Lakip/Lakip%20KESDM%20Tahun%202011.pdf>, diakses pada tanggal 2 April 2017.

http://www.babelprov.go.id/sites/default/files/dokumen/bank_data/BAB%20IV%20RENSTRA%20DISTAMBEN%202012_2017.pdf, diakses pada tanggal 2 April 2017.

<http://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/batu-bara/item236?>, diakses pada tanggal 28 Maret 2017.

<http://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/emas/item167?>, diakses pada tanggal 28 Maret 2017.

<http://www.gultomlawconsultants.com/perbandingan-peraturan-pertambangan-yang-pernah-berlaku-diindonesia/#>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017.

<http://rumahkeadilan.co.id/index.php/2015/11/11/mengenal-prinsip-pacta-sunt-servandadalam-perjanjian-2/>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017.

<http://finance.detik.com/ekonomi-bisnis/1319522/kuasa-pertambangan-harus-selesaikan-izin-usaha-di-april-2010/>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017.

<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=256645&val=5870&title=IMPLIKASI%20KEBERADAAN%20UNDANG-UNDANG%20NOMOR%204%20TAHUN%202009%20BAGI%20%20SEKTOR%20PERTAMBA NGAN%20BATUBARA>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017.

<http://eksplorasi.id/kpk-sebanyak-1-222-izin-tambang-sudah-dicabut-dan-tidak-diperpanjang/>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017.

<https://www.minerba.esdm.go.id/library/content/file/28935-%20Tindak%20Lanjut%20Penyelesaian%20Penataan%20IUP/cb06194b232920d9e14a0217c40b5cee2014-02-05-14-56-04.pdf>, diakses pada tanggal 10 Juni 2017

<http://nasional.kompas.com/read/2016/03/11/07070051/Supersemar.Surat.Sakti.Penuh.Misteri>, diakses pada tanggal 10 Juni 2017

F. Ensiklopedia

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet. Ke-2, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.