

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP IZIN USAHA PERTAMBANGAN
DI KABUPATEN MOROWALI PROVINSI SULAWESI TENGAH**

T E S I S



OLEH :

**NAMA MHS. : NUR AKBAR B. DG. MAMASE
NO. POKOK MHS. : 11912694
BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2013**



**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP IZIN USAHA PERTAMBANGAN
DI KABUPATEN MOROWALI PROVINSI SULAWESI TENGAH**

Oleh :

Nama Mhs. : NUR AKBAR B. DG. MAMASE
No. Pokok Mhs. : 11912694
BKU : HTN/HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing

Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Yogyakarta,

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.



**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP IZIN USAHA PERTAMBANGAN
DI KABUPATEN MOROWALI PROVINSI SULAWESI TENGAH**

Oleh :

Nama Mhs. : **Nur Akbar B. Dg. Mamase**
No. Pokok Mhs. : **11912694**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 19 Juli 2013**

Pembimbing

Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Yogyakarta,

Anggota Penguji

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Anggota Penguji

Dra. Sri Wartini, S.H., M.H., Ph.D.

Yogyakarta,

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Apabila manusia melakukan pendekatan diri kepada Tuhan Pencipta mereka dengan bermacam-macam kebaikan maka mendekatlah engkau dengan akalmu, niscaya engkau merasakan nikmat yang lebih banyak, yaitu dekat dengan manusia di dunia dan dekat dengan Allah di akhirat.
(Hadis Rasulullah)

Bagaikan cahaya bulan yang dapat menyinari bumi dikegelapan malam, begitu pula dengan ilmu pengetahuan yang dapat menyinari kehidupan manusia dalam mencari hakikat kehidupan yang sesungguhnya.
(Nur Akbar B. Dg. Mamase)

Tesis ini saya persembahkan dengan
Tulus, ikhlas, dan hati yang suci kepada :

Kampus tercinta Program Pascasarjana
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Secara khusus rasa hormat dan terimakasihku kepada keluargaku tercinta :
Ayah handa H. Buchari Dg. Mamase, S.Ag (alm) beserta ibunda tercinta Hj. Sakinah, Saudaraku Nur Syamsi B. Dg. Mamase, S.HI, Nur Rahmi B. Dg. Mamase, SKM, iparku Supratman Abu Bakar, Amd. Ft, keponakanku Muh. Farid Wajdy dan calon pendamping hidupku yang Insya Allah menemani perjuangan suci.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul:

PENEGAKAN HUKUM TERHADAP IZIN USAHA PERTAMBANGAN DI KABUPATEN MOROWALI PROVINSI SULAWESI TENGAH

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, , Juli, 2013.

NUR AKBAR B. DG. MAMASE

KATA PENGANTAR



Tidak ada kalimat awal yang terindah yang dapat penulis ucapkan melainkan puji syukur kehadiran Allah SWT, Tuhan yang senantiasa mencurahkan segenap kasih sayang-Nya kepada setiap makhluk yang selalu mengalir dalam setiap hembusan nafas, termaksud pada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis ini, yang menjadi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada bidang kekhususan HTN/HAN di Universitas Islam Indonesia. Shalawat dan salam limpahan kasih sayang, sang pembawa cahaya kemanusiaan yakni Nabiullah Muhammad SAW, dan kepada segenap keluarganya, sahabat dan seluruh pengikutnya yang senantiasa merindukan tegaknya keadilan dan kebenaran di muka bumi ini.

Pada hakikatnya manusia di dunia ini tidak ada yang memiliki kesempurnaan, oleh karena itu penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih sangat mungkin terdapat kekurangan. Untuk itu kritik maupun saran dari semua pihak yang sifatnya konstruktif sangat diharapkan demi perbaikan dan kesempurnaan tesis ini. Meskipun hanya berupa karya sederhana, penulis berharap ide-ide serta gagasan yang tertuang di dalamnya dapat bermanfaat serta menjadi kontribusi pemikiran positif terhadap khazanah keilmuan khususnya dalam bidang kajian Hukum Pertambangan dan dapat diterima oleh semua pihak baik dari kalangan akademisi hukum maupun masyarakat luas.

Lahirnya karya sederhana ini tentu tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, yang selama ini telah membantu penulis memberikan kesempatan, bimbingan, dukungan serta arahnya kepada penulis. Olehnya melalui kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih serta penghormatan dengan rasa hati yang tulus dan ikhlas kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M.Ec, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, yang telah mencurahkan energi dan segenap perhatiannya demi kejayaan Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Rusli Muhammad, SH., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Saifuddin, SH., M.Hum, selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
4. Ibu Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum, selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing/mengarahkan penulis dalam perkuliahan sehingga setiap hambatan yang penulis hadapi dapat teratasi dengan baik.
5. Bapak Zairin Harahap, SH., M.Si, selaku pembimbing tesis penulis yang setiap saat tanpa kejenuhan membuka ruang dialog dan memberikan bimbingan dan saran kepada penulis dalam rangka penyelesaian tesis ini.
6. Bapak-bapak dan Ibu-ibu Dosen dalam lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Prof. Dr. H. Moh. Mahfud. MD, SH., SU, Prof. Dr. Bagir Manan, SH., M.CL, Prof. Dr. Jawahir Thontowi, SH., Ph.D, Prof. Dr. Saldi Isra, SH., MPA, Prof. Hikmahanto Juwana, SH.,L.LM, Ph.D, Prof. Dr. Pratikno, M.Soc. Sc, Dr. M. Busyro Muqoddas, SH., M.Hum, Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum, Nandang Sutrisno, SH., LL.M., M.Hum., Ph.D, Dr. Mudzakkir, SH., MH, Dr. Ridwan, SH., M.Hum, Dr. Suparman Marzuki, SH., M.Si, Zairin Harahap, SH., M.Si, Dr. S.F. Marbun, SH., M.Hum, Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag, Dr. Saifudin, SH., M.Hum, Dr. Mustaqiem, SH., M.Hum, Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH, Dr. M. Syamsudin, SH., M.Hum, Dr. M. Arif Setiawan, SH., MH, Drs. Rohidin, M.Ag. Drs. Agus Triyanta, MA.,M.Hum., Ph.D, serta beberapa dosen lainnya yang telah berbagi wawasan dan ilmu pengetahuan, dan segenap pengalamannya kepada penulis selama menempuh pendidikan di Universitas Islam Indonesia.

7. Seluruh pegawai pada Bagian Administrasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan pelayanan yang baik kepada penulis.
8. Sekertaris Daerah Kabupaten Morowali Bapak H. Syahrir Ishak, SE, Pelaksana Inspeksi Tambang Dinas ESDM Kabupaten Morowali Bapak Andi Kaharuddin, ST, Kepala Seksi Perizinan dan Pelayanan Dinas ESDM Prov. Sulawesi Tengah Ir. Silvana Linda, Kepala Seksi Konservasi Pertambangan Dinas ESDM Prov. Sulawesi Tengah Bapak Ir. Eddy Sam Ellu, yang telah bersedia meluangkan waktunya dan membantu penulis dalam mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan objek penelitian penulis dan membuka ruang dialog kepada penulis selama berada di lokasi penelitian.
9. Sebagai wujud rasa hormat dan terimakasih yang sebesar-besarnya, penulis secara khusus mempersembahkan kepada almarhum ayah handa tercinta H. Buchari Dg. Mamase, S.Ag (alm) meskipun engkau telah berpulang kepada Sang Illahi namun sosok dirimu ayah akan selalu dihati, ibunda tercinta Hj. Sakina engkau merupakan satu-satunya orang yang paling kusayangi di dalam hidupku yang masih kumiliki saat ini, diusiamu yang semakin tua semoga anakmu dapat membahagiakan dirimu ibu.
10. Saudaraku Nur Syamsi B. Dg. Mamase, S.HI, Nur Rahmi B. Dg. Mamase, SKM, iparku Supratman Abu Bakar, Amd. Ft dan kemanakanku tersayang Muh. Farid Wajdy, kakak sepupuku Fheteng, Sahrul dan seluruh keluarga tercinta yang banyak membantu penulis, baik secara materil maupun moril sejak dari awal studi hingga tahap penyelesaian tesis ini.
11. Saudara-saudaraku seperjuangan di lingkungan kampus Magister Ilmu Hukum Angkatan XXVI Universitas Islam Indonesia, Bayu Purnama, SH, Mohammad Jufri Salman, SH, Juprians Lamablawa, SH., MH, Indra Waskito Aji, SH.,MH, Aditya Saprillah SH., MH, Andika Maulana, SH., MH, Rio Ramabaskara, SH, Ardiyanto Wibowo., SH.MH, Dhani, SH dan yang lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu namanya, penulis mengucapkan terimakasih atas diskusi yang sering kita lakukan di kelas sehingga membuat wawasan penulis dalam khazanah ilmu pengetahuan semakin berkembang dan semoga kita dapat berjumpa dilain waktu nantinya, semoga persahabatan kita tetap abadi selamanya.
12. Saudara-saudaraku di Perhimpunan Pemuda Pelajar Mahasiswa Bungku Utara (P3MBU) yang telah memberikan motifasi kepada penulis dalam penyusunan tesis semoga kita tetap solid dan dapat mempertahankan idealisme dalam memperjuangkan masyarakat Morowali pada khususnya.

13. Saudara-saudaraku Asrama Mahasiswa Kabupaten Poso di Yogyakarta, Fadli,SH, Mohammad, S.Kom., M.Eng, kak Wilman Darsono Lumangino, S.Pd. aktifis pusat penelitian sejarah UNTAD, Hasrul, S.Kom., M.Eng, Sairin, S.Pd, Wendi, S.Farm. Apt, Fatma, S.Pd, Iksan Amir S.Farm, Pither Pasolang, S. Farm, Muty, S.Farm. Apt, Rani, S.Farm.Apt, Dadi, S. Farm, dan yang paling termuda usianya Dede Rateks, Andi, terimakasih atas motifasinya selama ini kepada penulis, kenangan kebersamaan kita yang begitu indah selama di asrama tidak akan terlupakan, cepatlah selesai saudara-saudaraku dan kembali ke daerah untuk membangun Sulawesi Tengah kearah yang lebih baik.
14. Teman-teman Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA UII) Angk. XXIV, Rr. Rahma Dewantie, SH, Arie Bella Mahendra, SH, Danumurti, SH, Zull, SH, Opik, SH, dan yang lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu namanya, penulis mengucapkan terimakasih atas diskusi yang sering kita lakukan selama menjalani Pendidikan Khusus Profesi Advokat di Universitas Islam Indonesia semoga kita dapat sukses dan dapat berjumpa lagi dilain waktu. Aamiin...
15. Para sahabat penulis Heriani, S.Farm. Apt, Asriani, Zubir, SP, Moh.Azwar,SH, Andi Armini Wiwanty A.md Keb, Ayu Puspita Sari, Adlian, SP, Nova Noor, S.Kom. M.Eng, Agusman, Mahmuda, S.Pd, yang selama ini selalu rela meluangkan waktunya dan membantu penulis disaat penulis mengalami kesusahan.
16. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu atas bantuan dan perhatiannya selama ini penulis mengucapkan terimakasih dan semoga mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT, Aamiin Ya'Rabb.

Demikian ungkapan terima kasih penulis, semoga karya penulisan tesis yang sangat sederhana ini dapat berguna bagi penulis secara pribadi dan kepada perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya.

Wabillahitaufiq Wallhidayah, Wassalamu A'laikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Yogyakarta, , Juli, 2013.

Penulis,

Nur Akbar B. Dg. Mamase

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xv
ABSTRAK	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Teori	
1. Konsep Penguasaan Negara atas Kekayaan Sumber Daya Alam dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945	9
2. Teori Kewenangan	14
3. Konsep Perizinan	21

4. Konsep Pengawasan	28
5. Teori Perundang-Undangan	30
F. Metode Penelitian	
1. Pendekatan Penelitian	36
2. Objek Penelitian	37
3. Sumber Data Penelitian	37
4. Pengolahan Data	38
5. Analisis dan Pembahasan	48
BAB II	
OTONOMI DAERAH DAN KEWENANGAN PEMERINTAH	
DAERAH DALAM PENGELOLAAN PERTAMBANGAN	
A. Hak Penguasaan Negara di Bidang Pertambangan	40
B. Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pengelolaan Pertambangan Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan- Ketentuan Pokok Pertambangan	44
C. Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Pertambangan Menurut Undang-Undang 4 Tahun 2009 tentang Minerba.....	48
D. Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Pertambangan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	55

E. Potensi Terjadinya Tumpang Tindih Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Pertambangan di Era Otonomi	59
F. Izin Usaha Pertambangan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara	62
1. Pengertian Pertambangan	62
2. Jenis Perizinan Dalam Pertambangan	63
3. Pejabat yang Berwenang Menerbitkan Perizinan	70
4. Berakhirnya Izin Usaha Pertambangan	71
5. Pembinaan dan Pengawasan dalam Pengelolaan Pertambangan	72
G. Sekilas Tinjauan Sistem Kontrak Karya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1976	76
1. Pengertian Kontrak Karya	76
2. Sejarah Perkembangan Kontrak Karya	77
3. Dasar Hukum Kontrak Karya	80
H. Perbandingan sistem Kontrak Karya dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dalam Undang-Undang 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara	81

BAB III ANALISIS MASALAH IZIN USAHA PERTAMBANGAN (IUP) DI
KABUPATEN MOROWALI

A. Gambaran Umum Kondisi Kabupaten Morowali Provinsi Sulawesi Tengah.....	90
B. Gambaran Umum Pengelolaan Pertambangan di Kabupaten Morowali	94
C. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Morowali di Sektor Perizinan dan Pengelolaan Pertambangan	99
D. Tinjauan dan Analisis Suatu Masalah Tumpang Tindihnya Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kabupaten Morowali	104
1. Deskripsi Kasus Tumpang Tindihnya IUP dengan Kontrak Karya PT. Inco	104
2. Upaya Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Masalah Tumpang Tindih Izin Usaha Pertambangan (IUP)	110
3. Analisis Kasus Tumpang Tindihnya IUP dan Kontrak Karya PT. Inco	115
a. Tinjauan dari Segi Muatan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku	115
b. Keputusan Pemerintah Daerah Kabupaten Morowali tentang SK Izin Usaha Pertambangan ditinjau dari Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)	120
c. Penegakan Hukum di Bidang Izin Usaha Pertambangan	126

	1. Tahap Pengawasan Dalam Pengelolaan Pertambangan ..	126
	2. Penerapan Sanksi Dalam Pengelolaan Pertambangan.....	134
BAB IV	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	138
	B. Saran	141
DAFTAR PUSTAKA		
LAMPIRAN-LAMPIRAN		

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Pembagian Kewenangan Dalam Pengelolaan Minerba	51
Tabel 2.	Perbandingan sistem Kontrak Karya (KK) dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 dengan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dalam Undang-Undang 4 Tahun 2009.....	88
Tabel 3.	Daftar Izin Usaha Pertambangan di Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2012	95
Tabel 4.	Daftar Komoditas Unggulan Pertambangan Mineral dan Batubara Berdasarkan Wilayah di Kabupaten Morowali Tahun 2012	96
Tabel 5.	Daftar Jumlah Izin Usaha Pertambangan yang Tumpang Tindih Dengan Kontrak Karya PT. Vale Inco di Wilayah Kabupaten Morowali Tahun 2012.....	107
Tabel 6.	Perbandingan Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Dalam UU No.11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara	116

PENEGAKAN HUKUM TERHADAP IZIN USAHA PERTAMBANGAN DI KABUPATEN MOROWALI PROVINSI SULAWESI TENGAH

Oleh : Nur Akbar B. Dg. Mamase¹

ABSTRAK

Kabupaten Morowali merupakan salah satu daerah pertambangan yang berada di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah yang memiliki kekayaan sumber daya alam yang cukup baik, keberadaan pengelolaan pertambangan di daerah ini setiap tahunnya terus meningkat hal tersebut terlihat dengan banyaknya investor yang masuk untuk mengelola kekayaan alam yang terkandung di wilayah Morowali yang hingga tahun 2012 terdapat 187 jenis izin usaha pertambangan. Namun banyaknya aktifitas pertambangan di wilayah ini belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Sejauh ini tercatat bahwa banyaknya permasalahan pertambangan yang terjadi salah satunya meliputi masalah perizinan dalam pengelolaan pertambangan. Adanya 46 perusahaan yang sudah mengantongi izin usaha pertambangan namun perusahaan tersebut tidak lolos dalam verifikasi di Kementerian ESDM dikarenakan tumpang tindih dengan izin usaha pertambangan maupun kontrak karya milik perusahaan lain.

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah metode penelitian normatif-empiris, yakni dengan melihat fakta-fakta yang ada di lapangan dan kemudian dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Data lapangan dibutuhkan untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang terjadi di lapangan, dan upaya mengatasi permasalahan tersebut ditinjau dari aspek hukum yakni peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun hasil penelitian ini adalah tumpang tindih izin usaha pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali, dikarenakan adanya tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan pertambangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, secara normatif dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba, Pemerintah Daerah tidak mempunyai legalitas dalam penerbitan izin usaha pertambangan yang berada di wilayah Kontrak Karya, sebagaimana terdapat di dalam Pasal 35 Jo Pasal 36 yang menyebutkan semua hak pertambangan dan kuasa pertambangan yang ada sebelum saat berlakunya UU Minerba dinyatakan tetap dijalankan sampai habis masa berlakunya oleh karenanya wilayah pertambangan kontrak karya tersebut masih merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dalam pengaturan dan pengelolaannya berdasarkan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Kata Kunci : Sumber Daya Alam, Kewenangan dalam Pengelolaan Pertambangan, Aspek Hukum Perizinan.

¹ Mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

LAW ENFORCEMENT TOWARDS MINING BUSSINESS LICENSE IN MOROWALI DISTRICT OF CENTRAL SULAWESI PROVINCE

By : Nur Akbar B. Dg. Mamase¹

ABSTRACT

Morowali is one of the mining area located in the province of Central Sulawesi, which its wealth in natural resources is quite good. The management of mining in this area continues to increase each year, it is seen by many investors who go to manage natural resources contained in Morowali region which until 2012 there were 187 types of mining licenses. However, the number of mining activity in the region has not been completely going well. So far it was noted that one of the problems which occurs is mining license issue in the management. There are 46 companies that have pocketed mining license but the company did not pass the verification at the Ministry of Energy and Mineral Resources due to overlap with mining permits and contracts of work owned by other companies.

The research method used in this thesis is a normative-empirical research methods, namely by observing the facts on the ground and then compared with the legislation in force. Field data are needed to determine the problems that occur in the field, and efforts to overcome these problems are reviewed from legal aspects of the legislation in force.

The results of this study are overlapping mining license in Morowali region, due to the overlapping of authority in the management of the Central Government and Local Government, normatively in Law No. 4 of 2009 on Mineral and Coal, Government has no legality in the issuance of mining license in Kontrak Karya, as contained in Article 35 Jo Article 36 which states all mining rights and mining authority existed prior to the enactment of the Mining Law shall remain running until it expires therefore Kontrak Karya mining area is still in the authority of Central Government in the regulation and management by Law No. 11 of 1967 on Basic Provisions of Mining.

Keywords : Natural Resources, Authority In Mine Management, Legal Aspects of Licensing.

¹ Students of Master Program (S2) Law Science Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan alam yang sangat melimpah, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya seakan merupakan sebentuk surga dunia yang diberikan oleh Sang Maha Pencipta di bumi pertiwi ini untuk dimanfaatkan dan dijaga kelestariannya. Kekayaan alam yang terkandung dalam bumi pertiwi tersebut cukuplah banyak yang meliputi kekayaan alam hayati maupun non hayati, baik itu yang dapat diperbaharui maupun yang tidak dapat diperbaharui, berdasarkan potensi tersebut sehingga menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang mempunyai sumber kekayaan alam yang sangat baik.

Berdasarkan kekayaan alam yang sangat melimpah itulah sehingga dalam konstitusi diamanatkan untuk dilindungi dan dikelolanya kekayaan alam tersebut demi mencapai kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia, maka secara konstitusional tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Sebagaimana penjelasan dalam pasal tersebut maka dapat dipahami bahwasanya penguasaan oleh kekayaan alam tersebut dimiliki oleh negara dan dikelola untuk kesejahteraan seluruh masyarakat di negeri ini.

Keberadaan pengelolaan pertambangan di bidang mineral dan batu bara merupakan salah satu dari sekian bentuk kegiatan atas dikelolaanya kekayaan alam di negeri ini, yang keberlangsungannya telah lama sejak dari jaman penjajahan Belanda hingga pasca kemerdekaan dan sampai pada saat ini, perlu diketahui bahwa manfaat keberadaan pertambangan sangat dirasakan karena aspek pendapatan negara yang terbesar salah satunya berasal dari sektor pertambangan. Hingga saat ini sektor pertambangan masih merupakan primadona terbesar untuk menambah pundi-pundi kas negara, salah satu penghasilan pajak terbesar berasal dari sektor pertambangan.

Melihat akan manfaat yang sangat besar dalam sektor inilah, oleh karena itu pemerintah memiliki peran yang sangat besar dalam mengatur pengelolaan pertambangan di negeri ini. Pemerintah sebagai representasi negara mempunyai kewenangan mengatur pengelolaan pertambangan dan memberikan izin kepada investor yang berbadan hukum dalam perusahaan bidang pertambangan. Bentuk perizinan pertama yang dikeluarkan oleh negara (pemerintah) dalam pengelolaan pertambangan adalah pada saat penandatanganan perjanjian karya (kontrak karya) antara Pemerintah Indonesia dengan PT. Freeport Indonesia¹. Dimana pengaturan akan kontrak pertambangan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomo 11. Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.

¹ Achmad Djefrianto, *Perizinan Pertambangan Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Peneliti Institut Hukum Sumberdaya Alam (IHSA), Edisi No. 1 Vol. 4, (2008), hlm. 9.

Sepanjang sejarah perkembangan pengelolaan pertambangan di negeri ini yang telah diatur dalam UU Nomor. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan dalam kurun waktu sekitar 38 tahun lamanya berjalan yang bersifat sentralistik dan dianggap belum sepenuhnya tercapai amanat dalam konstitusi Pasal 33 ayat 3 yang diterjemahkan dalam undang-undang pokok-pokok pertambangan tersebut. Maka seiring perkembangan yang terjadi di dalam tataran kehidupan negara banyak terjadi masalah dalam pengelolaan pertambangan terdapat beberapa kendala dan kelemahan dalam materi undang-undang tersebut dan tuntutan perkembangan masa depan sehingga melatar belakangi hadirnya UU Minerba yang baru².

Lahirnya Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara merupakan suatu tuntutan dalam perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat dan negara, salah satu perubahan tersebut ialah dalam hal pengelolaan pertambangan, dimana dalam undang-undang minerba yang baru tersebut, hadirnya pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan dengan adanya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur potensi kekayaan alam yang ada di daerahnya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dan mensejahterakan masyarakatnya, seperti yang kita lihat dalam UU Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yang membahas tentang pembagian

² Lihat jelasnya dalam keterangan pemerintah dalam risalah rancangan Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, hlm. 2-5.

urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.

Era otonomi daerah pasca reformasi yang terjadi pada tahun 1998, yang diawali dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, seakan telah memberikan ruang yang cukup besar kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahannya untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat yang ada di daerahnya. Desentralisasi merupakan wujud nyata dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adanya penyerahan tugas yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya, salah satunya dalam sektor pertambangan.

Pada dasarnya hadirnya otonomi daerah dimana memberikan peluang kesempatan kepada daerah untuk berperan dalam pengelolaan sumber kekayaan alam yang ada di daerah merupakan suatu bentuk nyata dalam desentralisasi dan penyerahan sebagian tugas dari pemerintah kepada pemerintah daerah dengan satu tujuan terciptanya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik sesuai dengan asas otonomi. Hadirnya peranan daerah dalam pengelolaan pertambangan merupakan sebuah peluang yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengelola kekayaannya guna meningkatkan pendapatan daerah, hal ini dapat dilihat adanya kewenangan kepala daerah untuk bekerja sama dengan penanam modal yang berbadan hukum untuk bekerjasama dalam pengelolaan sumber daya alam.

Dalam pengelolaan sumber daya alam pemerintah daerah berhak secara nyata untuk mengeluarkan berbagai macam perizinan untuk pengelolaan di daerahnya. Namun hal ini yang kini menjadi sebuah persoalan, dengan era otonomi tersebut daerah semakin berlomba-lomba untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dan membuka peluang sebesar-besarnya kepada investor untuk menanamkan modal di daerah, yang menjadi keperihatinan kita bersama yakni adanya masalah-masalah yang terjadi dalam pengelolaan kekayaan alam tersebut, hal ini dapat dilihat dengan banyaknya terjadi permasalahan salah satu dalam bidang perizinan. Banyaknya tumpang tindih perizinan yang terjadi, ketidak efektifan investor dalam pengelolaan kekayaan alam, rusaknya lingkungan dan ekosistem laut, hingga tingkat kesejahteraan masyarakat yang memperihatinkan dan tak jarang terjadi demonstrasi hingga pelanggaran HAM di wilayah pengelolaan pertambangan.

Salah satunya yang terjadi di Provinsi Sulawesi Tengah tepatnya di Kabupaten Morowali, daerah ini merupakan salah satu daerah pertambangan yang berada di dalam Provinsi Sulawesi Tengah yang memiliki kekayaan sumber daya alam yang cukup baik, keberadaan pertambangan di daerah ini cukup dikatakan begitu banyak, terlihat sejauh ini banyaknya investor yang masuk di daerah ini untuk mengelola kekayaan alam yang terkandung di wilayah Kabupaten Morowali seakan menggambarkan bahwa daerah ini memiliki potensi kekayaan alam yang sangat baik. Namun banyaknya aktifitas pertambangan di wilayah ini tidak semulus seperti apa yang diperkirakan. Sejauh ini tercatat bahwa banyaknya permasalahan pertambangan yang terjadi di wilayah kabupaten tersebut, salah

satunya meliputi masalah perizinan pertambangan, seperti yang disebutkan oleh Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Provinsi Sulawesi Tengah **Saliman Simanjuntak**, hingga saat ini terdapat 365 perusahaan tambang yang memiliki izin usaha pertambangan di Sulawesi Tengah namun hanya 22 perusahaan yang sudah beroperasi dan 9 diantaranya sudah berproduksi. Jumlah perusahaan tambang terbanyak berada di Kabupaten Morowali sebanyak 107 perusahaan, bahkan jika seluruh areal pertambangan di Morowali digabungkan maka akan lebih besar dari pada luas kabupaten itu sendiri. Salain itu ada 50 perusahaan yang sudah mengantongi izin usaha pertambangan namun perusahaan tersebut tidak lolos dalam verifikasi di Kementrian ESDM karena tumpang tindih dengan izin usaha pertambangan maupun kontrak karya milik perusahaan lain³.

Belum lagi dalam hal lain dapat dilihat bahwasanya banyaknya perusahaan pertambangan yang telah mengantongi izin usaha pertambangan di wilayah tersebut namun hingga saat ini belum memanfaatkan izin yang telah diberikan, banyaknya perusahaan yang belum melakukan aktifitas pertambangan baik itu tahap eksplorasi maupun operasi produksi di wilayah tersebut setidaknya dapat merugikan daerah, yang sebenarnya jika perusahaan-perusahaan yang telah memiliki izin usaha pertambangan tersebut beroperasi, maka secara tidak langsung akan memberikan keuntungan bagi daerah tersebut, seperti dapat meningkatnya pendapatan daerah, pemanfaatan tenaga kerja dari masyarakat, bahkan dapat

³ esdm.sulteng.go.id, di Akses Tanggal 15 Maret 2012, Pukul 12.30.

menambah nilai ekonomis dalam hal perdagangan yang terjadi disekitar wilayah pertambangan.

Melihat permasalahan-permasalahan tersebut di atas kiranya keberadaan pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan diharapkan mampu untuk berperan dalam mengatasi berbagai persoalan yang terjadi di daerah, keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan pertambangan telah jelas tertuang dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Jo Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan di negara Indonesia. Kiranya dengan suatu harapan dengan terlibatnya pemerintah daerah tersebut dapat menimbulkan pengelolaan pertambangan yang baik dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah dan guna persipan pemerintah daerah dalam pengalihan tugas dalam pelaksanaan otonomi namun hal tersebut hingga saat ini terlihat masih terdapat berbagai permasalahan yang terjadi dalam bidang pertambangan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas kiranya penulis dapat menarik permasalahan di antaranya :

1. Apa saja kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan dalam kerangka otonomi daerah?
2. Bagaimanakah penegakan hukum terhadap tumpang tindihnya izin usaha pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali?

C. Tujuan Penelitian

Adapaun tujuan dalam penulisan tesis ini dapat penulis sebutkan adalah untuk mengetahui sejauh mana kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan dalam kerangka otonomi daerah yaitu :

1. Untuk mengetahui sejauh mana kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan.
2. Untuk mengatahi faktor apa yang menyebabkan sehingga banyaknya terjadi permasalahan tumpang tindih perizinan di wilayah Kabupaten Morowali.
3. Upaya apa saja yang telah di lakukan oleh pemerintah daerah untuk mengatasi permasalahan perizinan akibat banyaknya terjadi tumpang tindihnya perizinan di wilayah tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian tesis ini dapat penulis sebutkan, yaitu sebagai berikut :

1. Dalam perspektif praktis, hasil penelitian diharapkan dapat menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam pengelolaan pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali, serta diharapkan hasil dalam penulisan ini dapat memberikan kontribusi dan menjadi masukan serta bahan studi bagi Pemerintah maupun Pemerintah Daerah serta berguna sebagai bahan informasi atas pengelolaan pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali Provinsi Sulawesi Tengah.

2. Dalam perspektif teoritis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan kajian yang mendalam bagi pengembangan intelektual mahasiswa dalam memahami aspek hukum perizinan dalam pengelolaan pertambangan, khususnya yang berkaitan dengan keterlibatan pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan.

E. Kerangka Teoritis

1. Konsep Penguasaan Negara Atas Kekayaan Sumber Daya Alam Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Indonesia merupakan negara hukum, termasuk kategori negara hukum modern. Konsepsi negara hukum modern secara konstitusional dapat dirujuk pada tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Normatifisasi tujuan negara tersebut, khususnya mewujudkan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial antara lain termuat dalam Pasal 33 UUD 1945⁴.

Pasal 33 UUD 1945 merupakan pasal yang disebut sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi bangsa Indonesia, oleh karena itu di dalamnya memuat akan ketentuan tentang hak penguasaan negara (HPN) yang meliputi : **pertama**, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, **kedua**, bumi, air dan kekayaan di dalamnya yang harus dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat⁵.

⁴ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Cetakan I, (Jogjakarta: UII Press 2004), hlm. 16.

⁵ Rofi Wahanisa, "Menguasai Negara Atas Bumi, Air, Dan Kekayaan Alam : Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol.II, PKK-FH UNS (2010), hlm. 161.

Keterkaitan hak penguasaan negara (HPN) dengan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat menurut **Bagir Manan** sebagaimana sebagaimana yang di kutip **Abrar Saleng**, akan mewujudkan kewajiban negara yakni⁶ :

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Oleh karna itulah dari ketiga kewajiban di atas, sebagai jaminan bagi tujuan HPN atas sumber daya alam sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan *bestuursdaad* dan *beheersdaad* dan tidak melakukan *eigensdaad*. Artinya secara a contrario, apabila hak penguasaan negara diartikan sebagai *eigensdaad* maka tidak akan ada jaminan akan tujuan dari HPN yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Muhammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara di dalam Pasal 33 UUD 1945, yakni penguasaan oleh negara tersebut tidak berarti bahwasanya negara sendirilah yang menjadi pengusaha, usahawan atau

⁶ Abrar Saleng, *op. cit.*, hlm. 17.

ordernemer, melainkan lebih tepatnya dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada pembuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, dan peraturan yang melarang pula adanya penghisapan orang lemah oleh orang-orang yang bermodal⁷. Selanjutnya dengan hak penguasaan tersebut panitia keuangan dan perekonomian bentukan BPUPKI yang diketuai oleh Muhammad Hatta merumuskan akan pengertian penguasaan oleh negara tersebut yakni : (1) pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat; (2) semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya persertaan pemerintah; (3) tanah haruslah di bawah kekuasaan negara (4) perusahaan tambang yang besar dijalankan sebagai usaha negara⁸.

Muhammad Yamin, merumuskan pengertian dikuasai negara termaksud mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dan mengutamakan koperasi. Sedangkan **Bagir Manan** merumuskan cakupan pengertian dikuasai negara yakni ; **pertama**, penguasaan semacam pemilikan oleh negara. artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak, wewenang atasnya. Termaksud disini bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya; **kedua**, mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan, **ketiga**,

⁷ Yance Arizona, “*Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Kostitusi*”, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 3 Vol.8, (2011). hlm. 260.

⁸ *Ibid.*,

penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usah-usaha tertentu⁹.

Makna hak penguasaan negara (HPN) akan kekayaan sumber daya alam secara konstitusional tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945, jika berbicara akan pasal tersebut maka arahnya yakni meliputi soal perekonomian, sumber daya alam/agraria dan kesejahteraan sosial. Oleh karenanya pasal tersebut yang menjadi landasan dalam pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan di negara ini yang salah satunya menyangkut akan segala pengelolaan kekayaan alam. Sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) yang menyebutkan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” ada 3 unsur dalam pasal tersebut dapat dilihat bahwa penguasaan negara meliputi :

1. Bumi;
2. Air, dan;
3. Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

Dari ketiga unsur tersebut maka hak penguasaan dari negara memberi wewenang untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pengendalian dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

⁹ Abrar saleng, *op. cit.*, hlm 18.

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa¹⁰.

Sehubungan dengan itu dalam pengelolaan sumber daya alam khususnya di bidang pertambangan hak penguasaan negara (HPN) telah disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara menyatakan bahwa “mineral dan batubara sebagai sumber kekayaan alam yang tak terbaharukan merupakan kekayaan alam nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Selanjutnya dari penguasaan oleh negara atas kekayaan alam tersebut diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah.

Mengingat bahwasanya kekayaan alam memiliki yang cukup besar demi keberlangsungan hajat hidup orang banyak oleh karenanya peran negara dalam hal ini penguasaannya sangatlah penting agar kekayaan alam tersebut dapat dikelola dengan sebaik-baiknya. Oleh karenanya negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur (*regelen*), mengurus, mengelola (*besturen, beheren*), dan mengawasi (*teozichhouden*) pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam¹¹.

¹⁰ Lihat jelasnya dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agrarian.

¹¹ Abar Saleng, *loc. cit.*

2. Teori Kewenangan

a. Pengertian Kewenangan dan Wewenang

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia wewenang memiliki arti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh dilaksanakan. Sedangkan kewenangan memiliki arti hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu¹².

Pengertian wewenang juga dapat dilihat dalam pendapat **Hebert G. Hick**, yang menyatakan wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Dalam suatu organisasi otoritas merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang untuk mengeluarkan intruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati¹³.

Menurut **Prayudi**, ada perbedaan antara pengertian kewenangan (Authority, Gezag) dan wewenang (Competence, bevoegdheid). Kewenangan adalah¹⁴ :

- Apa yang disebut “kekuasaan Formal”, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh UU) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.
- Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang.

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama Edisi III, (Jakarta: Balai Pustaka) hlm. 1272.

¹³ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012) hlm. 87-88.

¹⁴ *Ibid.*,

- Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.
- Sedangkan yang di maksud wewenang adalah : kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik.

Perbedaan Kewenangan dan Wewenang dapat dilihat menurut **S.F. Marbun**, adalah¹⁵ :

Kekuasaan yang di formalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan suatu kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*), misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada ditangan menteri.

b. Sumber dari wewenang Pemerintahan

Pada dasarnya negara mempunyai tujuan untuk mensejahterakan seluruh rakyatnya, oleh karenanya adanya sifat servis publik dalam hal perwujudan pelayanan di dalam suatu masyarakat. Oleh karena itu adanya pemerintah sebagai representasi dari negara yang menjalankan roda dalam pemerintahan di dalam suatu negara, dimana dalam menjalankan semua urusan tersebut pemerintah mempunyai kewenangan yang diatur dalam undang-undang dalam rangka mencapai suatu tujuan dalam negara. Pemerintah tidak dapat bertindak sesuatu tanpa adanya legalitas yang merupakan satu prinsip utama yang menjadikan suatu dasar dalam menjalankan suatu penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara yang berbasis hukum.

¹⁵ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: FH UII Press, 2011) hlm. 143.

Konsep negara hukum untuk mencapai suatu negara kesejahteraan berdampak pada turut campur tangannya pemerintah kedalam semua aspek kehidupan masyarakat. Hukum mengatur dan memberi wewenang kepada administrasi negara untuk menyelenggaraan tugas servis publik¹⁶.

Dalam peraturan perundang-undangan, tugas servis publik pemerintah sebagai tindakan administrasi negara didasarkan dalam ketentuan UU No.5 Tahun 1986 yakni¹⁷:

Ayat (1) : Tata usaha negara adalah administrasi negara yang melakukan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Ayat (2) : Badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sejalan dengan pilar utama negara hukum, yaitu azas legaitas (*legaliteitbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan¹⁸. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan itu diperoleh melalui tiga cara yaitu:

¹⁶ Jum Anggriani, *loc. cit.*

¹⁷ *Ibid.*,

¹⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan I (Bandung: Nuansa, 2010), hlm. 137-138.

1. Atribusi : Diterjemahkan sebagai “pembagian (kekuasaan); dalam kata *atributie van rechts macht*; pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (kompetensi mutlak), sebagai lawan dari *distributie van rechtmacht*”.¹⁹

Menurut Rosjidi Ranggawidjadja atribusi ialah²⁰, pemberian kewenangan kepada badan / lembaga / pejabat negara tertentu yang diberikan oleh pembentuk UUD maupun pembentuk UU. Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut.

Sumber wewenang atribusi (*legislatoris*) dapat dibedakan asalnya, yakni yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat dan dari pemerintahan di tingkat daerah. Atribusi yang asalnya yang diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat, bersumber dari MPR berupa UDD dan ketetapan MPR lainnya dan bersumber dari DPR bersama Pemerintah berupa UU. Sedangkan atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat daerah, bersumber dari DPRD dan pemerintahan di daerah berupa PERDA dan bersumber dari Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Pemerintah Desa berupa PERDES²¹.

¹⁹ Muladi, *Demokrasi, Hak Asasi manusia dan Reformasi Hukum Indonesia*, dikutip dari Juniarso ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan I (Bandung: Nuansa, 2010), hlm. 138.

²⁰ Jum Anggriani, *loc. Cit.*

²¹ S.F. Marbun, *op. cit.*, hlm. 138.

2. Delegasi

Menurut Indroharto, delegasi ialah²² : pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau pejabat TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau pejabat TUN lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Pada dasarnya pemberian delegasi biasanya dilakukan antara satu organ dengan organ pemerintahan yang lain berdasarkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, biasanya yang memberikan delegasi kedudukannya lebih tinggi dari pada pihak yang diberikan wewenang, adapun hak tanggung gugatnya berada pada pemegang wewenang yang telah diserahkan tersebut, dengan begitu secara tidak langsung pemberi wewenang tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang kepada azas *contraries actus*.

3. Mandat (*mandaatsverlening*)

Pada dasarnya mandat merupakan suatu bentuk pelimpahan wewenang sebuah kekuasaan. Oleh karena itu dapat dilihat pendapat yang dikemukakan oleh **Philipus Hadjon**, yang dikutip oleh **Jum**

²² Jum Anggriani, *op. cit.*, hlm. 90.

Anggriani, mengatakan bahwa di dalam mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih tangan kewenangan²³.

Menurut **Bintan Saragih**, yang dikutip pula oleh **S.F. Marbun**, suatu istilah mandat berasal dari **JJ.Rousseau**, kemudian menghasilkan dua teori mandat, yakni teori mandat imperative dan teori mandat bebas. Menurut teori mandat imperative si wakil menjadi wakil karena memperoleh instruksi tegas dan telah ditentukan dengan rinci oleh *mandans*, sedangkan menurut teori mandate bebas, mandataris setiap waktu dapat bertindak dan tidak tergantung dari instruksi yang diberikan oleh *mandans*. Jadi mandataris dapat bertindak bebas karena ia telah memperoleh kepercayaan dari *mandans*. Hal yang penting adalah kesadaran hukum dari mandataris dan bukan instruksi. Bagi *mandans* yang perlu dilakukan adalah merumuskan norma hukum sebagai pegangan bagi mandataris. Kedua teori mandat ini dikemukakan oleh **Gilbert Abcarian**. Mandat biasanya dilakukan dalam hubungan internal antara atasan dan bawahan, yang dimana hak tanggung gugatnya berada kepada atasan yang memiliki wewenang.

Pada dasarnya penguasaan pertambangan di bidang mineral batubara dikuasai oleh negara, mengingat akan kekayaan alam tersebut tidak dapat diperbaharui dan tidak setiap daerah memiliki kekayaan alam tersebut, maka demi menyangkut hajat kepentingan dan kesejahteraan orang

²³ *Ibid.*, hlm. 91.

banyak oleh karenanya negara mempunyai hak untuk mengatur kekayaan alam tersebut. sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 ayat 3 yang berbunyi “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Sebagaimana penjelasan dalam pasal tersebut maka dapat dipahami bahwasanya pengasaan oleh kekayaan alam tersebut dimiliki oleh negara dan dikelola untuk kesejahteraan semua masyarakat di negeri ini.

Reprsentasi dari negara tersebut dalam pengelolaannya dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 4 ayat (2), dimana pengelolaannya diselenggarakan oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah²⁴.

3. Konsep Perizinan

a. Pengertian Perizinan

Pengertian izin dapat dilihat dalam Kamus Hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai “*overheidstoestemming door wet of verordening vereist gesteld voor tal van handeling waarop in het algemeen belang special toezicht vereist is, maar die, in het algemeen, niet als onwenselijk worden*

²⁴ Lihat kembali muatan Pasal 4 ayat (2) UU. No. 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batu Bara, dimana penguasaan dalam pengelolaan mineral dan batu bara dalam penyelenggaraannya dalam ayat(2) disebutkan dapat di selengaarakan oleh Pemerintah dan/atau Daerah, jelaslah dapat di pahami bahwa dalam muatan Pasal tersebut penyelenggaraan pertambangan terjadi pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah, dan lebih jelasnya pembagian kewenangan tersebut di atur dalam Pasal 6, Pasal7 dan Pasal 8, mengenai kewenangan pengelolaan Pertambangan.

beschouwd” perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang diisyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki²⁵.

Pengertian Perizinan juga dapat dilihat seperti yang dikemukakan oleh **N.M. Spelt**, menjelaskan tentang pengertian yang dikelompokannya izin dalam pengertian secara luas dan izin dalam arti sempit, yakni :

1. Dalam paparan luas mengenai izin disebutkan bahwa izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dan dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan. Dengan memberikan izin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya²⁶.
2. Sedangkan izin dalam arti sempit yakni pengikatan aktivitas-aktivitas pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-

²⁵ S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, Dikutip dari Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Ed. Revisi 7 (Jakarta: Rajawali pers, 2011), hlm. 198.

²⁶ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, (Surabaya: Yurudika, 1993). hlm. 2.

tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Maksud pokok dalam pengertian izin secara sempit bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, tujuannya agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi, persoalannya bukanlah untuk hanya member perkenaan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan). Penolakan terhadap izin dapat terjadi apabila kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau karena suatu alasan tidak mungkin dapat member izin kepada semua orang yang memenuhi semua kriteria. Yang terakhir ini terjadi misalnya jika hanya bagian tertentu dari objek izin dapat dibagikan, seperti pada izin-izin tempat perhentian.

Akhirnya, penguasa karena alasan-alasan kesesuaian tujuan (*doelmatigheid*) dapat menganggap perlu untuk menjalankan kebijaksanaan izin restriktif dan membatasi jumlah izin. Disebutkan bahwa pertimbangan-pertimbangan kesesuaian tujuan ini misalnya berisi dalam kapasitas lebih tertentu harus dicegah atau bahwa kontinuitas dari para pemegang izin yang

sudah ada harus ditingkatkan. Pembatasan-pembatasan yang bersifat demikian terlibat antara lain dalam bidang izin-izin lingkungan²⁷.

b. Unsur-unsur Dalam Perizinan

Unsur-Unsur dalam perizinan dapat dilihat seperti yang disebutkan oleh **Ridwan HR**, yakni ada beberapa unsur dalam suatu perizinan , yaitu²⁸ :

1. Instrumen Yuridis

Dalam konsep negara hukum modern, tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban serta keamanan saja (*rust en orde*), akan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Wewenang yang diberikan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas dalam bidang pengaturan, yang fungsi pengaturan ini akan muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yakni dalam bentuk suatu keputusan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, keputusan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum, yang salah satu wujud dari keputusan tersebut yakni izin. Oleh karena itu dapat dipahami bahwasanya izin merupakan suatu instrument yuridis dalam bentuk keputusan yang bersifat konstitutif yang digunakan pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan suatu peristiwa konkret.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 3

²⁸ Ridwan HR, *op. cit.*, hlm. 201.

2. Peraturan perundang-undangan

Pembuatan dan penerbitan keputusan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut keputusan izin tersebut menjadi tidak sah.

3. Organ pemerintah

Menurut **Sjachran Basah** yang dikutip oleh **Ridwan HR**, organ pemerintah adalah yang menjalankan segala urusan pemerintahan, mulai dari administrasi negara yang tertinggi (Presiden) sampai pada administrasi negara yang terendah (Lurah) berwenang memberikan izin. Hal ini berarti terdapat berbagai aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik yang di tingkat pusat maupun di daerah.

4. Pristiwa konkret

Peristiwa konkret merupakan peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, organ tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keberagaman perkembangan masyarakat, maka izin pun memiliki

berbagai keberagaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin. Macam izin dan struktur organisasi dan instansi yang menerbitkannya.

5. Prosedur dan persyaratan

Syarat-syarat dalam izin menurut **Soehino** yang dikutip oleh **Ridwan HR**, yakni bersifat konstitutif dan bersifat kondisional artinya bersifat komsumtif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu (terlebih dahulu) yang harus dipenuhi, jadi dalam hal pemberian suatu izin tersebut ditentukan suatu perbuatan konkret, apabila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, artinya suatu penilaian baru akan ada apabila setelah perbuatan dan tingkah laku yang diisyaratkan itu telah terjadi.

c. Tujuan Suatu Perizinan

Berdasarkan pengertian di atas dapat dipahami bahwa tujuan suatu sistem perizinan ialah dengan suatu maksud untuk mengikat tindakan-tindakan perizinan. Dimana pemerintah melakukan serangkaian tindakan yang bersifat mengikat yang mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan yang konkret²⁹. Dengan mengikat sitiap pemegang izin. pembuat undang-undang dapat mengejar

²⁹ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Revisi 7 J(akarta: Rajawali pers, 2011), hlm. 208.

berbagai tujuan, sedangkan motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa³⁰ :

1. Keinginan mengarahkan (mengendalikan – “struen”) aktifitas-aktifitas tertentu
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan
3. Keinginan untuk melindungi obyek-obyek tertentu
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitas (izin berdasarkan “Drank-en Horecawet”, dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Jadi, izin digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi (hubungan dengan) para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan kongkrit.

d. Sifat Dari Sistem Perizinan

Adapun sifat dari izin pada dasarnya merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut³¹ :

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
2. Izin yang bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang menerbitkannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung kepada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya.
3. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Dalam arti,

³⁰ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *op. cit.*, hlm. 4.

³¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 173.

yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak aka nada tanpa keputusan tersebut.

4. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. disamping itu, izin yang bersifat memberatkan merukan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya.
5. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.
6. Izin yang berlaku lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berakhirnya relatif lama.
7. Izin yang bersidat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung kepada sifat atau kepada kualitas pribadi dan pemohon izin.
8. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang tergantung pada sifat dan objek izin.

4. Konsep Pengawasan

Istilah pengawasan di turunkan dari kata asing “*toezicht*”, “*supervision*” atau “*cotroling*” yang juga biasa diartikan pengendalian. Padahal dalam bahasa Indonesia antara “pengawasan” dengan “pengendalian” mempunyai makna yang berbeda. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “awas” diartikan dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tilikinya, tidak meleg (memperhatikan baik-baik), dan hati-hati. Kata “mengawasi” diartikan melihat dan memperhatikan, mengamati-mengamati dan menjaga baik-baik. “pengawasan adalah penilikan dan penjagaan atau penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan, sedangkan kata “kendali” berarti kekang, “pengendalian” adalah proses, cara, perbuatan mengendalikan, penegakan³².

³² Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemeritahan Daerah*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011) hlm. 39.

Menurut **P. de Haan**, “*Een vijftal motiefen voor toezicht, te weten, het motief van de beleidsbewaking, het coordinatiemotief, het motief van de kwaliteitsbewaking, het financiële motief, en het motief van de rechts-en belangenbescherming van de burger*”, (ada lima motif pengawasan, yaitu, motif untuk menjaga kebijaksanaan, motif koordinasi, menjaga kualitas, motif keuangan, dan memberikan perlindungan hukum serta perlindungan kepentingan warga negara)³³. Menurut **Versteden**, pengawasan ditunjukkan sebagai sarana untuk mengawasi bahwa organ-organ yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah negara kesatuan, yang dibutuhkan untuk menjamin keberadaan negara kesatuan yang desentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*). Disamping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum biasanya berjalan paralel dengan pelanggaran hak dan kepentingan warga negara³⁴.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan pertambangan aspek pengawasan merupakan suatu hal yang sangat penting. Tujuan dari pengawasan tersebut yakni : **Pertama**, Pengawasan terhadap pemerintah dapat dilihat sebagai sarana untuk mengawasi organ-organ pemerintah yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan

³³ Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 126.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 126-127.

pemerintah dalam pengelolaan pertambangan. Menurut **Paulus Effendie Lotulung**³⁵, pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha *preventif*, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Kedua, pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kepada orang, atau badan hukum, yang telah memiliki izin dalam melakukan kegiatan pengelolaan pertambangan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan izin, atau tindakan yang melibihi dari ketentuan yang telah diberikan pemerintah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Teori Perundang-undangan

Indonesia merupakan negara hukum³⁶. Inti dari sebuah negara hukum adalah bahwa semua orang, baik yang pemerintah maupun yang diperintah sama-sama tunduk kepada hukum yang berlaku, dalam arti semua orang yang sama diberlakukan sama oleh hukum, dan yang berbeda (secara rasional) diberlakukan berbeda pula. Dengan perkataan lain dalam suatu negara hukum, hukum haruslah bersifat adil sehingga ketika semua orang dalam negara

³⁵ Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Dikutip dari Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: P.T. Alumni Bandung, 2004), hlm.89-90.

³⁶ Indonesia merupakan Negara Hukum sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Ide Negara Hukum Indonesia yang berparadigmakan Pancasila, hal tersebut yakni dapat dilihat dengan Penempatan Pancasila sebagai Grand Noorms (kaidah dasar) yang menjadi sumber hukum tertinggi dalam Negara yang merujuk kepada pembuatan produk hukum tertulis (hukum positif) di Negara Indonesia.

tersebut harus tunduk kepada hukum berarti tunduk kepada hukum yang adil pula³⁷.

Konsewensi dari negara hukum tersebut ialah adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur segala bentuk sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara, hal tersebut mempunyai suatu tujuan untuk menciptakan kesejahteraan dalam suatu negara. Undang-undang merupakan sumber hukum formal, disamping kebiasaan, traktat, yurisprudensi dan doktrin³⁸.

Dalam suatu *rechtsstaat* (sebagaimana yang diterjemahkan dalam UUD 1945 dengan “negara berdasar atas hukum”) yang modern, fungsi pengaturan perundang-undangan bukanlah hanya memberi bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan undang-undang bukanlah hanya sekedar produk fungsi negara di bidang pengaturan³⁹. **A. Hamid S Attamimi** sebagaimana yang dikutip oleh **Abdul Latief**, berpendapat peraturan perundang-undangan adalah salah satu metoda dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Dalam praktek memang demikianlah yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang ialah terutama memberikan arah dan

³⁷ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cetakan Pertama, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm. 179.

³⁸ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedelapan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 122.

³⁹ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Cetakan 1, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 17

penunjukan jalan bagi terwujudnya cita-cita dan kehidupan bangsa melalui hukum yang dibentuknya⁴⁰.

Pengertian peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam rumusan didalam hukum positif, khususnya Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang merumuskan bahwa :

“Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum”.

Didalam Ilmu Hukum (*rechtswetenschap*) mebedakan adanya peraturan perundang-undangan dalam dua bagian, yakni undang-undang dalam arti material (*wet in materiele*), dan undang-undang dalam arti formal (*wet'in formelezin*), dalam arti material undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan yang berlaku yang bersifat atau mengikat secara umum, inilah yang disebut perundang-undangan. Dalam arti formal undang-undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum, dilihat dari bentuknya yang tertulis dan sifat mengikatnya yang mengikat secara umum maka undang-undang adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Perbedaannya dengan peraturan perundang-undangan lain terletak kepada cara

⁴⁰ *Ibid.*,

pembentukannya yaitu kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif⁴¹.

Dari uraian tersebut, oleh **Bagir Manan**, menyimpulkan bahwa pengkajian mengenai peraturan perundang-undangan mencakup segala bentuk peraturan perundang-undangan baik yang dibuat di tingkat pusat pemerintah negara maupun di tingkat daerah. Dan karena peraturan perundang-undangan adalah salah satu aspek hukum, maka kajian perundang-undangan merupakan bagian dari pengkajian hukum⁴².

Dilihat dari materi muatan peraturan perundang-undangan secara jelas terdapat dalam Pasal 7 dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya yakni :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah Provinsi; dan
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Secara Hirarki, dilihat dari tata urutan perundang-undangan di atas, kesemua peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sepanjang peraturan perundang-undangan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, hal urutan hirarki tersebut dikenal dengan teori *Stufenbau de Rechts The Hierarchy of law theory* yang

⁴¹ Abdul Latief, *op. cit.*, hlm. 38.

⁴² *Ibid.*,

dikemukakan oleh **Hans Kelsen**. Dalam teori tersebut **Hans Kelsen**, menyatakan suatu tata hukum bukan merupakan suatu sistem kaidah-kaidah hukum yang berhubungan satu sama lain dalam kedudukan yang sederajat melainkan merupakan hirarki dari kaidah-kaidah yang berbeda derajatnya⁴³.

Lebih lanjut, **Hans Nawiasky** mengemukakan bahwasanya suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Hal tersebut dapat dipahami bahwasanya norma yang di bawah berlaku, dan bersumber berdasarkan pada norma yang lebih tinggi di atasnya, dan norma yang lebih tinggi itu berlaku bersumber serta berdasar pula pada norma yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu suatu norma yang yang tertinggi yang disebut norma dasar/kaidah dasar. **Hans Nawiasky** berpendapat bahwasanya selain norma tersebut berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri dari⁴⁴ ;

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Berdasarkan pendapat tersebut, maka secara hirarki perundang-undangan di Indonesia dapat diketahui bahwasanya undang-undang dapat belaku dan

⁴³ Siti Fatimah, *Praktik Judicial Review Di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pilar Media, 2005), hlm 42.

⁴⁴ Ronald Lumbun, *PERMA RI Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian Dan Pemisahan Kekuasaan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 140.

mengatur yang mana telah ditentukan secara jelas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga undang-undang yang di bawahnya yang berdasar kepada suatu perundang-undangan di atasnya, undang-undang yang di bawah tersebut merupakan suatu peraturan pelaksana atau peraturan otonom.

Apabila norma-norma hukum yang terdapat di dalam kaidah dasar masih bersifat tunggal yakni hanya mengatur hal-hal yang bersifat secara umum atau hanya secara garis besar, maka norma-norma hukum yang mengatur di dalam suatu peraturan perundang-undangan norma yang mengaturnya lebih bersifat fainal dan konkrit yang mengikat secara umum.

Lebih lanjut **Merkel**, mengemukakan norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsanthizt*) yakni suatu norma hukum itu keatas dan bersumber kepada norma yang di atasnya, jika kebawah maka menjadi sumber bagi norma hukum yang berada di bawahnya, olehnya suatu norma hukum mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*). Masa berlaku dari norma hukum itu tergantung kepada suatu norma hukum yang berada di atasnya, apabila suatu norma hukum yang berdasar di atas dicabut/dihapus maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau dihapus pula⁴⁵.

Maka dalam susunan hirarki perundang-undangan, sistem norma tertinggi (norma dasar) menjadi suatu tempat bergantungnya norma-norma yang berada

⁴⁵ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm 26.

di bawahnya, sehingga jika norma dasar itu berubah, maka akan terjadi rusaknya sistem norma yang berada di bawahnya⁴⁶. Maka dapat dipahami jika suatu norma yang berada di atas mengalami suatu perubahan, maka suatu norma di dalam peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak dapat berlaku lagi dan harus digantikan sesuai dengan norma hukum yang baru yang berada di atasnya.

Dari Pengertian dan peranan peraturan perundang undangan tersebut, **Mutir Jeddawi**⁴⁷, mengemukakan unsur-unsur peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, dengan bentuk tertulis tersebut, disebut juga aturan hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ), yang mempunyai wewenang membentuk peraturan yang berlaku umum atau mengikat umum (*algemeen*).
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu. Karena dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa konkret tertentu atau individu tertentu, maka lebih tepat disebut sebagai sesuatu yang mengikat secara umum dari pada mengikat umum.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini adalah metode penelitian normatife-empiris, yakni dengan melihat fakta-fakta yang ada

⁴⁶ *Ibid.*,

⁴⁷ Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 53.

di lapangan dan kemudian dibandingkan dengan aturan yang berlaku. Data lapangan dibutuhkan untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang terjadi di lapangan, dan upaya mengatasi permasalahan tersebut ditinjau dari aspek hukum yakni peraturan perundang-undangan yang berlaku

2. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian yang akan dilakukan dalam penelitian tesis sebagai berikut :

- a. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Morowali dalam pengelolaan pertambangan dan upaya mengatasi permasalahan di bidang perizinan.
- b. Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Sulawesi Tengah, dan Instansi Pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan pertambangan.

3. Sumber data penelitian

Data yang akan diperlukan dalam penelitian tesis ini adalah data yang terdiri dari data primer dan sekunder.

- a. Data Primer : sumber data yang diperoleh dari instansi pemerintah daerah, baik itu berupa dokumen yang dihasilkan dalam pengelolaan pertambangan di Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah, maupun di instansi yang berada di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Morowali, maupun melalui wawancara yang dilakukan dengan beberapa narasumber yang mempunyai tugas dan kompetensi di bidang pengelolaan pertambangan.

b. Data Sekunder

Adapun sumber data sekunder yang dimaksudkan yakni berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur akan pengelolaan pertambangan.

c. Bahan Hukum

1. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap bahan hukum primer, yakni berupa literatur, jurnal, serta penelitian-penelitian terdahulu.
2. Bahan hukum tersier yaitu hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus, majalah, surat kabar.

4. Pengolahan data

Teknik pengolahan data yakni dengan dengan mempelajari dokumen atau bahan pustaka, antara lain berupa makalah, jurnal, teori-teori atau pendapat para pakar, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian, dan juga melakukan pengamatan secara langsung di lapangan dan wawancara langsung di instansi terkait dalam objek penelitian

5. Analisis dan Pembahasan

Metode analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu data yang di peroleh disajikan dan dianalisis dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Data yang diperoleh di lapangan dikualifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.
- b. Hasil dari data kemudian disistematiskan

- c. Data yang di sistematiskan kemudian dianalisis dan kemudian dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan dan penyelesaian permasalahan yang terjadi.

BAB II

OTONOMI DAERAH DAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN PERTAMBANGAN

A. Hak Penguasaan Negara Dibidang Pertambangan

Kekayaan sumber daya alam di negara ini merupakan kekayaan alam milik rakyat Indonesia, yang diamanatkan didalam konstitusi sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan adanya hak penguasaan oleh negara untuk dikelola serta dipergunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Hak penguasaan oleh negara tersebut dapat dipahami bahwa negara berdaulat mutlak atas kekayaan alam tersebut. Hak penguasaan negara merupakan instrumen sedangkan ”sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” selalu di dudukan sebagai tujuan yang ingin dicapai dari pengelolaan kekayaan alam¹.

Kemakmuran rakyat didalam suatu negara merupakan suatu tujuan dari negara kesejahteraan (*welfare state*)², maka kaitannya dalam hal pengelolaan

¹ Anto Simanjuntak et.al., Mewujudkan Hak Veto Rakyat Atas Ruang Hidup Lewat Uji Materil UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Cetakan Pertama (Penerbit: Walhi, HuMa, KPA, SP, PBHI, KIARA), hlm. 5.

² Indonesia merupakan negara hukum hal tersebut secara jelas dalam Konstitusi tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Konsepsi negara hukum untuk mencapai negara kesejahteraan secara implicit tertuang didalam UUD 1945 terutama bab XIV tentang kesejahteraan sosial dan pembukaan UUD 1945. Dalam pembukaan UUD 1945 alinea 4 tercermin tujuan dari negara Indonesia, yaitu : Negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dari ketentuan-ketentuan diatas membawa dampak yang sangat besar terhadap kegiatan-kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tujuan nasional. Dampak tersebut adalah adanya kewenangan administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan nasional yang membawa konsekwensi terlibatnya administrasi negara kedalam semua aspek kehidupan masyarakat. Konstitusional negara Indonesia menganut negara hukum yang dinamis atau *welfare state* karenanya pemerintah mempunyai tugas yang sangat luas. Oleh karenanya pemerintah wajib memberikan perlindungan kepada masyarakat disegala bidang, baik itu bidang politik, sosial budaya dan ekonomi. Untuk menjalankan tugas tersebut pemerintah melakukan *Freies Ermessen* yakni kewenangan untuk turut serta campur tangan/kebebasan bertindak

sumber daya alam tersebut negara diberikan hak penguasaan (*authoruty right*) agar dapat menjalankan serta memanfaatkan sumber-sumber kekayaan tersebut guna mencapai suatu tujuan dan manfaat atas pengelolaan sumber daya alam.

Secara ketatanegaraan, bentuk keterlibatan dari negara melalui pemerintah dalam pengelolaan sumber daya mineral memiliki tiga kewenangan yakni untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur (*regelen*), mengurus, mengelola (*besturen, beheren*) dan mengawasi (*toezichthouden*) pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam³.

Dalam makna penguasaan tersebut **Adrian Sutedi**, mengemukakan bawasanya tidak ada sebuah kejelasan resmi tentang makna "dikuasai oleh negara" apakah negara sebagai pemilik atas seluruh kekayaan alam tersebut, namun suatu hal yang telah disepakati bahwasanya dikuasai oleh negara tidak sama dengan dimiliki oleh negara. Kesepakatan tersebut bertalian dengan suatu bentuk reaksi dari suatu sistem atau konsep *domein* yang dipergunakan pada masa kolonial Hindia Belanda⁴. Konsep *domein*, mengandung pengertian kepemilikan (*ownership*). Negara adalah pemilik atas tanah karena itu memiliki segala wewenang untuk melakukan tindakan yang bersifat kepemilikan (*eigensdaad*)⁵.

dalam berbagai kehidupan masyarakat untuk mencapai suatu tujuan negara yakni kesejahteraan sosial. Lihat dalam Pasal 1 ayat (3) dalam UUD 1945 dan Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan pertama (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012) hlm. 40-41

³ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, cetakan I (Jogjakarta: UII Press, 2004), hlm. 18.

⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 123.

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Dikutip dari Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 123.

Makna dari hak menguasai negara tersebut juga dapat dilihat dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Agraria (UUPA) dimana merumuskan adanya hak-hak bangsa, hak negara untuk menguasai sebagai wewenang untuk⁶ :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Selanjutnya disebutkan wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Kemudian dari hak penguasaan negara tersebut dalam pelaksanaannya dapat diserahkan kepada daerah-daerah dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan dipergunakan selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah⁷.

Rumusan penguasaan negara dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, yang berbunyi⁸ :

”pengertian ”dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan ”bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” termaksud 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 (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

⁶ Lihat Jelasnya Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

⁷ Lihat jelasnya dalam Pasal 2 ayat (3) dan (4) dalam Undang-Undang Pokok Agraria.

⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor. 002/PUU-1/2003, hlm. 208-209.

Lebih lanjut penjelasan hak penguasaan atas sumber daya alam tersebut juga dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yang menyebutkan⁹ :

”Mineral dan batu bara yang terkandung dalam wilayah hukum Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbaharukan sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh negara”.

Pada hakekatnya, tujuan penguasaan negara atas sumber daya alam adalah untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan¹⁰. Dalam konteks penerapan HPN atas kekayaan sumber daya alam tersebut maka tidaklah dapat ditafsirkan negara sebagai pemilik¹¹. Namun apa bila dilihat dari ”hak eksklusif” yang berada pada negara, oleh karenanya maka HPN tersebut harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban, yang berarti negara diberi kewenangan penuh (*vollidige bevoegheid*) untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan, kewenangan tersebut (regelen, besturen, dan toezichhouden).

⁹ Lihat jelasnya dalam landasan filosofis dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

¹⁰ Salim HS, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 19.

¹¹ Dapat dipahami bahwasanya melekatnya hak penguasaan negara atas tanah dan kekayaan SDA tersebut bahwasanya negara tidak dapat di tafsirkan sebagai pemilik, melainkan bertindak selaku pemegang kekuasaan, jadi hal tersebut bersifat publik atau pemerintahan belaka (*bestuursdaad*). Adrian Sutedi *Op.cit.*, hlm. 124. Hak penguasaan tersebut tersebut mendapatkan legitimasi dikarenakan status negara sebagai pencerminan dari organisasi kekuasaan bangsa, yakni seluruh rakyat Indonesia, oleh karenanya maka negara berhak untuk mengatur peruntukan atau penggunaan atas tanah dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya tersebut, guna mencapai suatu cita bersama dalam suatu negara yakni mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia.

Mengingat bahwasanya kekayaan alam merupakan milik bangsa Indonesia maka "Hak Penguasaan" diberikan kepada negara, yang kemudian di dalam pengusahaannya dilakukan oleh pemerintah sebagai representasi dari negara yang menjalankan pemerintahan. Karena mengingat negara tidaklah mungkin dapat menjalankan sendiri HPN tersebut, maka pemerintah dapat menjalankan pengelolaan atas kekayaan alam tersebut guna mencapai suatu cita dalam negara yakni mensejahterakan masyarakatnya.

B. Kewenangan Pengelolaan Pertambangan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.

Sebelum terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan pascareformasi di negeri ini kewenangan pengelolaan pertambangan yakni berada ditangan pemerintah pusat. Hal tersebut disebabkan oleh sebelum hadirnya otonomi daerah segala sistem pemerintah bersifat sentralistik, artinya semua kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dikontrol dan berasal dari pemerintah pusat. Olehnya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan tersebut bersifat sentralistik artinya segala urusan yang berkaitan dengan pengelolaan pertambangan, baik yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pertambangan, kontrak karya (KK), perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara, semuanya diselenggarakan oleh pemerintah pusat dalam hal ini pejabat yang berwenang memberikan izin adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

Didalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan tersebut tidak mengatur akan kewenangan dari pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan, hal tersebut dapat dilihat jelas didalam muatan undang-undang tersebut yang menyatakan kewenangan pengelolaan yakni ¹²:

1. Pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan bahan galian strategis dan galian vital dilakukan oleh menteri;
2. Pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan dalam bahan galian golongan bahan galian yang tidak termasuk dalam golongan bahan galian strategis dan galian vital, dilakukan oleh pemerintah daerah tempat terdapatnya bahan galian itu.

Ketentuan ini menunjukkan bahwasanya :

1. Pengaturan, pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian golongan vital dan strategis pengusahaannya mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat.
2. Pengaturan, pengelolaan, dan pemanfaatan bahan galian golongan c (tidak strategis) sepenuhnya diserahkan kewenangannya kepada daerah;

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dalam Pasal 4 membedakan antara pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan bagi golongan bahan galian b (vital). Pemerintah daerah dapat disertai wewenang untuk mengatur usaha pertambangannya. Secara *a contrario*, menurut **Bagir Manan** sebagaimana dikutip oleh **Abrar Saleng**,¹³ maka

¹² Lihat jelasnya dalam Pasal 3 dan 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

¹³ Abrar Saleng, *op.cit.*, hlm. 123-124.

pelaksanaan penguasaan negara atas bahan golongan b (vital) tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, lebih lanjut apakah pelaksanaan penguasaan negara merupakan salah satu macam dari urusan pemerintahan, sedangkan mengatur usaha pertambangan merupakan salah satu fungsi atau tugas dari pelaksanaan penguasaan negara, kalau hal tersebut demikian maka menurut **Bagir Manan**, keikutsertaan daerah dalam mengatur usaha pertambangan merupakan suatu tugas pembantuan (*medebewind*).

Abrar Saleng¹⁴, merumuskan pengertian mengenai turut serta melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah akan menunjukkan :

Pertama, wewenang membantu baru akan ada apabila ada keputusan Pemerintah Pusat yang memberikan penugasan kepada Daerah Provinsi. Jika tidak ada keputusan penugasan, maka seluruh kewenangan atas bahan galian golongan b, baik pelaksanaan maupun pengaturan usaha pertambangan akan dilakukan sendiri oleh Pemerintah Pusat. **Kedua**, dalam pengertian tugas pembantuan tidak sekedar menunjukan daerah semata-mata sebagai pelaksana (*uitvoering*). Dalam tugas pembantuan juga terkadang pembebasan daerah bahkan semacam otonomi walaupun terbatas mengenai tata cara penyelenggaraannya. Untuk melaksanakan tugas pembantuan, daerah berwenang membuat aturan-aturan yang diperlukan.

Membatasi penyerahan bahan galian b hanya sebagai tugas pembantuan, itupun hanya mengenai pengaturan usaha pertambangan adalah tidak lain karena golongan bahan galian b menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak, agar hasil penambangan bahan galian b dapat dinikmati untuk sebesar-besar kemakmuran seluruh rakyat dan tidak hanya terbatas pada tempat bahan galian itu

¹⁴ *Ibid.*

berada, maka pemerintah pusat tetap harus memegang kendali atas urusan penguasaannya¹⁵.

Dalam Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, diatur mengenai kuasa pertambangan, kontrak karya (KK), perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara dilakukan oleh Menteri¹⁶, adapun wewenang membantu baru akan ada apabila ada keputusan Pemerintah Pusat yang memberikan penugasan kepada daerah dalam pengelolaan pertambangan. Kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan yakni berada kepada pengelolaan pertambangan dalam golongan bahan galian tidak strategis (golongan c), dalam pelaksanaannya diserahkan penuh kepada pemerintah daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 4 dalam UUPP 1967, maka baik pelaksanaannya, penguasaan negara, maupun pengaturan penguasaannya sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah provinsi.

Kewenangan tersebut bersifat atribusi berdasarkan kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan atributif pemerintah daerah tersebut atas golongan c tersebut meliputi penguasaan dan pengaturan usaha pertambangan. Campur tangan dari pemerintah pusat dalam pengelolaan bahan galian c dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan hanya terbatas kepada fungsi pengawasan, dalam

¹⁵ *Ibid.*,

¹⁶ Lihat jelasnya dalam Pasal 10 dan 15 Undang-Undang 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

aspek pengaturan dan pengawasan dapat bersifat preventif atau represif, sedangkan dalam aspek penyelenggaraan bersifat pengawasan umum.

C. Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Dalam UU 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

Prinsip desentralisasi yang dianut dalam Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Barubara telah memberikan kewenangan secara nyata kepada pemerintah daerah untuk terlibat langsung dalam pengelolaan pertambangan. Hadirnya undang-undang tersebut telah memberikan ruang kepada pemerintah daerah untuk terlibat langsung dalam perusahaan pertambangan yang berada di daerah, hal ini jelas agak berbeda jika kita peerbandingkan dengan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang dalam sektor kebijakannya lebih bersifat sentralistik.

Latar belakang lahirnya undang-undang minerba tersebut didasari oleh adanya pengaturan pengelolaan pertambangan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dalam kurun waktu 38 tahun lamanya berjalan dianggap bersifat sentralistik, dan orientasinya yang bersifat eksploitatif sehingga undang-undang ini lebih cenderung berpihak kepada pemilik modal dan pengusaha dibidang pertambangan (pro-kapital)¹⁷, serta belum sepenuhnya tercapai amanat dalam konstitusi yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) yang diterjemahkan dalam undang-udang pokok-pokok pertambangan tersebut, sehingga dalam

¹⁷ Maria S.W. Sumardjono et.al., Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara yang Tersurat dan Tersirat, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UGM Press), hlm. 79.

pengelolaannya dianggap seakan kurang memperhatikan kondisi tempat wilayah pertambangan yang ada di daerah.

Disektor lain adanya perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi pada tahun 1997 yang mendasari lahirnya era otonomi daerah yang diawali dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah sehingga mendasari lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara¹⁸.

Berbagai kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang medasari lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dapat dikemukakan sebagai berikut¹⁹ :

1. Ruang lingkup pengaturan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sesuai dengan jiwa/semangat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 belum secara benar dapat dirasakan bagi “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”
2. Mempunyai sifat usaha yang diskriminatif antara perusahaan asing dan perusahaan nasional, antara skala besar, menengah dan kecil, serta antara perusahaan pemerintah (BUMN) dan swasta
3. Kurang mendukung terciptanya hubungan kemitraan dan kerjasama antara perusahaan dengan pemerintah daerah dan masyarakat setempat dalam upaya

¹⁸ Lahirnya era otonomi daerah pasca reformasi yang terjadi pada tahun 1998, yang diawali dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah merupakan salah satu yang mendasari perubahan dalam sistem pengelolaan pertambangan, Perubahan dalam pengaturan pengelolaan pertambangan tersebut dirasa sangat perlu karna mengingat pembaruan atau pembangunan hukum disektor lain yakni dengan diterapkannya otonomi daerah dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah telah mencapai tahap implimentasi. Apabila peraturan peundang-undangan disektor pertambangan tidak diubah niscaya akan menimbulkan berbaga benturan yang dikarenakan secara substansi materi terdapat perbedaan yang tataran implementasinya tidak mungkin dapat dilaksanakan secara bersamaan. Lihat jelasnya dalam keterangan pemerintah dalam risalah rancangan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yang mendasari diajukannya rancangan undang-undang tersebut.

¹⁹ *Ibid.*,

pengembangan masyarakat dan wilayah dimana kegiatan pertambangan mineral dan batubara berada

4. Belum mengatur secara jelas hak atas tanah dan lahan masyarakat serta kepentingan sektor lain apabila dipergunakan bagi kegiatan pertambangan mineral dan batubara
5. Kurang efektifnya tindakan hukum terhadap segala bentuk penyimpangan dan pelanggaran hukum atas pelaksanaan kegiatan pertambangan mineral dan batubara, mengingat kecilnya denda dan ringannya sanksi bagi pelaku pelanggaran hukum
6. Perubahan penggolongan bahan galian yang sangat cepat karena sangat cepatnya perubahan parameter kriteria akibat kemajuan teknologi dan perubahan tatanan di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, dan keamanan secara global.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yang disahkan pada tanggal 12 Januari 2009 diundangkan dalam Lembaran Negara Tahun 2009 No. 2009 dan Tambahan Lembaran Negara No. 4959 yang menggantikan undang-Undang tersebut sebelumnya telah disetujui bersama antara DPR dengan pemerintah pada tanggal 16 Desember 2008, secara tidak langsung telah merubah sistem pengelolaan pertambangan di negeri ini, yang medasar adalah dengan adanya perubahan dalam sistem perizinan dari kontrak karya (KK) menjadi Izin Usaha Pertambangan (IUP), dan adanya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan.

Adanya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tersebut diharapkan mampu untuk terciptanya pengelolaan pertambangan yang baik, sehingga secara nyata daerah berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya yang sesuai dengan kondisi

daerah yang ada, kekhasan suatu daerah, serta dapat meningkatkan pendapatan daerah guna menjangkau pemerintah dalam menjalankan segala urusan rumah tangga yang ada di daerahnya.

Maka dalam era otonomi daerah pada saat ini dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Meneral dan Batubara yang menjadi payung hukum dalam pengelolaan pertambangan jelaslah lebih baik, dengan adanya pembangian kewenangan yang diberikan antara pemerintah, provinsi, seperti yang terlihat dalam Pasal 6 yang membagi kewenangan pusat menjadi 21 urusan dalam pengelolaan pertambangan, dalam Pasal 7 kewenangan Provinsi menjadi 14 urusan, dan Pasal 8 yang memberikan kewenangan kepada kabupaten/kota menjadi 12 urusan. Sebagai rincian akan pembagian kewenangan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 1. Pembagian Kewenangan Dalam Pengelolaan Minerba

No.	Pemerintah Pusat 21 Kewenangan	Provinsi 14 Kewenangan	Kabupaten/Kota 12 Kewenangan
1.	Penetapan kebijakan nasional	Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah	Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah
2.	Pembuatan peraturan perundang-undangan	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil	Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 mil

3.	Penetapan standar nasional, pedoman, dan kriteria	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil	Peberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 mil
4.	Penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batu bara nasional	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil	Penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batu bara
5.	Penetapan WP yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia	Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batu bara sesuai dengan kewenangannya	Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batu bara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota
6.	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai	Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumberdaya mineral dan batu bara, serta informasi pertambangan pada daerah /wilayah provinsi	Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batu bara pada wilayah kabupaten/kota
7.	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil garis pantai	Penyusunan neraca sumberdaya mineral dan batu bara pada daerah/ wilayah provinsi	Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan
8.	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai	Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di provinsi	Pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal

9.	Pemberian IUPK eksplorasi dan IUPK operasi produksi	Pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan	Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum dan penelitian, serta eksplorasi dan eksloitasi kepada Menteri dan gubernur
10.	Pengevaluasian IUP produksi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang telah menimbulkan kerusakan lingkungan serta yang tidak menerapkan kaidah pertambangan yang baik	Pengoordinasian perijinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya	Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur
11.	Penetapan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan, dan konservasi	Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi pada menteri dan bupati/walikota	Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang
12.	Penetapan kebijakan kerjasama, kemitraan dan pemberdayaan masyarakat	Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan bupati/walikota	Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan
13.	Perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari usaha pertambangan mineral dan batu bara	Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang	
14.	Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah	Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan	
15.	Pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah dibidang pertambangan		
16.	Penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batu bara sebagai bahan penyusunan WUP dan WPN		
17.	Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batu bara, serta informasi pertambangan pada tingkat nasional		

18.	Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang		
19.	Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batu bara tingkat nasional		
20.	Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan		
21.	Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kotadalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan		

Sumber : Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

Berdasarkan keterangan dari tabel, 1 diatas dapat dilihat bahwasanya, dalam pengelolaan pertambangan telah jelas adanya pembagian tugas antara pemerintah, provinsi, dan kabupaten/kota. Pengelolaan pertambangan tidak lagi bersifat sentralistik seperti dahulu, namun saat ini adanya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk turut andil dalam pengelolaan pertambangan merupakan wujud nyata dalam pembagian sebagian tugas dari pemerintah pusat ke daerah dalam kerangka otonomi daerah. Kepala daerah sebagai pemangku dan penyelenggara pemerintahan yang ada di daerah mempunyai kewenangan untuk menerbitkan segala perizinan, pengawasan, pembinaan dalam pengelolaan pertambangan yang ada di daerahnya sesuai dengan batasan kewenangan yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan yang diberikan tersebut bersifat atribusi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diharapkan dalam pengelolaannya mampu untuk dapat menciptakan iklim pertambangan yang kondusif yang berada di

daerah, sehingga pengelolaan pertambangan tersebut dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat yang ada disuatu daerah, dengan memperhatikan kekhasan suatu daerah.

D. Kewenangan Pusat Dan Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam pengelolaan sumber daya alam khususnya di bidang pertambangan pada era reformasi dengan diterapkannya otonomi daerah saat ini, acapkali hal mengenai konsep penguasaan dan pengusahaan di bidang pengelolaan sumber daya alam menjadi suatu polemik dalam pelaksanaan serta pengelolaannya, yang menjadi pertanyaan apakah dengan hadirnya otonomi daerah maka pemerintah daerah berhak secara mutlak dalam hal penguasaan dan pengusahaan atas sumber kekayaan alam yang ada didaerah.

Sebagaimana yang terdapat di dalam UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) disebutkan bahwa pelaksanaan penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dapat dikuasakan kepada daerah. Walaupun ketentuan ini dapat memungkinkan kepada daerah untuk turut serta menyelenggarakan hak menguasai oleh negara tersebut atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya²⁰. Hal tersebut dapat saja menjadi sebuah pertanyaan? Apakah makna dikuasakan tersebut berarti diserahkan kepada daerah sebagai suatu urusan rumah tangga daerah, atau hanya sebagai tugas pembantuan sebagai tugas dekonsentrasi.

²⁰ Adrian Sutedi, *op. cit.*, hlm. 125.

Hadirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan ruang yang cukup besar kepada pemerintah daerah untuk dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan dan rumah tangga daerah secara luas²¹. Namun terkandung pemaknaan penyelenggaraan "secara luas" tersebut menjadi bahan penafsiran yang keliru, yakni dengan secara langsung ketika hadirnya otonomi daerah maka kewenangan pertambangan menjadi bagian dari kewenangan pemerintah daerah. Menurut penulis meskipun dengan konteks otonomi daerah tidak serta merta dapat ditafsirkan bahwasanya kewenangan dalam urusan pertambangan dapat diserahkan secara seluruhnya kepada pemerintah daerah. Hal ini mengingat bahwasanya pengelolaan pertambangan secara tidak langsung akan berkaitan langsung dengan hajat kehidupan seluruh masyarakat Indonesia, oleh karenanya kekayaan alam tersebut meski berada di dalam suatu daerah akan tetapi bukanlah menjadi kekayaan khusus dari suatu daerah tertentu saja, melainkan kekayaan bangsa Indonesia itu sendiri. Oleh karenanya penguasaan dan pengusahaannya tidaklah dapat sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah.

Penggolongan jenis dari bahan galian di bidang pertambangan telah nampak jelas diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

²¹ Lihat jelasnya dalam Pasal 10 ayat (2) dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.

disebutkan mengenai kewenangan dalam penguasaan atas pengelolaan pertambangan yakni²² :

1. Terhadap bahan galian c, pelaksanaannya, penguasaan negara, dan pengaturannya dilakukan oleh pemerintah provinsi;
2. Terhadap bahan golongan b dapat diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota
Ketentuan ini menunjukkan bahwasanya :
3. Pengaturan, pengelolaan, dan pemanfaatan bahan galian golongan c sepenuhnya telah diserahkan kepada daerah;
4. Pengaturan, pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian golongan b dapat dilakukan pusat atau daerah. Wewenang daerah tergantung kepada kebijakan pusat.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengelolaan pertambangan pemerintah mempunyai hubungan dengan pemerintah daerah. Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi²³ :

1. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
2. Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
3. Penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Sedangkan hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah meliputi²⁴ :

1. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;

²² Adrian Sutedi, *op. cit.*, hlm. 126.

²³ Lihat Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁴ Lihat Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah, dan
3. Pengelolaan perizinan bersama dan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut dapat dipahami bahwasanya di era otonomi, adanya peluang kepada daerah dalam hal pengusahaan di bidang pertambangan merupakan wujud asli dari konsep desentralisasi dalam otonomi daerah, namun hal tersebut tidak menunjukkan bahwasanya daerah mempunyai kewenangan penuh dalam penguasaan dan pengusahaannya, daerah dapat saja turut serta dalam pengusahaan di bidang pertambangan khususnya dalam golongan galian b, sesuai dengan kewenangan yang diberikan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku serta tergantung dari kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah pusat.

Wewenang yang menjadi urusan pemerintah daerah yang bersifat pilihan, yaitu urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan dari suatu daerah. Berdasarkan hal tersebut kaitannya dalam pengelolaan di bidang pertambangan haruslah dipilah secara jelas dalam hal kewenangan dalam pengelolaannya, yakni kewenangan yang bersifat mengaturnya (*regelen*), mengurus (*besturen*), dan mengawasi (*toezichthouden*), agar pengelolaan pertambangan dapat berjalan dengan baik dan maksimal sehingga manfaat dalam pengelolaan pertambangan dapat dirasakan secara menyeluruh baik itu ditingkat masyarakat lokal maupun secara skala nasional.

E. Potensi Terjadinya Tumpang Tindih Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan di Era Otonomi.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam pengelolaan pertambangan dengan adanya kewenangan pemerintah daerah dalam perizinan dalam pertambangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh penulis kewenangan pembagian kewenangan pusat dan daerah memiliki beberapa kelemahan dan dapat menimbulkan terjadinya tumpang tindih kewenangan perizinan dalam pengelolaan pertambangan yang diantaranya :

1. Dalam pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara di era otonomi daerah dengan adanya kewenangan pemerintah daerah di bidang perizinan pertambangan yang diatur dalam UU Minerba dapat membuka terjadinya tumpang tindih perizinan dengan kewenangan Pemerintah Pusat dalam bentuk Kontrak Karya yang diatur dalam UU Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang penerapannya masih berlaku hingga habisnya perjanjian karya (kontrak karya), apabila tanpa adanya pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, bisa terjadi pemerintah daerah mengeluarkan perizinan pertambangan di wilayah kabupaten kota yang wilayahnya masih terdapat kontrak karya yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Hal ini disebabkan dalam penetapan wilayah usaha pertambangan (WUP), kewenangan menetapkan hanya pada level provinsi

sementara kabupaten/kota tidak dilibatkan, hal tersebut jelas berseberangan dengan semangat dalam penyelenggaraan otonomi daerah²⁵.

2. Adanya pengaturan mengenai besarnya luas izin usaha pertambangan (IUP) dengan penetapan minimal 5.000 (lima ribu) hektare akan bertentangan dengan kebijakan daerah yang memiliki lahan terbatas²⁶.
3. Kewenangan melakukan riset bidang pertambangan hanya sampai pada provinsi, padahal wilayah usaha pertambangan dan bahan tambang ada pada wilayah kabupaten/kota²⁷.

Menurut Penulis, apabila terjadinya tumpang tindih dalam mengatur mengenai kewenangan dalam suatu peraturan perundang-undangan dan mengatur materi yang sama, maka yang harus diperhatikan adalah asas-asas dalam hirarkinya yakni peraturan yang terbaru harus diberlakukan (*lex Posteriori derogate legi Priori*), peraturan yang khusus diprioritaskan (*lex specialis derogat lex generalis*), dan peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah (*lex superiori derogat legi inferiori*)²⁸. Disisi lain yang harus di perhatikan yakni dari segi muatan normatifitas dalam materi pokok peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini yakni nomatifitas pasal dalam peraturan

²⁵ Lihat Pasal 15 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba).

²⁶ Lihat Pasal 52-62 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba).

²⁷ Lihat Pasal 87 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba).

²⁸ Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm. 33.

peralihan dengan lahirnya peraturan perundang-undangan pengganti undang-undang yang lama.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**²⁹, ketentuan peralihan adalah ketentuan yang berisi norma peralihan yang berfungsi mengatasi kemungkinan terjadinya kekosongan hukum sebagai akibat peralihan normatif dari ketentuan lama ke ketentuan baru. Ketentuan peralihan dimaksudkan memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat peraturan perundang-undangan yang baru mulai berlaku agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum.

Pada saat suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan mulai berlaku, maka semua hubungan-hubungan hukum yang ada atau tindakan-tindakan hukum yang terjadi baik sebelum, pada saat, maupun sesudah peraturan perundang-undangan yang baru dinyatakan mulai berlaku, tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru. Didalam peraturan perundang-undangan yang baru, dapat pula diatur mengenai penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu, termaksud penyimpangan sementara bagi ketentuan-ketentuan tertentu yang diberlakukan surut, maka peraturan perundang-undangan tersebut haruslah memuat ketentuan mengenai status tindakan hukum yang terjadi, atau hubungan hukum yang ada di

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Ke-1 (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 128.

dalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal berlakunya pengundangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan³⁰.

F. Izin Usaha Pertambangan Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

1. Pengertian Hukum Pertambangan

Dalam buku **Salim HS**³¹, istilah hukum pertambangan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *mining law*. Dalam kamus Ensiklopedia Indonesia Hukum pertambangan adalah hukum yang mengatur tentang penggalian atau pertambangan bijih-bijih dan mineral-mineral dalam tanah. Definisi ini hanya difokuskan pada aktivitas penggalian atau pertambangan bijih-bijih. Penggalian atau pertambangan merupakan usaha untuk menggali berbagai potensi-potensi yang terkandung dalam perut bumi. Dalam definisi ini juga tidak terlihat bagaimana hubungan antara pemerintah dengan subjek hukum. Padahal untuk menggali bahan tambang itu diperlukan perusahaan atau badan hukum yang mengelolanya.

Daefinisi lain dapat kita baca dalam *Blacklaw Dictionary. Mining law* adalah³² :

“the act of appropriating a mining claim (parcel of land containing precious metal in its soil or rock) according to certain established rule”

Artinya, hukum pertambangan adalah ketentuan yang khusus yang mengatur hak menambang (bagian dari tanah yang mengandung logam

³⁰ *Ibid.*,

³¹ Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Cetakan ke-lima (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 7.

³² *Ibid.*,

berharga di dalam tanah atau bebatuan) menurut aturan-aturan yang telah di tetapkan.

Berdasarkan dari kedua definisi di atas tentang pertambangan maka menurut penulis definisi hukum pertambangan adalah suatu keseluruhan aturan kaidah atau norma yang mengatur segala seluk beluk tentang kegiatan pertambangan, baik itu mulai dari tahapan pertama mengidentifikasi pertambangan (eksplorasi), hingga ketahap pengelolaan dan penjualan (eksploitasi), dimana dari seluruh rangkaian tersebut diatur guna mencapai tujuan pengelolaan yang baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Jenis Perizinan Dalam Pertambangan

Pada dasarnya dalam pengelolaan pertambangan juga mengenal akan adanya sistem perizinan. Dalam bidang pertambangan itu sendiri biasanya kegiatan pengelolaan usaha pertambangan tersebut dilakukan oleh orang, masyarakat atau badan hukum, para pelaku usaha pertambangan tersebut sebelum melakukan kegiatannya terlebih dahulu harus memiliki izin usaha pertambangan yang di keluarkan oleh pejabat administrasi yang berwenang mengeluarkannya. Salah satu bentuk perizinan dalam bidang pertambangan yakni Izin Usaha Pertambangan (IUP). **Salim HS**, menyebutkan bahwa istilah izin usaha pertambangan tersebut berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yakni

mining permit. Izin usaha Pertambangan adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan³³.

Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, terdapat 3 (tiga) penggolongan jenis izin usaha pertambangan yakni³⁴ :

- a. Izin Usaha Pertambangan (IUP)
- b. Izin Pertambangan Rakyat (IPR)
- c. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)

Adapun penjelasannya yakni :

a. Izin usaha pertambangan (IUP)

Izin usaha pertambangan (IUP) terbagi menjadi dua macam yaitu izin usaha pertambangan eksplorasi dan izin usaha pertambangan operasi produksi, dimana dalam proses penerbitan izinnya dilakukan secara bertahap.

1. Izin usaha pertambangan (IUP)

Izin usaha pertambangan (IUP) Eksplorasi merupakan pemberian izin tahap pertama, dan kegiatannya meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi dan studi kelayakan³⁵. Kegunaan dari IUP Eksplorasi dibedakan dibedakan untuk jenis Pertambangan mineral logam dan

³³ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

³⁴ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan mineral dan batubara

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

mineral bukan logam. Untuk pertambangan mineral logam IUP eksplorasinya dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 8 (delapan) tahun, sedangkan IUP untuk pertambangan mineral bukan logam dapat diberikan paling lama jangka waktu 3 (tiga) tahun. Sedangkan untuk IUP Eksplorasi pertambangan mineral bukan logam jenis tertentu antara lain seperti batu gamping untuk industri semen, intan, dan batu mulia dapat diberikan IUP eksplorasi tersebut dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun. Kemudian IUP eksplorasi untuk kepentingan pertambangan batuan dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun³⁶.

Adapun IUP Eksplorasi untuk kepentingan pertambangan batubara dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun³⁷. Selanjutnya jika dalam melakukan kegiatan eksplorasi dan kegiatan studi kelayakan, pemegang IUP eksplorasi mendapatkan mineral logam atau batubara dari yang tergali, maka yang bersangkutan diwajibkan untuk melaporkan hal tersebut kepada pemberi IUP.

2. Izin usaha pertambangan (IUP) operasi produksi

Izin usaha pertambangan operasi produksi merupakan izin yang diberikan tahap kedua setelah melakukan segala rangkaian kegiatan dari IUP Eksplorasi. Izin usaha pertambangan operasi produksi diberikan dan

³⁶ Pasal 42 Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

³⁷ *Ibid.*,

kegiatannya meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.

Izin usaha pertambangan operasi produksi dapat dikatakan merupakan izin tahap kedua setelah dikeluarkannya izin usaha pertambangan eksplorasi, dimana setiap pemegang IUP eksplorasi dijamin oleh undang-undang untuk mendapatkan izin usaha pertambangan operasi produksi setelah serangkaian tahap pertama telah dilaksanakan sebagai tahap kelanjutan dalam kegiatan usaha pertambangannya.

IUP operasi produksi tersebut dapat diberikan kepada perusahaan, yang berbentuk perseroan terbatas, koperasi, atau perorangan atas hasil pelelangan wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) mineral logam atau batubara yang telah memiliki data hasil kajian studi kelayakan. Adapun jangka waktu yang diberikan dalam IUP operasi produksi yakni paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun³⁸.

b. Izin Pertambangan Rakyat (IPR)

Kegiatan pertambangan rakyat dilaksanakan dalam suatu wilayah (WPR) yang mana peruntukannya telah di tentukan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Kriteria untuk penetapan WPR yakni³⁹ :

1. Mempunyai cadangan mineral sekunder yang terdapat di sungai dan/atau diantara tepian tepi sungai;

³⁸ *Ibid.*,

³⁹ Pasal 22 Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

2. Mempunyai cadangan primer logam atau batubara dengan kedalaman maksimal 25 (dua puluh lima) meter;
3. Endapan teras atau banjir, dengan endapan sungai purba;
4. Luas maksimal wilayah pertambangan rakyat adalah 25 (dua puluh lima) hektare;
5. Menyebutkan jenis komoditas yang akan di tambang ; dan/atau
6. Merupakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun.

Selanjutnya kegiatan pertambangan rakyat di kelompokkan menjadi empat yakni⁴⁰ :

1. Pertambangan mineral logam;
2. Pertambangan mineral bukan logam;
3. Pertambangan batuan; dan/atau
4. Pertambangan batubara.

Adapun luas dari wilayah untuk izin usaha pertambangan rakyat (IPR) dapat diberikakan kepada⁴¹ :

1. Perseorangan dengan luas areal maksimum 1 (satu) hektare;
2. Kelompok, dengan luas areal maksimum 5 (lima) hektare;
3. Koperasi, dengan luas areal maksimum 10 (sepuluh) hektare.

Ketentuan jangka waktu dalam pengusahaan pertambangan rakyat yakni maksimum selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang⁴². Adapun hak dan kewajiban dari pemegang izin usaha pertambangan rakyat, yakni⁴³ :

⁴⁰ Pasal 66 Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

⁴¹ Pasal 68 ayat (1) Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

⁴² Pasal 68 ayat (2) Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

1. Pemegang izin usaha pertambangan rakyat berhak :
 - a. Mendapatkan pembinaan dan pengawasan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan, dan manajemen dari pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah; dan
 - b. Mendapat bantuan modal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pemegang izin pertambangan rakyat berkewajiban :
 - a. Melaksanakan kegiatan pertambangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah izin pertambangan rakyat diterbitkan;
 - b. Mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan, pengelolaan lingkungan dan mematuhi standar yang berlaku.
 - c. Melakukan pengelolaan 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 izin pertambangan rakyat.

c. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)

Izin usaha pertambangan khusus adalah izin untuk melakukan pengusahaan pertambangan pada wilayah izin usaha pertambangan khusus⁴⁴. Wilayah usaha pertambangan khusus merupakan wilayah pencadangan negara⁴⁵ (WPN), yang dapat diusahakan oleh pemegang IUPK. Izin usaha pertambangan khusus secara umum dapat diketahui sama dengan ketentuan yang berlaku pada izin usaha pertambangan lainnya, perbedaannya dengan

⁴³ Pasal 69 dan Pasal 70 Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

⁴⁴ Pasal 1 dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

⁴⁵ Pengertian Wilayah pencadangan negara terdapat dalam Pasal 1 dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, yang menyebutkan bawasanya wilayah pencadangan negara atau yang disingkat dengan (WPN) merupakan bagian dari wilayah pertambangan (WP), dimana wilayah tersebut merupakan wilayah yang di cadangkan oleh negara untuk kepentingan strategis nasional. Dalam pengusahaannya dapat diberikan kepada BUMN/BUMD atau badan usaha milik swasta yang berbadan hukum Indonesia, untuk pengusahaannya setelah mendapatkan izin usaha pertambangan khusus yang dikeluarkan oleh Menteri dengan memperhatikan kepentingan daerah.

izin usaha pertambangan lainnya hanya terletak kepada prioritas peruntukannya.

Adapun ruang lingkup yang terdapat dalam izin usaha pertambangan khusus yakni⁴⁶ :

1. IUPK di berikan oleh Menteri dengan memperhatikan kepentingan daerah;
2. IUPK diterbitkan untuk satu jenis mineral logam dan batu bara;
3. Apabila dalam pelaksanaannya menemukan mineral lain dan berminat untuk diusahakan, maka diwajibkan mengajukan izin baru, dan dapat prioritas untuk itu.
4. Pemegang IUPK yang tidak berminat mngusahakan mineral lain yang ditemukan, wajib menjaga mineral lain tersebut agar tidak dimanfaatkan pihak lain.
5. IUPK diprioritaskan kepada badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD) atau kepada badan usaha milik swasta yang berbadan hukum Indonesia⁴⁷.
6. Ruang lingkup persyaratan luas wilayah dan jangka waktu pemegang IUPK meliputi⁴⁸ :
 - a. Untuk pertambangan mineral logam, luas satu wilayah izin usaha petambangan khusus untuk tahap kegiatan eksplorasi paling banyak 100.000 (seratus ribu) hektare.
 - b. Untuk tahapan operasi produksi pertambangan mineral logam diberikan dengan luas paling banyak 25.000 (dua puluh lima ribu) hektare.
 - c. Untuk pertambangan batubara, luas satu wilayah izin usaha pertambangan khusus diberikan dengan luas paling banyak 50.000 (lima puluh ribu) hektare.
 - d. Untuk tahapan operasi produksi pertambangan batubara diberikan dengan luas paling banyak 15.000 (lima belas ribu) hektare.
 - e. Jangka waktu izin usaha pertambangan mineral logam dapat diberikan paling lama 8 (delapan) tahun.
 - f. Jangka waktu izin usaha pertambangan khusus eksplorasi pertambangan batubara dapat diberikan paling lama 7 (tujuh) tahun.
 - g. Jangka waktu izin usaha pertambangan khusus operasi produksi mineral logam atau batubara dapat diberikan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali dengan waktu masing-masing 10 (sepuluh) tahun.

⁴⁶ Pasal 74 Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

⁴⁷ Pasal 75 Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

⁴⁸ Pasal 83 Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

3. Pejabat Yang Berwenang Menerbitkan Perizinan

Dalam penerbitan izin usaha pertambangan guna pengelolaan pertambangan, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah menyebutkan ada beberapa pejabat yang berwenang untuk mengeluarkan atau menerbitkan izin usaha pertambangan yakni Bupati/Walikota, Gubernur, dan Menteri. Dari ketiga unsur Pejabat tersebut memiliki kewenangan masing-masing untuk mengeluarkan segala bentuk perizinan dalam pengelolaan pertambangan, hal tersebut tergantung kepada letak wilayah yang diajukan oleh pemohon untuk dijadikan tempat dalam melakukan berbagai aktifitas usaha pertambangan, pembagian kewenangan tersebut dalam penerbitan izin usaha pertambangan dapat dilihat sebagai berikut⁴⁹ :

- a. Bupati/Walikota berwenang untuk menerbitkan izin usaha pertambangan bagi pemohon apabila letak wilayah yang diajukan tersebut berada dalam satu wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
- b. Gubernur berwenang untuk menerbitkan izin usaha pertambangan bagi pemohon apabila letak wilayah yang di ajukan tersebut berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi, atau wilayah laut 4 (empat) mil samapai dengan 12 (dua belas) mil, dengan syarat setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Menteri berwenang untuk menerbitkan izin usaha pertambangan bagi pemohon apabila letak wilayah yang di ajukan tersebut berada pada lintas wilayah provinsi, atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai, dengan syarat setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota dan gubernur setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴⁹ Pasal 37 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

4. Berakhirnya Izin Usaha Pertambangan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Barubara, menyebutkan ada tiga unsur sehingga izin usaha pertambangan berakhir yakni⁵⁰ :

- a. Dikembalikan;
- b. Dicabut; atau
- c. Habis masa berlakunya.

Adapun maksud dari ketiga unsur diatas yakni:

- a. Dalam pengembalian IUP sebagaimana yang dimaksud yakni :
 1. Pemegang IUP atau IUPK dapat menyerahkan dapat menyerahkan kembali IUP dan IUPK-nya dengan pernyataan tertulis kepada Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dan disertai dengan alasan yang jelas.
 2. Pengembalian IUP atau IUPK sebagaimana yang dimaksud dinyatakan sah setelah disetujui oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dan setelah memenuhi kewajibannya.
- b. IUP atau IUPK dapat dicabut oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya apabila :
 1. Pemegang IUP atau IUPK tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam IUP atau IUPK serta peraturan perundang-undangan;

⁵⁰ Pasal 117 Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

2. Pemegang IUP atau IUPK melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Minerba ini atau
3. Pemegang IUP dan IUPK dinyatakan pailit.

Pasal 120 menyebutkan bahwa dalam hal jangka waktu yang telah ditentukan dalam IUP dan IUPK telah habis dan tidak diajukan permohonan peningkatan atau perpanjangan tahap kegiatan atau pengajuan permohonan tetapi tidak memenuhi persyaratan IUP dan IUPK tersebut berakhir.

5. Pembinaan Dan Pengawasan Dalam Pengelolaan Pertambangan

Pembinaan merupakan salah satu tindakan yang dilakukan oleh pejabat administrasi kepada organ yang berada dibawahnya atau pemegang izin yang telah diberikan agar dapat melaksanakan segala hak dan kewajiban dalam ketentuan pengelolaan pertambangan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 139 ayat (1) menyebutkan Menteri melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya.

Ayat (2) pembinaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan pengelolaan usaha pertambangan;
- b. Pemberian bimbingan, supervise, dan konsultasi;
- c. Pendidikan dan pelatihan; dan
- d. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan usaha pertambangan di bidang mineral dan batubara.

Ayat (3) Menteri dapat melimpahkan kepada gubernur untuk melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan di bidang usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Ayat (4) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab melakukan pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK.

Pengawasan menurut **Muchsan** berpendapat bahwanya pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan dari pengawasan tersebut hanya terbatas pada percocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana atau / *plan*)⁵¹. Lebih lanjut **Prayudi Atmosudirjo** menyebutkan ⁵², bahwasanya pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.

Pengawasan dalam kaitannya dalam pengelolaan pertambangan menurut penulis yakni dengan adanya keberadaan pemerintah sebagai representasi negara dalam penguasaan pertambangan yang memiliki hak dalam pengatur pengelolaan pertambangan yang diberikan kepada Investor yang berbadan hukum yang memiliki wilayah pertambangan dan izin usaha pengelolaan pertambangan dalam melakukan kegiatan pertambangan tersebut perlu adanya pengawasan dari pemerintah. Hal tersebut berfungsi untuk mencegah terjadinya

⁵¹ Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Cetakan Keempat, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm 38.

⁵² Pramudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm 80.

penyalahgunaan izin, atau tindakan yang melibihi dari ketentuan yang telah di berikan kepada badan usaha tersebut, selain itu pula guna pengawasan untuk menciptakan lancar dan tertibnya pengelolaan pertambangan tersebut.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyebutkan ada tiga pejabat administrasi yang memiliki kewenangan dalam pengawasan pengelolaan pertambangan, yakni Menteri, Gubernur, dan Bupati/walikota. Adapun kewenangan dalam melakukan pengawasan tersebut yakni⁵³ :

1. Menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya.
2. Menteri dapat melimpahkan kepada gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan dibidang usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.
3. Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK.

Bentuk pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan meliputi pengawasan terhadap⁵⁴ :

1. penetapan WPR;
2. penetapan dan pemberian WIUP mineral ukan logam dan batuan;
3. pemberian WIUP mineral logam dan batubara;
4. penerbitan IPR;
5. penerbitan IUP; dan
6. penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan kegiatan yang dilakukan oleh pemegang IPR dan IUP.

⁵³ Pasal 140 ayat (3) dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

⁵⁴ Pasal 14 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pmbinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

Sedangkan, pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan, dilakukan tahap⁵⁵ :

- a. teknis pertambangan;
- b. pemasaran;
- c. keuangan;
- d. pengolahan data mineral dan batubara;
- e. konservasi sumber daya mineral dan batubara;
- f. keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan;
- g. keselamatan operasi pertambangan;
- h. pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang;
- i. pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa serta rancang bangunan dalam negeri;
- j. pengembangan tenaga kerja teknis pertambangan;
- k. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat;
- l. penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan;
- m. kegiatan lain di bidang kegiatan usaha pertambangan yang menyangkut kepentingan umum;
- n. pelaksanaan kegiatan sesuai dengan IUP, IPR, atau IUPK; dan
- o. jumlah, jenis, dan mutu hasil usaha pertambangan.

Pengawasan sebagaimana yang dimaksud di atas dilakukan melalui⁵⁶ :

1. Evaluasi terhadap laporan rencana dan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IPR, dan IUPK
2. Inspeksi kelokasi IUP, IPR, dan IUPK.
3. Evaluasi tersebut dilakukan paling sedikit satu kali setahun.

Hasil dari pengawasan tersebut disampaikan oleh bupati/walikota disampaikan kepada gubernur dan menteri⁵⁷. Dan gubernur melakukan evaluasi atas hasil pengawasan tersebut dan menyampaikan hasil evaluasinya kepada menteri.

⁵⁵ Pasal 16 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁵⁶ Pasal 17 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁵⁷ Pasal 18 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

G. Sekilas Tinjauan Sistem Kontrak Karya Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967

1. Pengertian Kontrak Karya

Kontrak karya merupakan suatu bentuk kontrak yang digunakan dalam sistem pertambangan umum. Sebagaimana yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan mengenal sistem perjanjian karya, namun dalam penjelasannya istilah yang digunakan ialah Kontrak Karya. Istilah kontrak karya merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *work of contract*⁵⁸.

Didalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1409.K/201/M.PE/1996 tentang Tata Cara Pengajuan Pemrosesan Pemberian Kuasa Pertambangan, Izin Prinsip, Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara telah ditentukan pengertian kontrak karya (KK) adalah⁵⁹ :

“Suatu perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan swasta asing atau patungan antara asing dengan nasional (dalam rangka PMA) untuk perusahaan mineral dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan Umum”

Dalam definisi ini kontrak karya dikonstruksikan sebagai perjanjian.

Subjek perjanjian itu adalah Pemerintah Indonesia dengan perusahaan swasta

⁵⁸ Salim HS, *op. cit.*, hlm. 127.

⁵⁹ Lihat jelasnya dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1409.K/201/M.PE/1996 tentang Tata Cara Pengajuan Pemrosesan Pemberian Kuasa Pertambangan, Izin Prinsip, Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan.

asing atau *joint venture* antara perusahaan asing dengan perusahaan nasional. Objeknya adalah perusahaan mineral. Pedoman yang digunakan dalam implementasi kontrak karya tersebut ialah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan⁶⁰.

Berdasarkan pengertian di atas dapat dipahami bahwasanya sistem kontrak karya (KK) merupakan suatu merupakan bentuk perjanjian kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah dengan investor yang dikonstruksikan sebagai suatu perjanjian, dimana investor dapat melakukan kegiatan pertambangan umum, baik dari tahap eksploitasi hingga tahap eksplorasi yang perjanjian tersebut tertuang dalam suatu kesepakatan kedua dalam sebuah perjanjian yang diikatkan oleh kedua pihak pembuat perjanjian dan masa berlakunya tertuang dalam perjanjian tersebut.

2. Sejarah Perkembangan Kontrak Karya

Keberlangsungan sistem kontrak karya (KK) dalam pengelolaan pertambangan umum di negeri ini telah berjalan cukup lama, dimana sistem karya tersebut telah berjalan pada masa penjajahan Hindia Belanda, dimana pada masa tersebut pertambangan mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi oleh karenanya sektor pertambangan menjadi salah satu komoditas utama.

⁶⁰ Salim Hs, *op. cit.*, hlm. 128

Melalui *Indische Mijnwet* 1899 (wet pertambangan), Hindia Belanda mendekarasikan penguasaan mereka atas mineral dan logam di perut bumi Nusantara. Pada tahun 1910 dan 1918 terjadi perbaikan dalam kebijakan pertambangan, dan melalui *Mijnordonnantie* (Ordonansi Pertambangan) pada tahun 1906. Pada tahun 1910 dalam kebijakannya terjadi penambahan Pasal 5a *Indische Minjwet*, yang menjadi dasar dalam perjanjian, perjanjian tersebut biasa di sebut dengan “5a contract”, adapun bunyi pasal tersebut yakni⁶¹ :

- a. Pemerintah berwenang untuk melakukan penyelidikan dan eksploitasi selama hal itu tidak bertentangan dengan hak-hak yang telah diberikan kepada penyelidik atau pemegang konsensi.
- b. Untuk hal tersebut, pemerintah dapat melakukan sendiri penyelidikan dan eksploitasi atau mengadakan perjanjian dengan perorangan atau perusahaan yang memenuhi persyaratan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 4 undang-undang ini dan sesuai dengan perjanjian itu mereka wajib melaksanakan eksploitasi, ataupun penyelidikan dan eksploitasi yang dimaksud.
- c. Perjanjian yang demikian itu tidak akan dilaksanakan, kecuali telah disahkan dengan undang-undang (dalam abrur saleng).

Berdasarkan ketentuan pasal diatas, **Salim HS**, menyebutkan beberapa ketentuan dari inti Pasal 5a *Indische Mijn Wet* (IMW) sebagai berikut⁶² :

1. Pemerintah Hindia Belanda mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan eksloitasi.
2. Penyelidikan dan eksloitasi itu dapat dilakukan sendiri dan mengadakan kontrak dengan perusahaan minyak dalam bentuk kontrak 5A atau lazim disebut dengan sistem konsensi⁶³. Bentuk dari konsensi tersebut perusahaan

⁶¹ Chalid Muhammad, dikutip dari Salim HS. *Ibid.*, hlm. 131.

⁶² *Ibid.*, 132.

⁶³ Sistem konsensi merupakan suatu izin yang berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali oleh karenanya tugas tersebut menjadi tugas dari pemerintah, akan tetapi oleh pemerintah diberi hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin (konsesionaris) yang bukan merupakan pejabat pemerintah. dimana pemberian tersebut memiliki hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. Ridwan HR, *Hukum Aministrasi Negara*, Cetakan ke Tujuh (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011), hlm. 197.

diberikan kuasa pertambangan, dan hak atas tanah untuk eksploitasi dan eksplorasi dalam pertambangan umum.

Pada masa kemerdekaan Indonesia tahun 1945, pengelolaan dibidang pertambangan dengan menggunakan sistem kontrak tidaklah berjalan dengan baik, terjadi lemahnya sistem kontrak tersebut sehingga mendasari presiden pertama Indonesia, yakni Soekarno untuk melakukan nasionalisasi dibidang pertambangan dengan membatalkan segala kontrak yang ada. kemudian pada masa kepemimpinan Soeharto kontrak pertambangan kembali pesat dalam perkembangannya dengan diadakannya sistem perjanjian karya, yang didasari dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Bentuk perjanjian karya yang pertama kali dilakukan yakni dengan ditanda tangannya perjanjian karya antara pemerintah Indonesia dengan PT. Freeport Indonesia⁶⁴. Kontrak tersebut merupakan kontrak yang disebut dengan kontrak generasi pertama dari pemerintah bersama investor, kemudian selanjutnya dilakukan perjanjian karya dengan perusahaan lain dalam perusahaan pertambangan.

Perjanjian karya atau yang biasa disebut dengan kontrak karya (KK) bukanlah suatu konsep yang dikeluarkan oleh pemerintah pada waktu itu. Melainkan ide dari konsep tersebut dituangkan oleh pakar hukum PT. Freeport. Awalnya menteri pertambangan Indonesia telah menawarkan kepada PT.

⁶⁴ Achmad Djefrianto, *Perizinan Pertambangan Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Peneliti Institut Hukum Sumberdaya Alam (IHSA), Edisi No. 1 Vol. 4, (2008), hlm. 9.

Freeport akan konsep “bagi hasil” hal tersebut berdasarkan kepada kontrak perminyakan asing yang disiapkan pada waktu pemerintahan Soekarno. Freeport menyatakan bahwasanya konsep “bagi hasil” tersebut hanya cocok digunakan dalam perminyakan yang dapat menghasilkan dengan cepat, tetapi tidak dengan pertambangan tembaga yang memerlukan investasi besar dan waktu yang cukup lama untuk sampai pada tahap produksi, oleh karenanya ahli hukum Freeport **Bob Duke** menyiapkan sebuah dokumen yang didasarkan kepada model kontrak karya (KK) yang pernah digunakan oleh pemerintah Indonesia sebelum diberlakukan kontrak bagi hasil.

Secara singkat, kontrak karya mengambil jalan tengah antara model “konsensi” pada zaman kolonial Belanda dimana kontraktor asing mendapat hak penuh atas mineral dan tanah, dengan model kontrak bagi hasil dimana tuan rumah langsung mendapatkan hak atas peralatan dan prasarana dan dalam waktu singkat seluruh operasi menjadi milik negara⁶⁵.

3. Dasar Hukum Kontrak Karya

Pada dasarnya yang menjadi dasar hukum dalam perjanjian kontrak karya yakni tertuang langsung dalam perjanjian karya tersebut, perjanjian yang dilakukan oleh kedua belah pihak menjadi suatu acuan atau dasar dalam pelaksanaan pengelolaan pertambangan umum. Di samping perjanjian karya tersebut ada pula aturan yang berkaitan dengan perjanjian karya tersebut yakni :

⁶⁵ Salim Hs, *op. cit.*, hlm 134.

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing Jo Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.
2. Undang-Undang Nomor 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri Jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

H. Perbandingan sistem Kontrak Karya dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dalam Undang-Undang 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

Kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara dapat dikategorikan sebagai kegiatan yang memiliki nilai ekonomis yang cukup tinggi, baik itu mulai dari tahap eksplorasi hingga ketahap operasi produksi. Sebagai kegiatan usaha, industri pertambangan mineral dan batubara merupakan industri yang padat modal (*high capital*), padat resiko (*high risk*), dan padat teknologi (*high technology*⁶⁶). Berdasarkan karakteristik dari kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara tersebut maka diperlukan adanya kepastian dalam berusaha serta kepastian hukum di bidang pertambangan mineral dan batubara sehingga

⁶⁶ Analisis KPPU Terhadap Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, hlm. 1 di akses Pada Taggal 29 April 2013, Pkl 01.13.

dalam pengelolaannya dapat berjalan dengan baik dan benar sehingga dapat menimbulkan nilai tambah pendapatan negara itu sendiri.

Pada awal tahun 2009 merupakan babak baru bagi perjalanan dan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di negeri ini, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yang disahkan pada tanggal 12 Januari yang sebelumnya telah disetujui bersama antara DPR dan pemerintah pada tanggal 16 Desember 2008. Dimana secara tidak langsung dengan hadirnya undang-undang yang baru tersebut menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dimana dengan hadirnya undang-undang yang baru tersebut secara tidak langsung telah merubah arah kebijakan di sektor pertambangan yang sebelumnya diatur oleh undang-undang terdahulu. Beberapa pokok perubahan tersebut yakni :

1. Dasar hukum serta bentuk perizinan usaha pertambangan;
2. Kebijakan dalam pengurusan dan pengelolaannya dengan adanya desentralisasi serta kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah;
3. Pengelompokan jenis usaha pertambangan: serta
4. Adanya perlakuan yang sama kepada PMA (penanaman modal asing) dan PMDN (penanaman modal dalam negeri⁶⁷).

⁶⁷ Dominasi PMA lebih tinggi ketimbang PMDN dalam pengelolaan sumber daya alam sebelum lahirnya UU No. 4 Tahun 2009, hal tersebut dapat dilihat dari tahun 2001 hingga tahun 2005, kedudukan sangat dominan dalam struktur modal Indonesia. Modal asing pada level kurs Rp. 9000/US

Berdasarkan empat poin dalam perubahan di atas, perubahan yang paling signifikan yakni dengan adanya perubahan yang mendasar yang terjadi adalah dengan perubahan dari sistem kontrak karya (KK) dan perjanjian menjadi sistem perizinan. Dengan adanya perubahan tersebut sehingga telah merubah kedudukan dan posisi pemerintah dalam perjanjian yang menempatkan pemerintah tidak lagi sejajar posisinya dengan pelaku usaha dan pemberi izin dalam kegiatan industri pertambangan.

Adrian Sutedi, menyebutkan menguatnya Hak Penguasaan Negara (HPN) atas penguasaan SDA, dimana pemerintah menyelenggarakan asas tersebut lewat kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pengelolaan usaha pertambangan, untuk itu dimulai dengan perubahan sistem Kontrak Karya (KK) dan perjanjian menjadi sistem perizinan sebagaimana yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, dapat dilihat bahwasanya posisi pemerintah tidak hanya mendua, yaitu sebagai regulator dan pihak yang melakukan kontrak, selain itu pula secara mendasar juga merendahkan posisi negara yang setara (*level*) dengan kontraktor⁶⁸.

Dalam konteks pengusahaan bahan galian, dengan adanya penempatan negara yang sejajar kedudukannya dengan lembaga usaha swasta menurut

dalar nilainya dapat mencapai 1.480,34 triliun rupiah atau mencapai 70 persendari total modal yang disetujui pemerintah untuk di tanamkan dalam perekonomian Indonesia kurun waktu 10 tahun terakhir, sementara penanam modal yang bersumber dari penanam modal nasional hanya sekitar 30 persen dari seluruh investasi yang disetujui oleh pemerintah. Lihat jelasnya, Salamudin, *Penjajahan Dari Lubang Tambang Temali Modal Asing, Utang dan Pengerukan Kekayaan Tambang di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), 2009), hlm. 44.

⁶⁸ Adrian Sutedi, *op. cit.*, hlm. 136.

Nandang Sudrajat, hal itu merupakan bentuk konkret penggerogotan atas kedaulatan negara dalam hal hak menguasai negara atas bahan galian. Karena walaupun bagaimana juga, kedudukan negara yang merdeka dan berdaulat secara politik dan hukum merupakan representasi dari ratusan juta rakyat, tidak akan dapat disejajarkan dengan lembaga swasta yang secara kelembagaan hanya mempresentasikan sekelompok orang⁶⁹.

Secara mendasar sistem kontrak karya (KK) dan perjanjian merupakan suatu model atau konsep dari konsensi yang berlaku juga pada zaman kolonial belanda, dimana kontraktor asing mendapat hak penuh atas mineral dan tanah, dengan model kontrak bagi hasil dimana negara tuan rumah langsung mendapatkan hak atas peralatan dan prasarana dan dalam waktu singkat seluruh operasi menjadi milik negara⁷⁰.

Dalam pelaksanaan kontrak karya terdapat delapan asas landasan dalam pelaksanaan kontrak karya, yakni⁷¹, kepercayaan, kesamaan hukum, keseimbangan, kepastian hukum, mengedepankan aspek moral, kepatutan, kebiayaan, dan perlindungan. Penerapan sistem kontrak pada dasarnya mengedepankan aspek kesetaraan antara para pihak-pihak yang melakukan ikatan dalam kontrak. Kesetaraan bagi pihak-pihak yang melaksanakan kontrak tersebut berangkat dari argumentasi bahwa sistem pengaturan dalam hukum kontrak

⁶⁹ Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Yustisia 2010) hlm. 41.

⁷⁰ Salim HS, *loc. Cit.*

⁷¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional (sekarang menjadi Kementerian Hukum Dan HAM), bahan yang disampaikan dalam Lokakarya Nasional pada Tahun 1985.

adalah sistem terbuka (*open system*), yang artinya setiap orang bebas untuk melakukan perjanjian, baik itu yang sudah diatur maupun yang belum diatur di dalam undang-undang.

Asas yang digunakan dalam pengaturan kontrak dapat dianalisis dari ketentuan dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang berbunyi “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Berangkat dari sisi proporsionalitas asas hukum kontrak sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang dalam ketentuan tersebut terkandung makna asas kebebasan dalam berkontrak, asas tersebut mempunyai maksud bahwasanya para pihak bebas menentukan isi perjanjian yang dikehendaki sesuai dengan kesepakatan para pihak. Kebebasan berkontrak memberikan kebebasan untuk :

1. Membuat atau tidak membuat perjanjian
2. Mengadakan perjanjian dengan siapa pun
3. Menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya
4. Menentukan bentuk perjanjian yaitu tertulis atau secara lisan

Berdasarkan asas kebebasan tersebut, maka kebebasan dalam berkontrak adalah baik, namun hal tersebut tidaklah baik ketika hal tersebut diterapkan dalam konteks kerjasama antara negara dengan pihak swasta. Kedudukan yang setara berdasarkan kebebasan berkontrak sangatlah baik jika posisi yang melakukan ikatan dalam kontrak setara dalam artian kesetaraan itu akan dapat profesional apabila secara kelembagaan berada dalam posisi yang sama, atau antara individu

dengan individu. Olehnya sistem kontrak tidak lah baik jika diterapkan dalam pengelolaan pertambangan, karna posisi pemerintah yang disejajarkan dengan pihak swasta. Disisi lain ketidak seimbangan pihak swasta dengan pemerintah dalam melaksanakan ikatan kontrak yakni jika terjadi sengketa didalam perjalanan kontrak tersebut dan jalur penyelesaiannya pasti akan berakhir diperadilan perdata atau menempuh jalur penyelesaian melalui arbitrase⁷². Hal tersebut sangat akan mengakibatkan kerugian kepada negara yakni⁷³ :

1. Negara sebagai representasi dari bangsa yang merdeka, apabila pada kenyataannya kalah, dan negara dinyatakan harus mengganti sejumlah kerugian, maka yang secara langsung mengalami kerugian adalah rakyat banyak. Artinya jangankan memperoleh manfaat dan hasil dari bahan galian yang ada, yang terjadi justru sebaliknya negara harus membayar kewajiban sejumlah tertentu atas keputusan pengadilan
2. Apabila dalam proses peradilan, pihak lawan (mitra kontrak karya) meminta *status quo*, akan berimplikasi luas yaitu :
 - a. Menimbulkan ketidak pastian pengelolaan bahan galian tersebut, karena aktifitas di lapangan berhenti
 - b. Menimbulkan keresahan sosial di tempat tambang itu beroperasi
 - c. Berhenti atau hilangnya pendapatan negara/daerah karena tidak ada aktifitas penjualan produk
 - d. Merugikan negara, baik dari sisi waktu, maupun biaya, karena negara harus mengeluarkan dana untuk membiayai sengketa.

⁷² Perjanjian arbitrase adalah perjanjian yang dibuat oleh para pihak untuk mengajukan kebadan arbitrase semua atau sengketa tertentu yang timbul atau mungkin timbul di antara pihak hubungan-hubungan tertentu, baik yang bersifat kontraktual atau tidak. Jika terjadi sengketa dalam arbitrase tersebut maka norma yang dipakai dalam penyelesaian kasus tersebut yakni perjanjian yang di telah dibuat tersebut, lebih lanjut Aminuddin A. Kirom, et.al., dalam penyelesaian kasus-kasus tambang dan migas antara pemetintah Indonesia dengan pihak Investor asing dapat ditempuh melalui arbitrase, arbitrase merupakan institusi hukum alternatif bagi penyelesaian sengketa diluar pengadilan. Beberapa kasus tambang dan migas yang penyelesaiannya melalui arbitrase diantaranya adalah kasus PLTP dengan Karaha Bodas Company (KBC). Bagi pemerintah arbitrase menjadi momok tersendiri terutama setelah kekalahan dalam kasus Karaha Bodas, disisi lain investor tambang, minyak dan gas bumi khususnya justru semakin berada diatas angin sehingga bias menekan dan “menteror” pemerintah jika kepentingan investasinya merasa di hambat. Lihat jelasnya Aminuddin A. Kirom, et.al., “*Tambang dan Pelanggaran HAM Kasus-Kasus Pertambangan DI Indonesia 2004-2005*, (Jakarta : JATAM, 2007), hlm. 207.

⁷³ Nandang Sudrajat, op.cit., hlm. 46.

Persoalan-persoalan lain dari penerapan sistem kontrak karya di bidang pertambangan yakni adanya gugatan dari pengusaha nasional pemegang Kuasa Petambangan (KP), karena pemegang KK memperoleh keistimewaan-keistimewaan dibandingkan pelaku usaha pertambangan yang memegang legalitas KP⁷⁴. Oleh karena itu, implikasi hukum dalam perubahan sistem kontrak karya dan perjanjian menjadi sistem perizinan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, tersebut telah mengembalikan serta menguatkannya posisi negara dalam penguasaan SDA secara ketatanegaraan sesuai dengan amanat di dalam konstitusi. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut ini⁷⁵.

⁷⁴ Bambang Yuniato, et.al, *Kebijakan Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral dan Implikasinya Terhadap Pertambangan Emas, Dalam Penambangan dan Pengelolaan Emas di Indonesia*, Sebagaimana dikutip Nandang Sudrajat, *ibid.*,

⁷⁵ Adrian Sutedi, *op. cit.*, hlm. 137.

Tabel 2. Perbandingan sistem Kontrak Karya (KK) dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 dengan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dalam Undang-Undang 4 Tahun 2009.

No.	Subjek	Sistem Perizinan (IUP)	Sistem Kontrak Karya
1.	Hubungan Hukum	Bersifat publik dan instrument yang di gunakan hukum administrasi negara	Bersifat perdata
2.	Penerapan Hukum	Oleh Pemerintah	Oleh kedua belah pihak
3.	Pilihan Hukum	Tidak Berlaku Pilihan Hukum	Berlaku Pilihan Hukum
4.	Akibat Hukum	Sepihak	Kesepakatan Dua Belah Pihak
5.	Penyelesaian Sengketa	PTUN	Arbitrase / Peradilan Perdata
6.	Kepastian Hukum	Lebih Terjamin	Kesepakatan Dua Belah Pihak
7.	Hak dan Kewajiban	Hak dan kewajiban pemerintah lebih besar	Hak dan kewajiban relative setara antar pihak pembuat kontrak
8.	Sumber Hukum	Peraturan perundang-undangan	Kontrak perjanjian itu sendiri

Berdasarkan tabel 2 diatas, dapat dipahami bahwa kembalinya hak penguasaan negara (HPN) dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 jelaslah sangatlah besar. Dalam peraturan yang baru tersebut kedudukan pemerintah lebih mempunyai andil yang sangat besar baik dalam hal kewenangan mengatur, mengurus, dan mengawasi

segala rangkaian pengelolaan pertambangan. Penempatan pemerintah yang memiliki kedudukan lebih di atas dan tidak lagi sejajar dengan investor tersebut dinilai sangatlah baik, selain itu pula kepastian hukum yang lebih jelas kiranya akan dapat memperbaiki iklim investasi di negara ini khususnya dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara.

Negara memiliki hak penguasaan penuh atas kekayaan SDA, selain itu pula akses kontrol dan pengawasan oleh pemerintah sebagai representasi negara yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan pertambangan atas perizinan yang telah dikeluarkan lebih terkontrol, sehingga pengusahaannya diharapkan dapat berjalan lebih baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB III

ANALISIS MASALAH TUMPANG TINDIHNYA IZIN USAHA PERTAMBANGAN (IUP) DI KABUPATEN MOROWALI

A. Gambaran Umum Kondisi Kabupaten Morowali Provinsi Sulawesi Tengah.

Kabupaten Morowali merupakan salah satu kabupaten yang terletak di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah, kabupaten ini lahir pascareformasi yakni dengan adanya tuntutan otonomi daerah. Dimana secara konstitusional tertuang dalam Pasal 18 tentang pemerintahan daerah yang merupakan dasar kepentingan pelaksanaan otonomi daerah yang kemudian diikuti dengan lahirnya 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, sebagai suatu landasan atau payung hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Kabupaten Morowali merupakan salah satu daerah otonom yang terbentuk bersama dua kabupaten lainnya yang berada dalam Provinsi Sulawesi Tengah berdasarkan Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan. Pada awal sebelum terbentuknya daerah otonom tersebut, Morowali merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Poso, yang wilayahnya terbentang dari arah tenggara ke barat dan melebar ke bagian timur, serta berada di daratan Pulau Sulawesi, yang sebagian wilayah lainnya terdiri dari pulau-pulau kecil¹.

¹ BPS Kabupaten Morowali dan Badan Perencanaan, Pembangunan dan Penelitian Daerah Kabupaten Morowali, *Morowali Dalam Angka Morowali in Figures 2011*, hlm. 3.

Bagian paling utara dari wilayah Morowali terdapat wilayah kecamatan Mamosalato dan Bungku Utara, di bagian selatan terdapat wilayah kecamatan Menui Kepulauan, sedangkan di bagian timur terdapat perairan teluk tolo serta bagian paling barat terdapat wilayah kecamatan Mori Atas. Jika dilihat dari posisi permukaan bumi, wilayah Kabupaten Morowali terletak pada pesisir pantai di perairan teluk Tomini dan Teluk Tolo, serta kawasan lainnya terletak di kawasan hutan dan lembah pegunungan. Adapun batas dan luas wilayah secara administratif kabupaten ini dapat dilihat sebagai berikut² :

- Sebelah Utara Berbatasan dengan wilayah Kabupaten Tojo Una-Una.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Selatan.
- Sebelah Timur Berbatasan dengan Kepulauan Banggai dan Perairan Teluk Tolo.
- Sebelah Barat Berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Kabupaten Poso, dan Kabupaten Tojo Una-Una.

Dari segi luas wilayah Kabupaten Morowali diperkirakan kurang lebih 15.490.12 km persegi atau sekitar 22,77 persen dari total luas daratan Provinsi Sulawesi Tengah. Berdasarkan total luas wilayah tersebut maka dapat diperkirakan Kabupaten Morowali menempati total luas wilayah pertama jika dibandingkan dengan luas daratan kabupaten lainnya yang berada di Provinsi Sulawesi Tengah.

Asal usul terbentuknya Kabupaten Morowali itu sendiri secara historis merupakan hasil dari dinamika politik mulai dari awal pembentukan hingga penempatan ibu kota kabupaten. Pada awal waktu mekarnya kabupaten ini,

² *Ibid.*,

penempatan ibu kota kabupaten sementara di tempatkan pada wilayah Kolonodale pada tahun 1999 sampai pada tahun 2006, kemudian pada tahun 2006 setelah pemilihan umum Kepala Daerah di tempatkanlah ibu kota definitife dari kabupaten tersebut di wilayah Bungku, berdasarkan amanat undang-undang. Perihal pemindahan kabupaten tersebut tidaklah berjalan semulus yang diperkirakan, karena pada waktu tersebut sempat terjadi demonstrasi dan kekacauan dari masyarakat setempat yang ingin mempertahankan ibu kota kabupaten tersebut berada di wilayah Kolonodale. Dan hingga kini muncullah sebuah isu politik yang hangat akan pemekaran kabupaten baru yakni Morowali Utara.

Secara administrasi wilayah Kabupaten Morowali pada awal pembentukannya pada tahun 1999 yang terdiri dari 8 kecamatan, dan pada tahun 2003 wilayah tersebut dimekarkan menjadi 10 kecamatan yang membawahi 218 desa definitife dan 1 unit pemukiman transmigrasi (UPT), yang diantaranya yakni yang berstatus kelurahan 10, dan pada tahun 2009 mengalami pemekaran lagi menjadi 14 kecamatan. Berdasarkan status pemerintahan, desa definitif di kabupaten ini pada tahun 2010 berjumlah 240 desa/kelurahan yang terdiri dari 230 desa dan 10 kelurahan. Wilayah terluas dari Kabupaten Morowali adalah kecamatan bungku utara yakni 2.406,79 km persegi atau 15.54 persen, dan

daratan terkecil adalah Menui Kepulauan dengan luas 223,63 km persegi atau 1,44 persen dari total luas daratan di Kabupaten Morowali³.

Dilihat dari penyebaran dan kepadatan penduduk Kabupaten Morowali sesuai dengan hasil Sensus Penduduk 2010 (SP2010) menunjukkan bahwa jumlah penduduk di Kabupaten Morowali setiap tahunnya terus bertambah dapat dilihat dalam jumlah penduduk pada tahun 2006 tercatat 178.328 jiwa, tahun 2007 tercatat 190.012 jiwa, tahun 2008 tercatat sebesar 198.998 jiwa, tahun 2009 tercatat sebesar 203.864 jiwa dan pada tahun 2010/2011 tercatat sebesar 206.322 jiwa. Jika ditinjau dari jenis kelaminnya jumlah laki-laki lebih besar yakni 107.006 jiwa dibanding 99.316 jiwa dengan rasio jenis kelamin 107, 74⁴.

Jumlah penduduk tersebut tersebar di 14 kecamatan dalam wilayah Morowali, dan dimana daerah ini memiliki berbagai macam suku dan budaya yang berbeda-beda, baik itu suku Bungku, Mori, Tau Taa Wana, Bajo, hingga suku pendatang Bugis, Jawa, Toraja, Lombok, Bali dan Ternate. Keragaman penduduk tersebut jelaslah sangat baik dan mempunyai nilai kekhasan Multikultural bagi daerah ini.

Secara etno-linguistik, kata Morowali itu sendiri berasal dari bahasa Suku Wana yang mempunyai arti gemuruh. Suku Wana merupakan salah satu suku asli dari masyarakat Morowali yang berdiam disekitaran aliran sungai Bongka dan anak-anak sungainya pada bagian utara Morowali, yang kemudian nama tersebut

³ *Ibid.*, hlm. 4-19

⁴ *Ibid.*,

diabadikan sebagai nama daerah tempat tinggal mereka⁵, yang kini menjadi nama dari kabupaten itu sendiri.

B. Gambaran Umum Pengelolaan Pertambangan Di Kabupaten Morowali.

Kabupaten Morowali merupakan salah satu kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah yang mempunyai iklim investasi di bidang pengelolaan pertambangan yang cukup baik⁶. Berbagai jenis potensi kekayaan sumber daya alam di wilayah ini, sehingga daerah ini dapat dikatakan sebagai salah satu daerah di Provinsi Sulawesi Tengah yang diminati oleh para investor untuk menanamkan investasinya di bidang pertambangan. Hal tersebut dilihat dari jumlah total keseluruhan kabupaten yang berada di Provinsi Sulawesi Tengah, Kabupaten Morowali merupakan kabupaten yang memiliki jumlah industri dalam pengelolaan pertambangan yang cukup tinggi. Berdasarkan data dari total

⁵ Andika, *Konflik Ruang Ekstraktif di Kabupaten Morowali, Studi Ekspansi Pertambangan di Kabupaten Morowali Sulawesi Tengah*. Kertas Posisi Nomor 11 di Terbitkan Hasil Kerjasama JATAM Sulteng dan Yayasan Tanah Merdeka. hlm. 5-6.

⁶ Provinsi Sulawesi Tengah merupakan saah satu provinsi yang mempunyai sumber daya alam yang cukup baik, dimana salah satu wilayah sumber daya alam yang cukup baik tersebut berada dalam wilayah Kabupaten Morowali. Kondisi sumber daya alam yang cukup baik di disebabkan pengaruh proses geologi dan tektonik yang turut membentuk karesteristik wilayah Sulawesi Tengah yang menyebabkan daerah ini kaya akan sumber daya mineral, Menurut **Katili**, kondisi ini tidak terlepas dari proses terbentuknya wilayah Indonesia secara keseluruhan yang terjadi akibat evolusi dan konvergensi dari tiga lempeng. Ia menggambarkan bagaimana wilayah Indonesia terbentuk sebagai akibat evolusi dan konvergensi lempeng Eurasia, lempeng samudera Pasifik, dan lempeng samudera India-Australia, evolusi dan konvergensi tiga lempeng ini pada akhirnya menghasilkan berbagai jenis endapan mineral. Menurut **Rab Sukamto**, karakteristik wilayah Sulawesi Tengah yang mempunyai kondisi geologi sangat kompleks dapat dibagi menjadi 3 mendala geologi yaitu : (1) mandala Sulawesi Barat, (2) Mandala Sulawesi Timur, (3) mandala Kepulauan Banggai-Sula, pada ketiga mandala tersebut mempunyai ciri geologi tersendiri dengan menyingkapkan banyak macam batuan yang berbeda. Kondisi inilah yang menyebabkan terdapatnya bermacam-macam endapan bahan galian yang tersebar di wilayah Sulawesi Tengah. Lihat Asriwati et.al., *Mereka Yang Dipinggirkan Sengketa Tambang Galian C Di Sulawesi Tengah*, (Jakarta: Jaringan Advokasi Tambang, 2002), hlm, 9-10.

keseluruhan kabupaten/kota di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah dapat dilihat dalam bagan sebagai berikut :

Tabel 3. Daftar Izin Usaha Pertambangan di Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2012

No.	Lokasi / Wilayah	Jumlah Izin Usaha Pertambangan (IUP)
1.	Kota Madya Palu	13
2.	Kabupaten Donggala	16
3.	Kabupaten Parigi Moutong	12
4.	Kabupaten Poso	12
5.	Kabupaten Tojo Una-Una	23
6.	Kabupaten Banggai	49
7.	<i>Kabupaten Morowali</i>	187
8.	Kabupaten Toli-Toli	22
9.	Kabupaten Bangkep	-
10.	Kabupaten Sigi	8
11.	Kabupaten Buol	13
12.	Sulawesi Tengah	1
	Jumlah	356

Sumber Data : Kementrian Energi Dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sulawesi Tengah 2012.

Pengelolaan pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali secara wilayah tersebar pada 13 kecamatan, komoditas unggulan dari pengelolaan pertambangan disetiap wilayah di Kabupaten Morowali dapat dirata-ratakan pengelolaan komoditas terbanyak yakni nikel dengan keterangan sebagai berikut :

Tabel 4. Daftar Komoditas Unggulan Pertambangan Mineral dan Batubara Berdasarkan Wilayah di Kabupaten Morowali Tahun 2012

No.	Kecamatan	Jenis Tambang				
		Nikel	Emas	Kromite	Batubara	Mangan
1.	Bahadopi	√		√		√
2.	Bungku	√				
3.	Bungku Tengah	√	√	√		√
4.	Bungku Utara	√		√	√	
5.	Bungku Selatan	√				
6.	Bungku Barat	√		√		
7.	Bumi Raya	√				
8.	Lembo	√				
9.	Momosalato	√			√	
10.	Menui Kepulauan	√				
11.	Petasia	√				
12.	Soyo Jaya	√				
13.	Witaponda	√		√		

Sumber Data : Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sulawesi Tengah dalam (Rencana Penerimaan iuaran tetap izin usaha pertambangan di Kabupaten Morowali).

Sektor pertambangan di Kabupaten Morowali mencakup pertambangan migas dan non migas, dari kegiatan tersebut ada empat jenis tambang yang diunggulkan yaitu nikel, kromit dan marmer serta minyak dan gas bumi. Potensi pertambangan terluas berupa nikel seluas 103. 556, 36 ha, potensi marmer seluas 1. 360,00 ha, sedangkan pengelolaan di sektor minyak bumi dan gas alam berada di wilayah Bungku Utara dengan area seluas 47. 500,00 ha⁷.

Berdasarkan data dari Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah Kabupaten Morowali merupakan kabupaten yang memiliki tingkat perizinan dalam pengelolaan pertambangan terbanyak yang berada diprovinsi Sulawesi tengah,

⁷ BPS Kabupaten Morowali dan Badan Perencanaan, Pembangunan dan Penelitian Daerah Kabupaten Morowali, Op.,cit. hlm 160.

hingga tahun 2012 pemerintah daerah kabupaten morowali telah menerbitkan izin usaha pertambangan sebanyak 187 izin⁸, yang terdiri dari izin usaha pertambangan (IUP) Ekplorasi berjumlah 148 izin, dan izin usaha pertambangan (IUP) Operasi Produksi berjumlah 39 izin, namun yang dengan banyaknya jumlah izin usaha pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali yang saat ini menjadi permasalahan dikarenakan adanya izin usaha pertambangan yang tidak lolos dalam verifikasi di Kementrian ESDM karena tumpang tindih dengan izin usaha pertambangan maupun kontrak karya milik perusahaan lain.

Adanya ketidak wajaran dalam aspek pengelolaan pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali, semenjak diterapkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dapat dilihat terjadi tingkat tinggainya izin usaha pertambangan dimana dalam data penelitian Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) disebutkan terdapat ketidak wajaran dari kegiatan ekspoloiatasi tambang di wilayah morowali, DPRD Kabuaten Morowali mencatat bahwasanya jika seluruh areal dari izin usaha pertambangan di Kabupaten Morowali kuantitaskan maka akan lebih besar dari pada luas wilayah kabupaten itu sendiri, dan ironisnya seluruh perusahaan yang berada di wilayah tersebut beroperasi sebelum ada penetapan wilayah pertambangan dan wilayah izin usaha pertambangan, sehingga perusahaan-perusahaan yang ada tak ubahnya sekedar

⁸ Paparan Makalah Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sulawesi Tengah tentang "Pelaksanaan Permen ESDM No. 7 Tahun 2012", Makalah disampaikan pada acara Sosialisasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan Di Sektor ESDM, Palu, 23 Oktober 2012, hlm. 4.

menjual tanah mentah (orb) yang bersengketa dengan petani untuk kepentingan industri negara-negara maju⁹.

Berdasarkan wawancara penulis kepada anggota Jaringan Advokasi Tambang **Andika**¹⁰, menyebutkan bahwasanya permasalahan dalam pengelolaan pertambangan di wilayah morowali permasalahannya begitu kompleks, berbagai permasalahan yang terjadi di wilayah tersebut dapat dilihat baik itu dari buruknya sistem perizinan di wilayah Kabupaten Morowali, adanya demonstrasi penolakan dan penutupan sebagian perusahaan yang mengelola kegiatan pertambangan, hingga pada tahap tingkat kesejahteraan masyarakat yang masih menjadi perhatian saat ini.

Dari aspek sosial kesejahteraan masyarakat di kabupaten Morowali, dengan adanya investasi di wilayah kabupaten morowali yang semakin meningkat, secara otomatis akan menimbulkan nilai tambah secara ekonomis di lingkungan masyarakat daerah, namun hal tersebut tidak demikian adanya berdasarkan data dari BPS 2010, menunjukkan angka kemiskinan di wilayah morowali masih menjadi salah satu yang tertinggi di Sulawesi Tengah, di Kabupaten Morowali terdapat sekitar 40.000 jiwa dari sekitar 210.000 yang masih tergolong miskin, dan data dari dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Tengah pada tahun 2012

⁹ Andika. “*Wajah Bopeng Pertambangan Sulawesi Tengah*”, Buletin Jatamers, Edisi 1 Tahun 2012, hlm. 2.

¹⁰ Hasil wawancara penulis dengan anggota Jaringan Advokasi Tambang Sulawesi Tengah, pada tanggal 5 November 2012.

menyatakan ada 14 kasus masalah gizi buruk, yang dialami warga diwilayah tersebut¹¹.

C. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Morwali disektor Perizinan dan Pengelolaan Pertambangan.

Perizinan merupakan instrumen hukum administrasi. Salah satu otoritas pemerintah dalam rangka pengelolaan pertambangan yang baik adalah dengan menerapkan izin pertambangan. Izin hanya merupakan otoritas dan monopoli dari penguasa atau pemerintah. Tidak ada lembaga lain di luar pemerintah yang bisa memberikan izin pengelolaan pertambangan, dan ini berkaitan dengan prinsip kekuasaan Negara atas semua sumber daya alam demi kepentingan hajat hidup orang banyak¹².

Izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif dan digunakan sebagai instrumen hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Karena itu sifat fungsi suatu izin adalah preventif, karena dalam instrumen izin tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin. Namun izin juga berfungsi represif. Izin dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menanggulangi masalah lingkungan disebabkan aktivitas manusia yang melekat dengan dasar perizinan¹³.

¹¹ Andika, *Konflik Ruang Ekstraktif di Kabupaten Morowali, Studi Ekspansi Pertambangan di Kabupaten Morowali Sulawesi Tengah*, op.,cit. hlm.18.

¹² Agus Ngadino, *Pengelolaan Perizinan Pertambangan Berdasarkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Disampaikan dalam Seminar Nasional Perkembangan Hukum Lingkungan Kini dan Masa Depan, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung 2013.

¹³ *Ibid.*,

Pengelolaan pertambangan khususnya dalam hal kebijakan perizinan di wilayah Kabupaten Morowali dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Morowali, adanya kewenangan dalam bidang perizinan tersebut merupakan kewenangan yang bersifat atribusi, berdasarkan oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara. Dalam tinjauan Hukum Administrasi Negara, kewenangan yang bersifat atribusi merupakan suatu kewenangan yang merujuk kepada kewenangan asli atas dasar konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan.

Menurut **Rosjidi Ranggawidjadja**¹⁴, atribusi merupakan pemberian kewenangan kepada badan / lembaga / pejabat negara tertentu yang diberikan oleh pembentuk UUD maupun pembentuk UU. Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara adanya atribusi kewenangan kepada pemerintah daerah tersebut tertuang dalam Pasal 8 yang menyatakan adanya 12 kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan¹⁵.

Pasal 8 dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara disebutkan “pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan dalam pemberian izin usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 mil, berdasarkan hal tersebut maka dapat dipahami bahwasanya

¹⁴ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm. 89.

¹⁵ Lihat Jelasnya Pasal 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

bupati morowali selaku kepala daerah mempunyai kewenangan dalam pemberian izin usaha pertambangan yang berada dalam wilayah kabupaten/ kota atau 4mil dari total luas wilayah laut.

Menurut **Andi Kaharuddin**¹⁶, Pelaksana Inspeksi Tambang (PIT) Dinas ESDM Kabupaten Morowali Pemerintah Daerah kabupaten Morowali melakukan kebijakan perizinan pertambangan dan pengaturan serta pengawasan terhadap izin dalam pengelolaan pertambangan di wilayah Morowali mengacu kepada :

1. Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.
2. Peraturan Pemerintah Nomor. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

Selain mengacu kepada peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah tersebut, dalam pengelolaan pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali berdasarkan data dari bagian hukum pemerintah daerah Kabupaten Morowali, pemerintah daerah mempunyai produk hukum peraturan daerah (Perda) Nomor. 20 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum yang masih digunakan dalam penyelenggaraan pengelolaan pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali.

Menurut Penulis, dalam penyelenggaraan pengelolaan pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali tersebut tidaklah dapat lagi mengacu kepada peraturan daerah (Perda) Kabupaten Morowali Nomor. 20 Tahun 2003 tentang

¹⁶ Hasil wawancara penulis dengan Pelaksana Inspeksi Tambang Dinas ESDM Kabupaten Morowali, pada tanggal 4 September 2012.

Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum, alasan tidak dapat diterapkannya lagi peraturan daerah tersebut dikarenakan norma-norma yang mengatur tentang penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang digunakan berdasarkan peraturan daerah tersebut yang merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan Jo. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat perbedaan dengan peraturan perundang-undangan yang baru dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara. Semenjak diundangkannya peraturan perundang-undangan yang baru tersebut maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan saat ini telah dicabut dan tidak dinyatakan tidak berlaku lagi.

Dalam teori hirarki perundang-undangan, peraturan perundang-undangan dinyatakan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sepanjang peraturan perundang-undangan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, hal urutan hirarki tersebut dikenal dengan teori *Stufenbau de Rechts* *The Hierarchy of law theory* yang dikemukakan oleh **Hans Kelsen**. Dalam teori tersebut **Hans Kelsen**, menyatakan suatu tata hukum bukan merupakan suatu sistem kaidah-kaidah hukum yang berhubungan satu sama lain dalam

kedudukan yang sederajat melainkan merupakan hirarki dari kaidah-kaidah yang berbeda derajatnya¹⁷.

Merkel, mengemukakan norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsanzicht*) yakni suatu norma hukum itu keatas dan bersumber kepada norma yang diatasnya, jika kebawah maka menjadi sumber bagi norma hukum yang berada dibawahnya, olehnya suatu norma hukum mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*). Masa berlaku dari norma hukum itu tergantung kepada suatu norma hukum yang berada di atasnya, apabila suatu norma hukum yang berdasar diatas dicabut/dihapus maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau dihapus pula¹⁸.

Dari segi produk hukum peraturan daerah, kabupaten morowali hingga saat ini tidak mempunyai produk hukum peraturan daerah yang berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara pengganti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Sehingga sebahagian kebijakan pengelolaan pertambangan masih mengarah kepada Peraturan Daerah yang berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, yang pada dasarnya terdapat perbedaan norma-norma hukum dalam pengaturan dan pengelolaan dibidang pertambangan.

¹⁷ Siti Fatimah, *Praktik Judicial Review Di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pilar Media, 2005), hlm 42.

¹⁸ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm 26.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, setidaknya pemerintah daerah harus mempunyai produk hukum daerah untuk mengaplikasikan penjabaran dari peraturan perundang-undangan di atasnya, sebagaimana yang terdapat di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yang menyatakan adanya kewenangan dari pemerintah daerah dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan daerah.

Peraturan Daerah tersebut diharapkan agar terciptanya kelancaran pengaturan dan pengelolaan di bidang pertambangan yang berada di wilayah kabupaten/kota yang menjadi kewenangan oleh pemerintah daerah sehingga secara nyata daerah berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dari suatu daerah, kekhasan suatu daerah serta dapat meningkatkan pendapatan daerah guna menunjang pemerintah daerah dalam menjalankan segala urusan rumah tangga yang berada di daerah.

D. Tinjauan dan Analisis Suatu Masalah Tumpang Tindihnya Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Kabupaten Morowali.

1. Deskripsi Kasus Tumpang Tindihnya IUP dengan Kontrak Karya PT. Inco.

Kehadiran PT. Inco di Sulawesi Tengah sudah berlangsung cukup lama, sekitar pada tahun 1964 perusahaan tersebut telah melakukan pengeboran (eksplorasi) sampel kandungan nikel. Pengeboran tersebut terus berlanjut dari tahun 1974 hingga 1976, namun setelah melakukan eksplorasi tersebut tidak ada tindak lanjut untuk melakukan kegiatan setelah tahapan pengeboran

eksplorasi tersebut dikarenakan PT. Inco itu sendiri lebih memfokuskan kegiatan usaha pertambangannya di wilayah Sorowako yang berada di wilayah Sulawesi Selatan¹⁹.

Rencana ekspansi pertambangan ke Sulawesi Tengah secara jelas diterangkan oleh pihak PT. Inco dalam perpanjangan kontrak karya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan PT. Inco yang tertuang dalam Kontrak Karya (KK) pada tahun 1996. Dalam perjanjian perjanjian karya perusahaan tersebut telah melakukan perpanjangan karya hingga tahap ke dua dengan pemerintah Indonesia hingga tahun 2025²⁰.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, kewenangan dalam melakukan perjanjian karya tersebut dilakukan oleh Pemerintah Pusat²¹, dalam perjanjian karya PT. Inco yang tertuang dalam KK 1996 perusahaan tersebut akan membangun pabrik produksi di blok Bahadopi Sulawesi Tengah, dan Pomala Sulawesi Utara. Dari setiap pabrik produksi yang di bangun tersebut diperkirakan akan mempunyai kapasitas produksi kira-kira 35 sampai 40 juta pond dan masing-masing memerlukan investasi sekitar US\$ 500 juta. Setelah itu salah satu dari kedua pabrik tersebut akan beroperasi pada tahun 2005 dan satunya lagi akan beroperasi menjelang tahun 2010.

¹⁹ Arianto Sangaji, *Buruk Inco Rakyat Digusur, Ekonomi Politik Pertambangan Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 160.

²⁰ *Ibid.*,

²¹ Lihat jelasnya ketentuan perjanjian karya dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Namun sepanjang perjalanan kontrak karya PT. Inco²² yang telah dilakukan oleh pemerintah bersama perusahaan tersebut yang akan melakukan kegiatan aktifitas perusahaan pertambangan nampaknya tidak berjalan seperti yang diharapkan, hal ini dapat dilihat hingga tahun 2012 PT. Inco belum pernah melaksanakan aktifitas pertambangan di blok yang tercantum dalam kontrak karya, sehingga membuat pemerintah daerah menerbitkan berbagai perizinan pertambangan di wilayah blok yang terdapat kontrak karya PT. Vale Indonesia Tbk. Dengan dikeluarkannya perizinan pertambangan di wilayah kontrak karya sehingga menimbulkan permasalahan baru dibidang perizinan usaha pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali.

Terjadinya tumpang tindih perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam wilayah kontrak karya yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat tersebut merupakan hal yang sangat merugikan, adanya ketidak jelasan hak perusahaan di wilayah tersebut yang menjadi perhatian saat ini, izin usaha pertambangan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dapat dikategorikan cukup banyak yang menutupi kontrak karya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat, adapun jumlah izin yang tumpang tindih yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah tersebut dapat dilihat dalam data pengawasan dan

²² Perubahan nama PT. Inco yang saat ini menjadi PT. Vale Indonesia Tbk telah berlaku semenjak tahun 2007. Perubahan nama tersebut seiring dengan peningkatan kepemilikan saham Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) di Inco Ltd .

verifikasi izin clear and clean (CNC),²³ yang dilakukan oleh pemerintah pusat yakni Kementerian ESDM dalam tabel berikut :

Tabel 5. Daftar Jumlah Izin Usaha Pertambangan Yang Tumpang Tindih Dengan Kontrak Karya PT. Vale Inco di Wilayah Kabupaten Morowali Tahun 2012

No.	Lokasi Izin	Jumlah Izin	Ket. Tahapan Kegiatan Dalam Izin	Total Luas HA	Keterangan
1.	Blok Bahodopi Kabupaten Morowali	34 Izin Usaha Pertambangan	34 IUP Eksplorasi	39.759	Tumpang Tindih Dengan KK PT. Vale Inco
2.	Blok Kolonodale Kabupaten Morowali	12 Izin Usaha Pertambangan	9 IUP Eksplorasi 3 IUP Operasi Produksi	11.995	Tumpang tindih Dengan KK PT. Vale Inco

Sumber : Kementerian ESDM Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2012.

Berdasarkan hasil wawancara penulis kepada Sekertaris Daerah Kabupaten Morowali **Syahrir Ishak**²⁴, mengenai adanya tumpang tindihnya perizinan yang dikeluarkan oleh pemda di wilayah kontrak karya PT. Vale Indonesia Tbk (ex PT. Inco) tersebut diakui memang benar adanya, namun pemerintah daerah mengeluarkan izin usaha pertambangan mempunyai alasan yang jelas disebabkan karena 42 tahun keberadaan perusahaan namun tidak

²³ Pengawasan dan ferifikasi clear and cleand (CNC) adalah daftar IUP yang di umumkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, kategori dari clear and clean tersebut yakni memenuhi syarat sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 serta surat edaran Menrti ESDM No. 03. E/31/DJB/2009 yang mempunyai kategori antara lain *Pertama*, wilayahnya tidak tumpang tindih. *Kedua*, diterbitkan sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan. *Ketiga*, telah melunasi kewajiban iuran tetap dan royalty izin usaha pertambangan.

²⁴ Hasil wawancara penulis dengan Sekertaris Daerah Kabupaten Morowali, pada tanggal 31 Agustus 2012.

memanfaatkan kontrak karya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat, oleh karenanya pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan dibidang perizinan pertambangan yang merupakan suatu presur kepada PT. Vale Indonesia Tbk (ex. PT.Inco) atas keberadaannya yang tidak memanfaatkan kontrak karya yang telah dikeluarkan dan pemerintah pusat yang tidak mengindahkan koordinasi yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah.

Lebih lanjut Sekertaris Daerah Kabupaten Morowali mengatakan bahwasanya ada beberapa perjanjian yang tertuang didalam kontrak karya yang hingga saat ini tidak pernah terealisasi sehingga dapat merugikan pemerintah daerah yakni²⁵ :

1. Menjelang tahun 2010 PT. Vale Inco semestinya telah mendirikan pabrik produksi dengan kapastan 47 ton.
2. Adanya pembukaan jalan 80 km yang menghubungkan Sulawesi Selatan dengan Morowali antara sorowako dan bungku.
3. Adanya pemangunan infrastruktur listrik di wilayah kabupaten Morowali.
4. Dalam hal pengelolaan dibidang pertambangan pemda telah di janji adanya keterlibatan masyarakat dalam hal ketenagakerjaan sehingga dapat menekan tingkat tinggihnya pengangguran di wilayah Morowali.
5. Serta akan adanya kantor perwakilan dan prasarana yang diperlukan, dengan biaya sekitar US\$ 3 juta

Dikarenakan faktor-faktor itu sehingga pemerintah mengeluarkan kebijakan di bidang perizinan, selama ini pemerintah daerah dan masyarakat lokal yang berada di wilayah kontrak karya tidak mendapatkan nilai tambah dengan adanya perusahaan tersebut, banyaknya kerugian negara maupun daerah yang tidak mendapatkan pajak, royalty, dikarenakan tidak

²⁵ Hasil wawancara penulis dengan Sekertaris Daerah Kabupaten Morowali, pada tanggal 31 Agustus 2012.

beroperasinya perusahaan, tidak terjadinya penyerapan tenaga kerja dan infrastruktur yang tidak dikerjakan oleh perusahaan serta dampak sosial lainnya seperti terjadinya demonstrasi besar-besaran dan pembakaran kantor PT. Vale Inco oleh masyarakat sekitar sehingga pemerintah mengeluarkan izin usaha pertambangan di wilayah kontrak karya.

Hadirnya otonomi daerah dan adanya kewenangan yang diberikan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang pengelolaan pertambangan yang mendasari terbitnya izin usaha pertambangan di wilayah Morowali yang tumpang tindih saat ini, lebih lanjut sekretaris daerah Kabupaten Morowali menyebutkan bahwasanya sebahagian dari izin yang di keluarkan tersebut masih dalam tahap eksplorasi dan belum melakukan kegiatan operasi produksi, hal ini merupakan langkah yang diambil oleh pemerintah daerah sebagai presur kepada pemerintah pusat dan PT. Vale Indonesia Tbk, perusahaan-perusahaan yang mengantongi izin usaha pertambangan (eksplorasi) baru akan memelakukan kegiatan operasi produksi setelah adanya kejelasan mengenai kontrak karya yang berada di Kabupaten Morowali.

Menurut Kepala Seksi Konservasi Pertambangan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah, **Eddy Sam Ellu**²⁶, keberadaan otonomi daerah dengan melibatkan pemerintah daerah dalam penerbitan izin usaha pertambangan yang berada di wilayah kabupaten/kota seakan lebih baik, dengan kewenangan

²⁶ Hasil wawancara penulis dengan Kepala Seksi Konservasi Pertambangan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah, pada tanggal 18 Oktober 2012.

berdasarkan UU Minerba, daerah dapat melihat berbagai potensi keunggulan daerah yang bersangkutan yang bertujuan untuk dapat meningkatkan pendapatan daerah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, dan kekhasan dari suatu daerah, namun tidak dapat dipungkiri pula dengan adanya kewenangan yang diberikan didalam undang-undang minerba tersebut setiap daerah dapat berlomba-lomba untuk meningkatkan pendapatannya dengan menerbitkan berbagai perizinan dalam perusahaan pertambangan yang tak jarang hal tersebut menjadi permasalahan dikarenakan banyaknya izin yang terbit namun tidak sesuai dengan kriteria dan ketentuan ketentuan yang berlaku berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Upaya Pemerintah Daerah Dalam Penyelesaian Masalah Tumpang Tindih Izin Usaha Pertambangan (IUP).

Upaya penyelesaian masalah tumpang tindih perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Morowali terhadap 46 izin yang berada di wilayah kontrak karya PT. Vale Inco mulai dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementrian ESDM bersama Pemerintah daerah dan PT. Vale Indonesia Tbk. Pada tanggal 26 Juli 2012 tim 8 (delapan) DPR RI, bertemu langsung bersama Pemerintah, dengan Pemda Kabupaten Morowali untuk membahas permasalahan kontrak karya yang ditumpangangi oleh izin usaha pertambangan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Kesepakatan yang terjadi dalam pembahasan mengenai tumpang tindihnya perizinan di wilayah Morowali dengan dibuatnya MOU/Nota Kesepahaman antara Pemerintah

Provinsi Sulawesi Tengah dan Pemerintah Kabupaten Morowali dengan PT. Vale Indonesia TBK tentang Pemanfaatan Lokasi Kontrak Karya PT. Vale Indonesia TBK (EX PT. Inco) Nomor : 540/21/DISESDM/2012, Nomor : 540/150/DESDM-NK/VII/2012, Nomor :730/MOU Sulteng dan Morowali-12/VII/NK/RA. Adapun isi dari MOU/Nota kesepahaman tersebut yang dibuat oleh **pihak pertama** (pemerintah provinsi), **pihak kedua** (pemerintah kabupaten), serta **pihak ketiga** (PT. Vale Indonesia Tbk) :

- Pasal 1 (1) Menyatakan bahwasanya Para Pihak sepakat untuk melakukan kerjasama berdasarkan Nota Kesepahaman ini dengan prinsip itikad baik, saling mendukung, dan saling menguntungkan, Para Pihak guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- (2) Para Pihak sepakat untuk wajib mendukung pelaksanaan Nota Kesepahaman ini sesuai kapasitas kedudukan dan kewenangan masing-masing.

Pasal 2 Nota kesepahaman ini tunduk kepada :

- a. Dokumen Kontrak Karya Pihak Ketiga beserta perubahan-perubahannya
- b. Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang terkait yang di undangkan oleh Pemerintah Indonesia; dan
- c. Hasil akhir dari renegotiasi Kontrak Karya antara Pemerintah Indonesia dan Pihak Ketiga.

Pasal 3 Dukungan Pihak Pertama dan Pihak Kedua

- (1) Pihak Pertama dan Pihak Kedua menyanggupi memperkenalkan Pihak Ketiga kepada investor-investor termaksud Badan Usaha milik Pihak Pertama dan Pihak Kedua yang akan melakukan kerjasama sehubungan dengan pelaksanaan Nota Kesepahaman ini.
- (2) Pihak Pertama dan Pihak Kedua memberikan dorongan dan dukungan dalam rangka re-negosiasi perpanjangan dan luas wilayah kontrak karya Pihak Ketiga serta penyelesaian permasalahan tumpang tindih izin usaha pertambangan di Kabupaten Morowali sebagai bagian dari pelaksanaan Nota Kesepahaman ini.
- (3) Pihak Kedua akan mensosialisasikan kepada para pemangku kepentingan perihal kerjasama antar Pihak Pertama, Pihak Kedua,

dan Pihak Ketiga sebagaimana yang dimaskut dalam nota kesepahaman ini

- (4) Pihak Kedua bertanggung jawab dalam hal penyelesaian tumpang tindih usaha pertambangan (IUP) yang terbit di dalam Wilayah Kontrak Karya Pihak Ketiga di Kabupaten Morowali
- (5) Pihak Kedua sesuai kewenangannya, berkewajiban membantu kemudahan-kemudahan operasional dan perizinan di lapangan sehubungan dengan pelaksanaan Nota Kesepahaman ini.
- (6) Dalam pelaksanaan Nota Kesepahaman ini, Pihak Pertama dan Pihak Kedua akan bertindak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Nota kesepahaman di atas kemudian Pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Tengah selaku pengawas dan pembinaan dalam pelaksanaan kegiatan pertambangan yang ada di wilayah kabupetan/kota sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7 dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara, berdasarkan kewenangan tersebut maka Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah membentuk SK Tim Terpadu Pemanfaatan Lokasi Kontrak Karya PT. Vale Indonesia TBK (EX. PT. INCO) di Kabupaten Morowali Sulawesi Tengah, untuk mengatasi permasalahan tumpang tindih izin usaha pertambangan di wilayah Kontrak Karya.

Tujuan dari SK Tim Terpadu Pemanfaatan Lokasi Kontrak Karya bertujuan untuk menidak lanjuti hasil MOU yang di sepakati oleh Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten Morowali, dan PT. Vale Indonesia Tbk (EX. PT. INCO) guna menyelesaikan masalah tumpang tindih perizinan diwilayah Kabupaten Morowali. Menurut **Syahrir Ishak**²⁷, pemerintah Kabupaten

²⁷ Hasil wawancara penulis dengan Sekertaris Daerah Kabupaten Morowali, pada tanggal 31 Agustus 2012.

Morowali bersedia mencabut izin yang telah dikeluarkan di wilayah kontrak karya PT. Vale Indonesia Tbk (EX. PT. Inco) jika telah ada kejelasan tentang pemanfaatan lokasi kontrak karya yang telah dimiliki oleh perusahaan, hal tersebut sebagaimana yang tercantum dalam MOU/Nota Kesepahaman yang telah di bentuk pada tanggal 26 Juli 2012.

Menurut Kepala Seksi Perizinan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah **Silviana Linda**²⁸, dalam hal peruntukan untuk perusahaan pertambangan di wilayah Kontrak Karya PT. Vale Indonesia Tbk (EX. PT. Inco), telah ada surat resmi dari perusahaan yang ditujukan oleh Gubernur Sulawesi Tengah No. 653/GubSulTeng-12/VI/NK/BK mengenai tindak lanjut dari pertemuan Gubernur Sulawesi Tengah dan Bupati Morowali dan Surat Gubernur Sulawesi Tengah No. 540/123/DESDM tentang Pelepasan Sebagian Wilayah Kontrak Karya PT. Inco, kedepannya perusahaan akan memilah Wilayah produktif untuk peruntukan Perusahaan Pertambangan, dan lahan yang tidak termaksud dalam rencana wilayah peruntukan akan dikembalikan kepada Pemerintah daerah untuk peruntukan wilayah tersebut. Berdasarkan isi surat tersebut kedepannya ada wilayah yang tidak akan termaksud dalam Wilayah strategis pengembangan yakni Blok 4 bahodopi, dan khusus blok kolonodale

²⁸ Hasil wawancara penulis dengan Kepala Seksi Perizinan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah, pada Tanggal 17 Oktober 2012.

perusahaan akan melepaskannya dikarenakan kerusakan lingkungan yang amat parah sebagai dampak dari pihak ketiga²⁹.

Selanjutnya dalam salah satu media kabar Kabupaten Morowali menginformasikan adanya temu silaturahmi antara pemerintah daerah kabupaten morowali dengan presiden direktur PT. Vale Indonesia Tbk, kegiatan tersebut dilaksanakan di rumah jabatan bupati Morowali yang dihadiri beberapa jajaran pejabat pemerintah daerah kabupaten Morowali, serta bupati Morowali yang di wakili oleh asisten 1 Kabupaten Morowali, dalam hal pertemuan tersebut menindak lanjuti hasil kesepakatan MOU yang di tandatangi oleh presiden direktur PT. Vale Indonesia Tbk, bersama Gubernur Sulawesi Tengah, dan juga Bupati Morowali, beberapa waktu lalu yang didalamnya tertuang pembebasan mutlak kontrak karya yang ada di blok kolonodale serta mulai melakukan aktifitas penunjang program pembuatan pabrik pemurnian nikel diwilayah kontrak karya yang ada di blok bahadopi, paling lambat enam bulan setelah penanda tangan MOU tersebut³⁰.

Lebih lanjut Presiden direktur PT. Vale Indonesia Tbk, menyatakan kedepannya bahwa pabrik yang akan dibangun diblok bahadopi rencananya akan menyerupai barik yang berada dinegara Jepang yang mampu menghasilkan nikel dengan kadar 98%, olehnya PT Vale Indonesia Tbk, akan

²⁹ Surat PT. Vale Indonesia Tbk, Kepada Gubernur Sulawesi Tengah, mengenai Pelepasan Sebagian Wilayah Dalam Kontrak Karya yang Tidak Termaksud Dalam Wilayah Strategis Pengembangan.

³⁰ Surat Kabar Corong Morowali, Edisi ke-33 Tahun 2012, hlm. 5

menginvestasikan dana sebesar \pm 5 triliyun untuk membuat dan mendukung proses pembangunan pabrik nikel ini baik berupa jalan penghubung antara sorowako dengan blok bahodopi seta dermaga untuk pengangkut bahan yang diperlukan. Selain itu pula untuk mendukung energi yang akan digunakan menjalankan pabrik, PT. Vale Indonesia Tbk juga akan mensuplai tenaga listrik sebesar 90 mega watt dari PLTA Karebbe Luwu melalui saluran tenaga tinggi (SUTET)³¹.

3. Analisis Kasus Tumpang Tindihnya IUP dan Kontrak Karya PT. Inco

a. Tinjauan Dari Segi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Mineral dan Batubara merupakan undang-undang pengganti atas Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Pertambangan, yang lahirnya pasca diterapkannya otonomi daerah yakni dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, jika ditinjau dari segi muatan kewenangannya jelaslah terdapat perbedaan diantara kedua peraturan perundang-undangan.

Dalam kewenangan pengelolaan pertambangan undang-undang minerba telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk turut serta dalam pengelolaan dibidang pertambangan dengan di berikannya kewenangan dalam penerbitan izin usaha pertambangan yang berada

³¹ *Ibid.*,

diwilayah kabupaten/kota atau dengan wilayah laut sampai dengan 4 mil³², yang sebagaimana dahulunya kewenangan tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor .11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam hal kewenangan dalam pengelolaan Pertambangan tersebut dapat dilihat sebagai berikut :

Tabel 6. Perbandingan Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

No.	Materi Pokok	UU No. 11 Tahun 1967	UU No. 4 Tahun 2009
1.	Bentuk Kewenangan Dalam Pengelolaan dan Pemberian izin	<ul style="list-style-type: none"> - Bahan galian strategis (gol. A) dan vital (gol. B) oleh pemerintah - Bahan galian non strategis (gol. C) oleh pemda 	<ul style="list-style-type: none"> - Pusat : Pemberian IUP yang berada pada lintas wilayah provinsi atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai - Provinsi : Pemberian IUP pada lintas wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil - Kabupaten/Kota : Pemberian IUP dan IPR diwilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 mil.

Sumber : UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pertambangan dan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

Merujuk kepada Permasalahan izin usaha pertambangan yang berada di wilayah Kabupaten Morowali, dengan terjadinya tumpang tindih dalam kewenangan pengaturan dan pengelolaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah setempat penulis berpendapat bahwa untuk melihat segi

³² Lihat jelasnya Pasal 8 dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

kewenangan tersebut dapat dilihat dari kedua materi pokok dalam peraturan perundang-undangan, yakni normatifitas Pasal dalam peraturan peralihan dengan lahirnya peraturan perundang-undangan pengganti undang-undang yang lama.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**³³, ketentuan peralihan adalah ketentuan yang berisi norma peralihan yang berfungsi mengatasi kemungkinan terjadinya kekosongan hukum sebagai akibat peralihan normatif dari ketentuan lama ke ketentuan baru. Ketentuan peralihan dimaksudkan memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat peraturan perundang-undangan yang baru mulai berlaku agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum.

Pada saat suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan mulai berlaku, maka semua hubungan-hubungan hukum yang ada atau tindakan-tindakan hukum yang terjadi baik sebelum, pada saat, maupun sesudah peraturan perundang-undangan yang baru dinyatakan mulai berlaku, tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru. Didalam peraturan perundang-undangan yang baru, dapat pula diatur mengenai penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu, termaksud penyimpangan sementara bagi

³³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Ke-1 (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 128.

ketentuan-ketentuan tertentu yang diberlakukan surut, maka peraturan perundang-undangan tersebut haruslah memuat ketentuan mengenai status tidak hukum yang terjadi, atau hubungan hukum yang ada di dalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal berlakunya pengundangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan³⁴.

Pengaturan-pengaturan mengenai norma hukum yang bersifat peralihan atau transisional (*transitional provisions*) ini dapat terkait dengan (i) subjek hukum yang menyangang hak dan kewajiban tertentu, (ii) subjek hukum yang menyangang tugas dan wewenang tertentu, (iii) norma hukum yang mengalihkan berlakunya suatu peraturan dari mengikat menjadi tidak mengikat atau dari mengikat menjadi mengikat untuk umum, (iv) objek hukum tertentu atau tindakan hukum tertentu yang diatur.

Berdasarkan maksud dari ketentuan peralihan di atas, dalam pengelolaan pertambangan maka dapat dilihat mengenai ketentuan peralihan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yakni :

1. Pasal 35 ayat (1) : Semua hak pertambangan dan kuasa pertambangan perusahaan Negara, perusahaan swasta, badan lain atau perseorangan yang diperoleh berdasarkan peraturan yang ada sebelum saat berlakunya Undang-undang ini, tetap dapat dijalankan sampai sejauh masa berlakunya, kecuali ada penetapan lain menurut Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan berdasarkan kepada Undang-Undang ini.

³⁴ *Ibid.*,

- ayat (2) : Sebelum penetapan menurut Peraturan Perintah yang dimaksud pada ayat (1) diatas dikeluarkan, pemegang-pemegang hak dan kuasa pertambangan tersebut harus menyesuaikan diri dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang ini.
2. Pasal 36 ayat (1) : Semua peraturan perundang-undangan yang mengatur hal-hal yang berhubungan dengan cara pengusahaan pertambangan oleh perusahaan negara, perusahaan swasta, badan lain atau perseorangan yang tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) diatas serta peraturan perundang-undangan lainnya yang masih beraku pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini tetap berlaku selama belum ada ketentuan-ketentuan pengganti berdasarkan Undang-undang ini.
- ayat (2) : Semua peraturan perundang-undangan yang bersumber kepada Undang-Undang Nomor. 37 Prp Tahun 1960 yang masih berlaku pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, tetap berlaku sepanjang tidak dicabut, dirubah atau ditambah berdasarkan Undang-undang ini.

Berdasarkan ketentuan peralihan yang terdapat dalam Pasal 35 Jo Pasal 36 dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara menurut penulis, maka meskipun pemerintah daerah telah diberikan kewenangan dalam undang-undang untuk melakukan pengusahaan di bidang pertambangan yang berada dalam wilayah kabupaten/kota, jika dikaitkan dengan permasalahan izin di wilayah Kabupaten Morowali semestinya pemerintah daerah Kabupaten Morowali tidak menerbitkan izin usaha pertambangan yang berada di wilayah kontrak karya PT. Vale Indonesia Tbk (EX. PT Inco) dikarenakan keberlakuan kontrak karya yang dimiliki perusahaan tersebut akan tetap berlaku sampai

habis masa berlaku sesuai yang ditentukan di dalam kontrak karya dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Olehnya segala kewenangan pengaturan pengelolaan pertambangan tersebut masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

b. Keputusan Pemerintah Daerah Kabupaten Morowali Tentang SK Izin Usaha Pertambangan ditinjau dari Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dipahami sebagai dasar umum dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik³⁵. **Ridwan HR**, menyebutkan AAUPB dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dalam menjalankan pemerintahan yang baik, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang³⁶.

Asas-Asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) didalam hukum administrasi merupakan suatu peraturan hukum tidak tertulis, yang di dalam prakteknya menjadi suatu acuan dasar untuk menilai suatu kebijakan yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan yang baik. Menurut **S.F. Marbun**³⁷, Sumber-sumber Hukum

³⁵ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Penerbit Erlangga, 2010), hlm. 150.

³⁶ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm 56.

³⁷ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 381.

Administrasi Indonesia dibedakan antara sumber hukum administrasi materil dan formil, sumber hukum administrasi materil menunjuk pada faktor-faktor yang mempengaruhi isi dari suatu undang-undang misalnya berasal dari agama, filsafat, sejarah, sosiologis, antropologis dan lain-lain, sedangkan sumber hukum administrasi negara formil adalah berbagai bentuk aturan hukum yang ada, oleh **Utrecht** sebagaimana yang dikutip **S.F. Marbun**, dikelompokkan kedalam : UU, praktek (konvensi), yurisprudensi dan doktrin (pendapat para ahli hukum administrasi). Praktek (konvensi) yang disebut oleh **Utrecht** tersebut sebaiknya asas-asas umum pemerintahan.

Dilihat dari segi fungsi AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut³⁸ :

1. Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan enerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, semar atau tidak jelas. Kecuali itu membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara menggunakan *freies Ermessen* / melakukan kebijaksanaan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad, detournement de pouvoir, abus de droit, dan ultra vires*.
2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPL, dapat dipergunakan seagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN.
3. Bagi hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat penguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan Badan atau Pejabat TUN.
4. Kecuali itu, AAUPB tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.

³⁸ Ridwan HR, *Hukum Admnistrasi Negara*, Cetakan Ke-7, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011), hlm 57.

Macam-macam asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB)

dapat dilihat sebagai berikut³⁹:

1. Asas Kepastian hukum (*principle of legal security*)
2. Asas Keseimbangan (*principle of proportionality*)
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*)
4. Asas bertindak cermat (*Principle of carefulness*)
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*)
6. Asas tidak mencampur adukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*)
8. Asas keadilan dan kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*)
9. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annuled decision*)
11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal may of life*)
12. Asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*)
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Berkenaan dengan keputusan (*beschikking*) AAUPB terbagi dalam dua bagian yakni, asas yang bersifat formal atau prosedural dan asas yang bersifat material atau substansial. Asas yang bersifat formal dalam AAUPB berkenaan dengan prosedur yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan keputusan atau asas yang berkenaan dengan cara-cara pengambilan keputusan seperti asas kecermatan, yang menuntut pemerintah untuk mengambil keputusan dengan persiapan yang cermat dan asas permainan layak (*fair play-beginsel*). Menurut **Indoharto** sebagaimana yang dikutip

³⁹ Dari sebelas asas-asas umum pemerintahan yang baik, Kuntjoro Purbopranoto melengkapi asas-asas hukum pemerintahan yang baik tersebut dengan menambah asas lain dalam rangka mengadaptasi asas-asas umum pemerintahan yang baik itu dalam konteks Indonesia. Hotma P. Sibuea, *Op., cit.* hlm. 158.

oleh **Ridwan**⁴⁰, asas yang bersifat formal yakni asas yang penting artinya dalam rangka mempersiapkan susunan dan motivasi dari suatu *beschikking*.

Asas yang bersifat material tampak pada isi atau materi dari keputusan pemerintah, termaksud asas yang bersifat material atau substansial ini yakni asas kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan sewenang-wenang, larangan penyalahgunaan wewenang. Artinya suatu keputusan itu haruslah jelas, dapat memenuhi larangan kepastian, kepercayaan, larangan penyalahgunaan wewenang, perlakuan yang sama, tidak memihak, ketelitian, dan larangan berbuat semaunya⁴¹.

Berdasarkan penjelasan diatas mengenai Sumber Hukum Administrasi, jika dikaitkan dengan permasalahan izin usaha pertambangan yang berada di wilayah Kabupaten Morowali menurut penulis, keputusan pemerintah Kabupaten Morowali dengan menerbitkan SK izin usaha pertambangan yang letak wilayah izin usaha pertambangan dikeluarkan berada dalam wilayah kontrak karya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat yang pada akhirnya menjadi tumpang tindih perizinan, pada dasarnya keputusan tersebut telah bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) hal tersebut dapat dilihat dalam aspek formal atau prosedural dan asas yang bersifat material atau substansial berkenaan dengan keputusan (*beschikking*).

⁴⁰ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 60-61.

⁴¹ *Ibid.*,

Secara formal atau prosedural keputusan pemerintah Kabupaten Morowali dengan menerbitkan 46 SK izin usaha pertambangan tersebut bertentangan dengan asas kecermatan (*principle of carefulness*), maksud dari asas ini ialah menghendaki badan/pejabat tata usaha negara senantiasa bertindak secara hati-hati dalam setiap prosedur pembuatan keputusan. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak terjadi permasalahan dan menimbulkan kerugian didalam penerapan keputusan tersebut. dalam hal prosedural penerbitan izin usaha pertambangan diwilayah Kabupaten Morowali, menurut penulis tidak semestinya pemerintah Kabupaten Morowali menerbitkan 46 SK izin usaha pertambangan di wilayah kontrak karya yang telah dikeluarkannya hak penguasaan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dalam bentuk kontrak karya PT.Inco.

Secara Material tampak pada isi atau materi dari keputusan pemerintah bertentangan dengan asas larangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*), maksud dari asas larang mencampur adukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*) berkaitan dengan suatu kewenangan yang dimiliki oleh pejabat administrasi haruslah mempunyai legalitas yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, artinya suatu kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan harus dipergunakan sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian wewenang tersebut, jika wewenang itu dipergunakan lain dari maksud dan tujuan semula diberikannya wewenang tersebut, maka

penggunaan wewenang yang disalah gunakan itu disebut *d'etournement de pouvoir*.

Didalam isi atau materi keputusan pemerintah daerah Kabupaten Morowali yang memberikan legalitas perusahaan pertambangan kepada 46 perusahaan yang terdiri dari 43 perusahaan yang mengantongi izin usaha pertambangan dalam bentuk tahapan eksplorasi dan 3 perusahaan yang mengantongi izin usaha pertambangan dalam tahapan operasi produksi, dengan letak wilayah pertambangan diwilayah kontrak karya PT. Inco, yang merupakan kewenangan pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, merupakan salah satu bentuk penyalah gunaan wewenang yang dilakukan oleh pemerintah daerah, meskipun didalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara dalam Pasal 8 menyebutkan adanya kewenangan pemerintah daerah untuk menerbitkan izin usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil, namun dalam ketentuan peralihan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dalam Pasal 35 ayat (1) menyebutkan “Semua hak pertambangan dan kuasa pertambangan perusahaan Negara, perusahaan swasta, badan lain atau perseorangan yang diperoleh berdasarkan peraturan yang ada sebelum saat berlakunya Undang-undang ini, tetap dapat dijalankan sampai sejauh masa berlakunya, kecuali ada penetapan lain

menurut Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan berdasarkan kepada Undang-Undang ini”.

Berdasarkan ketentuan peralihan tersebut maka dapat dipahami bahwasanya hak dalam penguasaan dalam wilayah pertambangan tersebut secara legalitas pengusahaannya masih menjadi kewenangan pemerintah pusat dan hak pengelolaannya oleh PT. Inco, berdasarkan kontrak karya (KK) tahap ke dua yang dibuat antara pemerintah Indonesia dengan PT. Inco pada Tahun 1996 yang masa berlakunya hingga tahun 2025.

C. Penegakan Hukum Dibidang Izin Usaha Pertambangan

1. Tahap pengawasan dalam pengelolaan pertambangan

Dalam upaya penegakan hukum dalam pengelolaan pertambangan aspek pengawasan merupakan suatu fungsi kontrol penting yang mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian terhadap pengelolaan dibidang pertambangan. Menurut **Versteden**, pengawasan ditunjukan sebagai sarana untuk mengawasi bahwa organ-organ yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah negara kesatuan, yang dibutuhkan untuk menjamin keberadaan negara kesatuan yang desentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*). Disamping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum

biasanya berjalan paralel dengan pelanggaran hak dan kepentingan warga negara⁴².

Dalam kaitannya dengan pengelolaan pertambangan aspek pengawasan merupakan suatu hal yang sangat penting. Tujuan dari pengawasan tersebut yakni : **Pertama**, Pengawasan terhadap pemerintah dapat dilihat sebagai sarana untuk mengawasi organ-organ pemerintah yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah dalam pengelolaan pertambangan. Menurut **Paulus Effendie Lotulung**⁴³, pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha *preventif*, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif. **Kedua**, pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kepada orang, atau badan hukum, yang telah memiliki izin dalam melakukan kegiatan pertambangan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan izin, atau tindakan yang melibihi dari ketentuan yang telah diberikan pemerintah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴² C.J.N.Versteden, *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, Dikutip dari Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 126-127.

⁴³ Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Dikutip dari Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: P.T. Alumni Bandung, 2004), hlm.89-90.

Berdasarkan pengertian diatas dapat dilihat bahwasanya Kewenangan pengawasan dalam pengelolaan pertambangan diwilayah Kabupaten Morowali dilaksanakan oleh Menteri, Gubernur, dan Bupati sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, dan IUPK. Hal tersebut berdasarkan kepada Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, kewenangan Pengawasan tersebut terdiri sebagai berikut :

- a. Kewenangan Menteri dalam melakukan pengawasan pengelolaan pertambangan : Menteri dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan pertambangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota sesuai dengan kewenangannya⁴⁴.

Kewenangan Menteri dalam melakukan pengawasan tersebut meliputi pengawasan terhadap⁴⁵ :

1. Penetapan WPR
2. Penetapan dan pemberian WIUP mineral logam dan batuan
3. Pemberian WIUP mineral logam dan batubara
4. Penerbitan IPR
5. Penerbitan IUP

⁴⁴ Lihat Pasal 13 ayat (1) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Barubara

⁴⁵ Lihat Pasal 14 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Barubara

6. Penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan kegiatan yang dilakukan oleh pemegang IPR dan IUP

Hasil pengawasan yang dilakukan oleh disampaikan oleh gubernur atau bupati sesuai dengan kewenangannya dan tembusannya disampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri. Selanjutnya gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib menindak lanjuti hasil pengawasan tersebut⁴⁶.

Dalam rangka pengawasan dibidang pengelolaan pertambangan tersebut, menteri bersama menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri melakukan pemantauan atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan sesesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan⁴⁷.

b. Kewenangan Gubernur dalam melakukan pengawasan pengelolaan pertambangan :

Gubernur mempunyai kewenangan pengawasan terhadap pengaturan pengelolaan pertambangan yang berada diwilayah kabupaten/kota. Dalam pengelolaan pertambangan Gubernur memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap hasil pengawasan

⁴⁶ Lihat Pasal 15 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Barubara.

⁴⁷ *Ibid.*,

yang dilakukan oleh Bupati/Walikota yang hasil evaluasi tersebut disampaikan kepada menteri.

c. Kewenangan Bupati/Walikota dalam melakukan pengawasan pengelolaan pertambangan.

Dalam pengelolaan pertambangan diwilayah Kabupaten Morowali, Bupati Morowali selaku kepala daerah mempunyai kewenangan dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR atau IUPK. Pengawasan tersebut meliputi⁴⁸ :

1. teknis pertambangan
2. pemasaran
3. keuangan
4. pengelolaan data mineral dan batubara
5. konservasi sumberdaya mineral dan batubara
6. keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan
7. keselamatan operasi pertambangan
8. pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang
9. pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa serta rancang bangun dalam negeri
10. pengembangan tenaga kerja teknis pertambangan
11. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat
12. penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan
13. kegiatan lain dibidangkegiatan usaha pertambangan yang menyangkut kepentngan umum
14. pelaksanaan kegiatan sesuai dengan IUP, IPR, atau IUPK
15. jumlah, mutu, dan mutu hasil usaha pertambangan

⁴⁸ Lihat dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Barubara

Hasil Pengawasan sebagaimana yang dimaksud tersebut dilakukan berdasarkan⁴⁹ :

- a. evaluasi terhadap laporan rencana dan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IPR, dan IUPK
- b. dalam melakukan pengawasan tersebut pemerintah daerah melakukannya paling sedikit satu kali dalam setahun.

Hasil pengawasan yang dilakukan oleh bupati sesuai dengan kewenangannya kemudian disampaikan kepada gubernur dan menteri selanjutnya dari hasil evaluasi dari pengawasan tersebut dan menyampaikan hasil evaluasinya kepada menteri⁵⁰.

Berdasarkan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, maka penulis melihat dari segi pengawasan yang dilakukan Menteri atas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Morowali berupa keputusan perizinan yang telah dikeluarkan dalam pengelolaan pertambangan. Berdasarkan Pasal 13 kewenangan Menteri dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan pertambangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota di Kabupaten Morowali. Evaluasi dan pengawasan tersebut telah dilakukan oleh Menteri ESDM, dalam hasil evaluasi pengawasan tersebut dinyatakan ada sekitar 46 izin usaha pertambangan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Morowali yang bermasalah

⁴⁹ Lihat Pasal 17 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Barubara.

⁵⁰ Lihat Pasal 18 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Barubara

karena tumpang tindih wilayahnya dengan kontrak karya yang telah ada. Hal tersebut bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara serta Surat Edaran Menteri ESDM Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara Sebelum Terbitnya Peraturan Pemerintah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 sehingga dinyatakan tidak lolos dalam verifikasi clear and cleand (CNC) di Kementerian ESDM, dari 187 izin usaha pertambangan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Morowali 46 izin usaha pertambangan yang tumpang tindih dengan kontrak karya tersebut dinyatakan tidak lolos dalam registrasi⁵¹.

Berdasarkan Surat edaran Menteri ESDM Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara Sebelum Terbitnya Peraturan Pemerintah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang menyebutkan :

1. Kuasa Pertambangan (KP) yang telah ada sebelum berlakunya UU PMB 2009 termaksud peningkatan tahapan kegiatannya tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya KP dan wajib disesuaikan menjadi IUP berdasarkan UU PMB 2009 paling lambat satu tahun sejak berlakunya UU PMB 2009 ini.
2. Pengehentian Sementara IUP baru sampai dengan diterbitkannya peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan UU PMB 2009
3. Berkoordinasi dengan Direktorat Jenderal Mineral, dan Batubara, dan Panas Bumi atas semua permohonan peningkatan tahap kegiatan

⁵¹ Data Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah IUP yang Belum Lolos Registrasi Karena Tumpang Tindih Dengan Kontrak Karya PT. Inco.

Kuasa Pertambangan termaksud perpanjangannya untuk diproses sesuai dengan UU PMB 2009

4. Menyampaikan kepada Menteri ESDM melalui Direktorat Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi semua permohonan kuasa pertambangan yang telah diajukan, dan telah mendapatkan persetujuan pencadangan wilayah sebelum berlakunya UU PMB 2009, untuk dievaluasi dan diverifikasi dalam rangka mempersiapkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang tata ruang nasional paling lama sejak satubulan semenjak surat edaran ini diterbitkan.
5. Memberitahukan kepada pemegang KP yang telah melakukan tahapan kegiatan eksplorasi atau eksploitasi paling lambat 6 bulan semenjak berlakunya UU PMB 2009 harus menyampaikan rencana kegiatan padaseluruh wilayah KP sampai dengan berakhir jangka waktunya KP untuk mendapatkan persetujuan pemberi izin KP, dengan tembusan kepada direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi
6. Surat Keputusan Kuasa Pertambangan yang diterbitkan Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota setelah tanggal 12 Januari 2009 dinyatakan batal dan tidak berlaku.
7. Direktorat Jenderal Mineral, Batubara, dan Panas Bumi akan mengeluarkan format penerbitan IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi.
8. Permohonan baru Surat Izin Pertambangan Daerah bahan galian golongan C termaksud perpanjangannya yang diajukan sebelum berlakunya UU PMB 2009, tetap diproses menjadi IUP sesuai dengan UU PMB 2009 setelah berkoordinasi dengan Gubernur.

Hasil evaluasi dan pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian ESDM tersebut berdasarkan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Barubara, maka 46 izin usaha pertambangan yang berada di wilayah Kabupaten Morowali yang dinyatakan tidak lolos dalam verifikasi telah disampaikan oleh gubernur dan bupati yang selanjutnya sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya

untuk menindak lanjuti hasil dari evaluasi pengawasan yang telah dilakukan di Kementrian ESDM.

2. Penerapan sanksi dalam pengelolaan pertambangan.

Dalam hal penerapan sanksi terhadap pengelolaan pertambangan menurut Kepala Seksi Perizinan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah **Silviana Linda**⁵², dari ke 46 izin usaha pertambangan yang telah dikeluarkan pemerintah daerah Kabupaten Morowali tersebut berdasarkan hasil evaluasi dan pengawasan di Kementrian ESDM telah dinyatakan tidak memenuhi kriteria berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara serta Surat Edaran Menteri ESDM Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara Sebelum Terbitnya Peraturan Pemerintah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 sehingga dinyatakan tidak lolos dalam ferivikasi clear and cleand (CNC) di Kementrian ESDM adapun sanksinya yakni izin tersebut tidak dapat berlaku dan beroperasi dalam pengelolaan pertambangan diwilayah Kabupaten Morowali.

Hasil evaluasi dari Kementrian ESDM tersebut akan dikembalikan kepada pemerintah daerah Morowali untuk diselesaikan permasalahan perizinan tersebut, menurut Kepala Seksi Perizinan Dinas ESDM

⁵² Hasil wawancara penulis dengan Kepala Seksi Perizinan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah, pada Tanggal 17 Oktober 2012.

Provinsi Sulawesi Tengah **Silviana Linda**⁵³, sejauh ini belum ada upaya penegakan hukum dibidang perizinan diwilayah Kabupaten Morowali yang tumpang tindih dengan kotrak karya yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Sejauh ini upaya yang dilakukan oleh Pememerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Morowali yakni dengan dibuatnya MOU/Nota Kesepahaman antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dan Pemerintah Kabupaten Morowali dengan PT. Vale Indonesia TBK tentang Pemanfaatan Lokasi Kontrak Karya PT. Vale Indonesia TBK (EX PT. Inco) Nomor : 540/21/DISESDM/2012, Nomor : 540/150/DESDM-NK/VII/2012, Nomor :730/MOU Sulteng dan Morowali-12/VII/NK/RA.

Berdasarkan hal tersebut maka penyelesaian masalah tumpang tindihnya perizinan di wilayah kontrak karya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat maka menurut penulis tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Morowali yakni dengan melakukan penarikan atau pencabutan kembali izin tersebut dikarenakan izin tersebut dinyatakan tidak dapat berlaku. Menurut penulis keputusan yang telah dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara dalam bentuk perizinan tidak dapat diselesaikan dengan melakukan MOU (kesepakatan perjanjian), melaikan hanya dapat dilakukan dengan cara penarikan atau

⁵³ Hasil wawancara penulis dengan Kepala Seksi Perizinan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah, pada Tanggal 17 Oktober 2012.

pengubahan izin tersebut yang merupakan suatu keputusan hukum dalam perizinan dalam upaya penegakan hukum dibidang perizinan.

Dalam hukum perizinan adanya aasan penarikan kembali ex tunc (penarikan kembali keputusan) dalam Hukum Perizinan dapat dilakukan berdasarkan penarikan tersebut dikarenakan bila suatu izin diberikan berdasarkan data-data yang tidak benar yang diberikan oleh pemohon, atau alasan penarikan kembali ex tunc biasa pula karena kemudian ternyata bahwa izin telah diberikan tersebut bertentangan dengan undang-undang⁵⁴.

Tindakan hukum dengan penarikan/pencabutan kembali izin usaha pertambangan yang tumpang tindih dengan kontrak karya, hal tersebut disebabkan karena keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah tidak sah atau tidak mempunyai kekuatan yang sah menurut hukum, yang secara kewenangan wilayah pertambangan yang menjadi lahan pengelolaan dalam izin usaha pertambangan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah tersebut merupakan kewenangan dari pemerintah pusat, oleh karenanya pemerintah daerah tidak mempunyai legalitas dalam penerbitan perizinan diwilayah kontrak karya yang merupakan legalitas kewenangan dari Pemerintah Pusat.

⁵⁴ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Cetakan Pertama, (Surabaya: Yurudika, 1993), hlm. 65.

Tindakan penarikan keputusan tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya kepastian hukum atas kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah tersebut dalam izin usaha pertambangan yang menjadi tumpang tindih wilayah perizinan dengan kontrak karya yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pencabutan kembali izin usaha pertambangan tersebut hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang telah mengeluarkan keputusan perizinan tersebut wewenang tersebut berdasarkan *azas contraries actus*, maksud dari asas tersebut yakni pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut yang dapat melakukan pencabutan keputusan berdasarkan sumber kewenangan yang dimilikinya.

BAB IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian di atas dan mengacu kepada rumusan masalah pada latar belakang, maka penulis dapat menyimpulkan pembahasan tersebut menjadi 2 (dua) pokok bahasan, yaitu :

1. Prinsip desentralisasi yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Barubara secara nyata telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah Kabupaten Morowali untuk terlibat langsung dalam pengelolaan pertambangan, kewenangan pengelolaan pertambangan tersebut merupakan kewenangan yang bersifat atribusi, berdasarkan oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

Kewenangan daerah dalam pengelolaan pertambangan tersebut terdapat dalam Pasal 8 dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tetang Mineral dan Batubara yang memberikan 12 kewenangan dalam pengelolaan pertambangan. Dalam pengaturan pengelolaan pertambangan di wilayah Kabupaten Morowali, Pemerintah Daerah Kabupaten Morowali dalam melakukan kebijakan perizinan dan pengaturan pengelolaan pertambangan di wilayah Morowali dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta peraturan daerah (Perda) Nomor. 20 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum yang

merupakan penjabaran dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Adanya penerapan perda tersebut dikarenakan hingga saat ini pemerintah daerah Morowali tidak mempunyai produk hukum peraturan daerah berdasarkan UU. No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara. Pada dasarnya peraturan daerah yang lama tersebut semestinya tidak lagi dapat diterapkan dalam pengelolaan pertambangan dikarenakan norma-norma yang mengatur di dalam peraturan daerah tersebut bertentangan dengan UU Minerba.

2. Dalam mengatasi permasalahan 46 izin usaha pertambangan yang wilayah pertambangannya tumpang tindih dengan kontrak karya PT. Vale Inco, pemerintah daerah Kabupaten Morowali telah melakukan upaya penyelesaian permasalahan tersebut dengan adanya kesepakatan penyelesaian permasalahan tumpang tindihnya perizinan di wilayah Morowali dengan dibuatnya MOU/Nota Kesepahaman antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dan Pemerintah Kabupaten Morowali dengan PT. Vale Indonesia TBK tentang Pemanfaatan Lokasi Kontrak Karya PT. Vale Indonesia TBK (EX PT. Inco) Nomor : 540/21/DISESDM/2012, Nomor : 540/150/DESDM-NK/VII/2012, Nomor :730/MOU Sulteng dan Morowali-12/VII/NK/RA. Dalam Nota Kesepahaman tersebut pemerintah daerah Morowali bersedia untuk mencabut izin usaha pertambangan yang berada di wilayah kontrak karya PT. Vale Indonesia Tbk (Ex. PT. Inco), jika telah ada kejelasan tentang pemanfaatan lokasi kontrak karya yang telah dimiliki oleh perusahaan tersebut, hal tersebut

sebagaimana yang tercantum dalam MOU/Nota Kesepahaman yang telah dibentuk pada tanggal 26 Juli 2012.

Jika ditinjau dari segi norma muatan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara dalam hal kewenangan penerbitan izin usaha pertambangan, pemerintah daerah Kabupaten Morowali tidak mempunyai legalitas dalam pemberian izin di wilayah kontrak karya yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 35 Jo Pasal 36 UU No. 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yang menyatakan semua hak pertambangan dan kuasa pertambangan yang ada sebelum saat berlakunya UU Minerba dinyatakan tetap dijalankan sampai habis masa berlakunya oleh karenanya wilayah pertambangan kontrak karya tersebut masih merupakan kewenangan pusat dalam pengaturan dan pengelolaannya berdasarkan UU no. 11 Tahun 1967. Oleh karenanya tidakan hukum yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah Morowali yakni dengan penarikan/pencabutan kembali izin usaha pertambangan yang tumpang tindih dengan kontrak karya, tindakan penarikan/pencabutan izin usaha pertambangan tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya kepastian hukum atas kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah tersebut dalam izin usaha pertambangan yang menjadi tumpang tindih dengan kontrak karya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.

Penarikan/pencabutan kembali izin usaha pertambangan tersebut hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang telah mengeluarkan keputusan perizinan tersebut wewenang tersebut berdasarkan *azas contraries actus*, maksud dari asas tersebut yakni pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara (KTUN) tersebut yang dapat melakukan pencabutan keputusan berdasarkan sumber kewenangan yang dimilikinya.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, maka penulis mengajukan saran yang diharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan pengelolaan pertambangan di wilayah kabupaten Morowali :

1. Dalam pengelolaan pertambangan dalam konteks otonomi daerah sesuai dengan UU. No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, menurut penulis dalam penetapan wilayah usaha pertambangan (WUP), kewenangan menetapkan semestinya tidak hanya pada level provinsi melainkan melibatkan pemerintah kabupaten/kota hal ini dikarenakan pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam penerbitan izin usaha pertambangan yang berada diwilayah kabupaten/kota. Disamping itu pula perlunya kiranya dilaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap kebijakan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya dalam penerbitan izin usaha pertambangan sehingga pemerintah daerah dapat memahami batasan-batasan mana kewenangan yang dimilikinya dalam pengelolaan pertambangan berdasarkan UU Minerba, sehingga dikemudian hari tidak akan ada lagi terjadinya tumpang tindih

perizinan diwilayah kontrak karya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

2. Dalam hal penyelesaian masalah tumpang tindihnya perizinan di wilayah kontrak karya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat maka menurut penulis tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Morowali yakni dengan melakukan penarikan atau pencabutan kembali izin tersebut dikarenakan izin tersebut dinyatakan berdasarkan data pengawasan dan verifikasi di Kementrian ESDM yang menyakan izin yang tumpang tindih dengan kotrak karya tersebut tidak dapat berlaku dan beroperasi diwilayah kontrak karya. Menurut penulis keputusan yang telah dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara dalam bentuk perizinan tidak dapat diselesaikan dengan melakukan MOU (kesepakatan perjanjian), melainkan hanya dapat dilakukan dengan cara penarikan atau pengubahan izin tersebut yang merupakan suatu keputusan hukum dalam perizinan dalam upaya penegakan hukum dibidang perizinan.

Tindakan penarikan keputusan perizinan tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya kepastian hukum atas kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah tersebut dalam izin usaha pertambangan yang menjadi tumpang tindih wilayah perizinan dengan kontrak karya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Cetakan 1, Yogyakarta: UII Press, 2005.

Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Cetakan I, Jogjakarta: UII Press 2004.

Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

_____, *Hukum Pertambangan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Aminuddin A. Kirom, et.al., *"Tambang dan Pelanggaran HAM Kasus-Kasus Pertambangan DI Indonesia 2004-2005*, Jakarta : JATAM, 2007.

Anto Simanjuntak et.al., *Mewujudkan Hak Veto Rakyat Atas Ruang Hidup Lewat Uji Materi UU Pertambangan Mineral dan Batubara*, Cetakan Pertama Penerbit: Walhi, HuMa,KPA,SP,PBHI,KIARA.

Arianto Sangaji, *Buruk Inco Rakyat Digusur, Ekonomi Politik Pertambangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.

Asriwati et.al., *Mereka Yang Dipinggirkan Sengketa Tambang Galian C Di Sulawesi Tengah*, Jakarta: Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), 2002.

Bambang Yuniato, et.al., *Kebijakan Sektor Energi dan Sumber Daya mineral dan Implikasinya Terhadap Pertambangan Emas, dalam Penambangan dan Pengelolaan Emas di Indonesia*, Bandung: Puslitbang Teknologi Mineral dan Batubara, 2004 .

BPS Kabupaten Morowali dan Badan Perencanaan, Pembangunan dan Penelitian Daerah Kabupaten Morowali, *Morowali Dalam Angka Morowali in Figures* 2011.

Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara Di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012.

- Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Penerbit Erlangga, 2010.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: P.T. Alumni Bandung, 2004.
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 201.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Ke-1, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010.
- Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan I, Bandung: Nuansa, 2010.
- Maria S.W. Sumardjono et.al., *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara yang Tersurat dan Tersirat*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UGM Press.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Cetakan Keempat, Yogyakarta: Liberty, 2007.
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cetakan Pertama, Bandung: PT Refika Aditama, 2009.
- Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Yustisia 2010.

- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, Bandung: Nusamedia, 2011.
- N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Surabaya: Yurudika, 1993.
- Pramudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedelapan, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- _____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- _____, *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Revisi 7, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Ronald Lumbun, *PERMA RI Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian Dan Pemisahan Kekuasaan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Salamudin, *Penjajahan Dari Lubang Tambang Temali Modal Asing, Utang dan Pengerukan Kekayaan Tambang di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), 2009.
- Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Cetakan Ke-Lima, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- _____, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 19.
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

Siti Fatimah, *Praktik Judicial Review Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pilar Media, 2005.

Jurnal, Makalah dan Kamus :

Achmad Djefrianto, *Perizinan Pertambangan Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Peneliti Institut Hukum Sumberdaya Alam (IHSA), Edisi No. 1 Vol. 4, 2008.

Agus Ngadino, *Pengelolaan Perizinan Pertambangan Berdasarkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Disampaikan dalam Seminar Nasional Perkembangan Hukum Lingkungan Kini dan Masa Depan, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung 2013.

Andika, *Konflik Ruang Ekstraktif di Kabupaten Morowali, Studi Ekspansi Pertambangan di Kabupaten Morowali Sulawesi Tengah*. Kertas Posisi Nomor 11 di Terbitkan Hasil Kerjasama JATAM Sul-Teng dan Yayasan Tanah Merdeka.

_____, *“Wajah Bopeng Pertambangan Sulawesi Tengah”*, Buletin Jatamers, Edisi 1 Tahun 2012.

Badan Pembinaan Hukum Nasional (sekarang menjadi Kementrian Hukum Dan HAM), bahan makalah yang disampaikan dalam Lokakarya Nasional pada Tahun 1985.

Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sulawesi Tengah tentang *”Pelaksanaan Permen ESDM No. 7 Tahun 2012”*, Makalah disampaikan pada acara Sosialisasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan Di Sektor ESDM, Palu, 23 Oktober 2012.

Rofi Wahanisa, *“Menguasai Negara Atas Bumi, Air, Dan Kekayaan Alam : Perspektif Konstitusi”*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol.II, PKK-FH UNS, 2010.

Yance Arizona, *“Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Kostitusi”*, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 3 Vol.8, 2011.

Tim Pusat Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III, Jakarta: Balai Pustaka, 2007.

Internet dan Surat Kabar :

esdm.sulteng.go.id, di Akses Pada Tanggal 15 Maret 2012, Pukul 12.30.

Analisis KPPU Terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, di akses Pada Taggal 29 April 2013, Pukul 01.13

Surat Kabar Corong Morowali, Edisi ke-33 Tahun 2012.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

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

Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.

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

Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor. 002/PUU-1/2003.

Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1409.K/201/M.PE/1996 tentang Tata Cara Pengajuan Pemrosesan Pemberian Kuasa Pertambangan, Izin Prinsip, Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan.

Peraturan Daerah Kabupaten Morowali Nomor. 20 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum.

Wawancara :

Hasil wawancara penulis dengan Sekertaris Daerah Kabupaten Morowali, pada tanggal 31 Agustus 2012.

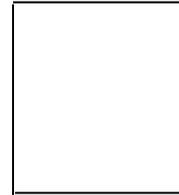
Hasil wawancara penulis dengan Pelaksana Inspeksi Tambang Dinas ESDM Kabupaten Morowali, pada tanggal 4 September 2012.

Hasil wawancara penulis dengan Kepala Seksi Perizinan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah, pada Tanggal 17 Oktober 2012.

Hasil wawancara penulis dengan Kepala Seksi Konservasi Pertambangan Dinas ESDM Provinsi Sulawesi Tengah, pada tanggal 18 Oktober 2012.

Hasil wawancara penulis dengan Anggota Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) Sulawesi Tengah, pada tanggal 5 November 2012.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENULIS



Nama : Nur Akbar B. Dg. Mamase
Tempat/Tanggal Lahir : Poso, 30 April 1987
Agama : Islam
Alamat : Btn. Baliase Blok. S1 No. 02 Kab. Sigi, Sulawesi Tengah
Pekerjaan : Mahasiswa
Status : Belum Menikah

ORANG TUA

1. Ayah

Nama : H. Buchari Dg. Mamase, S.Ag.(Alm)
Pekerjaan : Pensiunan KEMENAG
Alamat : Kabupaten Poso

2. Ibu

Nama : Hj. Sakina
Pekerjaan : Wirasuasta
Alamat : Kabupaten Poso

RIWAYAT DALAM PENDIDIKAN

1. SDN 22 Kabupaten Poso	Tahun 1993	Lulus Tahun 1999.
2. SMPN 3 Kodya Palu	Tahun 1999	Lulus Tahun 2002.
3. MAN 2 Model Palu	Tahun 2002	Lulus Tahun 2005.
4. Strata 1 (S1) Universitas Tadulako	Tahun 2005	Lulus Tahun 2010.
5. Strata 2 (S2) Universitas Islam Indonesia	Tahun 2011	Lulus Tahun 2013

PENGALAMAN ORGANISASI

1. Anggota Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Fakultas Hukum Universitas Tadulako Priode 2007/2008.
2. Sekertaris Lembaga Pengkajian Hukum LPH-PEMDA Sulawesi Tengah Priode 2008/2009.
3. Anggota Perhimpunan Pemuda Pelajar Mahasiswa Bungku Utara (P3MBU) Kabupaten Morowali, Tahun 2007/2010.