

BAB 2 PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA DI INDONESIA

2.1 Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

2.1.1 Sejarah pengaturan pertambangan di Indonesia.

2.1.1.1 Masa Pemerintahan Hindia Belanda (1800-1942)

Pada tahun 1852 Pemerintah Hindia Belanda mendirikan “*Dienst van het Mijnwezen*” (Jawatan Pertambangan). Tugas jawatan ini adalah melakukan eksplorasi geologi-pertambangan di beberapa daerah untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda. Hasil penemuannya antara lain endapan batubara Ombilin Sumatera Barat (1866), namun baru berhasil ditambang oleh Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1891.⁴²

Pada tahun 1899, Pemerintah Hindia Belanda mengundang *Indische Mijwet* (*Staatblad* 1899-214). *Indische Mijwet* hanya mengatur mengenai penggolongan bahan galian dan perusahaan pertambangan.⁴³ Oleh karena *Indische Mijwet* hanya mengatur pokok-pokok persoalan saja, sehingga Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan peraturan pelaksanaan berupa *Mijnordonnantie* yang diberlakukan mulai 1 Mei 1907. *Mijnordonnantie* mengatur mengenai Pengawasan Keselamatan Kerja (tercantum dalam Pasal 356 sampai dengan Pasal 612). Kemudian pada tahun 1930 *Mijnordonnantie 1907* dicabut dan diperbaharui dengan *Mijnordonnantie 1930* yang berlaku sejak tanggal 1 Juli 1930. Dalam *Mijnordonnantie 1930* tidak lagi mengatur

⁴² Soetaryo Sigit, *Potensi Sumber Daya Mineral dan Kebangkitan Pertambangan Indonesia*, Pidato Ilmiah Penganugerahan Gelar Doktor Honoris Causa di ITB, Bandung, 9 Maret 1996, hlm. 8

⁴³ *Ibid*

mengenai pengawasan keselamatan kerja pertambangan, tetapi diatur tersendiri dalam *Mijn Politie Reglement* (*Staatblad* 1930 No. 341).⁴⁴

Dalam pelaksanaan *Indische Mijnwet* terdapat hal-hal yang masih menghambat kegiatan swasta, dan telah mengalami dua kali *amandement* (perubahan) yaitu pada tahun 1910 dan 1918. Setelah itu kegiatan pertambangan swasta dapat benar-benar berkembang dan mencapai puncaknya pada akhir 1930-an, menjelang pecahnya Perang Dunia II.⁴⁵ Semasa Hindia Belanda, usaha pertambangan dilaksanakan oleh Pemerintah maupun oleh swasta dengan menggunakan berbagai pola atau bentuk perizinan.

Pada masa ini yang boleh memperoleh konsensi (hak pertambangan) dan lisensi (izin pertambangan) hanyalah mereka yang tunduk kepada Hukum Barat dan perusahaan-perusahaan yang telah didaftar di negeri Belanda dan Hindia Belanda. Dengan demikian sejak semula hanyalah orang-orang asing (bukan pribumi) yang berkecimpung dalam usaha pertambangan baik usaha perminyakan maupun pertambangan umum.⁴⁶

2.1.1.2 Periode 1942-1949

Kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda atas Indonesia berakhir pada tanggal 8 Maret 1942 dimana Pemerintah Hindia Belanda menyerah kepada Jepang. Selama pendudukan Jepang, *Indische Mijnwet 1899* praktis tidak jalan, sebab semua kebijakan mengenai pertambangan termasuk operasi minyak berada ditangan Komando Militer Jepang yang disesuaikan dengan situasi perang.

⁴⁴ Soetaryo Sigit dan S. Yudonarpodo, *Legal Aspect of The Mineral Industry in Indonesia*, Indonesian Mining Association (IMA), Jakarta, 1993, p.7

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, *op cit.*, hlm. 66

Meskipun Jepang hanya menjajah Indonesia dalam waktu 3 (tiga) tahun, Jepang telah berhasil mengembangkan potensi pertambangan Indonesia. Sejumlah tambang batubara mereka buka untuk mendapatkan batubara kokas seperti di daerah Kalimantan Selatan, sebagian lagi di berbagai lokasi di Jawa Barat untuk memasok batubara bagi kereta api di Jawa.⁴⁷

2.1.1.3 Periode 1950-1966

Setelah penyerahan kedaulatan dari Belanda kepada Indonesia, masalah pengawasan atas usaha pertambangan timah dan minyak bumi yang masih dikuasai modal Belanda dan modal asing lainnya merupakan isu politik yang sangat peka. Oleh karena itu, pada bulan Juli 1951 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS), Teuku Mr. Moh. Hassan dan kawan-kawan menyusun mosi mendesak pemerintah untuk segera mengambil langkah-langkah guna membenahi pengaturan dan pengawasan usaha pertambangan di Indonesia.⁴⁸

Usul mosi ini yang kemudian dikenal dengan sebutan “Mosi Mr. Teuku Moh. Hassan dkk” yang memuat beberapa hal, diantaranya yang terpenting ialah mendesak Pemerintah supaya:

1. Membentuk suatu Komisi Negara urusan pertambangan dalam jangka waktu satu bulan dengan tugas sebagai berikut:
 - a. Menyelidiki masalah pengolahan tambang minyak, timah, batubara, tambang emas/perak dan bahan mineral lainya di Indonesia.

⁴⁷ Direktorat Jenderal Pertambangan Umum Departemen Pertambangan dan Energi, *Kilas Balik 50 Tahun Pertambangan Umum dan Wawasan 25 Tahun Mendatang*, Jakarta, 1995, hlm. II-20

⁴⁸ Departemen Pertambangan dan Energi, *50 Tahun Pertambangan dan Energi Dalam Pembangunan*, Jakarta, 1995, hlm. 142

- b. Mempersiapkan rencana Undang-Undang pertambangan Indonesia yang sesuai dengan keadaan dewasa ini.
 - c. Mencari pokok-pokok pikiran bagi Pemerintah untuk menyelesaikan/mengatur pengolahan minyak di Sumatera khususnya dan sumber-sumber minyak di tempat lain.
 - d. Mencari pokok-pokok pikiran bagi Pemerintah mengenai status pertambangan di Indonesia.
 - e. Mencari pokok-pokok pikiran bagi Pemerintah mengenai penetapan pajak dan penetapan harga minyak.
 - f. Membuat usul-usul lain mengenai pertambangan sebagai sumber penghasilan Negara.
2. Menunda segala pemberian izin, konsensi, eksplorasi maupun memperpanjang izin-izin yang sudah habis waktunya, selama menunggu hasil pekerjaan Panitia Negara Urusan Pertambangan.⁴⁹

Pada tahun 1960 Pemerintah menerbitkan suatu peraturan mengenai pertambangan yang diundangkan sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 37 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pertambangan 1960. Undang-Undang ini mengakhiri berlakunya *Indische Mijnwet 1899* yang tidak selaras dengan cita-cita kepentingan nasional dan merupakan Undang-Undang Pertambangan nasional yang pertama.

Dalam Undang-Undang Pertambangan 1960, mengizinkan Pemerintah menarik modal asing untuk mengembangkan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan berdasarkan pola *production sharing contract*. Seperti yang

⁴⁹ *Ibid.*

diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 1963.⁵⁰ Pola bagi hasil ini pada dasarnya tidak lain berupa peminjaman modal dari pihak asing yang akan dibayar kembali dengan hasil produksi.⁵¹

2.1.1.4 Periode 1967-2008

Sebelum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ini berlaku, peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur tentang pertambangan batubara adalah Undang-Undang nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Undang-Undang nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok pertambangan memuat beberapa prinsip-prinsip pokok, yaitu:

1. Penguasaan sumber daya alam oleh negara sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945, dimana negara menguasai semua sumber daya alam sepenuhnya untuk kepentingan Negara dan kemakmuran rakyat.
2. Pengelolaan bahan-bahan galian dibagi dalam golongan strategis, vital, dan npn strategis.
3. Sifat dari perusahaan pertambangan, yang pada dasarnya harus dilakukan oleh Negara atau perusahaan Negara/daerah, sedangkan perusahaan swasta nasional/asing hanya dapat bertindak sebagai kontraktor dari Negara/Perusahaan Negara dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
4. Wewenang untuk melakukan usaha pertambangan diberikan berdasarkan kuasa pertambangan (KP), bukan berdasarkan konsensi (seperti yang diatur dalam *Indische*

⁵⁰ Departemen Pertambangan dan Energi., *op cit.*, hlm. 265

⁵¹ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan....*, *op cit.*, hlm. 70

Mijnwet) karena konsensi memberikan hak yang terlalu luas dan terlalu kuat bagi pemegang konsensi.

Dalam Undang-Undang nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok pertambangan, hubungan antara penguasaan negara atas bahan galian dan kedudukan Menteri Pertambangan dan Energi sebagai pelaksana dari penguasaan negara atas bahan galian, diatur dalam ketentuan Pasal 4, yaitu:

1. Untuk bahan galian strategis atau golongan a dan vital atau golongan b, pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangannya dilakukan oleh Menteri.
2. Untuk bahan galian golongan c (tidak strategis dan tidak vital) pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi.
3. Khusus bagi bahan galian golongan b, pengaturan usaha pertambangannya dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah Provinsi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 diatas, maka pelaksanaan penguasaan negara atas bahan galian dilakukan:

1. Semata-mata oleh Menteri Pertambangan dan Energi (Pemerintah Pusat) terhadap bahan galian golongan a.
2. Semata-mata oleh Pemerintah Daerah Provinsi terhadap bahan galian golongan c.
3. Oleh Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah Provinsi terhadap bahan galian golongan b.
4. Apabila pelaksanaan penguasaan dan pengaturan perusahaan bahan galian tersebut, dikaitkan dengan Hak Penguasaan Negara (HPN), maka dapat ditentukan pola perusahaan dan pengusahaannya sebagai berikut:

- a. Bahan galian yang penting bagi pertahanan/keamanan maupun perekonomian negara serta menguasai hajat hidup orang banyak harus diusahakan oleh Negara.
- b. Bahan galian yang tidak penting bagi pertahanan/keamanan maupun perekonomian negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak tidak perlu diusahakan oleh Negara.
- c. Bahan galian yang tidak penting bagi pertahanan/keamanan maupun perekonomian negara, tetapi menguasai hajat hidup orang banyak dapat diusahakan oleh Negara,

Berdasarkan pola pengusahaan pada point c diatas, maka kata dapat disini dimaksudkan baha tidak selalu harus diusahakan oleh Negara dan BUMN, tetapi dapat diusahakan juga oleh pelaku ekonomi diluar sektor Negara yaitu swasta nasional/asing dan koperasi.

2.1.1.5 Periode 2009 - sekarang

Setelah hampir selama lebih kurang empat dasawarsa sejak diberlakukannya Undang-Undang nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok pertambangan, maka lahirlah peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih spesifik tentang pertambangan mineral dan batubara, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Lahirnya Undang-Undang ini disebabkan Undang-Undang yang berlaku sebelumnya materi muatannya bersifat sentralistik dan sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi sekarang dan tantangan dimasa depan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut :⁵²

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

⁵² Paragraf 4 penjelasan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

2.1.2 Kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Secara umum kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota diatur dalam Bab IV tentang Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Selain dalam Bab IV, kewenangan-kewenangan Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota juga terdapat dalam bab-bab yang lain.

2.1.2.1 Kewenangan Pemerintah Pusat

Kewenangan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:

1. Menetapkan kebijakan nasional;
2. Pembuatan peraturan perundang-undangan;
3. Penetapan standar nasional, pedoman dan kriteria;
4. Penetapan sistem perijinan pertambangan mineral dan batubara nasional;
5. Penetapan wilayah pertambangan yang dilakukan setelah berkordinasi dengan Pemerintah Daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
6. Pemberian ijin usaha pertambangan, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
7. Pemberian ijin usaha pertambangan, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;

8. Pemberian ijin usaha pertambangan, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut lebih dari 12 (duabelas) mil dari garis pantai;
9. Pemberian Ijin Usaha Pertambangan Khusus Eksplorasi dan Ijin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi;
10. Pengevaluasian IUP Operasi Produksi, yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, yang telah menimbulkan kerusakan lingkungan serta yang tidak menerapkan kaidah pertambangan yang baik;
11. Penetapan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan, dan konservasi;
12. Penetapan kebijakan kerja sama, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat;
13. Perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil utama pertambangan mineral dan batubara;
14. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah;
15. Pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah dibidang pertambangan;
16. Penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sebagai bahan penyusunan Wilayah Usaha Pertambangan dan Wilayah Pecandangan Negara;
17. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada tingkat nasional;
18. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang;

19. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat nasional;
20. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan;
21. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.⁵³

2.1.2.2 Kewenangan Pemerintah Provinsi

Kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:

1. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
2. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (duabelas) mil;
3. Pemberian IP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (duabelas) mil;
4. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
5. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya;

⁵³ Pasal 6 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

6. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah/wilayah provinsi;
7. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada daerah/wilayah provinsi;
8. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di provinsi;
9. Pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
10. Pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya;
11. Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada Menteri dan bupati/walikota;
12. Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan bupati/walikota;
13. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang;
14. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan⁵⁴
15. Menetapkan Wilayah Usaha Pertambangan untuk mineral bukan logam dan batuan dalam satu Kabupaten/Kota atau lintas Kabupaten/Kota.⁵⁵
16. Pembinaan terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan di bidang usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.⁵⁶

⁵⁴ Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁵⁵ Pasal 15 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

17. Pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan di bidang usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.⁵⁷

2.1.2.3 Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota

Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:

1. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
2. Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
3. Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
4. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
5. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
6. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
7. Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;

⁵⁶ Pasal 139 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁵⁷ Pasal 140 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

8. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
9. Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;
10. Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
11. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang;
12. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.
13. Menetapkan Wilayah Pertambangan Rakyat.⁵⁸

2.2 Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dimulai sejak tanggal 15 Oktober 2004, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan galian tambang bagi kesejahteraan masyarakat di daerah. Dasar hukum kewenangan ini terdapat dalam Pasal 14 Ayat 3 yang pada dasarnya menyatakan bahwa Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya nasional yang terdapat di wilayahnya. Kewenangan yang dimaksud telah dirinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Sumber daya mineral (bahan galian atau bahan tambang) merupakan salah satu potensi sumber daya nasional yang ada di daerah. Bahan tambang atau bahan galian tersebut merupakan sumber daya alam yang tak terbaharukan sehingga dalam pengelolaannya untuk tujuan kesejahteraan

⁵⁸ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

rakyat harus dilakukan dengan sebijaksana mungkin karena kesempatan untuk memanfaatkan sumber daya ini hanya datang satu kali saja.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur tentang urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Kewenangan daerah tersebut terdiri dari urusan wajib⁵⁹ dan urusan pilihan⁶⁰.

2.2.1 Kewenangan Pemerintah Pusat

1. Penetapan kebijakan pengelolaan mineral, batubara, panas bumi dan air tanah nasional.
2. Pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang mineral, batubara, panas bumi dan air tanah.
3. Pembuatan dan penetapan standar nasional, pedoman, dan kriteria di bidang pengelolaan pertambangan mineral, batubara, panas bumi, dan air tanah serta kompetensi kerja pertambangan.
4. Penetapan kriteria kawasan pertambangan dan wilayah kerja usaha pertambangan mineral dan batubara serta panas bumi setelah mendapat pertimbangan dan/atau rekomendasi provinsi dan kabupaten/kota.
5. Penetapan cekungan air tanah setelah mendapat pertimbangan provinsi dan kabupaten/kota.
6. Pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah lintas provinsi.

⁵⁹ Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten, berkaitan dengan pelayanan dasar. Lihat Pasal 7 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

⁶⁰ Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Lihat Pasal 7 Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

7. Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara, panas bumi, pada wilayah lintas provinsi dan di wilayah laut dan di luar 12 (dua belas) mil.
8. Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi, yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut dan diluar 12 (dua belas) mil laut.
9. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi pada wilayah lintas provinsi dan di wilayah laut dan diluar 12 (duabelas) mil.
10. Pembukaan dan penetapan klasifikasi, kualifikasi serta pedoman usaha jasa pertambangan mineral, batubara, panas bumi dan air tanah.
11. Pemberian izin usaha badan usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi dalam rangka penanaman modal asing (PMA) dan penanaman modal dalam negeri (PMDN) serta yang mempunyai wilayah kerja lintas provinsi.
12. Pengelolaan, pembinaan, dan pengawasan pelaksanaan izin usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka penanaman modal.
13. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi, pada wilayah lintas provinsi atau yang berdampak nasional dan di wilayah laut.
14. Pembinaan dan pengawasan perusahaan kuasa pertambangan (KP) lintas provinsi, kontrak karya (KK) dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara (PKP2B) yang diterbitkan berdasarkan Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan.

15. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KK dan PKP2B yang telah dikeluarkan berdasarkan Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan.
16. Penetapan wilayah konservasi dan pencadangan sumber daya mineral, batu bara dan panas bumi nasional dan air tanah.
17. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, serta panas bumi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut.
18. Pengelolaan, pembinaan, dan pengawasan wilayah kerja KP dan kontrak kerja sama perusahaan pertambangan panas bumi yang dikeluarkan sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi yang berdampak nasional.
19. Penetapan kebijakan batasan produksi mineral, batubara dan panas bumi.
20. Penetapan kebijakan batasan pemasaran dan pemanfaatan mineral, batubara dan panas bumi.
21. Penetapan kebijakan kemitraan dan kerjasama serta pengembangan masyarakat dalam pengelolaan mineral, batubara dan panas bumi.
22. Perumusan dan penetapan tarif iuran tetap dan iuran produksi mineral, batubara, dan panas bumi.
23. Penetapan kebijakan pemanfaatan dan penggunaan dana pengembangan batubara dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).
24. Penetapan pedoman nilai perolehan akhir tanah pada cekungan air tanah lintas provinsi dan lintas negara.
25. Pengelolaan data dan informasi mineral, batubara, panas bumi dan air tanah serta perusahaan dan sistem informasi geografis (SIG) wilayah kerja pertambangan nasional.

26. Penetapan potensi panas bumi dan air tanah serta neraca sumber daya dan cadangan mineral dan batubara nasional.
27. Pengangkatan dan pembinaan inspektur tambang serta pembinaan jabatan fungsional.

2.2.2 Kewenangan Pemerintah Provinsi

1. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah provinsi di bidang mineral, batubara, panas bumi dan air tanah.
2. Penyusunan data dan informasi usaha pertambangan mineral dan batubara serta panas bumi lintas kabupaten/kota.
3. Penyusunan data dan informasi cekungan air tanah lintas kabupaten/kota.
4. Pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah lintas kabupaten/kota.
5. Pemberian izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah lintas kabupaten/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
6. Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
7. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah lintas kabupaten/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah perairan kepulauan.
8. Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral, batubara dan panas bumi dalam rangka PMA dan PMDN lintas kabupaten/kota.

9. Pengelolaan, pembinaan, dan pengawasan pelaksanaan ijin usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka penanaman modal lintas kabupaten/kota.
10. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah lintas kabupaten/kota atau yang berdampak regional.
11. Pembinaan dan pengawasan perusahaan KP lintas kabupaten/kota.
12. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KP lintas kabupaten/kota.
13. Penetapan wilayah konservasi air tanah lintas kabupaten/kota.
14. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi, serta panas bumi yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota.
15. Penetapan nilai perolehan air tanah pada cekungan air tanah lintas kabupaten/kota.
16. Pengelolaan data dan informasi mineral, batubara, panas bumi dan air tanah serta perusahaan dan SIG wilayah kerja pertambangan di wilayah provinsi.
17. Penetapan potensi panas bumi dan air tanah serta neraca sumber daya dan cadangan mineral dan batubara di wilayah provinsi.
18. Pengangkatan dan pembinaan inspektur tambang serta pembinaan jabatan fungsional provinsi.

2.2.3 Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota

1. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah Kabupaten/Kota di bidang mineral, batubara, panas bumi dan air tanah.

2. Penyusunan data dan informasi wilayah kerja usaha pertambangan mineral dan batubara serta panas bumi skala kabupaten/kota.
3. Penyusunan data dan informasi cekungan air tanah skala kabupaten/kota.
4. Pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah pada wilayah kabupaten/kota.
5. Pemberian izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.
6. Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.
7. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.
8. Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral, batubara dan panas bumi dalam rangka PMA dan PMDN di wilayah kabupaten/kota.
9. Pengelolaan, pembinaan, dan pengawasan pelaksanaan ijin usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka penanaman modal di wilayah kabupaten/kota.
10. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah kabupaten/kota.
11. Pembinaan dan pengawasan perusahaan KP dalam wilayah kabupaten/kota.
12. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca

tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KP dalam wilayah kabupaten/kota.

13. Penetapan wilayah konservasi air tanah dalam wilayah kabupaten/kota.
14. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral dan batubara untuk operasi produksi, serta panas bumi yang berdampak lingkungan langsung dalam wilayah kabupaten/kota.
15. Penetapan nilai perolehan air tanah pada cekungan air tanah dalam wilayah kabupaten/kota.
16. Pengelolaan data dan informasi mineral, batubara, panas bumi dan air tanah serta pengusahaan dan SIG wilayah kerja pertambangan di wilayah kabupaten/kota.
17. Penetapan potensi panas bumi dan air tanah serta neraca sumber daya dan cadangan mineral dan batubara di wilayah kabupaten/kota.
18. Pengangkatan dan pembinaan inspektur tambang serta pembinaan jabatan fungsional kabupaten/kota.

2.3 Peranan Perizinan dalam Pembangunan Di Daerah

2.3.1 Konsep Dasar Perizinan

Dalam menjalankan fungsinya, hukum memerlukan berbagai perangkat agar hukum memiliki kinerja yang baik. Salah satu kinerja hukum yang membedakan dengan kaidah lain adalah bahwa hukum memiliki kaidah yang bersifat memaksa. Artinya, apabila asas dan kaidah hukum dituangkan ke dalam sebuah peraturan perundang-undangan, maka setiap orang diharuskan untuk melaksanakannya.

Untuk mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku orang atau badan yang sifatnya preventif adalah melalui izin. Ada beberapa bentuk yang sifatnya mengandung pengertian izin, seperti dispensasi, izin, dan konsensi⁶¹. Dispensasi adalah keputusan administrasi

⁶¹ Utrecht, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, hlm. 129

negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan suatu peraturan yang menolak perbuatan itu. Izin adalah suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan yang pada umumnya dilarang, tapi diperkenankan dan bersifat konkret. Konsensi adalah suatu perbuatan yang penting bagi umum, tetapi pihak swasta dapat turut serta dengan syarat pemerintah turut campur tangan.

Dalam hal ini izin dimaksudkan dalam memberikan kontribusi positif bagi kegiatan perekonomian, terutama dalam hal pendapatan daerah dan investasi. Suatu izin yang diberikan oleh pemerintah memiliki maksud untuk menciptakan kondisi yang aman dan tertib agar setiap kegiatan sesuai dengan peruntukannya. Disisi lain, tujuan dari perizinan bagi pemerintah seringkali dikaitkan dengan pendapatan asli daerah, karena pendapatan merupakan hal yang penting dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Tanpa pendapatan yang memadai, mustahil otonomi daerah dapat terwujud dan berjalan dengan baik.

Ateng Syafrudin mengatakan, izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan. Hal yang dilarang menjadi boleh. Penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan limitatif.⁶²

Asep Warlan Yusuf mengatakan, izin adalah suatu instrumen pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat.⁶³

Sejalan dengan hal diatas, Ateng Syarifudin membedakan perizinan menjadi 4 (empat) macam, yakni:

1. Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal dilarang menjadi boleh, dan penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan yang limitatif;

⁶² Ateng Syafrudin, *Perizinan Untuk Kegiatan Tertentu*, Majalah Hukum. Media Komunikasi FH Unpas, Edisi 23, Tahun 1997, hlm. 5

⁶³ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Kebijakan Konsep Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, hlm. 106

2. Dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebenarnya secara formal tidak diizinkan. Jadi dispensasi merupakan hal yang khusus;
3. Lisensi adalah izin yang memberikan hal untuk menyelenggarakan suatu perusahaan;
4. Konsesi merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar berkenaan dengan kepentingan umum yang seharusnya menjadi tugas pemerintah, namun oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual, atau bentuk kombinasi atau lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.⁶⁴

Lain halnya dengan apa yang dikemukakan oleh Sjachran Basah⁶⁵, yang menyatakan:

“Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal kontreo berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.”

Adanya kegiatan perizinan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, pada intinya adalah untuk menciptakan kondisi aman, tertib; yakni agar sesuai dengan peruntukan, pemanfaatan, dan agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka kemakmuran masyarakat umum dan pelaksanaan pembangunan. Disamping tujuan-tujuan tersebut, melalui sistem perizinan diharapkan dapat tercapainya tujuan-tujuan tertentu yang diantaranya adalah:

- a. Adanya suatu kepastian hukum;
- b. Perlindungan kepentingan umum;
- c. Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan;
- d. Pemerataan distribusi barang tertentu.⁶⁶

⁶⁴ Ateng Syafrudin, *Pengurusan Perizinan*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan ST ALOSIUS, Bandung, 1992, hlm. 4

⁶⁵ Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, FH UNAIR, Surabaya, 1995, hlm. 3

2.3.2 Konsep Dasar Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perizinan

Menurut Bahasa Indonesia⁶⁷, kata kewenangan mengandung arti: (1) Hal wewenang, dan (2) Hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kata wewenang mengandung arti: (1) Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan, (2) Kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Sedangkan dari segi ilmu hukum, ada usaha untuk membedakan pengertian kewenangan dan wewenang, yang diantaranya sebagai berikut:

Menurut Prajudi Atmosudirjo, yang dimaksud dengan kewenangan adalah:

“Apa yang dimaksud dengan kekuasaan formal, yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif.”⁶⁸

Sedangkan yang dimaksud dengan wewenang adalah:

“Kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan /menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya masih berada pada tangan menteri (delegasi wewenang).”⁶⁹

Sejalan dengan hal tersebut diatas, maka Sjachran Basah mengemukakan sebagai berikut:

“Kewenangan administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan bisa didapat secara atribusi, delegasi, dan mandat. Di dalam praktek ketiga hal tersebut dilakukan secara kombinasi, yang bertalian erat dengan asas-asas dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan.”⁷⁰

Pemerintah daerah memiliki kewenangan dibidang penerbitan perizinan, hal ini dapat dilihat pada urusan-urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah yang terdapat pada Pasal 10 Ayat (1)

⁶⁶ Tim Peneliti FH UNPAD, *Dalam Seminar Tentang Perizinan Penggunaan Tanah Pantai*, Bandung, 1993, hlm. 8-10

⁶⁷ Balai Pustaka, *Kamus Besar Indonesia*, Depdikbud, Jakarta, cet. II, 1989, hlm. 1010

⁶⁸ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia, Jakarta, 1981, hlm. 74

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 74

⁷⁰ Sjachran Basah ., *op cit.*, hlm. 3

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

- (1) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan sebagaimana dimaksud Ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi:
 - a. Politik luar negeri;
 - b. Pertahanan;
 - c. Keamanan;
 - d. Yustisi;
 - e. Moneter dan fiskal nasional. Dan
 - f. Agama.

Dilihat dari ruang lingkup kewenangan daerah di atas, dapat dipastikan bahwa urusan penerbitan izin termasuk dalam urusan otonomi daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah maka administrasi negara mempunyai tugas untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk menjalankan tugas pokoknya tersebut, administrasi negara telah diberikan alat perlengkapan pemerintah dengan wewenang istimewa, yakni suatu kewenangan yang memungkinkan administrasi negara dapat melaksanakan tugas pokoknya tersebut.⁷¹

Pejabat administrasi negara yang memiliki kewenangan untuk memberikan perizinan berada/terletak pada tangan Kepala Daerah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Daerah (PERDA) dan Keputusan Kepala Daerah yang menjadi dasar hukumnya. Surat Keputusan Kepala Daerah yang berisikan tentang perizinan merupakan salah satu bentuk ketetapan yang terdapat dalam lapangan hukum publik, oleh karenanya sifat hubungan yang timbul dari perizinan termasuk perbuatan hukum publik dari administrasi

⁷¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Kebijakan Konsep Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, hlm. 112

negara, perbuatan hukum termaksud yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara. Ini termasuk bentuk ketetapan yang pada umumnya tertulis. Tertulis artinya bahwa ketetapan tadi berupa Surat Keputusan Kepala Daerah yang diterbitkan dalam suatu surat keputusan, maka sesungguhnya ketetapan yang menyangkut pemberian perizinan memiliki unsur:

- a. *Positif*, artinya bahwa ketetapan tadi telah menimbulkan hak dan kewajiban baru bagi pemohon perizinan.
- b. *Ekstern*, artinya bahwa dalam ketetapan tadi terdapat hubungan hukum antara pemerintah, dalam hal ini pejabat administrasi negara selaku aparatur pemerintahan, dengan orang perorangan atau badan hukum perdata selaku pemohon perizinan.⁷²

Pemerintah daerah dalam mengurus apa yang menjadi kewenangannya senantiasa mengeluarkan kebijakan-kebijakan sesuai dengan kebutuhan setempat dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA), Keputusan Kepala Daerah dan peraturan-peraturan lainnya. Salah satu bentuk perwujudan kewenangan tersebut adalah perizinan.

Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menggali pendapatan daerahnya masing-masing sesuai dengan potensi yang ada di daerahnya. Tiap-tiap daerah mempunyai potensi sumber pendapatan daerah yang tidak sama.

⁷² Atang Ranuwiharja, *Hukum Tata Usaha Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Transito, Bandung, 1989, hlm. 20.

2.4 Hubungan antara Lingkungan Hidup dengan Usaha Pertambangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

2.4.1 AMDAL sebagai syarat utama penerbitan izin

Pada dasarnya pembangunan dengan lingkungan adalah hal yang sangat berbeda. Pembangunan menuntut adanya perubahan yang lebih baik menuju kesejahteraan manusia, atau disebut pula dengan pertumbuhan. Salah satu sisi penting dari pembangunan adalah menuntut ketersediaan sumber-sumber alam.

Sedangkan lingkungan, yang terdiri dari sumber daya alam dan ekosistem, juga memiliki sifat keterbatasan dalam ketersediaannya. Sifat lainnya adalah ada sumber daya alam yang dapat diperbaharui seperti hutan atau hewan ada pula yang tidak dapat diperbaharui seperti bahan-bahan tambang.

Dengan hadirnya pembangunan maka timbul resiko lingkungan, yaitu ancaman-ancaman yang membuat mutu lingkungan rusak dan cadangannya menjadi tidak lestari. Tetapi pembangunan harus tetap jalan, karena jika tidak ada pembangunan maka tidak tercapai pertumbuhan dan kesejahteraan manusia. Jalan tengah untuk mengurangi resiko dan kerugian-kerugian lingkungan adalah dengan melakukan perencanaan atas suatu kegiatan yang berkemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan. Melakukan perencanaan demikian dilakukan dengan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL).

Ada beberapa pendapat mengenai pengertian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL), antara lain:

Menurut Undang-Undang Lingkungan Hidup, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses

pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.⁷³

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, AMDAL adalah telaahan secara cermat dan mendalam tentang dampak besar dan penting suatu rencana dan/atau kegiatan.⁷⁴

Sedangkan menurut Otto Soemarwoto, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup adalah suatu studi yang mendalam tentang dampak negatif dari suatu kegiatan. AMDAL mempelajari dampak pembangunan terhadap lingkungan hidup dan dampak lingkungan terhadap pembangunan yang didasarkan pada konsep ekologi, yaitu ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungan hidup. Oleh karena itu, konsep AMDAL dapat dikatakan sebagai konsep ekologi pembangunan, yang mempelajari hubungan timbal balik antara pembangunan dengan lingkungan hidup.⁷⁵

Dalam AMDAL terdapat dokumen-dokumen yang harus dipenuhi, yaitu:

1. pengkajian mengenai dampak rencana usaha dan/atau kegiatan;
2. evaluasi kegiatan di sekitar lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan;
3. saran masukan serta tanggapan masyarakat terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan;
4. prakiraan terhadap besaran dampak serta sifat penting dampak yang terjadi jika rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut dilaksanakan;
5. evaluasi secara holistik terhadap dampak yang terjadi untuk menentukan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup;

⁷³ Pasal 1 Butir 11 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁷⁴ Pasal 1 Butir 4 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup

⁷⁵ Otto Soemarwoto, *Analisis Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 43

6. rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup (RPL dan RKL).

Langkah-langkah pencegahan dan pengendalian pencemaran yang dimuat didalam dokumen RKL harus dijadikan persyaratan-persyaratan lingkungan yang di integrasikan ke dalam izin. Dengan demikian, izin berfungsi untuk menjamin bahwa pemrakarsa AMDAL tidak akan melakukan kegiatan yang bertentangan dengan izin.

Karena dirasa sangat pentingnya pelestarian lingkungan, pemerintah mengeluarkan peraturan kebijaksanaan⁷⁶ mengenai jenis usaha atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan AMDAL. Bahkan bagi setiap pemohon izin pertambangan yang jenis usahanya wajib AMDAL, maka AMDAL akan menjadi salah satu persyaratan formil untuk terbitnya Surat Keputusan Pemberian Izin Pertambangan.

Kewajiban AMDAL pada usaha pertambangan tidak dimulai dari tahap awal kegiatan usaha pertambangan yaitu tahap penyelidikan umum/eksplorasi. Karena usaha pertambangan pada tahap ini, selain belum menimbulkan dampak penting bagi lingkungan, juga pertimbangan biayadan akurasi data yang belum memungkinkan. Kewajiban membuat AMDAL bagi pemegang ijin pertambangan baru berlaku pada tahap eksploitasi dan operasi produksi.

2.4.2 Audit Lingkungan

Keberadaan audit lingkungan di Indonesia secara yuridis formal telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengendalian dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dalam Pasal 1 Angka 28 dinyatakan bahwa:

“audit lingkungan adalah suatu proses evaluasi yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk menilai tingkat ketaatan terhadap persyaratan hukum yang berlaku dan/atau

⁷⁶ Lihat Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 39/MENLH/1996 tentang Jenis Usaha atau Kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup.

kebijaksanaan dan standar yang ditetapkan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan”.

Definisi tentang audit lingkungan juga diberikan oleh Grant Ledgerwood, yang mengatakan bahwa:

“environmental audit is a new element in corporate strategy. It is the natural outcome of growing environmental awareness which began in the 1960s and has culminated in the 1990s with the understanding that it is the responsibility of every firm and individual to contribute towards the solution of global environmental issues.”⁷⁷

Audit lingkungan diatur secara tersendiri pada Pasal 48 dan 49 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengendalian dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam ketentuan Pasal 48 dinyatakan bahwa:

“Pemerintah mendorong penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kinerja lingkungan hidup.”

Sementara dalam ketentuan Pasal 49 dinyatakan bahwa:

- (1) Menteri mewajibkan audit lingkungan hidup kepada:
 - a. usaha dan/atau kegiatan tertentu yang berisiko tinggi terhadap lingkungan hidup;
 - b. penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang menunjukkan ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
- (2) Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib melaksanakan audit lingkungan hidup.
- (3) Pelaksanaan audit lingkungan hidup terhadap kegiatan tertentu yang berisiko tinggi dilakukan secara berkala.

Sejalan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 48 dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengendalian dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diatas, Mas Ahmad Santosa meringkas pengaturan kedua Pasal tersebut sebagai berikut:

⁷⁷ Grant Ledgerwood, *et al.*, *The Environmental Audit and Business Strategy*, (London: Pitman publishing, 1992) hlm.3, dalam Gunawan Djayaputra, *Aspek Yuridis Peranan Audit Lingkungan dalam Pembangunan Berkelanjutan*, dalam Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia, 75 Tahun Prof. Koesnadi Hardjosoemantri, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001, hlm. 410.

1. Tugas Pemerintah untuk mendorong pelaku usaha untuk melakukan audit lingkungan;
2. Kewenangan Menteri lingkungan memerintahkan pelaku usaha melakukan audit lingkungan apabila pelaku usaha itu menunjukkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengendalian dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Audit Lingkungan wajib/*mandatory*);
3. Kewajiban pelaku usaha untuk melaksanakan perintah Menteri untuk melakukan audit;
4. Apabila pelaku usaha tidak melaksanakan perintah Menteri, kewenangan Menteri Lingkungan melaksanakan (sendiri) atau memerintahkan pihak ketiga (*external auditor*);
5. Menteri berkewajiban mengumumkan hasil audit wajib (dokumen audit wajib bersifat terbuka untuk umum).⁷⁸

2.5 Pengawasan dan Penyerahan Wewenang.

2.5.1 Pengawasan.

Pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan Negara, tidak pula mungkin ada Negara di dalam Negara.

Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah merupakan hubungan pengawasan, bukan merupakan hubungan antara bawahan dengan atasan. Dalam setiap organisasi, terutama dalam organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh daerah-daerah otonom dan oleh Pemerintah Pusat

⁷⁸ Mas ahmad santosa, *Good Governance Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 2001, hlm. 283-284

untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdayaguna dan berhasilguna.⁷⁹

Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap daerah-daerah bersumber pada beberapa sebab yaitu sebab historis, sosial ekonomi, dan politis.⁸⁰ Sebab-sebab sosial ekonomis yang dimaksudkan adalah keadaan ekologi dari suatu daerah. Semakin terbelakang suatu daerah, maka semakin besar pula hasrat Pemerintah Pusat untuk mengawasinya agar dengan demikian maka sumber daya yang ada di Pusat dapat diarahkan dan dibagikan ke daerah tersebut. Sehubungan dengan itu, maka dapatlah dikatakan jalannya pengawasan adalah untuk:

1. Meredistribusikan sumber daya nasional secara lebih merata;
2. Mendorong atau memajukan pembangunan di daerah-daerah, terutama di daerah-daerah yang pembangunannya sangat ketinggalan.⁸¹

Alasan-alasan diadakannya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap daerah-daerah dapat dikaitkan dengan hal-hal sebagai berikut:

1. To maintain minimum standards in the performance of services by local authorities;
2. To maintain of standard of administration as well as cordinate administration between and among various levels of government;
3. To protect the citizens against the abuse of powers by local authorities;
4. To control local expenditures as part of the management and planning of the national economy;
5. To wield and integrate the diverse people into a nation.⁸²

⁷⁹ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hlm. 47

⁸⁰ Josef riwu kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 145

⁸¹ *Ibid*, hlm. 146

⁸² *Ibid*, hlm. 143-144

Di Indonesia pengawasan dilakukan dengan tujuan-tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau tidak;
2. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa yang dijumpai oleh para pelaksana sehingga dengan demikian dapat diambil langkah-langkah perbaikan di kemudian hari;
3. Mempermudah atau memperingan tugas-tugas pelaksana, karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang dibuatnya karena kesibukannya sehari-hari;
4. Pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan akan tetapi untuk memperbaiki kesalahan.⁸³

Pasal 217 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang pembinaan dan pengawasan. Untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

2.5.1.1 Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif itu berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Pengawasan preventif dilakukan sesudah Keputusan Daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu mulai berlaku.⁸⁴ Pengawasan ini mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.⁸⁵

⁸³ *Ibid*, hlm. 155

⁸⁴ Ninik widiyanti dan Sunindhia, *Kepala Daerah dan Pengawasan Dari Pusat*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 58

⁸⁵ Soehino., *op cit.*, hlm. 148

Pengawasan preventif hanya dilaksanakan terhadap beberapa Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tertentu saja yang menyangkut kepentingan-kepentingan besar atau yang mungkin menimbulkan keresahan-keresahan, kegelisahan-kegelisahan dan gangguan-gangguan dalam pelaksanaan atau penyelenggaraan kepentingan umum, apabila tidak ditetapkan dengan sebaik-baiknya oleh Pemerintah Daerah dan ketentuan-ketentuan yang memberikan beban kepada rakyat yang mengandung perintah, larangan, keharusan, ancaman pidana, dan yang menyangkut kepentingan rakyat banyak.⁸⁶

Pengawasan preventif dijalankan dalam waktu terbatas yaitu 60 hari. Jadi dalam dalam waktu 60 hari itu pejabat yang berwenang untuk memberikan pengesahan harus memberikan pengesahan yang dimintakan atau menolaknya. Bilamana sesudah jangka waktu 60 hari tersebut belum ada pengesahan atau penolakan, maka menurut ketentuan, Peraturan Daerah itu dapat diberlakukan. Apabila Peraturan Daerah ditolak maka alasan-alasan penolakan itu disampaikan kepada daerah yang bersangkutan. Bilamana daerah berkeberatan atas penolakan tersebut, maka daerah dapat mengajukan keberatannya kepada Mahkamah Agung.

2.5.1.2 Pengawasan Represif

Pengawasan represif ini berwujud penangguhan atau pembatalan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.⁸⁷

Pengawasan represif dapat dijalankan terhadap:

⁸⁶ Josef riwu kaho., *op cit.*, hlm. 150

⁸⁷ Soehino., *op cit.*, hlm. 148

1. Semua peraturan daerah, baik yang belum disahkan maupun peraturan daerah yang tidak memerlukan pengesahan.
2. Semua Keputusan Kepala Daerah, termasuk Keputusan Kepala Daerah yang berisi:
 - a. Keputusan pemberian pengesahan;
 - b. Keputusan penolakan pengesahan;
 - c. Keputusan pembatalan;
 - d. Keputusan pertanggung;
 - e. Keputusan yang telah disahkan;
 - f. Keputusan untuk melakukan suatu tindakan hukum;
 - g. dan lain sebagainya.⁸⁸

Pengawasan represif dilakukan untuk jangka waktu yang tidak terbatas, yaitu selama sesuatu Peraturan Daerah/Keputusan Kepala Daerah masih berlaku, sewaktu-waktu dapat dibatalkan.

2.5.2 Penyerahan wewenang

2.5.2.1 Dekonsentrasi

Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di Pemerintahan Pusat kepada petugas perorangan pusat di Pemerintahan Daerah.⁸⁹

Terdapat beberapa pendapat mengenai definisi dekonsentrasi, yaitu:

⁸⁸ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Bina Aksara, 1984, hlm. 197-198

⁸⁹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 89

Laica Marzuki berpendapat bahwa dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama Pemerintah Pusat.⁹⁰

Maddick berpendapat bahwa dekonsentrasi merupakan:

*“ the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central departement who are situated outside the headquarters”.*⁹¹

Kartasapoetra berpendapat bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah.⁹²

Bulthuis mengartikan dekonsentrasi sebagai (1) kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain; (2) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang kepada siapa kewenangan itu diserahkan; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu; (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat mengganti keputusan yang pernah diambil/dibuat oleh pejabat yang

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 89

⁹¹ Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten /Kota*, Disertasi, PPS Fisip UI, 2002, hlm. 20

⁹² R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 87

diserahi kewenangan itu dengan keputusan sendiri, dan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat mengganti pejabat yang diserahi kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas.⁹³

2.5.2.2 Tugas Pembantuan (*medebewind*)

Tugas Pembantuan (*medebewind*) timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.⁹⁴

Dalam Pasal 1 Butir 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Selain definisi dari Undang-Undang 32 Tahun 2004, juga terdapat beberapa pendapat mengenai definisi Tugas Pembantuan (*medebewind*), yaitu:

Bagir manan menjelaskan bahwa pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.⁹⁵

Koesoemahatmadja mengartikan (*medebewind*) sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat/pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta

⁹³ Ateng Sjafruddin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingka II dan Perkembangannya*, Mandar maju, Bandung, 1991, hlm. 4

⁹⁴ Agussalim Andi Gadjong ., *op cit.*, hlm. 91

⁹⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 179

bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas.⁹⁶

Dalam menjalankan (*medebewind*) tersebut urusan pusat/daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan. Hanya saja cara daerah otonom menyelenggarakan bantuan tersebut diserahkan sepenuhnya pada daerah itu sendiri. Daerah otonom ini tidak berada dibawah perintah, juga tidak dapat dimintai pertanggungjawaban oleh pemerintah pusat/daerah yang lebih tinggi yang memberi tugas.

Karena tugas pembantuan (*medebewind*) pada dasarnya adalah melaksanakan kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah atasnya, maka sumber biaya berasal dari pemerintah yang memberikan penugasan.

⁹⁶ Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina cipta, Bandung, 1979, hlm. 21-22