



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERIZINAN PERTAMBANGAN
DI ERA REFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH
STUDI TENTANG PERIZINAN PERTAMBANGAN TIMAH
DI PULAU BANGKA**

DISERTASI

**TRI HAYATI
0606037746**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
JAKARTA
19 NOVEMBER 2011**

**PERIZINAN PERTAMBANGAN
DI ERA REFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH
STUDI TENTANG PERIZINAN PERTAMBANGAN TIMAH
DI PULAU BANGKA**

DISERTASI

**Diajukan sebagai salah satu syarat
Guna memperoleh gelar Doktor (Dr)**

**TRI HAYATI
0606037746**

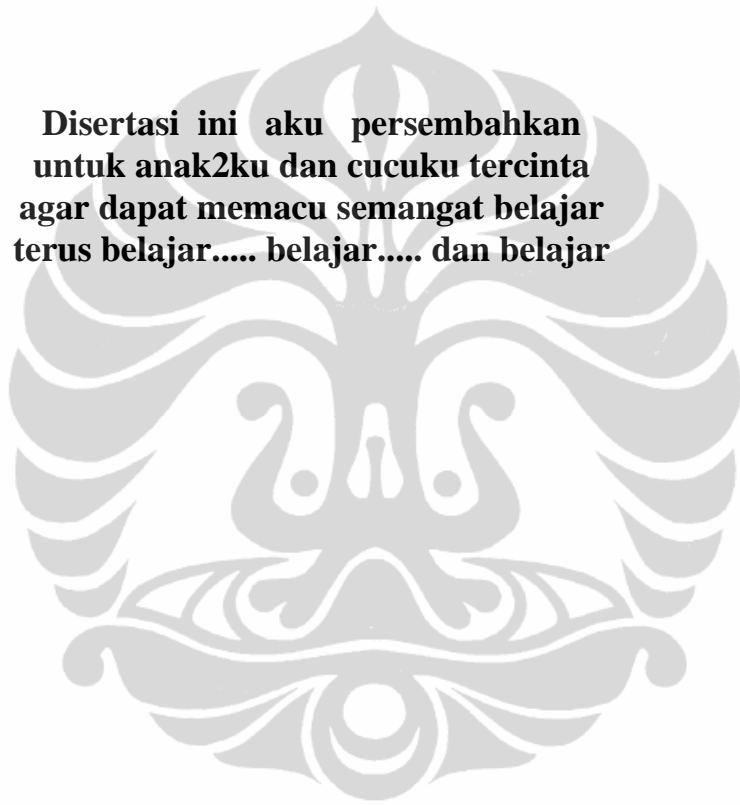


Universitas Indonesia

**Fakultas Hukum
Program Pascasarjana
Doktor Ilmu Hukum
Jakarta
19 November 2011**

Halaman Persembahan

**Disertasi ini aku persembahkan
untuk anak2ku dan cucuku tercinta
agar dapat memacu semangat belajar
terus belajar..... belajar..... dan belajar**



(Surat Al-Alaq : ayat 1-5)

***Bacalah* dengan (menyebut) nama Tuhanmu yang menciptakan.**

Dia telah menciptakan manusia dari segumpal darah.

***Bacalah*, dan Tuhanmu yang Maha Mulia.**

Yang mengajarkan (manusia) dengan *Pena*.

Dia mengajarkan manusia apa yang tidak diketahuinya.

Halaman Pernyataan Orisinalitas

**Disertasi ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber
Baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan
dengan benar**

Nama : Tri Hayati
N P M : 0606037746
Tangan Tangan :
Tanggal : 19 November 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Disertasi ini diajukan oleh :

Nama : Tri Hayati
NPM : 0606037746
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah, Studi tentang Perizinan Pertambangan Timah di Pulau Bangka

DEWAN PENGUJI :

1. Promotor : Prof. Safri Nugraha, S.H, LL.M, Ph.D.
()
2. Ko-Promotor I : Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, S.H.
(*Bhenyamin*)
3. Ko-Promotor II : Prof. Arie Sukanti Hutagalung, S.H, M.Li.
()

TIM PENGUJI :

1. Prof. Dr. Laica Marzuki, S.H, M.H. (*[Signature]*)
2. Prof. Eko Prasajo, S.Si, M.Rer, Ph.D. (*[Signature]*)
3. Prof. Rosa Agustina, S.H, LL.M (*[Signature]*)

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 19 November 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, sehingga Program Studi Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dapat diselesaikan pada 19 November 2011. Tentunya banyak pihak yang memberikan bantuan baik moril maupun materil dalam penyelesaian penulisan disertasi ini. Dengan kerendahan hati dan ketulusan yang mendalam, tak berlebihan kiranya saya ingin menyampaikan rasa terimakasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam penyelesaian penulisan disertasi ini.

Prof. Safri Nugraha, S.H,LL.M,P.hD., Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan juga sebagai Promotor, yang telah begitu sabar memberikan dorongan, dukungan, petunjuk dan bimbingan dalam rangka penulisan disertasi. Di sela-sela kesibukan yang begitu padat, tetap meluangkan waktu memberi masukan yang berharga dalam rangka penyempurnaan disertasi ini demi pengetahuan hukum, khususnya hukum administrasi negara. Dengan berbagai tugas dan pekerjaan yang dipercayakan pada saya berbarengan dengan studi merupakan tantangan yang cukup berat, namun hal ini justru membuat saya semakin memahami betapa pentingnya kedisiplinan dan tanggung jawab dalam setiap pelaksanaan tugas. Kesempatan dan fasilitas dalam melakukan penelitian di Utrecht, India dan di Indonesia merupakan bekal yang sangat mendukung penulisan disertasi ini. Terimakasih atas segala dukungan moril dan materil dari Prof. Safri. Semoga Allah Swt membalas kebaikan tersebut dan Prof selalu diberikan kesehatan serta kesuksesan.

Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein,S.H., Ko-Promotor I yang telah banyak memberikan diskusi, arahan, bimbingan serta petunjuk secara simultan dan berkelanjutan dalam rangka penulisan disertasi ini demi keberlanjutan ilmu pengetahuan hukum administrasi negara khususnya hukum perizinan dan hukum pemerintahan daerah. Dukungan berbagai data dan buku yang terkait dengan topik dari penulisan disertasi ini selalu diberikan. Betapa besar artinya bagi saya mendapatkan ilmu pengetahuan, pendidikan dan pemahaman mengenai hukum administrasi negara, hukum perizinan dan hukum pemerintahan daerah secara komprehensif. Sejak menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia, saya telah mengenai beliau sebagai dosen yang sangat dikagumi

dalam hal keilmuan dan cara mengajar. Sejak menjadi dosen di Fakultas Hukum Universitas Indonesia 1986 hingga kini, tak henti-hentinya ilmu pengetahuan dan pendidikan selalu diberikan. Dukungan dan dorongan yang besar ini memotivasi saya untuk terus menggali dan memberikan sumbangan pemikiran terhadap studi Hukum Administrasi Negara, Hukum Perizinan dan Hukum Pemerintahan Daerah. Terimakasih Prof dan semoga Allah SWT membalas amal kebaikan tersebut.

Prof. Arie Sukanti Hutagalung, S.H, M.Li., Ko-Promotor II yang telah begitu tulus meluangkan waktu memberikan arahan dan petunjuk serta memberikan berbagai data terkait dengan penulisan disertasi ini. Dalam kondisi kesehatan yang sedikit terganggu tetap bersemangat membimbing dengan penuh perhatian selayaknya bimbingan kepada seorang adik. Hal tersebut memberikan cahaya yang memancarkan semangat ke dalam diri pribadi saya. Dari beliau pula saya mendapatkan inspirasi untuk mendalami pemahanan tentang Konsep Penguasaan Negara yang merupakan hulu dari kegiatan pertambangan. Hanya ucapan terima kasih yang dapat saya sampaikan teriring doa semoga Allah SWT selalu memberikan kesehatan dan keselamatan kepada Prof dan keluarga.

Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H, M.H., Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang memberikan petunjuk dan arahan dalam pelaksanaan ujian dan kegiatan perkuliahan Studi Program Doktor Ilmu Hukum. Terimakasih pula atas berbagai arahan dan masukan yang diberikan dalam penyempurnaan disertasi ini, sangat bermanfaat dan membuka pola pikir yang lebih luas dalam menganalisis berbagai permasalahan dalam penulisan disertasi.

Prof. Dr. Laica Marzuki, S.H, M.H., Anggota Tim Penguji yang dengan segala kesabaran dan ketulusan hati telah berkenaan meluangkan waktu untuk menguji hasil penelitian ini. Tidak hanya sebatas menguji tetapi juga memberikan masukan yang sangat berarti untuk penyempurnaan penulisan disertasi terkait dengan konsep Izin dan Konsesi yang diteliti dari berbagai literatur baik di Indonesia maupun di Belanda. Arahan beliau untuk menemui Prof. Gio Ten Berge di Utrecht Universiteit dan akhirnya Prof. Gio menjadi Supervisor saya selama di Utrecht. Dari beliau pulalah terbuka wawasan berpikir

untuk menganalisis konsep Izin dan konsesi, yang kemudian dijadikan landasan untuk menganalisis konsep izin dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Betapa besar artinya berbagai masukan dan arahan yang diberikan, sehingga lebih menyempurnakan disertasi ini. Rasa syukur dan terimakasih yang mendalam atas semua kebaikan Prof. Laica dan Prof. Gio, semoga Allah SWT senantiasa melindungi Prof dan keluarga.

Prof. Eko Prasodjo, S.Si, MA, Ph.D, Anggota Tim Penguji yang telah banyak memberikan inspirasi dalam penyelesaian penulisan disertasi ini. Arahan dan bimbingan materi diberikan untuk penyempurnaan analisis perizinan dalam konteks dan konten sesuai dengan permasalahan disertasi. Banyak hal yang dapat saya pelajari dari diri pribadi beliau sebagai Guru Besar yang terbilang masih muda usia, tetapi matang dalam sikap. Terimakasih Prof, semoga sukses dan amanah dalam menjalankan berbagai tugas.

R.M. Andri Gunawan, S.H, LL.M, Ph.D, Anggota Tim Penguji yang telah memberikan masukan yang sangat berarti bagi penyempurnaan penulisan disertasi ini, terutama tentang teori perizinan dalam korelasinya dengan Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terimakasih atas arahannya.

Ibu Sri Mamudji, S.H, M.LL, yang telah memberikan banyak bimbingan, arahan, perlindungan dan dorongan pada saya baik dalam perkuliahan maupun dalam menjalankan tugas sebagai dosen. Sejak kuliah S1 di FHUI beliau sebagai pembimbing akademik telah mengantarkan saya menjadi seorang sarjana hukum. Sejak saya menjadi asisten dosen beliau mendidik dan membimbing saya hingga menjadi seperti saat ini. Sebagai ketua Bidang Studi Hukum Administrasi Negara (2000-2007), beliau terus dan terus memberikan dorongan agar saya melanjutkan kuliah S3. Betapa besar perhatian dan peran ibu dalam mengubah perjalanan hidup saya di FHUI. Tak pantas rasanya hanya ucapan terimakasih, doa tulus akan selalu saya panjatkan. Tuhan berilah kesehatan dan kebahagiaan serta kemudahan bagi Ibu Sri Mamudji.

Dr. Siti Hayati Hoessin, Wakil Dekan FHUI yang telah banyak memberikan bantuan. Saat penulis menghadapi keputusan, sebagai seorang sahabat seperjuangan angkatan '79 beliau selalu memberikan arahan yang memberi ketenangan. Begitu banyak

bantuan materiil dari FHUI yang diberikan dalam melakukan penelitian. Terimakasih atas segala ketulusan dan kebaikan bu Etty. Juga ucapan terimakasih kepada Pimpinan FHUI periode 2004-2008 yang telah mengizinkan saya untuk meneruskan studi di Program Doktor FHUI, yaitu Prof.Hikmahanto Juwana,S.H,LL.M,Ph.D, Bapak Adidjaya Yusuf,S.H,LL.M dan Bapak Akhiar Salmi,S.H,M.H.

Terimakasih atas dukungan dan pengertian anak-anakku tercinta Ira Indriani Tri Oetami, Rinaldi Djoko Dwi Utomo,S.Si., M.T dan Lettu.ctp.Teguh Pratama Aditya,S.Si. Kalian bertiga adalah matahari mama yang telah memberi kekuatan lahir dan bathin untuk mama tetap bertahan dan meraih yang lebih baik hingga saat ini. Tetaplah bersinar untuk menerangi sekelilingmu dan perkuatlah sinar tersebut jangan sampai meredup. Kepada Alm. Suamiku (Ir.Jogi Tjiptadi,S.H), betapa besar dorongan dan dukungan yang diberikan dalam berbagai hal, baik moril maupun materil. Dalam kebersamaan telah begitu banyak memberi warna dalam hidup, sehingga matang dalam pergaulan hidup. Suka dan duka telah kita lalui bersama dan itu akan selalu tersimpan dalam sanubari. Teriring doa, semoga alm. mendapat tempat yang terbaik di sisi Allah SWT.

Di kala usia menjelang senja, Allah Swt masih memberi sepinggal kebahagiaan kepada hambanya. Engkau pertemukan hamba dengan Dr. Jusuf Hariri,S.H,M.Si dan meridhoi menjadi pasangan hidup hamba dalam beribadah, bersama kedua buah hatinya (Adindya Natasya,S.Si dan Arief Jaohari,S.E). Dalam kebersamaan yang setahun ini, begitu banyak dukungan moril dan materil yang telah diberikan baik dalam menjalankan kehidupan maupun dalam penyelesaian penulisan disertasi. Saat hati begitu gundah, galau dan tak menentu, bimbingan dan nasehat selalu diberikan agar tetap tegar dalam menghadapi berbagai permasalahan dengan berpegang teguh pada keimanan Illahi. Terimakasih suamiku, semoga kebersamaan ini menjadi penyempurna bagi ibadahku dan Allah senantiasa akan selalu memberikan Rahmat dan Hidayah bagi kita semua.

Ibunda tercinta Hj.Siti Maemunah, yang telah dengan tulus membesarkan, mendidik dan mendoakan hingga mencapai keberhasilan seperti saat ini. Nasehat bunda saat saya memilih pekerjaan ketika tamat kuliah, sangat menentukan jalan hidup ini.

Dorongan bunda agar saya menjadi dosen begitu besar, yang akhirnya membawa keberhasilan hingga saat ini. Terimakasih bunda, semoga apa yang sudah saya peroleh saat ini dapat membahagiakan hati dan doa bunda selalu ananda harapkan. Ayahanda terkasih (alm.Drs.H.P.Dalimunthe), semoga ayah melihat apa yang sudah ananda peroleh yang merupakan keinginan ayah. Walaupun secara fisik ayah tiada, tapi ayah selalu ada di dalam hati dan selalu memberikan energi yang kuat. Ya Allah berikanlah ketenangan pada ayahku di alam sana. Tak lupa ucapan terimakasih kepada saudara2ku, kak anna, bang ruly, gugu, isar, igor dan ika, terimakasih atas segala dukungan dan doanya.

Terimakasih yang tulus kepada Seluruh Dosen FHUI yang telah memberikan ilmu pengetahuan selama masa pendidikan di FHUI, yang tentunya akan terus saya kembangkan. Seluruh Dosen Bidang Studi Hukum Administrasi Negara FHUI yang telah memberikan dukungan dan bantuan dalam penyelesaian penulisan disertasi ini. Eka Sri Sunarti,S.H,M.Si, yang banyak memberikan inspirasi dalam kebersamaan dan saling mengisi dalam suka dan duka. Semoga mendapat kebahagiaan dan kelancaran dalam penyelesaian S3 nya. Dr.Harsanto dan Dr.Andhika, teman sejawat yang selalu memberi dukungan moril. Daly Erny,S.H,M.Si,LL.M yang selalu bersedia membantu menggantikan mengajar. Dosen bidang studi HAN lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Tak lupa pada Pak Sadeli yang telah banyak membantu memperlancar penulisan disertasi ini. Juga Mba Silvy, yang sering diganggu pekerjaannya untuk membantu berbagai tugas dalam penulisan disertasi.

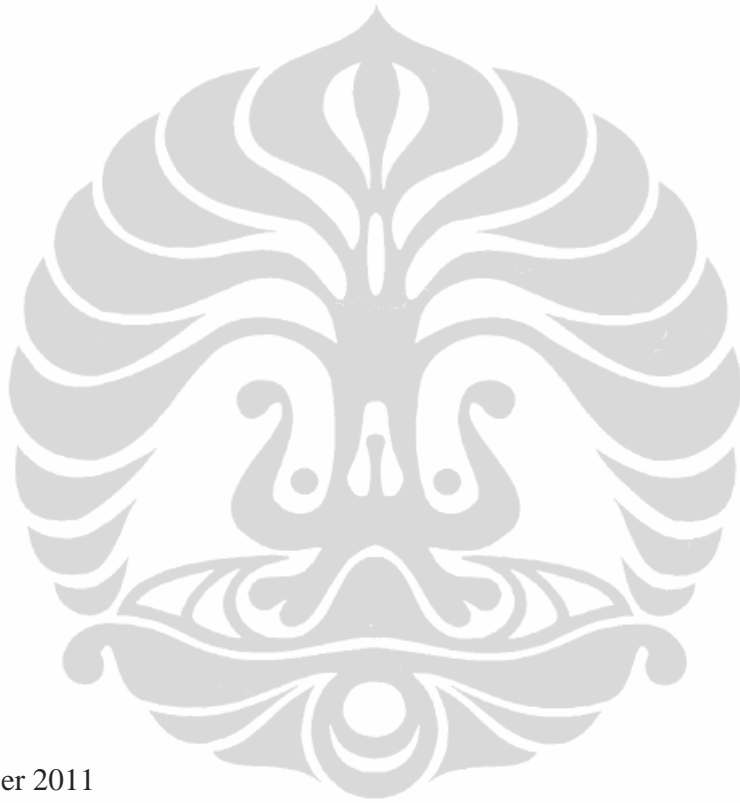
Terimakasih pada Direksi PT Timah (Persero) atas bantuannya untuk pelaksanaan penelitian di Kepulauan Bangka. Kesempatan yang diberikan untuk terlibat dalam berbagai kasus PT Timah terkait perizinan pertambangan, merupakan pengalaman yang sangat berarti untuk memperdalam masalah penelitian disertasi. Juga ucapan terimakasih secara khusus kepada Dirut PT Timah (tbk), Bapak Wachid Usman yang telah memberikan bantuan materil demi kelancaran Promosi ini. Juga terimakasih kepada Pemda Kabupaten Bangka Barat (dinas pertambangan) dan Pemda Kabupaten Bangka (dinas pertambangan) yang telah memberi kesempatan dan kemudahan dalam melengkapi data yang dibutuhkan. Terimakasih pada Ibu Dwi Aryani (Istri Bupati Bangka

Barat yang juga sekaligus alumni FHUI), yang telah banyak membantu dalam melakukan penelitian. Dubes RI untuk Negara India, Bapak Andy Ghalib dan istri (Puang Murni), yang telah banyak membantu memfasilitasi penelitian selama di India, semoga Allah SWT membalas amal kebaikan Puang. Pihak-pihak terkait di Dirjen Mineral dan Batubara dan para pakar yang terkait dengan perizinan pertambangan serta berbagai pihak lainnya yang mungkin terlewatkan untuk disebut satu persatu, terimakasih dan semoga Allah SWT membalas amal kebaikannya.

Teman sejawat kuliah S3 angkatan 2006 Program Doktor Pascasarjana FHUI, terimakasih atas segala kebersamaannya. Dr. Judiantoro, Dr. Ronald Lumbun, Dr. Dewa Palguna, Dr. Widodo Dwi Putro, Dr. Dian Puji Simatupang, kalian memberikan dorongan yang besar untuk saya segera menyelesaikan disertasi ini. Mbak Hesty Armiwulan, Mbak Dhyah, Mas Foky, Pak Dirman, Pak Win... maju terus. Teman sejawat dalam melakukan penelitian di Utrecht selama tiga bulan, Ratih, Yetty, Lina dan Theo, terimakasih atas kebersamaan dalam suka dan duka. Khusus kepada Bapak Hayyan Ulhaq yang telah banyak memberikan bimbingan, arahan dan dorongan yang luar biasa baik selama di Belanda maupun sesudahnya. Joshua Makes, sebagai teman sejak di SMA hingga saat ini yang telah memberikan dukungan materil, terimakasih. Mas Heru, Sekertaris Pasca dan seluruh Staf Sekretariat Pascasarjana FHUI yang telah banyak membantu, Mas Huda, Mas Giono, Mas Watijan, Mas Hary dan Mas Tono. Juga Mba Marni staf Wadek yang selalu membantu setiap pengusulan bantuan biaya perkuliahan. Terimakasih atas semuanya.

Disertasi ini tentunya tidaklah sempurna karena kesempurnaan adalah milik Allah SWT, Sang Penguasa Ilmu, namun diharapkan sedikit sumbangan pemikiran ini dapat bermanfaat dan memberikan sumbangan pemikiran bagi penyelesaian permasalahan pertambangan dan pengembangan prinsip-prinsip serta falsafah dalam pelaksanaan pengusahaan pertambangan di Indonesia. Juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan Hukum Administrasi Negara, khususnya Hukum Pemerintahan Daerah, Hukum Perizinan dan Hukum Pertambangan yang perlu

pengembangan lebih mendalam di masa yang akan datang. Akhirul kata, semoga Allah SWT meridhoi apa yang menjadi niat baik penulis yang dituangkan dalam disertasi ini dan memberikan kesempatan untuk mengembangkan dan mengabdikan dalam dunia pendidikan dan ilmu pengetahuan. Amin.



Jakarta, 19 November 2011

TRI HAYATI

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Tri Hayati
N P M : 0606037746
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Disertasi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalty Non Eksklusif (Non Exclusive Royalty Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul : “Perizinan Pertambangan di Era reformasi Pemerintahan Daerah, Studi tentang Perizinan Pertambangan Timah di Pulau Bangka”. Dan Hak Kekayaan Intelektual dalam perspektif perlindungan dan pemanfaatan Sumber daya genetik Indonesia beserta perangkat yang ada (jika diperlukan).

Dengan Hak bebas Royalty Non Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengubah media/format, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/ pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 19 November 2011

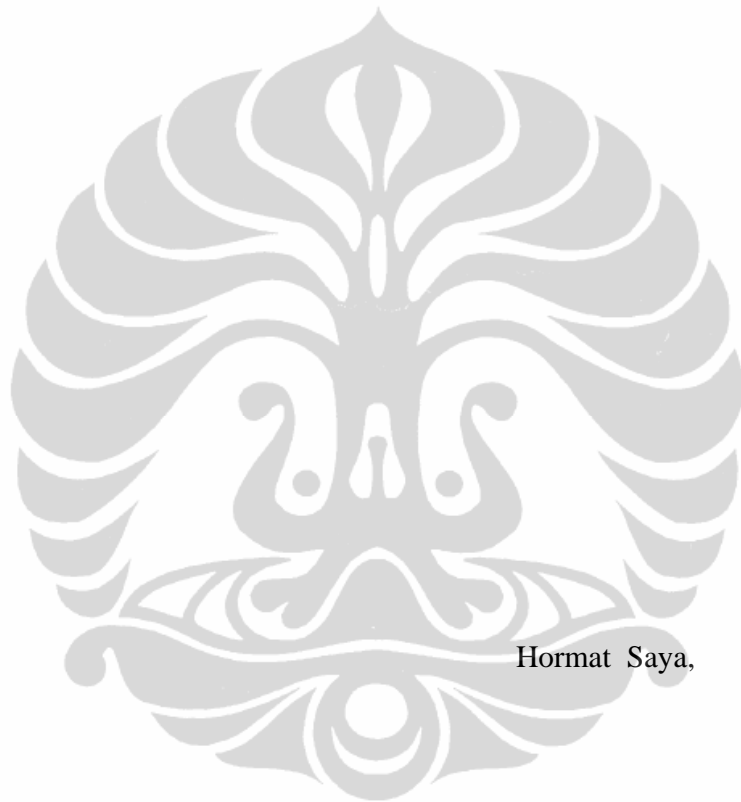
Yang menyatakan,

(Tri Hayati)

ABSTRAK

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, Kuasa Pertambangan (KP) merupakan bentuk perizinan yang memberikan kewenangan kepada pengusaha untuk melakukan usaha pertambangan, sesuai substansi dari bahan galian golongan a, b atau c. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, perizinan perusahaan pertambangan pada dasarnya diberikan oleh Pemerintah dan dilaksanakan pengusahaannya oleh Instansi Pemerintah, kecuali untuk bahan galian golongan c yang telah diserahkan kepada pemerintah Daerah (berdasarkan PP Nomor 32 Tahun 1969). Namun setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 75 tahun 2001, pengelolaan pertambangan diserahkan kepada Pemerintah Daerah sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan pemberian otonomi daerah. Dengan demikian paradigma perusahaan pertambangan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 perlu disesuaikan. Namun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Desember 2008, penyesuaian terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak juga tercapai. Sehingga di dalam implementasinya banyak terjadi permasalahan dalam pemberian perizinan perusahaan pertambangan. Baru pada akhir 2009 disahkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang mengatur sistem perizinan pertambangan dengan bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP). Yang menjadi pertanyaan yuridis disini adalah, apakah dengan nomenklatur izin memang secara materil isinya adalah sebagaimana izin pada umumnya ataukah tergolong dalam konsesi? Untuk menjawab berbagai permasalahan dalam perizinan pertambangan akan dilakukan penelitian terhadap perusahaan pertambangan timah di Pulau Bangka. Dipilihnya Pulau Bangka karena potensi timah di Indonesia sangat besar (nomor 2 di dunia), namun praktek-praktek penyimpangan dalam perizinan perusahaan pertambangan timah banyak terjadi, sehingga sangat mengganggu pemasukan uang negara dari sektor pertambangan timah, karena itulah menarik untuk diteliti. Tinjauan analisis didasarkan pada teori-teori bidang Hukum Administrasi Negara, khususnya bidang Pemerintahan Daerah dan bidang Perizinan, disamping bidang Hukum Pertambangan itu sendiri. Terkait dengan kewenangan yang dimiliki yang mengalami perubahan seiring dengan berlakunya era otonomi daerah, akan dilihat bagaimana pengaturan oleh Daerah Otonom tentang perusahaan pertambangan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dan akan ditinjau bagaimana implementasi perizinan perusahaan pertambangan di Kabupaten Bangka periode 2000-2008. Serta akan melihat faktor-faktor apa yang menyebabkan banyak terjadinya tambang inkonvensional di pulau Bangka. Penelitian akan dilakukan dengan menggunakan metodologi penelitian Yuridis Normatif. Jadi data yang dikumpulkan adalah data sekunder (terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tertier). Metode pengumpulan data dilakukan dengan wawancara kepada para nara sumber di lapangan, yaitu para pengusaha tambang dan dinas-dinas terkait dengan pemberian perizinan pertambangan. Kesimpulan, di era otonomi pemerintahan

daerah kewenangan pemberian perizinan perusahaan pertambangan berubah dari yang semula bernuansa sentralistik menjadi desentralistik. Dalam implementasinya hal tersebut menyebabkan banyak penafsiran yang keliru, sehingga menyebabkan produk-produk tidak sinkron di berbagai level dan sektor. Dan ini merupakan penyebab utama maraknya tambang inkonvensional, di samping penyebab lainnya, misalnya harga timah yang melonjak. Di balik itu semua tentunya yang menjadi pemicu utama adalah tidak tepatnya penggunaan konsep perizinan yang diadopsi baik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 maupun dalam Undang-undang Pertambangan Mineral dan Batubara Nomor 4 Tahun 2009. Konsep IUP yang dianut ternyata adalah merupakan konsesi.



Hormat Saya,

Dr. Tri Hayati, S.H, M.H

ABSTRACT

MINING LICENCING IN THE ERA OF LOCAL GOVERNMENT REFORM STUDIES ON TIN MINING LICENSE IN BANGKA ISLAND

Based on Law Number 11 Year 1967, Mining Authority (KP) is a form of licensing which authorizes the entrepreneur to conduct mining business, according to the substance of extractive mineral classes a, b or c. Before the application of Law No. 22 of 1999 on Regional Government, mining permits are basically be given by the central government and implemented by the government institutional, except for class c minerals that have been handed over to local governments (based on PP No. 32 of 1969). But after the enactment of Law No. 22 of 1999, with government regulation number 75 of 2001, the management of mining submitted to the appropriate local government authority of each based on the granting of autonomy to the regions. Thus mining paradigm in Law Number 11 Year 1967 needs to be adjusted. But since the enactment of Act No. 22 of 1999 until december 2008, adjustments to the Law Number 11 Year 1967 has not been reached. Many problems occurred in the provision of mining permits. At the end of 2009 was enactment law no. 4 of 2009 on Mineral and Coal Mining, however licence system governing the shape of the mining business licence (IUP). The question is, whether a permit is basically nomenklatur of its content is in general permit or is classified in the cocession? To address various issues in licencing of mining will be an examination of the tin mining business in the Bangka island. Research will be carried out on tin mining in Bangka Island, because its potential of tin content. Review the analysis is based on the theory of administrative law, particularly in the field of local government and licencing, in addition to the mining law itself. Related to the competencies of changing as decentralization, how the arrangement will be reviewed by the autonomous regions of mining business enactment of Law number 22 of 1999. And we will review how the implementation of mining licence in the period 2000-2008 in Bangka island and see the factors are causing a lot of unconventional mining. Research will be done by using the primary research methodology that will Juridical Normative combined with Empirical research in order to obtain accurate data on the field, with the qualitative data processing. So the data collected is mainly secondary data (consisting of primary legal materials, secondary and tertiary) are then amplified with the primary data in the field. In addition, data collection methods of interviews conducted with resource persons to the field, namely mining entrepreneurs and agencies associated with giving of mining licenses. Last will be the conclusion, that the authority granting mining permits that had been nuanced centralized, with regional autonomy era action transformed into decentralized. In its implementation it generated a lot of erroneous interpretations, thus causing legal products out of synchronize at various level and sectors. This is the main cause of the rise of unconventional mining. Which became the main trigger is misuse the cocept of licencingh adopted, both in government regulation number 75 of 2001 as well as Law number 4 of 2009. IUP concept adopted proved to be a cocession.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xi
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Permasalahan	hal. 1
B. Permasalahan	hal.18
C. Tujuan Penelitian	hal. 20
D. Ruang Lingkup Penelitian	hal. 21
E. Signifikansi Penelitian	hal. 23
F. Kerangka Teori dan Konsep	hal. 24
G. Metode penelitian	hal. 32
H. Asumsi	hal. 32
I. Sistematika Penulisan	hal. 35
BAB II : ADMINISTRASI NEGARA, KEPUTUSAN ADMINISTRASI NEGARA DAN IZIN	
A. Administrasi Negara	hal. 38
B. Keputusan Administrasi Negara	hal. 44
C. Izin	hal. 49
D. Administrasi Negara Sub nasional	hal. 57
E. Sumber Kewenangan Administrasi Negara	hal. 62
F. Penguasaan Sumber Daya Alam sebagai Landasan Pemberian Izin	hal. 66
BAB III : PERIZINAN DALAM PRAKTEK PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA	
A. Pengusahaan Pertambangan di Indonesia	hal. 79
A.1. Sejarah Pengusahaan Pertambangan di Indonesia	hal. 79
A.2. Sistem Perizinan Pertambangan di Indonesia	hal. 87
A.3. Pengusahaan Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009	hal. 93
B. Pengusahaan Pertambangan di Pulau Bangka	hal.110
B.1. Perda Kabupaten Bangka Nomor 6 Th 2001	hal.112

	B.2. Perda Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Nomor 3 Tahun 2004	hal.116
	B.3. Pertambangan Timah di Pulau Bangka dan Tambang Inkonvensional	hal.121
	B.4. Permasalahan Dalam Pengusahaan Pertambangan Timah di Pulau Bangka	hal.134
	C. Pengusahaan Pertambangan di India, Suatu Studi Banding	
	C.1. Kebijakan Mineral Nasional India	hal.140
	C.2. Mines and Mineral Development and Regulation	hal.142
BAB IV	: PERIZINAN PERTAMBANGAN MENURUT HUKUM POSITIF INDONESIA, BELANDA DAN INDIA	
	A. Perizinan Pertambangan Dalam Hukum Positif Indonesia	hal.155
	B. Perbandingan Izin Pertambangan di Indonesia Dengan di Belanda	hal.164
	C. Perbandingn Izin Pertambangan di Indonesia dengan di India	hal.174
BAB V	: ANALISIS PENYELENGGARAAN PERIZINAN PERTAM BANGAN ERA REFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH DI PULAU BANGKA	
	A. Ketidak Sinkronan Peraturan Perundang-undangan Sektor Pertambangan dengan Peraturan Perundang-undangan Sektor Otonomi Daerah	hal.182
	B. Ketidak Sinkronan antara Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 dengan PP Nomor 75 Tahun 2001	hal.192
	C. Ketidak Sinkronan UU Nomor 11 Tahun 1967 dengan Perda Nomor 6 Tahun 2001 dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004	hal.197
	D. Tambang Inkonvensional di Pulau Bangka	hal.203
	E. Analisis Kasus Perizinan Pertambangan Timah Di Pulau Bangka	hal.214
	E.1. Analisis Kewenangan Lintas Kabupaten	hal.214
	E.2. Kasus Pertambangan dengan Kehutanan	hal.221

F. Wacana Teori	hal.225
F.1. Maraknya Kegiatan Tambang Tanpa Izin	hal.225
F.2. Peran Gubernur dalam Menjalankan Dekonsentrasi	hal.227
F.3. Teori Perizinan dan Konsesi	hal.229
BAB VI : PENUTUP	hal.236
A. Simpulan	hal.236
B. Saran	hal.239
DAFTAR PUSTAKA	hal.240
DAFTAR TABEL	hal.250
DAFTAR LAMPIRAN :	
Lampiran I : Daftar Pertanyaan Penelitian	
Lampiran II : Bagan Produksi dan Bisnis	
Lampiran III : Rekapitulasi Perizinan Smelter, KP dan TI Tahun 2006	
Lampiran IV : Luas Areal Penambangan Timah Kepulauan Babel	
Lampiran V : Peta Existing Smelter di Kepulauan Bangka Belitung	
Lampiran VI : Daftar Izin Usaha Pertambangan di Kabupaten Bangka	
Lampiran VII : Peraturan Daerah Kabupaten Bangka No.6 Tahun 2001	
Lampiran IX : Peraturan Daerah Kabupaten Bangka No.14 Tahun 2007	
Lampiran X : Peraturan Bupati Bangka No.38 Tahun 2004	
Lampiran XI : Keputusan Bupati bangka Nomor 6 Tahun 2001 (dengan lampiran Contoh Permohonan IUP, IUJP dan IPR)	
Lampiran XII : Format IUP Eksplorasi (Berdasar UU No.4 Tahun 2009)	
Lampiran XIII : Fromat IUP Operasi Produksi (Berdasar UU No.4 Tahun 2009)	
Lampiran XIV : Bagan Pengelompokan Bahan Tambang	
Lampiran XV : Struktur Organisasi, Pegawai, Visi dan Misi Ditjen Minerba	
Lampiran XVI : Penetapan Wilayah Tambang Berdasar UU No.4 Tahun 2009	
Lampiran XVII : Rekapitulasi Data Konversi KP ke IUP	
Lampiran XVIII : Rekapitulasi Negosiasi Amandemen KK dan PKP2B	
Lampiran XIX : Daftar Peraturan Pelaksanaan UU No.4 Tahun 2009	
Lampiran XX : Data Peti	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Permasalahan

Pada umumnya perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah dapat digolongkan ke dalam reformasi pemerintahan daerah. Namun perubahan yang dikehendaki dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah ke Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, tergolong perubahan yang radikal (*radical change*) atau perubahan drastik (*drastic change*). Bahkan dibandingkan dengan pemerintahan negara lain, perubahan pemerintahan daerah di Indonesia tersebut di atas tergolong *big bang approach*.¹

Dilihat dari tataran teori, perubahan pemerintah daerah yang berlangsung meliputi beberapa aspek. Pertama, perubahan model pemerintahan daerah dari *structural efficiency model* ke *local democracy model*.² Kedua, perubahan pengutamaan penyelenggaraan desentralisasi daripada dekonsentrasi. Ketiga, perubahan dari pemerintahan daerah yang tidak akuntabel ke pemerintahan daerah yang akuntabel. Keempat, pemangkasan berbagai perangkat pemerintahan daerah, seperti tidak terdapatnya Wakil Pemerintah di Kabupaten dan Kota. Hanya gubernur yang berperan ganda, sebagai Kepala Daerah dan sebagai Wakil Pemerintah. Kelima, perubahan dari dianutnya *integrated prefectoral system* yang utuh ke *integrated prefectoral system* yang parsial hanya pada tataran provinsi. Keenam, distribusi urusan pemerintahan semula dengan merinci urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom, diganti dengan rumusan

¹ World Bank Regional Public Expenditure Review Overview Report. *Decentralizing Indonesia*, Report No. 26191 IND, 2003, hal.1.

² Mengenai model - model tersebut akan dijelaskan dalam bab II.

umum dengan menyatakan kabupaten dan kota berwenang menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang tidak dilarang oleh undang-undang atau tidak termasuk yurisdiksi susunan pemerintahan yang lain (*open end arrangement*). Sementara urusan pemerintahan provinsi dirinci (*ultra vires doctrine*). Ketujuh, pengawasan oleh pemerintah terhadap produk hukum daerah otonom hanya secara represif tanpa pengawasan preventif.

Konsekuensi dari perubahan model dan diikutinya *open end arrangement* dalam penyerahan urusan pemerintahan kepada kabupaten dan kota, urusan pemerintahan kabupaten dan kota semakin besar. Disamping itu terjadi juga perubahan jenis urusan pemerintahan daerah bagi kabupaten dan kota yang semula tidak mencakup urusan pertambangan, kini mencakup urusan pertambangan.

Pembesaran otonomi Kabupaten dan Kota yang ditempuh melalui cara penyerahan urusan pemerintahan dengan rumusan umum, membawa perubahan kewenangan urusan pertambangan. Semula kewenangan perizinan pertambangan berada di tangan Pemerintah kemudian beralih diserahkan kepada kabupaten dan kota. Penyerahan urusan pertambangan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Seiring dengan perubahan tersebut, terjadi berbagai permasalahan dalam pemberian izin pertambangan pada umumnya dan pertambangan timah khususnya di pulau Bangka.

Pertama, maraknya tambang inkonvensional (TI)³ di Pulau Bangka, yang pada dasarnya istilah tersebut tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Tambang inkonvensional merupakan usaha pertambangan timah yang dilakukan oleh sekelompok penduduk dan hanya didasarkan pada rekomendasi

³ Tambang Inkonvensional adalah kegiatan masyarakat Bangka yang melakukan penambangan timah dalam rangka mensejahterakan kehidupan mereka dengan peralatan sederhana dan cara-cara yang mirip dengan penambangan yang dilakukan oleh PT Timah. Cara ini mereka peroleh dengan pengamatan terhadap para pegawai PT Timah ketika sedang melakukan penambangan. Ketika lokasi TI berada pada milik perseorangan, maka dapat dilakukan melalui kerjasama. Hal ini biasanya dilakukan oleh Bos Pekerja, yang melakukan pendekatan kepada pemilik tanah dan juga pemodal. (Iskandar Zulkarnain, *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah di Bangka Belitung*, Jakarta : Penerbit LIPI Press, 2005, hal. 131).

kepala desa. Hal ini dipicu oleh kebijakan di Departemen (kini Kementerian Negara) Perindustrian dan Perdagangan dengan diterbitkannya Keputusan Menperindag Nomor 146/ MPP/ Kep/ 4/ 1999 yang menyatakan timah sebagai barang bebas (tidak diawasi), sehingga timah tidak dimonopoli lagi oleh BUMN.

Kegiatan tambang inkonvensional (TI) marak muncul sebagai bagian dari kegiatan ekonomi masyarakat secara keseluruhan. Peningkatan jumlah TI terjadi terutama ketika reformasi melanda Indonesia pada akhir tahun 1999, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*. Ketika itu terjadi krisis ekonomi, sehingga masyarakat beralih profesi mencari sumber mata pencarian lain selain bertani. TI menjamur dan beroperasi di mana-mana, tidak hanya menggunakan alat-alat tradisional tetapi sudah menggunakan peralatan modern seperti ekskavator. Data dari Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi pada Tahun 2008 memperlihatkan bahwa dari sekitar 70.000 unit tambang di kepulauan Bangka, hanya sekitar 30 % yang memiliki izin.⁴

TI menjadi penyumbang terbesar kerusakan lahan dan hutan yang mencapai 150.000 hektar atau 30 % luas wilayah hutan Bangka Belitung.⁵ Kerusakan akibat TI tidak hanya di lokasi penambangan wilayah daratan, tetapi juga terjadi hingga ke pantai dengan adanya TI Apung. Di kawasan pantai dan hutan bakau, terjadi kerusakan akibat lumpur dari lokasi TI. Bekas penambangan TI umumnya dibiarkan saja tanpa adanya upaya untuk reklamasi, sehingga menjadi bolong-bolong pada permukaan tanah yang disebut sebagai "kolong". TI juga merusak daerah aliran sungai, hutan lindung dan hutan produksi.⁶ TI saat ini tidak hanya dilakukan di kawasan baru saja, tetapi juga dilakukan di kawasan bekas PT Timah. Sementara pada lahan bekas tambang PT Timah sedang dilakukan reklamasi, sehingga proses reklamasi menjadi tidak terlaksana. Penggalan lahan oleh TI (tambang inkonvensional) dan pengerukan dasar air oleh TI Apung dalam kegiatan

⁴ Agus Suprihatin Utomo Mahasiswa Program Studi Fisika FPMIPA Universitas Pendidikan Indonesia, diunduh dari : <http://www.kabarindonesia.com/berita>, *Realita Degradasi Area Hutan Pasca Penambangan Timah di Pulau Bangka*, Bandung : 27 Oktober 2008 .

⁵ Arif Budiman, *Kekuasaan dan Penguasaan Sumber Daya Alam, Studi Kasus Penambangan Timah di Kepulauan Bangka*. (Jakarta : Indonesia Center for Sustainable Development, 2007), hal.51.

⁶ Arif Budiman, *Ibid.*, hal. 52

penambangan sudah menjadi tidak terkendali dan mengakibatkan terjadinya perubahan peruntukan lahan menjadi tidak sebagaimana mestinya dan memicu degradasi lingkungan.

Berdasarkan data sementara yang dihimpun Polda Kepulauan Bangka Belitung tahun 2007 terdapat 3.653 tambang inkonvensional. Dengan menggunakan citra satelit tahun 2004 lahan seluas 378.042 hektar atau 58 persen dari lahan seluas 657.510 hektar luas kawasan hutan kepulauan Bangka Belitung adalah merupakan lahan kritis. Di sisi lain dari aspek kriminalitas dampak dari makin maraknya tambang inkonvensional paling tidak sampai tahun 2007 terdapat 28 (dua puluh delapan) kasus kecelakaan tambang dengan korban meninggal dunia. Selama kurun waktu tiga tahun Polda Kepulauan Bangka Belitung telah menyelesaikan kasus sebanyak 142 kasus pertambangan *illegal*, 27 (dua puluh tujuh) kasus tindak pidana kehutanan, lima kasus penyelundupan dan 56 (lima puluh enam) kasus penyerobotan tanah.⁷

Kedua, isu yang menjadi sumber konflik di era reformasi dalam pengusahaan pertambangan timah adalah yang terkait dengan kewenangan pemberian perizinan pertambangan, dimana terjadi kasus tumpang tindih perizinan dan pertambangan tanpa izin (*illegal*). Hal ini merupakan konsekuensi dari diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Isu –isu tersebut membawa implikasi yang luar biasa dan panjang terhadap munculnya konflik perizinan di berbagai susunan daerah otonom.

Permasalahan perizinan di kepulauan Bangka Belitung dapat dilihat dari berbagai kasus yang terjadi di lapangan, dimana terkait dengan hubungan kewenangan pemberian izin antara pemerintah dan daerah otonom. Juga terjadi permasalahan yang terkait dengan izin penambangan dalam kawasan hutan. Hal

⁷ Diunduh dari : http://www.belitungkab.go.id/news_detail.php?newsid=189, *Konsep Kapolda Menanggulangi dan Menertibkan Tambang Rakyat*, Penulis: Pemerintah kabupaten Belitung.

tersebut berakibat terjadi tumpang tindih izin tambang dan maraknya aktivitas pertambangan tanpa izin (PETI)⁸.

Contoh kasus yang terjadi dalam pengelolaan pertambangan di Pulau Bangka pada kasus perizinan sehubungan dengan kewenangan pemberian izin pertambangan untuk KP pengangkutan kegiatan tambang di Kabupaten Bangka Barat (Mentok). Pada tanggal 22 Februari tahun 2008 di perairan "Pelabuhan Khusus Timah" di area unit peleburan timah milik PT Timah di Mentok Kabupaten Bangka Barat dilakukan penangkapan terhadap sebuah kapal tongkang pengangkut bijih timah oleh Aparat Kepolisian POLDA Kepulauan Bangka Belitung. Kapal tongkang mengangkut 1.392 ton pasir timah milik PT Tambang Timah yang berangkat dari Belitung menuju Mentok (Bangka Barat, tempat peleburan bijih timah milik PT Tambang Timah). Penangkapan tersebut dilakukan masih dalam area kegiatan operasional PT. Tambang Timah. Penangkapan ini dilakukan dengan tuduhan bahwa PT Tambang Timah mengangkut bijih timah *tanpa memiliki izin KP Pengangkutan yang sah yang seharusnya diterbitkan oleh Gubernur Kepulauan Bangka Belitung*.

Penangkapan ini dilakukan, karena menurut **pemahaman penyidik** Polda kepulauan Bangka Belitung, bahwa pengangkutan pasir timah yang dilakukan PT. Tambang Timah dari Pelabuhan Pemberangkatan di Manggar Kabupaten Belitung Timur ke Mentok Kabupaten Bangka Barat *dianggap sebagai suatu kegiatan penambangan yang bersifat lintas Kabupaten*.⁹ Oleh karena itu pemberian KP Pengangkutan bijih timah menjadi kewenangan Gubernur kepulauan Bangka Belitung. Akibat dari penangkapan kapal tongkang tersebut, telah diperiksa beberapa orang Direksi dan Pejabat PT Tambang Timah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kegiatan penambangan oleh perusahaan. Direktur PT Tambang Timah yang semula berstatus sebagai saksi, akhirnya ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus penambangan *illegal* (tanpa izin) dalam tahap pengangkutan

⁸ Purnomo Yusgiantoro menegaskan bahwa PETI yang disebutkan sebagai tambang ilegal, akan ditertibkan dan ditutup semua aktivitasnya. Purnomo Yusgiantoro, "Ekspor Batangan Kini Tidak Lagi Bebas", (Majalah Bussiness Indonesia, April 2007), hal. 30.

⁹ Bangka Pos, "*Penyitaan Kapal Tongkang PT Timah (tbk) yang mengangkut Bijih Timah dari Belitung ke Bangka*", Kepulauan Bangka, 2008, hal.2.

bijih timah. Bijih timah tersebut juga disita oleh Kepolisian Daerah kepulauan Bangka Belitung dengan alasan untuk` dijadikan barang bukti.

Pemahaman KP Pengangkutan berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang “Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan”, menetapkan bahwa kegiatan pengangkutan seperti dilakukan dalam kasus tersebut tidak termasuk dalam pengertian yang wajib memiliki KP Pengangkutan (Pasal 2 huruf i jo. Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 jis. Pasal 13 jis Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001). Pengangkutan bijih timah bila dilakukan masih dalam satu area operasi dan belum sampai pada tahap penjualan atau belum ada nilai tambah dari bijih timah yang diambil dari kegiatan penambangan, maka belum wajib memiliki KP Pengangkutan karena belum ada pengangkutan untuk melakukan penjualan bijih timah yang mempunyai nilai tambah.

Dengan dilakukannya penahanan terhadap bijih timah tersebut tentunya menghambat pelaksanaan tugas dari PT Timah untuk mengolah lebih lanjut bijih timah menjadi timah batangan untuk dijual. Terhentinya kegiatan pengolahan tersebut, maka dapat dibayangkan berapa besar kerugian keuangan negara yang seharusnya masuk ke kas negara dari kegiatan penambangan PT Timah.

Kasus lain yang terjadi sehubungan dengan perizinan pertambangan adalah kasus tumpang tindih perizinan dengan pengelolaan kehutanan di daerah Sungai Liat Kabupaten Bangka Induk pada tahun 2005. Masalah tumpang tindih peraturan perundang-undangan terjadi dengan sektor kehutanan, khususnya yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dengan undang-undang tersebut, dilarang melakukan kegiatan lain di kawasan hutan lindung dan hutan produksi. Dalam perusahaan pertambangan terjadi tumpang tindih penggunaan lahan pertambangan dengan lahan kehutanan khususnya dengan hutan lindung dan hutan produksi.

Pada waktu itu terdapat kegiatan penambangan yang dilakukan di Sungai Liat Kabupaten Bangka Induk, dimana kegiatan penambangan terdapat di atas hutan produksi. Berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, maka sebelum kegiatan penambangan dilakukan terlebih dahulu dilakukan pinjam pakai mengenai lahan kehutanan tersebut, dengan kewajiban pembayaran terhadap

tebang pohon yang dilakukan oleh perusahaan tambang. Pada satu kegiatan tambang di Kabupaten Bangka Induk, ternyata belum dilakukan kewajiban pembayaran terhadap tebang pohon tersebut. Pada akhirnya kegiatan penambangan tersebut digugat ke pengadilan sebagai kegiatan penambangan tanpa izin (*illegal mining*). Kegiatan penambangan yang dilakukan tersebut akhirnya dihentikan karena dianggap *illegal*, belum mendapatkan izin dari Menteri Kehutanan.

Hal seperti ini menyebabkan kegiatan usaha sekitar 150 perusahaan tambang terhambat,¹⁰ termasuk diantaranya perusahaan yang telah memiliki izin pertambangan dari Menteri Pertambangan. Untuk menyelesaikan masalah tumpang tindih kawasan hutan lindung dengan kegiatan pertambangan, digunakan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 melalui mekanisme perubahan peruntukan. Dengan demikian akan sangat terkait dengan beberapa jenis izin yang harus didapatkan oleh pengusaha pertambangan dari sektor kehutanan, karena akan memakai lahan hutan yang dilarang dikelola.

Dari permasalahan hukum yang terjadi sehubungan dengan kewenangan pemberian izin pertambangan, maka banyak kegiatan tambang terhambat. Tentunya hal ini berdampak pada terhambatnya pemasukan keuangan negara dari sektor pertambangan. Pemberian izin tambang inkonvensional (TI) di Bangka Belitung telah mengurangi pendapatan negara dan daerah akibat terjadinya penyeludupan, serta mengancam terkurasnya ketersediaan cadangan timah di Bangka Belitung.

Pemberian izin TI mendukung usaha pertambangan PT Timah sebagai BUMN dan PT Kobatin, sebab kedua perusahaan tersebut tidak perlu membuka area penambangan baru. Namun, keberadaan TI pada akhirnya justru memperburuk ketersediaan logam timah di Bangka Belitung dan membuat rusak lingkungan wilayah Bangka Belitung karena penambangan dilakukan di semua tempat. Di sini terlihat bahwa peran pemerintah dan daerah otonom serta BUMN di bidang pertambangan timah belum optimal, sehingga menyebabkan belum optimalnya pemasukan uang ke kas negara dari pertambangan timah. Bila peran

¹⁰ Indonesian Mining Association, *Dedikasi Industri Pertambangan Bagi Pertumbuhan Ekonomi Dunia*, (Jakarta : Indonesian Mining Associatiop, Maret 2006), hal.107.

pemerintah dan daerah otonom serta BUMN dapat dilakukan secara optimal, maka jumlah produksi timah Indonesia diperkirakan dapat menyamai bahkan melampaui Cina yang mencapai 130.000 ton per tahun. Berdasarkan data tahun 2007, melalui penambangan dengan izin (*legal*) Indonesia menghasilkan timah sebesar 71.610 ton per tahun dan dari penambangan tanpa izin (*illegal*) sebanyak 60.000 ton per tahun.

Ketiga, bergulirnya era reformasi, telah berdampak pada perubahan status wilayah Bangka Belitung. Hal tersebut turut menambah panjang persoalan di kepulauan ini dan membuat situasi menjadi semakin kompleks, mengingat dalam masa pengalihan kewenangan itu kondisi pemerintah daerah masih jauh dari tertata. Adanya keinginan Kabupaten/Kota untuk memasukkan tambang timah sebagai bagian dari sumber pendapatan anggaran daerah menjadi terkendala, karena kawasan yang berpotensi mengandung timah telah berada di bawah kuasa pertambangan (KP) PT Timah ataupun kontrak karya (KK) PT Koba Tin. Hal ini mendorong Pemerintah Kabupaten dan Kota membuat berbagai kebijakan yang seringkali tidak selaras dengan kebijakan nasional. Pada akhirnya dalam pelaksanaan kegiatan penambangan di kepulauan Bangka terjadi ketidak pastian hukum dalam penerbitan perizinan pertambangan, biaya yang tinggi untuk memperoleh izin pertambangan timah, pengurusan izin yang dirasakan berbelit – belit dan sebagainya.¹¹ Semua itu berdampak pada biaya tinggi untuk memperoleh izin pertambangan timah.¹²

Perizinan dalam urusan pertambangan sangat terkait dengan hukum positif yang pernah berlaku sebelumnya. Hukum positif masa kini yang mengatur perizinan dalam urusan pertambangan merupakan hasil serangkaian perubahan dari hukum positif sebelumnya. Bahkan pada hakekatnya hukum yang mengatur perizinan pertambangan di Indonesia merupakan kelanjutan dari hukum pertambangan yang berlaku sebelum kemerdekaan. Pola pikir tersebut dapat ditelusuri kembali dalam

¹¹ "Polisi Tutup Tambang Timah Inkonvensional di Bangka", <http://kompas.com/kompas-cetak>; , diunduh 23 Maret 2006.

¹² "Polisi Tutup Tambang Timah Inkonvensional di Bangka", <http://kompas.com/kompas-cetak>; , diunduh 23 Maret 2006.

Indische Mijnwet 1899, yaitu Undang-Undang Pertambangan Hindia Belanda yang pertama dibentuk. Kemudian di tahun 1906 Undang-undang tersebut ditambah dan diubah dengan *Mijnordonantie (Ordonansi Pertambangan) tahun 1906*. Peraturan perundang-undangan tersebut menyatakan, bahwa Pemerintah mengatur perizinan perminyakan dan pertambangan bahan galian logam, batubara, batu permata dan beberapa bahan galian penting. Bahan galian yang dianggap kurang penting, seperti gamping, pasir dan lempung, perizinannya diatur oleh para penguasa setempat, seperti Residen atau pejabat yang diberi wewenang.¹³

Pengusahaan tambang di Hindia Belanda dilaksanakan oleh Pemerintah dan swasta. Beberapa tambang yang dinilai sangat vital dimiliki dan diusahakan oleh Pemerintah Hindia Belanda sendiri, seperti misalnya Tambang Batubara Ombilin, Tambang Batubara Bukit Asam dan Tambang Timah Bangka. Beberapa tambang yang lain diusahakan secara patungan antara Pemerintah Hindia Belanda dan Swasta, seperti Tambang Timah Belitung dan Singkep. Ada pula yang kepemilikannya di tangan Pemerintah Hindia Belanda, tetapi pengusahaannya diserahkan kepada pihak swasta berdasarkan kontrak, seperti Tambang Belerang Kawah Putih.¹⁴ Kebanyakan pihak swasta yang mengusahakan pertambangan di Hindia Belanda atas dasar konsesi pertambangan, yang memberikan keleluasaan besar kepada pihak pengusaha.

Untuk beberapa proyek besar, seperti pertambangan nikel di Sulawesi Tenggara, pihak swasta mendapatkan hak pengusahaan penyelidikan dan penambangan berdasarkan kontrak khusus dari Pemerintah yang disebut dengan “*5a Contract*”, didasarkan pada ketentuan Pasal 5a *Indische Mijnwet*.¹⁵ Disamping perusahaan besar, banyak pula perusahaan kecil dan perorangan setempat yang melakukan penggalian bahan tambang dalam ukuran terbatas dan seizin penguasa setempat, dengan sebutan tambang rakyat (*volksontginningen*). Sampai akhir 1938

¹³ Sutaryo Sigit, *Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan Indonesia*. Jakarta : Penerbit Yayasan Minergy Informasi Indonesia, Juli 2004, Hal. 99-100.

¹⁴ *Ibid.*, hal.101.

¹⁵ Kontrak antara Badan Usaha dengan Pemerintah Hindia Belanda yang melakukan kegiatan usaha penyelidikan dan penambangan, harus disahkan dengan undang-undang. Namun untuk kontrak yang hanya mencakup kegiatan eksplorasi saja, tidak perlu harus disahkan dengan undang-undang. *Ibid.*, hal.103.

jumlah konsesi dan izin pertambangan lainnya yang masih berlaku tidak kurang dari 471 buah.¹⁶

Sejak kemerdekaan sampai 1949 tidak banyak penambahan kegiatan pertambangan di Indonesia. Segera setelah penyerahan kedaulatan dari pihak Belanda pada akhir tahun 1949, Pemerintah Indonesia mulai membenahi urusan pertambangan yang sudah sangat terbengkalai. Selama kurun waktu 1950-1965 keadaan politik di dalam negeri tidak stabil. Gangguan keamanan dan pemberontakan timbul di berbagai daerah. Akhirnya pada 5 juli 1959 keluarlah Dekrit Presiden “kembali ke Undang-Undang Dasar 1945”. Sejak saat tersebut, dimulai kehidupan “demokrasi terpimpin”, yang melahirkan kebijakan ekonomi terpimpin dan etatisme yang menghendaki semua kegiatan ekonomi penting dikelola sendiri oleh Negara.

Walaupun demikian, Pemerintah tidak mempunyai dana yang diperlukan untuk melaksanakan rencana pembangunan ekonomi. Pada saat itu sebenarnya telah ada Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1958 tentang Penanaman Modal. Namun dalam situasi demokrasi terpimpin, dibentuklah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan, yang memuat aturan untuk tidak memberikan dorongan kepada pihak swasta turut serta di bidang pertambangan. Hal itu juga diperparah oleh Pasal 3 Undang – Undang Nomor 78 Tahun 1958 yang menetapkan bahwa perusahaan-perusahaan pertambangan bahan galian vital tertutup bagi modal asing. Pada akhirnya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1960 tidak berhasil mendorong tumbuhnya perusahaan pertambangan Indonesia.

Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing,¹⁷ lahirlah babak baru dalam usaha pengembangan potensi

¹⁶ Sutaryo Sigit, *Op.Cit.*, Hal.103.

¹⁷ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang *Penanaman Modal Asing*, Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2818 : “Penanaman Modal Asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau suatu bentuk lain sesuai peraturan yang berlaku”. Adapun pada hal yang sama Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang *Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan* Pasal 10 ayat (1) sampai ayat (3) menetapkan : (1) Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah atau perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan, (2) Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor, instansi

pertambangan di Indonesia yang dimulai dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.¹⁸ Selanjutnya sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan. Ketentuan-ketentuan tersebut telah berhasil menciptakan iklim usaha yang cukup baik bagi kegiatan pertambangan di Indonesia. Pada akhirnya hal tersebut berhasil menarik minat investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.¹⁹

Setiap usaha pertambangan bahan galian yang termasuk bahan galian strategis (bahan galian golongan a) dan bahan galian vital (bahan galian golongan b), baru dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu mendapatkan Kuasa Pertambangan (KP) dari Menteri Pertambangan. Dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 ditegaskan bahwa kewenangan pemberian izin usaha pertambangan dapat diberikan oleh : (1) Menteri, berwenang memberikan izin pertambangan untuk bahan galian golongan a dan golongan b; (2) Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian, berwenang memberikan izin pertambangan terhadap bahan galian golongan c²⁰ dan (3) Menteri, dengan memperhatikan kepentingan pembangunan

pemerintah atau perusahaan negara berpegang padapedoman-pedoman dan petunjuk-petunjuk serta syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri, (3) Perjanjian karya tersebut mulai berlaku setelah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan galian yang ditentukan dalam pasal 13 Undang-Undang ini dan/atau perjanjian karyanya berbentuk PMA.

¹⁸ Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dipicu dengan keluarnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, yang antara lain menetapkan : (a) Kekayaan potensial yang terdapat dalam alam Indonesia perlu digali dan diolah agar dapat dijadikan kekuatan ekonomi riil, (b) Potensi, modal, teknologi dan keahlian dari luar negeri dapat dimanfaatkan untuk penanggulangan kemerosotan ekonomi serta pembangunan Indonesia, (c) Dengan mengingat terbatasnya modal dalam negeri, maka guna dapat memanfaatkan modal luar negeri, perlu segera ditetapkan undang-undang mengenai penanaman modal dan modal domestic. *Ibid.*, hal.114-115.

¹⁹ Sutaryo Sigit, *Op.Cit.*, hal.104.

²⁰ Sebagai implementasi Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang "Pokok – Pokok Pertambangan", Pemerintah telah mengeluarkan *Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986 tentang Penyerahan sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi*, Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3510.

daerah khususnya dan Negara umumnya dapat menyerahkan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan b kepada Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu.

Berdasarkan pertimbangan Menteri, dari sudut keekonomian pengusahaan bahan galian golongan a bila lebih menguntungkan jika diusahakan oleh swasta, maka dapat diserahkan kepada pihak swasta (Pasa 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967). Bila jumlah endapan bahan galian golongan a sedemikian kecilnya, sehingga menurut pendapat Menteri akan lebih menguntungkan jika diusahakan secara sederhana, maka endapan bahan galian itu dapat diusahakan secara Pertambangan Rakyat.²¹

Pada saat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 lahir, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian undang-undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang menganut titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II. Untuk melaksanakan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II. Dengan demikian kewenangan penuh yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 kepada Pemerintah Daerah Provinsi dalam perizinan pertambangan khususnya bahan galian golongan c, tidak sejalan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.

Pertentangan antara Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 terbukti dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Dalam Bidang Pertambangan kepada Daerah Tingkat I. Menurut Peraturan Pemerintah tersebut, urusan pertambangan bahan galian golongan c diserahkan kepada Daerah Tingkat I. Dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 ditegaskan bahwa pelaksanaan penguasaan negara dalam pengaturan usaha

²¹ Pertambangan Rakyat dilakukan oleh Rakyat setempat yang memegang Surat Izin Pertambangan Rakyat dan bertujuan memberikan kesempatan kepada rakyat setempat dalam mengusahakan bahan galian untuk turut serta membangun Negara di bidang Pertambangan (*Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*).

pertambangan bahan galian golongan c sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c, dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I²² tempat terdapatnya bahan galian tersebut. Namun menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah Tingkat I dapat menyerahkan lebih lanjut sebagian urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 kepada Pemerintah Daerah Tingkat II. Penyerahan dimaksud dilakukan secara bertahap dengan memperhatikan kemampuan yang nyata dari daerah tingkat II yang bersangkutan. Penyerahan lebih lanjut urusan pertambangan bahan galian golongan c kepada daerah tingkat II dipandang penting, karena selain urusan tersebut dalam kenyataannya berlangsung di daerah tingkat II, juga dalam rangka perwujudan dan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan titik berat diletakkan pada daerah tingkat II sebagaimana digariskan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986, bahan galian golongan c telah resmi dilimpahkan kepada Daerah Otonom, yang dalam pelaksanaannya dikenal dengan sebutan SIPD (Surat Izin Pertambangan Daerah). Untuk usaha pertambangan yang dilakukan dengan “*Kontrak Karya*”, berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986, dapat dilakukan pada bahan galian golongan a dan golongan b, melalui kerjasama dengan Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara selaku pemegang KP, sepanjang belum mampu atau tidak mampu melakukannya sendiri. Begitu juga dengan bahan galian golongan c, dapat dilakukan dengan Kontrak Karya, sepanjang terdapat di lepas pantai dan diusahakan oleh pihak asing.

Kuasa Pertambangan bila dibandingkan dengan izin perusahaan pertambangan yang pernah ada dalam bentuk “konsesi pertambangan” berdasarkan *Indische Mijn Wet Stb. 1899* di masa penjajahan Belanda, terlihat keduanya memang hampir sama. Keduanya merupakan bentuk izin publik yang diberikan oleh pejabat

²² Sebagai implementasi Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986 tentang Penyerahan sebagian urusan Pemerintah di Bidang Pertambangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I.

publik yang berwenang. Namun terdapat perbedaan prinsip dari keduanya. KP yang diberikan merupakan kekuasaan untuk melakukan usaha pertambangan dan bukan pemilikan hasil pertambangan kepada pemegang KP. Pemilikan bahan galian tetap berada di tangan Bangsa Indonesia. Pada dasarnya pemegang KP dalam melakukan usaha pertambangan akan diberi upah sesuai hasil kerjanya. Namun karena kondisi keuangan negara yang sulit, maka pembayarannya dilakukan dengan cara terbalik, yaitu dengan membayar *royalty* dari pengusaha kepada Negara, sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969. Hal tersebut berbeda dengan pemegang konsesi, yang mempunyai kewenangan publik yang sangat luas (boleh mendirikan lapangan terbang, pelabuhan laut, sarana transportasi sendiri dan satuan pengamanan sendiri serta pemegang konsesi mempunyai kepemilikan atas hasil pertambangan yang dihasilkannya).²³

Secara konseptual permasalahan yang dihadapi adalah belum tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan perusahaan pertambangan yang disesuaikan dengan paradigma, perkembangan dan perubahan otonomi daerah (hingga akhir tahun 2009). Pemerintah telah mencoba membuat Rancangan Undang - Undang tentang Mineral dan Batubara (RUU Minerba) yang akan menggantikan Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan. Rancangan undang-undang tersebut telah dipersiapkan oleh Pemerintah sejak tahun 1999 akhir, namun hingga awal Desember tahun 2008 belum juga mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Baru pada tanggal 9 Desember 2009 mendapat persetujuan dari DPR dan disahkan menjadi Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral & Batubara (UU Minerba).

Berdasarkan Undang-Undang Minerba yang baru, usaha pertambangan hanya dapat dilakukan dalam bentuk izin usaha pertambangan (IUP). Izin Usaha Pertambangan terdiri atas dua tahap, yaitu : (a) Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi, meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi termasuk studi kelayakan, (b) Izin

²³ Jogi Tjiptadi, *Kebijakan Mineral Suatu Pendekatan Baru dalam rangka Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat*, Laporan Penelitian: 2003, hal. 56.

Usaha Pertambangan Operasi Produksi meliputi, konstruksi, penambangan, pengolahan, pemurnian, pengangkutan dan penjualan. Undang - Undang tersebut tidak mengenal lagi kerjasama perusahaan pertambangan dalam bentuk “Perjanjian” atau “Kontrak” dengan Pemerintah, yang selama ini dilakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967. Hal ini yang masih menjadi perdebatan antara berbagai pihak terkait. Undang - undang mineral dan batubara tersebut mengatur kewenangan perizinan yang diklasifikasi berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah atau Daerah, baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota. Perusahaan pertambangan tidak lagi diklasifikasi berdasarkan jenis bahan galian tambangnya, seperti yang dilakukan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, tetapi pemberian izin usaha didasarkan pada kewenangan daerah otonom masing-masing. Hal ini menurut Safri Nugraha, kurang tepat karena tidak mungkin dilakukan klasifikasi usaha pertambangan berdasarkan prinsip otonomi daerah, dalam arti dihubungkan dengan pembagian wilayah. Klasifikasi usaha pertambangan lebih tepat dilakukan berdasarkan sebaran bahan galian.²⁴

Yang menjadi permasalahan besar dalam implementasi Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, adalah penyesuaian bentuk kerjasama yang berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 berbentuk KP dan Kontrak. Terutama penyesuaian bentuk kontrak ke IUP, dimana rezim dari kedua bentuk perusahaan tambang tersebut berbeda jauh. Sampai kini masih menyisakan pekerjaan untuk diselesaikan oleh Pemerintah.

Berbagai permasalahan dalam pengelolaan pertambangan telah menarik perhatian di kalangan akademisi. Penelitian pada era reformasi di Pulau Bangka, berbeda dengan penelitian-penelitian yang telah dilakukan selama ini. Misalnya, Ronny Setiawan dalam tesisnya di Program Studi Ilmu Lingkungan Universitas Indonesia tahun 2006 telah melakukan penelitian. yang berjudul ”Efektivitas Organisasi Pemerintah Kabupaten Belitung dan Pengendalian Pertambangan

²⁴ Safri Nugraha (a) , “Perlaksanaan Perusahaan Pertambangan : antara izin dan Kontrak”. (Makalah disajikan pada seminar RUU Mineral dan Batubara, Jakarta, FHUI, 2005), hal. 5.

Tanpa Izin (PETI)”. Penelitian dilakukan dengan dilatari terjadinya krisis ekonomi sejak tahun 1998 dan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memicu terjadinya peningkatan aktivitas pertambangan tanpa izin (PETI). Secara umum tujuan penelitian Ronny adalah untuk (a) mengetahui kondisi terkini pertambangan bahan galian timah di Kabupaten Belitung; (b) mengkaji efektivitas organisasi pemerintah Kabupaten Belitung dalam pengendalian pertambangan tanpa izin timah di Kabupaten Belitung; dan (c) mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi penghambat bagi organisasi pengelolaan lingkungan dalam pengendalian PETI Timah. Lokasi penelitian di Pulau Belitung dan objek penelitian tentang ”efektivitas dari organisasi daerah” dalam hubungannya dengan pengendalian PETI dan pengaruhnya terhadap lingkungan hidup. Jadi tekanannya pada efektivitas organisasi pemerintah daerah dalam menanggulangi merebaknya PETI, dalam kaitannya dengan kelestarian lingkungan hidup. Penelitian tersebut bukan penelitian hukum dan objeknya bukan perizinan.

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Kresna Wardhana dalam tesisnya di Program Ilmu Lingkungan Universitas Indonesia berjudul ”Dampak Lingkungan Akibat Pertambangan Tanpa Izin (PETI) Emas (Studi tentang Efektivitas Lembaga Lingkungan dalam Pengendalian Dampak Lingkungan Akibat Aktivitas PETI Kalbar)”. Penelitian tersebut dilatari adanya perkembangan zaman dan tuntutan pemenuhan kebutuhan hidup manusia yang semakin meningkat. Terkadang manusia mengabaikan dan melupakan pentingnya kelestarian fungsi lingkungan dalam menunjang kehidupan manusia. Kegiatan masyarakat yang sangat merugikan lingkungan yang sedang marak berkembang di Kalimantan Barat adalah pertambangan emas, yang banyak dilakukan secara *illegal*. Lokasi penelitian yang di Kalimantan Barat dan objek penelitian mengenai efektivitas dari lembaga lingkungan dalam menangani masalah lingkungan yang diakibatkan oleh penambangan emas *illegal*, bukan pada kewenangan perizinannya. Melalui lembaga lingkungan itulah dapat dilihat peran pemerintah dalam menangani masalah lingkungan yang timbul dari penambangan emas *illegal*, sehingga PETI emas dapat dicegah dan kelestarian lingkungan tetap terpelihara.

Dalam bukunya berjudul "Hukum Pertambangan di Indonesia", Salim memberikan sumbangan pemikirannya. Buku ini mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertambangan dan menganalisis berbagai persoalan-persoalan yang muncul dalam kegiatan pertambangan di Indonesia. Ruang lingkup pertambangan yang dibahas dalam buku tersebut mencakup Pertambangan Umum dan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Bila dilihat dari ruang lingkup, Salim menulis lebih luas, tetapi tidak mendalam pada satu aspek hukum tertentu di bidang pertambangan seperti yang dilakukan dalam penulisan disertasi ini. Buku tersebut memang menyajikan tulisan mengenai Kuasa Pertambangan, namun secara umum saja tidak spesifik di daerah otonom dan tambang tertentu, seperti yang dilakukan dalam penelitian ini. Salim tidak khusus menyajikan tulisan tentang KP Pertambangan Timah, tetapi hanya memberikan contoh KP di bidang Batubara yaitu PKP2B (Perjanjian Karya Pengusahaan Batubara). Bila dilihat dari periodisasi penelitian dalam disertasi adalah khusus, dimana penelitian dilakukan selama kurun waktu tertentu, yaitu di era otonomi daerah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, serta di Daerah tertentu, yaitu di Pulau Bangka.

Disertasi tentang Hukum Pertambangan, yang ditulis oleh Abrar Saleng di Universitas Pajajaran (UNPAD), mengungkapkan berbagai hal yang berkaitan dengan Hak Penguasaan Negara atas Pertambangan. Penelitiannya mengungkapkan dasar pemikiran lahirnya konsep hak penguasaan negara didasarkan oleh perpaduan antara unsur teori negara hukum kesejahteraan dan konsep penguasaan dalam hak ulayat (Sistem Hukum Adat). Hak penguasaan negara paling tidak memiliki makna tiga, yaitu : (a) mengatur (*regelen*), (b) mengurus (*besturen*), (c) mengawasi (*toezichthouden*). Sementara substansi di balik hak penguasaan negara terkandung kewajiban negara untuk menggunakan dan memanfaatkan sumber daya alam nasional bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Implementasi makna dan substansi hak penguasaan negara kedalam berbagai peraturan perundang-undangan yang bersumber dari Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat perbedaan yang berimplikasi kepada pelaksanaannya. Dengan demikian penelitian yang dilakukan Abrar Saleng bertitik tolak pada Hak Penguasaan Negara terhadap Pengusahaan Pertambangan, setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

”Pemerintahan Daerah”. Penelitian yang dilakukan dalam disertasi ini lebih ditekankan pada pemberian perizinan di bidang pengelolaan pertambangan setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, khusus di Pertambangan Timah Pulau Bangka. Hasil penelitian yang telah dilakukan Abrar Saleng dapat dijadikan data pendukung dalam penulisan disertasi ini.

Semua hasil penelitian tersebut tentunya sangat bermanfaat untuk penulisan disertasi ini. Ronny Setiawan dan Kresna Wardhana meneliti mengenai perizinan di bidang pertambangan timah di Belitung dan pertambangan emas di Kalimantan Barat, dengan dampaknya terhadap lingkungan. Salim dan Abrar Saleng, tidak khusus membahas mengenai perizinan, namun sedikit banyak hasil penelitian tersebut akan bermanfaat bagi penulisan disertasi ini.

Bertolak dari uraian di atas, pada kesempatan ini dilakukan penelitian tentang perizinan pertambangan di era reformasi pemerintahan daerah, khususnya pada pelaksanaan perusahaan pertambangan mineral timah di Pulau Bangka. Untuk itu, akan dilakukan penelitian dalam rangka penyusunan disertasi *dengan* judul : “*Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah, Studi tentang Perizinan Pertambangan Timah di Pulau Bangka*”.

B. Permasalahan

Pengusahaan pertambangan timah merupakan salah satu bidang yang dijadikan penyandang dana bagi pemasukan keuangan negara. Setelah kemerdekaan perusahaan pertambangan timah belum mampu dioptimalkan, sehingga terjadi penurunan kontribusi terhadap keuangan negara dibandingkan pada jaman Pemerintahan Kolonial Belanda. Ditambah lagi dengan adanya krisis moneter sejak tahun 1997, menyebabkan penurunan kembali perusahaan timah, bahkan dengan digulirkannya era otonomi daerah, semakin membuat iklim investasi tidak kondusif. Hal ini didorong dengan makin tidak pastinya iklim perusahaan pertambangan, yang menyangkut kewenangan pemberian perizinannya.²⁵

Pengusahaan timah, yang selama ini beroperasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, mendapatkan izin pengusahaan dari Pemerintah dalam bentuk KP Eksplorasi, Eksploitasi, Pengolahan, Pengangkutan dan Penjualan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, aparatur pemerintah daerah otonom mempunyai persepsi bahwa izin tersebut (KP) telah beralih menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Hal ini diperkuat lagi dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 tentang *Perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*. Kemudian pengusahaan timah di Pulau Bangka banyak mendapat hambatan dalam pemberian perizinan pertambangannya, antara lain dengan dikategorikannya beberapa kegiatan pertambangan timah dalam kelompok *illegal*, karena belum mendapatkan izin dari Pemerintah Daerah, baik Gubernur maupun Bupati sesuai kewenangannya. Di samping itu dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001 tentang *Pengelolaan Pertambangan Umum*, menyebabkan timbulnya bentuk baru dari izin pertambangan di Pulau Bangka. Hal ini perlu dicarikan solusi agar kepastian hukum dapat ditegakkan dan kepastian pengusahaan pertambangan timah di Pulau Bangka dapat berjalan dengan baik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, timbul bentuk perizinan baru yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Perda Kabupaten Bangka Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan, yaitu "Izin Usaha Pertambangan" (IUP) dan bermunculannya izin dalam bentuk "Tambang Inkonvensional" (TI). Bentuk-bentuk perizinan tersebut tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967. Di sini seolah-olah telah terjadi dualisme penerbitan perizinan di bidang pengelolaan pertambangan timah di pulau Bangka. Bahkan dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pengusahaan tambang dengan bentuk tambang inkonvensional, adalah tergolong dalam PETI

²⁵ Sutaryo Sigit, *Op.Cit.*, hal. 250

(pertambangan tanpa izin), karena bentuk tersebut tidak diatur dalam Undang-undang yang menjadi dasarnya.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka permasalahan dalam penelitian mengenai perusahaan pertambangan Timah di Pulau Bangka, dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana *pengaturan* kewenangan pemberian perizinan oleh daerah otonom dalam perusahaan pertambangan berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana pengaturan perizinan perusahaan pertambangan timah di Kabupaten Bangka periode 2000-2009?
3. Faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadinya permasalahan-permasalahan hukum di bidang perizinan pertambangan dengan ditandai maraknya "Tambang Inkonvensional" di Pulau Bangka pada periode 2000 – 2009 ?
4. Bagaimana perubahan pengaturan tentang perizinan pertambangan berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang mengganti Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian secara umum untuk mengkaji aspek hukum dari konsep "kuasa pertambangan" dikaitkan dengan perizinan dalam urusan pertambangan, berdasarkan Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967, khususnya pertambangan timah di PT Timah, Bangka. Secara khusus, yang menjadi fokus penelitian adalah permasalahan perizinan yang timbul, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang "Pemerintahan Daerah".

Secara khusus, tujuan penelitian adalah untuk :

1. mendeskripsikan pengaturan tentang kewenangan pemberian perizinan perusahaan pertambangan di daerah otonom setelah berlakunya Undang-

- Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang "Pemerintahan Daerah" ;
2. mendeskripsikan dan menganalisis pengaturan perizinan pertambangan timah di pemerintah daerah otonom Kabupaten Bangka periode 2000 - 2009, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 3. menganalisis dan mengevaluasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penyimpangan-penyimpangan dengan ditandai berlakunya "Tambang Inkonvensional" yang marak terjadi di Pulau Bangka pada periode 2000 – 2009;
 4. mendeskripsikan dan menganalisis perubahan-perubahan pengaturan perizinan perusahaan pertambangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada kegiatan pengaturan dan pengurusan dalam urusan pertambangan. Pengaturan dan pengurusan pertambangan diwujudkan dalam berbagai kegiatan pemerintahan, baik yang bersifat pengaturan (*regeling*) dalam bentuk berbagai peraturan perundang-undangan, maupun yang bersifat penetapan (*beschikking*) dalam bentuk berbagai keputusan administrasi negara. Kegiatan pemerintahan tersebut dianalisis, apakah dalam mewujudkan berbagai kegiatan pertambangan baik yang bersifat *regeling* maupun *beschikking*, telah sinkron dengan berbagai peraturan perundang-undangan terkait lainnya, khususnya dengan peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Dalam kaitan dengan otonomi daerah, penelitian ini dibatasi pada ruang lingkup penyerahan kewenangan kepada Daerah dalam pengelolaan pertambangan khususnya tentang pemberian izin oleh Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, dijadikan dasar hukum dalam pembahasan sehubungan dengan KP yang diberikan kepada pengusaha pertambangan, khususnya pertambangan Timah di pulau Bangka.

Luasnya kajian yang menyangkut perizinan dalam urusan pertambangan dibatasi khususnya pada pertambangan timah di pulau Bangka. Sebelum dilakukan reformasi pemerintahan daerah, perusahaan pertambangan timah di bawah kendali Pemerintah. Hal ini didasarkan Pasal 3 jo Pasal 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan*, ditetapkan bahwa pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian a (strategis) dan b (vital) dilakukan oleh Menteri yang berarti adalah Pemerintah.²⁶ Namun setelah era reformasi yang ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan pemberian izin perusahaan pertambangan timah diserahkan kepada daerah otonom yang diberikan dalam bentuk “izin usaha pertambangan” dari Bupati atau Walikota setempat.

Kajian perizinan pertambangan ini tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan*, yang sampai saat disahkannya Undang-Undang Mineral dan Batubara pada akhir 2008 masih sah berlaku, walaupun paradigma yang dianut di dalamnya sudah tidak sesuai lagi dengan paradigma otonomi daerah yang baru berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Namun penelitian ini juga mengkaji berbagai aspek yang dapat membantu pemecahan berbagai permasalahan di bidang perusahaan pertambangan. Dari sisi yuridis normatif, maka kegiatan penelitian mengenai berbagai perizinan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan dilanjutkan dengan Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004, dapat diukur dengan berpatokan pada peraturan perundang - undangan yang berlaku apakah sesuai dengan peraturan yang melandasinya ataukah tidak. Penelitian ini melihat dan menganalisis keberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 di era reformasi pemerintahan daerah pada kurun waktu 2000 - 2009, serta melihat perubahan-perubahan sehubungan dengan pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

²⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980, tentang *Penggolongan Bahan Galian*, Pasal 1: Golongan bahan galian strategis adalah : minyak bumi, bitumen cair, lilin bumi, gas alam, bitumen padat, aspal, antrasit, batubara, uranium, radium, thorium, bahan galian radio aktif, nikel, kobalt dan timah

E. Signifikansi Penelitian

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengaturan di bidang perusahaan pertambangan, baik bagi pemerintah maupun daerah otonom. Hasil penelitian juga diharapkan dapat dijadikan acuan atau pedoman dalam pemberian berbagai perizinan perusahaan pertambangan oleh Pemerintah Daerah. Sebaliknya dari berbagai pemberian perizinan tersebut, dapat ditarik berbagai simpulan untuk pembentukan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan di masa yang akan datang, agar sesuai dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan perkembangan aspirasi masyarakat setempat serta taat pada asas hukum yang berlaku. Disamping itu, secara praktis juga dilihat perubahan - perubahan paradigma yang menimbulkan kecenderungan meningkatnya pertambangan tanpa izin (PETI), dimana hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan untuk perbaikan dan penataan perusahaan pertambangan di masa yang akan datang.

Hasil penelitian secara praktis juga diharapkan dapat memberikan arahan terhadap tindakan-tindakan Pemerintah dalam urusan pertambangan, baik pejabat di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, dalam memberikan perizinan di bidang pertambangan, khususnya sejak diterapkannya otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dengan berbagai bentuk perizinan yang diterbitkan pada kurun waktu berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dapat dilihat apakah perizinan tersebut masih dilaksanakan berdasarkan pada pengaturan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, ataukah tidak lagi mengacu pada undang-undang pertambangan tersebut. Dengan demikian penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam menyelesaikan berbagai permasalahan perizinan pertambangan pada umumnya dan khususnya yang terjadi pada pertambangan timah di Pulau Bangka.

Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan bagi pengembangan Hukum Administrasi Negara, khususnya Hukum Pertambangan dan Hukum Perizinan serta Hukum Pemerintahan Daerah. Dengan demikian penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penciptaan maupun penyempurnaan norma-norma, asas-asas dan teori-teori

Hukum Administrasi Negara, khususnya tentang Hukum Pertambangan dan Hukum Perizinan.

F. Kerangka Teori dan Konsep

Penelitian tentang perizinan dalam urusan pertambangan ini dibatasi dari perspektif Hukum Administrasi Negara. Cabang hukum ini dalam buku berbahasa asing disebut *droit administratif*, *verwaltungsrecht*, *administratiefrecht*, *berstuursrecht*,²⁷ *administrative law* atau *public administrative law*.²⁸ Menurut P.M. Gaudemet, hukum administrasi negara termasuk hukum publik intern. Dalam tulisannya dikatakan oleh P.M.Gaudemet bahwa :

*”droit administratif is the law of public administration. In this respect droit administratif is the part of internal public law concerning the organization of the administrative authorities and the relation of public administration with citizens”.*²⁹

Definisi hukum administrasi negara dari Gaudemet menunjukkan bahwa cabang hukum tersebut merupakan hukum yang mengatur *Public Administration* yang kerap kali disebut secara singkat dengan *Administration*. Hal ini tercermin pada definisi yang diberikan oleh Ivor Jennings sebagaimana dikutip oleh J.A.G. Griffith dan H.Street yaitu :

*”Administrative law is the law relating to the administration. It determines the organization, powers and duties of administrative authorities.”*³⁰

Dengan demikian, walaupun *droit administratif*, *administratiefrecht* dan *administrative law* dapat diterjemahkan dengan hukum administrasi, namun untuk

²⁷ Istilah *bestuursrecht* digunakan oleh J.H.A.Damen dalam bukunya *”Bestuursrecht, Rechtsbescherming tegen de Overheid Bestuursprocesrecht”*. Den Haag : Boom Juridische uitgevers, 2009, page 21.

²⁸ Untuk menegaskan bahwa hukum administrasi Negara adalah hukum mengenai administrasi negara (*public administration*), Roger Douglas menyebut cabang hukum ini *Public Administrative Law*, yang merupakan administrasi yang bersifat public bukan bukan administrasi yang bersifat non public. (Roger Douglas, *Administrative Law*. Annandale : The Federation Press. 2006, hasl.1).

²⁹ P.M.Gaudemet dalam buku A.V.Dicey, *The Law of the Constitution*, 8th edition. (London : Macmillan, 1982, hal.216.

³⁰ J.A.G Griffith dan H. Street , *Principles of Administrative Law*. (London : Sir Isaac Pitman & Sons,Ltd, 1957, hal.3.

tidak menimbulkan pertanyaan bagi pihak lain, dalam penelitian ini disebut Hukum Administrasi Negara. Oleh karena itu pula Roger Douglas mengusulkan pemakaian istilah *public administrative law*.³¹

Berbeda dari istilah yang dipakai oleh para sarjana Perancis, di kalangan para sarjana hukum Belanda muncul dua istilah yang digunakan untuk hukum administrasi negara, yaitu *bestuursrecht* dan *administratiefrecht*. Sejalan dengan penggunaan istilah tersebut, F.A.M. Stroink mengemukakan bahwa *bestuur* sama dengan *administratie* yang berarti organ atau fungsi penguasa di luar fungsi pembentukan undang-undang dan peradilan.³² Pendapat yang sama tentang administrasi negara dikemukakan oleh B.Guy Peters :³³

"In the main we shall be thinking of public administration as :

- 1. In functional terms, the process of rule application, that is to say, the process through which general social rules are converted into specific decisions for individual cases;*
- 2. The structure of government whose primary function is to perform the functions outlined in 1."*

Struktur pemerintahan yang fungsi utamanya menyelenggarakan atau menerapkan aturan (*rule application*) sebagaimana dikemukakan oleh Guy Peters, dalam kasus hukum positif Indonesia oleh Prayudi Atmosudirdjo disebut sebagai aparatur negara, yang dikepalai dan digerakkan oleh Pemerintah (Presiden). Fungsi *rule application* sebagaimana dikatakan Prayudi Atmosudirdjo sebagai aktivitas menyelenggarakan undang-undang secara konkrit, kasual dan individual.³⁴

Struktur pemerintahan tersebut pada masa kini terdiri atas Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Negara, berikut instansi

³¹ Roger Douglas, *Administrative Law*. (Annandale : The Federation Press. 2006), hal. 1.

³² Kuntjoro Purboproanto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Jakarta : BPHN – Bina Cipta, 1981

³³ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy : A Comparative Perspective* (New York : Longman Inc., 1978), hal . 2.

³⁴ Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan 10. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1995), hal 50.

vertikalnya dan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dalam rangka dekonsentrasi.³⁵ Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan kepada instansi vertikal dan/atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah. Disamping instansi vertikal dan Wakil Pemerintah, dalam struktur pemerintahan dimaksud terdapat pula provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom dalam rangka desentralisasi. Desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah.³⁶ Dengan demikian, desentralisasi mengandung dua pengertian. Pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah. Kedua, desentralisasi dapat pula berarti penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah.

Desentralisasi mengakibatkan pembagian wilayah nasional ke dalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan dalam wilayah-wilayah tersebut terdapat derajat otonomi tertentu. Masyarakat yang berada dalam wilayah tersebut akan menjalankan pemerintahan sendiri melalui lembaga politik dan birokrasi daerah yang terbentuk. Oleh karena itu menurut Hoessein, desentralisasi merupakan salah satu cara dari apa yang disebut oleh Arthur Maass sebagai "*areal division of powers*" untuk mendampingi *capital division of power*.³⁷

Hukum administrasi negara sebagai hukum yang mengatur administrasi negara beraspek ganda. Pertama, hukum yang mengatur organisasi, jabatan, fungsi, kepegawaian dan hubungan antar jabatan dalam administrasi negara. Hukum yang mengatur aspek tersebut oleh James Hart disebut *the law of internal administration*.³⁸ Kedua, hukum yang mengatur hubungan hukum antara

³⁵ Pendapat Maddick dalam Bhenyamin Hoessein, Dekonsentrasi merupakan "delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters". Dekonsentrasi menciptakan local state government atau "field administration". (Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola dan bentuk Pemerintahan Daerah : Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2009, hal.79).

³⁶ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Mode., Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah : Dari Orde Baru ke Era Reformasi*. Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2009, hal. 23.

³⁷ Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Tinjauan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi Program Pascasarjana, September 1993, hal.71.

administrasi negara dengan warga masyarakat yang disebut oleh James Hart sebagai *the law of external administration*. Hukum tersebut mengatur (a) kekuasaan dan kewajiban para pejabat yang berhubungan langsung dengan kepentingan masyarakat, (b) lingkup dan batas-batas kekuasaan tersebut, (c) sanksi yang dapat dikenakan bagi warga yang melawan hukum, dan (d) upaya hukum yang dapat ditempuh warga yang hak dan kepentingannya dilanggar oleh administrasi negara.

Sebagaimana pendapat B. Guy Peters, bahwa fungsi *rules application* dikatakan sebagai aktivitas menyelenggarakan undang-undang secara konkrit, kasual dan individual, dalam bentuk keputusan. Dibandingkan dengan keputusan yang dihasilkan oleh badan atau organ legislatif, maka keputusan yang dihasilkan oleh Administrasi Negara jauh lebih banyak.³⁹ Keputusan administrasi negara didefinisikan sebagai sebuah tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan, dilakukan oleh badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa.⁴⁰ Tindakan hukum pejabat administrasi negara tersebut, dapat diukur sampai seberapa jauh sifat umum dan konkritnya norma hukum dari suatu tindakan, yang dapat dikategorikan dalam empat kelompok, yaitu :⁴¹

- a. Bersifat umum – abstrak : yaitu dalam hal tindakan hukum itu berupa suatu keputusan tata usaha negara yang norma hukumnya bersifat mengatur. Apabila peraturan yang diputuskan itu dibuat oleh suatu badan atau pejabat tata usaha negara yang memiliki wewenang legislatif, maka kita dapati suatu undang-undang dalam arti materiil atau keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;

³⁸ James Hart, *An Introduction to Administrative Law with Selected Cases*. New York : Appleton – Century-Lorfts Inc., 1950, hal.11.

³⁹ *Measured by volume, more legislation is produced by the executive government than by the legislature. All the order, rules and regulations made by ministers, departments and other bodies owe their legal force to act Parliament.* (H.W.R.Wade and C.F.Forsyth, *Administrative Law*, seventh edition, Oxford : Calrendon Perss, 1994, hal. 859).

⁴⁰ Prins dan Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, cetakan ke enam. (Jakarta : PT Pradnya Paramitha, 1987), hal. 38.

⁴¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undnag tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, cetakan kedua. (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan , 1991), hal.83.

- b. Bersifat umum – konkrit : tindakan hukum publik semacam ini disebutnya sebagai norma konkret. Suatu norma konkret itu memberikan isi yang konkret serta dapat menyebabkan dapat diterapkannya secara praktis menurut tempat dan waktu dari norma suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat umum;
- c. Bersifat Individual – Abstrak seperti izin-izin berdasarkan undang-undang gangguan yang disertai dengan syarat yang abstrak dan berlaku secara permanen;
- d. Bersifat Individual – konkrit : seperti yang dikandung oleh keputusan tata usaha negara yang berupa penetapan tertulis, SK pemberhentian dan pengangkatan pegawai, SK pajak tambahan.

Dari kelompok keputusan administrasi negara tersebut, hanya keputusan administrasi negara yang bersifat individual, konkrit sajalah sebagai pelaksanaan wewenang pemerintahan yang menjadi pusat perhatian penelitian ini. Salah satu jenis keputusan adalah izin. Izin merupakan tindak administrasi negara dalam bidang hukum publik yang dilakukan Pemerintah secara sepihak dan khusus melaksanakan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan wewenang yang luar biasa.⁴² Tindak administrasi negara berupa izin tersebut di atas, diberikan karena adanya suatu larangan dari undang-undang terhadap suatu keadaan tertentu. Bilamana untuk dapat melakukan suatu hal ditentukan bahwa harus meminta izin terlebih dahulu , maka hal ini tidak perlu ditegaskan lagi dalam bentuk larangan, karena maksud melarang sudah tercapai dengan ditetapkannya secara demikian.⁴³

Dengan demikian pemberian izin oleh pejabat yang berwenang didahului oleh suatu permohonan. Pengertian tersebut sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Ten Berge sebagaimana disadur oleh Philipus Hadjon bahwa izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan.⁴⁴ Dengan pemberian izin, penguasa

⁴² Prins dan Kosim Adisapoetra, *Op.Cit.*, hal.42.

⁴³ Prins dan Kosim Adisapoetra, *Op.Cit.*, hal.71-73.

⁴⁴ Ten Berge dan MR.N.M. Spelt diterjemahkan oleh Philipus Hadjon, “Pengantar Hukum Perizinan”. Bahan Hukum Penataran Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1992, hal. 3.

memperkenankan pemohon untuk melakukan perbuatan tertentu yang sebenarnya dilarang. Hal tersebut merupakan suatu perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Di sisi lain Prayudi Atmosudirdjo mengatakan bahwa izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi dari suatu larangan oleh undang-undang.⁴⁵ Larangan tersebut menjadi tidak berlaku manakala kriteria yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan kepada pejabat administrasi negara yang bersangkutan terpenuhi. Izin yang merupakan penetapan yang digunakan oleh Pemerintah untuk menguasai berbagai keadaan, yakni dengan “melarang” tanpa izin tertulis untuk melakukan kegiatan apapun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh Pemerintah. Dengan perkataan lain melalui sistem perizinan tersebut pihak penguasa melakukan campur tangan kedalam kegiatan masyarakat tertentu.

Dilihat dari kepemilikan objek perizinan, Anthony I. Ogus menyatakan bahwa terdapat dua klasifikasi izin publik. Bentuk pertama, pemberian izin dari objek yang bersifat mempunyai kepentingan publik (*public interest*)⁴⁶ sehingga tidak ada hak kepemilikan oleh siapapun karena objek tersebut adalah merupakan *public goods* dimana harus dapat diakses dan dimanfaatkan oleh siapapun. Bentuk kedua, pemberian izin dari objek yang memang adalah milik publik (*public ownership*)⁴⁷ berarti terkandung makna hak milik seluruh rakyat atau hak milik bangsa. Jadi merupakan izin yang terkait dengan adanya hak bangsa, sehingga izin yang diberikan akan berdampak pada kewenangan yang besar dan berbagai hal terkait hak dan kewajiban bagi penerima izin. Oleh karena itu izin yang dibuat sehubungan dengan kategori public ownership, harus dibuatkan juga dalam suatu perjanjian yang memuat hak dan kewajiban penerima izin.

Peraturan yang menjadi dasar pembentukan atau penerbitan izin dilihat dari sumbernya ada dua kategori. Pertama Hukum Administrasi Negara Otonom, yaitu

⁴⁵ Prayudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, hal. 97.

⁴⁶ Anthony I. Ogus, *Regulations Legal Form and Economic Theory*. Portland, Oregon : Hart Publishing, 2004, halaman. 227.

⁴⁷ Anthony I. Ogus, *Ibid.*, halaman 271.

hukum operasional yang diciptakan oleh Pemerintah dan administrasi negara sendiri. Oleh sebab itu dapat diubah oleh Pemerintah atau administrasi negara setiap waktu diperlukan, dengan tidak melanggar asas kepastian hukum, asas keadilan dan asas kepentingan umum. Sumber Hukum Administrasi Negara Otonom adalah undang-undang, yurisprudensi dan teori. Kedua, Hukum Administrasi Negara Heteronom yaitu hukum yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara dan tidak boleh dilawan, dilanggar atau diubah oleh administrasi negara. Sumber dari Hukum Administrasi Negara Heteronom adalah UUD, Tap MPR dan Undang-Undang.⁴⁸

Menurut Peter Leyland dan Terry Woods, Hukum Administrasi Negara memiliki lima fungsi. Pertama, fungsi pengendalian (*control function*), agar administrasi negara tidak melakukan penyalahgunaan kekuasaan dan pelampauan batas kekuasaan. Kedua, fungsi perintah (*command function*), agar semua perbuatan dan keputusan administrasi negara tetap berdasarkan hukum sesuai dengan asas legalitas. Ketiga, fungsi memfasilitasi penyelenggaraan administrasi yang baik, misalnya menjamin kejujuran (*fairness*). Keempat, fungsi menyediakan akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Kelima, fungsi menyediakan upaya hukum bagi warga yang dilanggar hak dan kepentingannya oleh pihak administrasi negara.⁴⁹

Hukum yang berlaku, khususnya Hukum Administrasi Negara merupakan *legal matrix*⁵⁰ baik bagi pemerintah pusat maupun bagi pemerintah daerah. Pada dasarnya *legal matrix* memberikan dasar pembenaran terhadap tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pejabat administrasi Negara. Sebagaimana ditetapkan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum.⁵¹ Ditinjau dari perspektif Hukum

⁴⁸ Prayudi Atmosudridjo, *Op.Cit.*, hal.56.

⁴⁹ Peter Leyland, *Text Book on Administrative Law*, third edition. (London : Blackstone Press Limited, 1999), hal.2.

⁵⁰ Safri Nugraha,dkk., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Badan penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hal. 61.

⁵¹ Ciri Negara hukum klasik : (a) corak Negara adalah Negara liberal yang mempertahankan dan melindungi ketertiban social dan ekonomi berdasarkan azas “laiszes fair laissez passer”, yaitu azas kebebasan dari semua warga Negara dan dalam persaingan diantara mereka, (b) adanya suatu

Administrasi Negara, berarti semua perbuatan dan tindakan dalam administrasi negara berdasarkan hukum. Hukum digunakan sebagai landasan (dasar) dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Negara tidak maha kuasa, tetapi dibatasi oleh hukum. Begitu juga penggunaan hak asasi oleh orang seorang atau masyarakat dibatasi oleh hukum.

Dalam perspektif yang lebih luas, Winter mengemukakan fungsi hukum yang mendasar sebagaimana dikutip oleh Nicole Niessen ada dua yaitu hukum sebagai suatu pelindung dan hukum sebagai suatu sarana.⁵² Fungsi pertama mengenai kedudukan hukum dari badan-badan dalam suatu negara dan fungsi kedua bertalian dengan realisasi tujuan-tujuan kebijakan khusus.

Berhubungan dengan kedua pengertian tersebut, De Haan menekankan fungsi dasar ketiga dari hukum, yaitu hukum sebagai suatu pengabsah dari tindakan pemerintah. Hal ini berarti bahwa hukum harus berisi norma-norma substansi yang menunjukkan kompetensi satuan pemerintahan untuk bertindak bagi tujuan-tujuan tertentu. Norma-norma substansi memberikan perlindungan dari diskresi yang berlebihan pada pihak administrasi negara

Menurut Moore sebagaimana dikutip oleh Nicole Niessen baik di negara maju maupun di negara berkembang, bukanlah tidak lazim masyarakatlah yang mengatur hukum daripada hukum yang mengatur masyarakat. Bertalian dengan hal tersebut menurut Fred W Riggs sebagaimana dikutip oleh Nicole Niessen, perilaku masyarakat termasuk para birokrat kerap senjang dari hukum.⁵³ Kesenjangan

:*Staatsonhouding*” sepenuhnya, artinya pemisahan antara Negara dan masyarakat. Negara dilarang keras ikut campur dalam lapangan ekonomi dan lapangan kehidupan lainnya, (c) tugas Negara adalah sebagai penjaga malam, karena hanya menjaga keamanan dalam arti sempit, yaitu keamanan senjata, (d) ditinjau dari segi politik suatu Negara jaga malam adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi dari *the ruling class*. Sedangkan ciri Negara hukum modern adalah : (a) corak negara adalah welfare state, yaitu suatu Negara yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, (b) *Staatsonhouding* telah diganti dengan *Staatsbemoeyenis*, artinya Negara ikut campur dalam semua lapangan kehidupan masyarakat, (c) ekonomi liberal diganti dengan system ekonomi yang lebih dipimpin oleh Pemerintah Pusat, (d) tugas dari suatu welfare state adalah *bestuurszorg*, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum. (Bachsar Mustafa : *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung : Penerbit Alumni, 1979, hal 21-22).

⁵² Nicole Niessen, *Municipal Government in Indonesia (Policy, Law and Practice of Decentralization and Urban Spatial Planning)*, Netherlands : Research School CNWS, 1999, P.14.

⁵³ Nicole Niessen, *Ibid.*, hal.13.

tersebut merupakan gejala yang disebut *formalism* sebagai lawan dari efektivitas hukum.

G. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan *kajian hukum normatif*.⁵⁴ Dengan penelitian hukum normatif menganalisis norma - norma hukum yang berlaku di sektor pertambangan di era reformasi, antara lain Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang *Mineral dan Batubara*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 jo Peraturan Pemerintrah Nomor 75 Tahun 2001 tentang *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Pertambangan*, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dan peraturan daerah – peraturan daerah di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung tentang *Pengelolaan Pertambangan*. Peraturan perundang-undangan tersebut digunakan untuk memecahkan dan menganalisis suatu permasalahan perizinan yang diangkat dalam bidang pengelolaan pertambangan pada umumnya serta pertambangan timah di Bangka khususnya. Sebagaimana diketahui bahwa di era reformasi pemerintahan daerah, dengan berlakunya Undang - undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi perubahan paradigma yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya adalah penyelenggaraan urusan pertambangan.

Dari norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan tersebut dilihat bagaimana implementasi perizinan, khususnya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah* sebagaimana telah diganti dengan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini disebabkan paradigma pelaksanaan pemerintahan telah mengalami perubahan yang sangat

⁵⁴ Kajian hukum normative memiliki ciri yang khusus dan khas, yang membedakannya dengan disiplin kajian lain, yaitu tidak tunduk pada prinsip hubungan *causality* yang berlaku bagi *The Law of Nature*, tapi terikat pada hubungan *imputation*. (Lihat Hans Kelsen, *The Pure Theory of Law*, L.Q.R Vols.50-51, p.1934-1935, Lihat juga Disertasi Agusbrotosusilo, “Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional : *Study tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri melalui UU Anti Dumping dan Safe Guard*, FHUI 2006, hal.12).

mendasar, sehingga kewenangan pemberian perizinan pertambangan juga ikut mengalami perubahan.

Dipilihnya tambang timah sebagai objek penelitian, karena Indonesia adalah penghasil timah nomor dua di dunia dan jenis timah yang terdapat di Indonesia adalah timah dengan kualitas terbaik di dunia. Dipilihnya daerah penelitian di kepulauan Bangka adalah karena kepulauan Bangka sebagai penghasil timah terbesar di Indonesia. Boleh dikatakan bahwa hampir seluruh area di kepulauan Bangka Belitung baik daratan maupun perairannya mengandung timah, sehingga sangat potensial untuk ditambang.

Dalam penelitian normatif data utama yang digunakan berupa *data sekunder*⁵⁵ yaitu data yang diperoleh dari “*document study*”⁵⁶, yang dapat berupa bahan-bahan tertulis yang dibutuhkan yang berisi informasi yang dipelajari, dapat merupakan dokumen primer dan dokumen sekunder. Data lainnya yang diperoleh di lapangan, berupa jenis perizinan yang ada di daerah otonom, yang akan diteliti melalui beberapa narasumber di Pulau Bangka, antara lain : kepala dinas pertambangan baik Provinsi maupun Kabupaten serta manajemen PT Timah. Data

⁵⁵ Data sekunder terdiri atas : (1) **bahan hukum primer** : bahan hukum yang isinya mempunyai kekuatan mengikat dalam masyarakat , berbagai peraturan perundang-undangan yaitu berbagai peraturan perundang-undangan atau hukum positif yang berlaku di bidang pertambangan pada umumnya, dan timah di Bangka pada khususnya. Contohnya : Peraturan dasar batang tubuh UUD 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden , Peraturan Daerah. Kemudian juga termasuk bahan hukum yang tidak dikodifikasi, berupa : Hukum adat yurisprudensi, traktat dan bahan hukum dari jaman penjajahan Belanda yang hingga kini masih berlaku (2) **bahan hukum sekunder** : bahan hukum yang isinya menjelaskan mengenai bahan hukum primer, berupa : buku-buku, surat kabar, majalah, artikel, rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, (3) **bahan hukum tertier** : bahan hukum yang memberikan penjelasan pada bahan hukum primer dan sekunder. Berupa : abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, kamus hukum, ensiklopedi hukum, indeks malajah hukum. (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*), hal.13.

⁵⁶ *These document vary greatly. Some are Primary documents, or eyewitness accounts written by people who experienced the particular event or behaviour. Others are Secondary documents by people who were not present on the scene but who received the information necessary to compile the document by interviewing eyewitness or by reading primary documents. Although there may be some gray areas in the primary – secondary distinction, the difference between the two is generally clear. In addition to the primary – secondary distinction, documents vary widely in term of degree of structure and purpose for which they were originally written. Document are occasionally solicited. However , solicitation of documents specifically for research purposes is relatively rare, perhaps because if the subject is present it is deemed preferable to conduct a survey, experiment or observational study* (Kenneth D. Bailey, *Methods of Social Research*. NewYork : Macmillan Publishing Co.,Ins., 1982), P.302.

sekunder tersebut diperoleh dari hasil wawancara dengan para narasumber tersebut sebagai informan.

Pengumpulan data juga dilakukan dengan wawancara kepada beberapa narasumber dari Pemerintah, untuk melengkapi data sekunder yang dibutuhkan. Narasumber yang dipilih antara lain : pakar bidang hukum pertambangan, pakar bidang hukum administrasi negara, Direktur Jenderal Mineral dan Panas Bumi dan juga pihak-pihak terkait lainnya sehubungan dengan perizinan di bidang pertambangan yang dapat memberikan keterangan terhadap masalah yang diteliti. Wawancara dilakukan dengan menggunakan instrumen berupa pedoman wawancara (*interview guide*).

Analisis data dilakukan secara *kualitatif*,⁵⁷ sehingga dapat memberikan gambaran yang menyeluruh (*holistik*) mengenai fakta-fakta dan permasalahan yang terkait dengan objek penelitian, agar dapat diperoleh simpulan mengenai permasalahan yang diteliti. Pendekatan kualitatif sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif*, yaitu apa yang dinyatakan oleh informan tertulis atau lisan dan perilaku nyata. Dengan demikian metode kualitatif, bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti serta menemukan keakuratan data melalui verifikasi.⁵⁸ Penelitian ini dimaksud untuk memahami peranan dari suatu konsep hukum mengenai perizinan di bidang pertambangan, khususnya di era reformasi.

Namun penelitian ini juga menghadapi berbagai keterbatasan. Dengan hanya melakukan penelitian kualitatif, berarti data yang diteliti terbatas hanya pada data sekunder, tidak menyentuh pada data primer. Tentunya penelitian akan lebih sempurna bila dilakukan juga dengan penelitian kuantitatif. Demikian juga

⁵⁷ Menurut Valerine J. L Kierkhoff, dikatakan bahwa penelitian kualitatif mempunyai ciri sebagai berikut : (a) bersifat deskriptif dan eksplanatoris; (b) analisis dapat dilakukan secara deduktif maupun induktif; (c) tidak mengandalkan pengukuran, variable dapat muncul kemudian, dan penentuan sampel tidak ketat; (d) data dikumpulkan menggunakan pengamatan dan wawancara; (e) kesimpulan sulit untuk digeneralisasi. (Vallerine JL.Kierkhoff, *Penelitian Kualitatif*, Bahan Pelatihan Penelitian, FHUI, 1998).

⁵⁸ Agus Brotosusilo, Materi Kuliah Filsafat Hukum, Program Pascasarjana FHUI, *Paradigma Kajian Empiris dan Normatif*, 2004.

keterbatasan data dari narasumber yang tidak lengkap sesuai yang direncanakan. Hal tersebut disebabkan berbagai hal yang antara lain menyangkut kesibukan para narasumber, misalnya yang semula sudah dijadualkan untuk bertemu namun pada saatnya tidak berada di tempat.

H. Asumsi

Untuk memberikan arah yang baik dalam penelitian disertasi ini, maka disusun beberapa asumsi.

- a. Bergulirnya era reformasi pemerintah daerah yang ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang “Pemerintahan Daerah” sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, membawa dampak perubahan yang sangat mendasar dalam bentuk perizinan perusahaan di bidang pertambangan di Indonesia. Seiring dengan perubahan tersebut, banyak terjadi permasalahan di lapangan sehubungan dengan pelaksanaan perusahaan di bidang pertambangan, karena terjadi ketidak pastian hukum dalam penerapan berbagai peraturan perundang - undangan dan persepsi yang berbeda dengan kewenangan pemberian perizinan, serta terjadi ketidak harmonisan antar berbagai sektor terkait. Untuk mengantisipasi perubahan di bidang pemerintahan tersebut, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 tentang “Penyerahan Kewenangan Pertambangan kepada Pemerintah Daerah”, yang pada dasarnya tidak sinkron dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.
- b. Terjadinya penafsiran yang berbeda tentang konsepsi penyelenggaraan otonomi daerah dan konsep perizinan perusahaan pertambangan di Indonesia. Dengan demikian, banyak terjadi pertambangan tanpa izin yang terjadi di Pulau Bangka yang berawal dari tambang inkonvensional, sehingga sangat merugikan rakyat Indonesia sebagai pemilik bahan galian tambang di bumi Indonesia.
- c. Belum adanya kepastian hukum dalam pemberian KP PT Timah dalam perusahaan pertambangan timah di Bangka, sehingga seolah-olah terjadi dualisme kewenangan penerbitan KP bagi PT Timah, antara Pemerintah Pusat (Kementerian ESDM) dan Pemerintah Daerah Bangka baik Provinsi maupun Kabupaten.

I. Sistematika Penulisan

Disertasi ini terdiri atas enam bab. Masing-masing bab membahas materi yang saling terkait satu sama lainnya agar terjadi kesinambungan pemikiran mulai dari bab I hingga Bab VI yang menggambarkan pelaksanaan pengusahaan pertambangan khususnya yang menyangkut “Kuasa Pertambangan” di era otonomi daerah yang terdapat di PT Timah , Pulau Bangka.

Bab I berisi uraian tentang latar permasalahan penelitian dengan dipilihnya judul “Kuasa Pertambangan” sebagai bentuk perizinan di bidang pertambangan timah di era otonomi daerah, Studi Kasus Pada PT Timah di Kabupaten Bangka . Juga dikemukakan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Selanjutnya dikemukakan tentang kerangka teori dan konsep, ruang lingkup penelitian dan signifikansi penelitian serta asumsi penelitian. Pada akhir bab I akhir disajikan sistematika penulisan disertasi.

Dalam bab II dibahas tentang teori-teori yang mendukung analisis dari permasalahan penelitian. Teori tersebut tentang Administrasi Negara, Keputusan Administrasi Negara, Izin, Administrasi Negara Sub Nasional, Sumber Kewenangan, Administrasi Negara dan teori tentang Penguasaan Sumber Daya Alam sebagai landasan pemberian perizinan. Dengan demikian dalam bab II ini akan dibahas tentang administrasi negara secara umum dan fungsi dari administrasi negara dalam konsep Hukum Administrasi Negara, yang pada dasarnya adalah untuk melaksanakan tugas -tugas pemerintahan sehari - hari. Dalam bab II ini juga dikemukakan perkembangan Administrasi Negara sebagai aparatur pelaksana terkait dengan bentuk – bentuk keputusan publik serta perizinan dalam berbagai aspek hukumnya. Selanjutnya dipaparkan berbagai teori perizinan, yang menjadi landasan dasar pembahasan serta konsep negara kesejahteraan dalam kaitannya dengan kewenangan memberikan perizinan. Juga dibahas tentang Konsep Penguasaan oleh Negara terhadap bahan galian tambang di Indonesia.

Pada bab III dibahas tentang perizinan pertambangan dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia. Dalam bab ini dikemukakan bagaimana pengusahaan pertambangan dalam lintasan sejarah, dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 dan pengusahaan pertambangan dalam Undang-undang Nomor 4

Tahun 2009. Selain itu juga dikemukakan perusahaan pertambangan di Pulau Bangka dalam berbagai Peraturan Daerah serta berbagai permasalahan yang terjadi di Pulau Bangka. Juga disajikan dalam bab III tentang perusahaan pertambangan di India berdasarkan Undang-Undang Pertambangan India Tahun 1957.

Pada bab IV dilakukan analisis tentang permasalahan dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Analisis dibagi dalam dua kelompok. Pertama, analisis tentang konsep perizinan yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yaitu Izin Usaha Pertambangan dengan membandingkan berdasarkan konsep perizinan di Belanda yang disebut dengan konsesi. Kedua, dengan membandingkannya berdasarkan konsep perizinan dalam undang-undang pertambangan India yang disebut dengan *mining lease*. Selain itu juga akan dianalisis bagaimana penyesuaian pasal 169 tentang aturan peralihan.

Pada bab V dilakukan analisis penyelenggaraan perizinan pertambangan yang di dasarkan pada permasalahan penelitian dengan menggunakan pisau analisis berdasarkan teori-teori yang dikemukakan pada bab II. Hal-hal yang dianalisis dalam bab V menyangkut ketidaksinkronan pengaturan pertambangan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ketidaksinkronan dalam peraturan perundang-undangan pertambangan secara nasional dan peraturan perundang-undangan di Pulau Bangka.

Terakhir adalah Bab VI penutup yang berisi *simpulan* untuk menjawab pertanyaan dan tujuan penelitian. Serta juga berisi saran yuridis, yang dapat dijadikan masukan dalam memberikan sumbang saran terhadap berbagai masalah yang timbul dalam implementasi perusahaan pertambangan, khususnya di era otonomi daerah.

BAB II

ADMINISTRASI NEGARA, KEPUTUSAN ADMINISTRASI NEGARA DAN IZIN

Dari berbagai permasalahan terkait perizinan yang terjadi dalam penyelenggaraan pertambangan, maka perlu disajikan teori-teori untuk menganalisis hal tersebut. Teori-teori tersebut menjadi landasan dasar pembahasan tentang konsep negara kesejahteraan dan konsep penguasaan negara sehubungan dengan pengelolaan pertambangan yang digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

A. ADMINISTRASI NEGARA

Dalam bentuk perwujudan sosialnya, negara adalah organisasi yang memiliki berbagai kekuasaan.⁵⁹ Dalam setiap negara yang menjalankan berbagai kekuasaan tersebut terdapat administrasi negara, yang keberadaannya tidak dapat dielakkan oleh masyarakat. Setiap warga masyarakat tidak dapat menghindari dan mengelak dari kewenangan administrasi negara tersebut.⁶⁰

Dilihat dari perspektif sejarah kenegaraan dan hukum, kewenangan dan peran administrasi negara kian hari kian membesar. Menurut Carol Harlow dan Richard Rowling, peranan tersebut bertalian dengan teori Hukum Administrasi Negara. Peranan administrasi negara dalam konteks teori hukum administrasi negara yang disebut *Redlight Theory*, memberikan kewenangan dan peran administrasi negara terbatas pada penegakan hukum dan ketertiban masyarakat. Hukum administrasi negara mencegah terjadinya pelanggaran oleh administrasi negara terhadap hak asasi

⁵⁹ J.H.A. Logemann, *Over de theorie van een stellig staatsrecht*. Amsterdam : Mahabarata, 1955, hal.84.

⁶⁰ Gerald E. Caiden, *The Dynamics of Public Administrations in Theory and Practice*. Newyork : Holt, Reinhart and Winston, Inc., 1971, hal.6.

manusia. Pada abad 19 di Eropa, teori Negara yang melatari *Redlight Theory* adalah *Laissez Faire State* dengan semboyan *the best government is the least government*, yang memberikan kewenangan dan peran kepada administrasi negara sekecil mungkin, sehingga struktur administrasi negara sangat kecil.⁶¹

Dengan dianutnya *welfare state* di berbagai negara, menyebabkan semakin besarnya kewenangan dan peran administrasi negara. Hukum Administrasi Negara memfasilitasi makin besarnya peranan administrasi negara tersebut. Administrasi negara berperan bukan hanya penegakan hukum dan ketertiban, tetapi juga di dalam sektor sosial dan ekonomi masyarakat. Besarnya peranan administrasi Negara tersebut difasilitasi oleh teori Hukum Administrasi Negara yang dianut, yakni *Greenlight Theory*⁶² yang memberikan kewenangan dan peran kepada administrasi negara yang sangat besar dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat. Konsekuensinya, terbentuklah struktur administrasi negara masa kini yang sangat besar dan hirarkhis.

Dibandingkan dengan institusi (organisasi) lain dalam masyarakat, menurut Gerald Caiden, administrasi negara memiliki kekhususan.⁶³ Pertama, administrasi negara tidak dapat dihindari atau dielakkan. Kedua, administrasi negara memiliki *legal monopoly of coercive power*. Ketiga, aktivitas-aktivitas kemasyarakatannya memiliki prioritas. Keempat, administrasi negara menyediakan layanan bagi setiap warga masyarakat. Kelima, administrasi negara secara langsung bertanggung jawab kepada pimpinan politiknya, karena manajemen puncaknya adalah lembaga politik.

Untuk lebih memahami administrasi negara, Caiden menyarankan digunakan empat pendekatan. Pertama, *the identification communal activities subject to political direction*. Kedua, *the identification of public institutions, grounded in public law, financed by public finance, and staffed by carrier public servants*.

⁶¹ Carol Harlow and Richrad Rowlings, *Law and Administration*. London : Butterwoths, 1997, hal.29.

⁶² Carol Harlow and Richard Rowling, *Ibid.*, hal. 67.

⁶³ Gerald Caiden., *Op.Cit.*, hal. 6- 8.

Ketiga, *outward – looking attitude*. Keempat, *the unique feature of the processes employed in activating public policy*.

Dilihat dari perspektif organisasi, organisasi administrasi negara didasarkan atas empat alternatif dasar. Pertama, tujuan yang dicapai, misalnya kementerian pertahanan, pendidikan dan kesehatan. Kedua, kelompok yang dilayani, misalnya unit organisasi yang melayani orang jompo. Ketiga, proses yang dijalankan, misalnya perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, evaluasi dan pengawasan. Dan keempat, wilayah geografis yang terliput, misalnya provinsi, kabupaten, kota dan desa.

Pengertian administrasi negara sebagaimana dikemukakan oleh Guy Peters, dalam pengertian Administrasi Negara menurut pendapat Prayudi Atmosudirdjo, mempunyai arti sebagai aparatur negara yang dikepalai dan digerakan oleh pemerintah, yang dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Presiden sebagai kepala pemerintahan. Tugas dari Presiden adalah untuk menyelenggarakan kebijakan – kebijakan dan kehendak - kehendak pemerintah. Arti yang kedua administrasi negara sebagai fungsi atau aktivitas yang menyelenggarakan undang - undang atau melaksanakan ketentuan undang-undang secara konkret, kasual dan individual. Sebagai aktivitas, administrasi negara adalah kegiatan daripada aparatur negara. Arti yang ketiga, administrasi negara adalah sebagai suatu proses tata kerja penyelenggaraan atau sebagai suatu proses teknis. Dalam rangka pengertian administrasi sebagai suatu proses teknis ini terdapat tata usaha. Tata usaha adalah suatu sistem informasi dan merupakan esensi daripada pekerjaan kantor. Termasuk di dalamnya pengertian pencatatan, penyimpanan secara sistematis serta pertanggungjawaban dari surat-surat, dokumen-dokumen, uang-uang, bahan - bahan dan alat - alat perlengkapan yang digunakan sehari-hari. Tata usaha merupakan bagian dan aspek yang vital daripada administrasi.⁶⁴

Mengacu pada pendapat Prayudi Atmosudirdjo tersebut di atas, administrasi negara dilihat dari dimensi institusional merupakan aparatur negara yang dikepalai dan digerakan oleh Presiden guna menyelenggarakan tugas-tugas

⁶⁴ Prayudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, hal.50.

pemerintah dan pelayanan publik. Penyelenggaraan tugas tersebut diwujudkan dalam berbagai tindak administrasi negara atau perbuatan administrasi negara, yang terdiri atas perbuatan administrasi negara yang bersifat yuridis (hukum) dan perbuatan administrasi negara yang bersifat non yuridis (faktual). Perbuatan administrasi negara yang bersifat yuridis dapat dilakukan dalam bidang hukum privat dan/atau hukum publik. Dalam kaitan dengan penyelenggaraan tugas pemerintah dan pelayanan publik, maka yang menjadi objek penelitian ini adalah perbuatan administrasi negara dalam bidang hukum publik, yang dapat berbentuk pengaturan (*regeling*) dan penetapan (*beschikking*).

Izin termasuk dalam kategori penetapan (*beschikking*) atau yang sering disebut sebagai keputusan. Prayudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa, keputusan merupakan perbuatan yang bersifat hukum administrasi negara (*Rechtshandelingen*), yang dapat berbentuk empat, yakni :⁶⁵ (a) Penetapan (*beschikking*), (b) Rencana (*plan*),⁶⁶ (c) Norma Jabaran (*concrete nomgeving*)⁶⁷, (d) Legislasi Semu (*Pseudo-Wetgeving*).⁶⁸ Keempat macam kegiatan administrasi negara tersebut dalam kehidupan sehari-hari dikenal dengan sebutan “Keputusan Pemerintah”.

Tindak administrasi negara yang dilaksanakan oleh organ administrasi negara berfungsi untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat, yang berarti dalam rangka mewujudkan *welfare state*. Corak Negara Republik Indonesia adalah *welfare state* yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, dimana dapat dilihat dalam

⁶⁵ Prayudi Atmosudridjo, *Hukum Administrasi Indonesia*, cet. 10 . (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994), hal.87

⁶⁶ Rencana adalah salah satu bentuk dari perbuatan hukum administrasi Negara yang menciptakan hubungan hukum (yang mengikat) antara penguasa dan warga masyarakat. Dari segi Hukum Administrasi Negara, rencana adalah seperangkat tindakan-tindakan yang terpadu, dengan tujuan agar tercipta suatu keadaan yang tertib bilamana tindakan-tindakan tersebut telah selesai direalisasikan. Perangkat tindakan tersebut dituangkan ke dalam suatu keputusan administrasi Negara yang bersifat perbuatan hukum. (Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994, hal. 99).

⁶⁷ Norma Jabaran adalah suatu perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) daripada penguasa administrasi Negara untuk membuat agar suatu ketentuan undang-undang mempunyai isi yang konkret dan praktis dan dapat diterapkan menurut keadaan waktu dan tempat. (*Ibid.*, hal.101).

⁶⁸ Legislasi semu adalah penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi Negara yang berwenang yang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan policy untuk menjalankan suatu ketentuan undang-undang, akan tetapi dipublikasi secara luas. (*Ibid.*, hal.103).

Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan. Corak yang demikian semakin nampak dalam negara hukum yang modern saat ini, dimana tugas pemerintah semakin kompleks. Kecenderungan negara hukum saat ini sudah mengarah kepada suatu *welfare state*, yaitu suatu negara dalam *bestuurszorg* nya juga melaksanakan tugas-tugas kesejahteraan umum dengan mengarah pada tujuan negara (*Staatsdoel*).⁶⁹ Lemaire juga mengatakan bahwa tugas pemerintah adalah menyelenggarakan *bestuurszorg*, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah. Untuk itu dalam rangka menyelenggarakan *bestuurszorg*, kepada badan-badan pemerintah diberikan wewenang istimewa yang tidak diberikan kepada swasta.⁷⁰

Negara Republik Indonesia adalah suatu negara hukum yang tergolong “*Welfare State*”. Sebagai negara hukum maka tindakan alat-alat negaranya terikat kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang melegalisasi kekuasaan pejabat-pejabat publik untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan di Daerah. Dalam hal ini maka pengertian administrasi negara termasuk apa yang disebut sebagai *bestuurszorg* atau *public service* yang berarti penyelenggaraan kepentingan umum, sehingga fungsi administrasi negara adalah sebagai penyelenggara kepentingan umum dengan suatu tatacara tertentu.⁷¹

Maurice Duverger mengatakan bahwa, tugas organ administrasi negara dalam negara kesejahteraan sekarang tidak hanya melaksanakan undang - undang, akan tetapi lebih luas lagi yaitu menyelenggarakan kepentingan umum. Hal ini memaksa organ administrasi negara untuk turut serta secara aktif dalam pergaulan sosial, sehingga kesejahteraan sosial bagi semua orang dapat tercipta. Dengan demikian *pemerintahan welfare state* diberi lapangan pekerjaan yang sangat luas, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum seperti kesehatan rakyat, pengajaran, perumahan, pembagian tanah dan sebagainya. Hampir seluruh aktivitas dalam negara dijamah oleh administrasi negara, yang pada akhirnya menimbulkan

⁶⁹ J. Wayong dan Achmad Ichsan, *Fungsi Administrasi Negara*, cetakan keempat, (Jakarta : Penerbit Djambatan, 1983), hal.5.

⁷⁰ Bachsan Mustafa, *Op.Cit.*, hal. 35.

⁷¹ J. Wayong dan Achmad Ichsan, *Op.Cit.*, hal.6.

birokratisasi. Negara *welfare state*⁷² modern pada saat ini tetap membutuhkan negara dalam fungsi regulasinya untuk mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan kegiatan pemerintahan, namun dampak yang kemudian muncul adalah *over regulated*.

Menurut Irving Swerdlow sebagaimana dikutip Bintoro Tjokroamidjoyo, administrasi negara pada negara kesejahteraan saat ini ditandai dengan banyaknya campur tangan penguasa ke dalam kehidupan masyarakat, yang dapat dilakukan melalui lima macam cara, yaitu:⁷³

- a. Operasi Langsung (*Operations*) :
pada pokoknya pemerintah menjalankan sendiri kegiatan – kegiatan tertentu;
- b. Pengendalian Langsung (*Direct Control*) :
dilakukan oleh badan- badan pemerintah yang berwenang dengan memberikan berbagai perizinan, alokasi, tarif dan sebagainya;
- c. Pengendalian Tak Langsung (*Indirect Control*) :
dilakukan dengan cara memberikan pengaturan dan syarat-syarat yang dibuat oleh badan pemerintah yang berwenang;
- d. Pemengaruhan Langsung (*Direct Influence*) :

⁷² Welfarestate berdasarkan corak rejimnya dapat digolongkan dalam tiga golongan, yaitu : (a) Negara kesejahteraan dengan rejim Liberal atau disebut juga *Anglo Saxon Welfare State*, antara lain Amerika Serikat, Inggris, Selanmdia Baru, Australia. Negara kesejahteraan dalam golongan ini ditandai oleh ciri antara lain : menonjolnya dukungan terhadap gagasan pasar bebas, minimalisasi peran negara, penyerahan masalah kesejahteraan warga negaranya kepada mekanisme pasar, (b) Negara kesejahteraan dengan rejim sosial-demokratik, sering disebut sebagai *Scandinavian Welfare State*, antara lain Swedia, Norwegia, Denmark. Negara kesejahteraan dalam golongan ini ditandai dengan ciri : program kesejahteraannya bersifat menyeluruh, bahkan negara kesejahteraan scandinavia menolak campur tangan pasar (dengan pengecualian Denmark), dan (c) Negara kesejahteraan dengan rejim konservatif atau sering disebut *Consevative Welfare State*, yang menunjuk pada negara-negara kesejahteraan di Eropa Daratan (Jerman, Austria, Perancis, Italia, Belanda dan Spanyol). Yang menjadi ciri negara kesejahteraan dalam golongan ini adalah : adanya percampuran segmentasi status dan peran gereja serta keluarga dalam memajukan kesejahteraan, juga tidak terlalu tertarik pada efisiensi pasar. Adanya corak etatisme dan korporatisme tercermin khususnya dalam pemberian hak-hak sosial yang lebih didasarkan atas kelas dan kedudukan daripada kewarganegaraan. (Gosta Esping Andersen, *The Three World of Welfare Capitalism*, (Cambridge : Polity Press, 1990). P.26-27.

⁷³ Bintoro Tjokroamidjoyo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*. (Jakarta : LP3ES, 1974), hal. 19.

dilakukan dengan cara persuasi dan nasehat kepada masyarakat agar turut serta secara aktif dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas penyelenggaraan kesejahteraan;

e. Pemengaruhan Tak Langsung (*Indirect Influence*) :

adalah bentuk campur tangan yang paling ringan, misalnya hanya dengan memberikan informasi, menjelaskan kebijakan pemerintah. Juga dapat melalui penyuluhan dan pembinaan untuk bisa lebih menerima hal – hal yang bersifat baru.

Izin termasuk dalam kategori pengendalian langsung yang berarti di dalam menjalan pengusahaan pertambangan, pemerintah mengendalikan dan mengarahkan agar pelaksanaannya sesuai dengan tujuan sebagaimana diatur dalam UUD 1945, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian izin merupakan salah satu sarana untuk mencapai kemakmuran dan tergolong keputusan administrasi negara.

B. KEPUTUSAN ADMINISTRASI NEGARA

Keputusan administrasi negara dapat dibentuk dalam posisi selaku pejabat pemerintah dan dapat juga selaku pejabat administrasi negara. Selaku pejabat pemerintah, keputusan administrasi negara tidak dirasakan efeknya oleh warga masyarakat secara langsung, karena keputusan pejabat pemerintah (*regeringsbesluit*) bersifat umum, abstrak dan impersonal. Keputusan administrasi negara selaku pejabat administrasi negara mempunyai efek langsung karena keputusan administrasi negara (*administrative beschikking*) bersifat individual, kasual dan konkrit.⁷⁴

Keputusan merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh administrasi negara dalam bidang pemerintahan dan dikeluarkan oleh organ administrasi negara berdasarkan wewenang yang luar biasa.⁷⁵ Terhadap keputusan yang termasuk kategori izin diberikan berdasarkan permintaan atau permohonan secara tertulis

⁷⁴ Prayudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, hal. 88.

⁷⁵ Prins, *Op.Cit.*, Hal.37.

terlebih dahulu, baik dari instansi atau orang perorangan. Keputusan administrasi negara dalam proses penerbitannya terikat pada tiga asas hukum, yaitu :⁷⁶

- a. Asas yuridikitas (*rechtmatigheid*), artinya keputusan pemerintah maupun administrative tidak boleh melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*);
- b. Asas legalitas (*wetmatigheid*), artinya keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang;
- c. Asas diskresi (*discretie*), artinya pejabat pemerinatah tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya, dan karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridikitas dan legalitas. Ada dua macam diskresi, yaitu diskresi bebas dan diskresi terikat. Diskresi bebas terjadi bilamana undang-undang hanya menentukan batas-batasnya dan diskresi terikat terjadi bilamana undang-undang menetapkan beberapa alternative untuk dipilih salah satu yang dianggap paling tepat oleh pejabat administrasi negara.

Prayudi Atmosudirdjo berpendapat bahwa keputusan administrasi negara yang ditetapkan oleh aparatur administrasi negara dapat berupa keputusan yang bersifat positif dan dapat juga keputusan yang bersifat negative. Pejabat administrasi negara tidak boleh menolak untuk menerima surat permohonan walaupun merupakan pengulangan permohonan. Keputusan positif adalah keputusan yang permohonannya dikabulkan, dapat berbentuk⁷⁷ :

- (a) keputusan yang menciptakan keadaan hukum baru pada umumnya;
- (b) keputusan yang menciptakan keadaan hukum baru bagi objek tertentu;
- (c) keputusan yang membentuk/ menciptakan atau membubarkan suatu badan hukum;
- (d) keputusan yang memberi beban kepada suatu badan atau perorangan;
- (e) keputusan yang memberikan keuntungan kepada suatu instansi, badan, perusahaan atau perorangan. Keputusan yang memberi keuntungan dapat berbentuk, dispensasi, izin, lisensi dan konsesi.

⁷⁶ Prayudi, *Op.Cit.*, hal. 89.

⁷⁷ Prayudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, hal. 95.

Philipus Hadjon mengemukakan bahwa, keputusan positif adalah keputusan yang menimbulkan hak/dan kewajiban hukum yang baru yang sebelumnya tidak ada bagi yang diberikan keputusan tersebut. Keputusan negatif adalah keputusan yang tidak menimbulkan hak/dan kewajiban hukum yang baru. Keputusan negatif dapat berbentuk pernyataan tak berkuasa (*onbevoegd verklaring*), pernyataan tak diterima (*niet onvankelijk verklaring*) atau suatu penolakan (*afwijzing*).⁷⁸ Untuk mencegah penyalahgunaan jabatan dan wewenang dalam pengambilan keputusan, maka ada beberapa asas yang dapat dijadikan acuan dalam pengambilan keputusan, yaitu :⁷⁹

- a. Asas mengenai prosedur atau proses pengambilan keputusan, yang bilamana dilanggar secara otomatis membuat keputusan yang bersangkutan batal karena hukum tanpa memeriksa lagi kasusnya. Asas yang termasuk dalam kategori ini adalah : (1) asas yang menyatakan orang yang terlibat atau menentukan dalam pengambilan keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi di dalam keputusan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung, (2) asas yang menyatakan bahwa keputusan yang merugikan atau mengurangi hak seorang warga masyarakat tidak boleh diambil sebelum member kesempatan kepada warga tersebut untuk membela kepentingannya, (c) asas yang menyatakan bahwa dasar atau pertimbangan dari pengambilan keputusan dapat membenarkan dari penetapan keputusan tersebut.
- b. Asas mengenai kebenaran dari fakta-fakta yang dipakai sebagai dasar untuk pembuatan keputusan. Asas-asas yang termasuk dalam kategori disini adalah : (a) asas larangan kesewenang-wenangan, (b) asas larangan *detournement de pouvoir*, (c) asas kepastian hukum, (d) asas larangan melakukan diskriminasi hukum, (e) asas batal karena kecerobohan pejabat yang bersangkutan.

Mengabaikan asas-asas dalam pengambilan keputusan dapat mengakibatkan suatu keputusan administrasi negara menjadi tidak sah. Untuk mengukur sahnya

⁷⁸ Philipus Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2001), hal.141.

⁷⁹ Prayudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, hal.90.

suatu keputusan menurut Van der Pot sebagaimana dikutip oleh E. Utrecht, harus dipenuhi beberapa aspek.⁸⁰

1. Keputusan dibuat oleh organ yang berwenang. Organ pemerintah yang berwenang membuat keputusan bukan hanya pemerintahan yang termasuk *bestuur* atau *administratie* saja, tetapi juga meliputi legislatif dan yudikatif. Seringkali terjadi ketidak berwenangan dalam membuat keputusan (*de incompetentie*) yang dapat berupa, (a) tidak berwenang *ratione materiae* (isi atau pokok atau objek). Artinya seorang pejabat mengeluarkan keputusan tentang materi yang menjadi wewenang pejabat lain, (b) tidak berwenang *ratione loci*. Artinya dari segi wilayah atau tempat, bukan menjadi kewenangan pejabat yang bersangkutan dan (c) tidak berwenang *ratione temporis*. Artinya berlaku atau dikeluarkannya suatu keputusan yang menyimpang dari seharusnya waktu berlakunya kewenangan.
2. Dalam pembentukan keputusan, kehendak dari organ pemerintahan yang mengeluarkan keputusan, tidak boleh mengandung cacat yuridis/kekurangan yuridis, yang dapat disebabkan oleh salah kira (*dwaling*), adanya paksaan ataupun adanya tipuan, yang mempengaruhi berlakunya keputusan.
3. Keputusan harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan yang menjadi dasarnya, yang dapat berbentuk, (a) lisan (*mondelinge beschikking*). Dibuat dalam hal akibatnya tidak membawa akibat lama dan tidak begitu penting bagi administrasi negara biasanya dikehendaki suatu akibat yang timbul dengan segera, (b) tertulis (*schriftelijke beschikking*). Bentuk ini sering digunakan karena sudah biasa dan penting dalam penyusunan alasan ataupun motivasi.
4. Isi dan tujuan dari keputusan yang dibuat sesuai peraturan yang menjadi dasar penerbitannya. Syarat ini harus dipenuhi dalam suatu negara hukum. Kranenburg menyebutkan empat macam hal dimana isi dan tujuan suatu

⁸⁰ E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, cet. Keempat, 1960, hal.77. Juga lihat Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. (Bandung : Alumni, 1979), hal.61-65.

keputusan dapat bertentangan dengan isi dan tujuan peraturan perundang-undangan :⁸¹

- a. Jika keputusan yang dibuat mengandung peraturan yang dilarang oleh undang-undang. Dalam hal ini yang salah adalah isi keputusan itu (*de oorzaak voor de beschikking ontbrak*);
- b. Jika keadaan dimana suatu keputusan dibuat, lain dengan keadaan yang ditentukan oleh undang-undang. Dalam hal ini salah kausa (*valse oorzaak*);
- c. Jika keadaan dimana suatu keputusan dapat dibuat menurut ketentuan undang-undang, sebetulnya tidak dapat dijadikan suatu sebab. Dalam hal ini kausa yang tidak dapat dipakai (*ongeoorloofde oorzaak*);
- d. Organ pemerintah membuat keputusan, tetapi menggunakan kewenangan tidak sesuai dengan tujuan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar wewenang tersebut (*detournement de pouvoir*) atau tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam penyelenggaraan negara, keputusan administrasi negara merupakan keputusan yang terbanyak dibuat oleh administrasi negara daripada keputusan yang dibuat oleh organ negara lainnya. Keputusan tersebut dibuat oleh para pejabat administrasi negara yang didasarkan atas pengangkatan dan bukan pemilihan. Pengaruh keputusan tersebut sangat besar terhadap perkembangan masyarakat.⁸² Macam keputusan tersebut bergantung pada kemampuan orientasi dan nilai para pejabat tersebut yang berakar pada latar belakang, pendidikan dan pelatihan para pejabat tersebut.⁸³

Keputusan merupakan salah satu bentuk dari tindak administrasi negara yang dijalankan oleh pejabat administrasi negara. Klasifikasi tindak administrasi negara

⁸¹ Safri Nugraha, dkk, *Op.Cit.*, hal.116.

⁸² Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*. Newyork : Oxford University Press, 1982, hal.3.

⁸³ *Ibid.*, hal.3

dapat dilihat dari berbagai segi.⁸⁴ Pertama, dilihat dari segi sifat, terdapat tindak administrasi negara yang bersifat perintah, pelayanan dan pembangunan. Kedua, dilihat dari segi akibat, ada tindak administrasi negara yang berakibat hukum dan ada pula yang tidak berakibat hukum. Ketiga dilihat dari segi daya laku, tindak administrasi negara dapat berdaya laku umum dan dapat pula berdaya laku khusus (individual). Keempat, dilihat dari segi *oposabilitas* (dapat ditentang), tindak administrasi negara ada yang intern dan ada yang ekstern. Kelima, dari segi manifestasi kehendak, tindak administrasi negara dapat berbentuk *unilateral*, *bilateral* dan *multilateral*. Keenam, dilihat dari segi struktur, tindak administrasi negara ada yang berstruktur sederhana dan kompleks. Ketujuh, dilihat dari jangka waktu berlakunya, tindak administrasi negara ada yang jangka waktu berlakunya hanya satu kali dan saat itu (*eenmalig*) dan ada tindak administrasi negara yang jangka waktu berlakunya terus menerus (*dauerhaftig*).

C. IZIN

Izin merupakan salah satu alat yang digunakan Pemerintah untuk mencapai kemakmuran sebagai tujuan dari negara kesejahteraan pada umumnya. Lemaire dalam bukunya *Het Recht in Indonesie*, menyatakan bahwa negara menyelenggarakan *bestuurszorg*, penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh Pemerintah. *Bestuurszorg* menjadi tugas pemerintah *welfare state*, yaitu suatu negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat. Dapat dikatakan bahwa adanya suatu *bestuurszorg* merupakan suatu tanda yang menyatakan adanya suatu *welfare state*.⁸⁵ Dengan demikian campur tangan pemerintah dalam mewujudkan adanya kesejahteraan sangatlah menentukan berhasil tidaknya tujuan tersebut. Campur tangan pemerintah tersebut dapat dilakukan dalam bentuk pengendalian langsung dan pengendalian tidak langsung.

Campur tangan dalam “pengendalian langsung” diwujudkan oleh Pemerintah dengan memberikan berbagai bentuk perizinan, yang dianggap langsung dapat mengendalikan berbagai kegiatan pemerintahan, dimana termasuk salah satunya

⁸⁴ Safri Nugraha, dkk., *Op.Cit.*, hal.101-103.

⁸⁵ Safri Nugraha 2007, et.all (c), *Op.Cit.*, hal. 81

adalah kegiatan di bidang pertambangan. Menurut Irving Swerdlow, pemberian izin dapat dibuat pada seluruh tingkat pemerintahan dan izin mempunyai tiga fungsi, yaitu:⁸⁶

- a. *To limit the number of recipients;*
- b. *To ensure that the recipients meet minimum standards;*
- c. *To collect funds.*

Menurut Irving Swerdlow, izin merupakan bentuk pemaksaan dari kegiatan administrasi, yang pada dasarnya sistem perizinan mencakup : (a) meletakkan standar perizinan (*setting a standard for the licenses*), (b) melarang segala bentuk kegiatan sampai mendapatkan izin (*prohibiting action of this type until a license is obtained*), (c) membentuk prosedur permohonan perizinan (*establishing procedure for applying for license*), (d) memberikan izin untuk menunjukkan ketaatan terhadap standar yang telah ditentukan yang akan berdampak pada perbaikan hukum (*granting a license to show adherence to the standard and conveying the legal right to proceed*).⁸⁷

Institusi pemerintah yang terlibat dalam pembuatan perizinan disebut sebagai *action laden department*. Dengan adanya perizinan tersebut, berarti setiap pihak yang akan melakukan usaha pertambangan, memenuhi syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi. Dengan demikian pelaksanaan perusahaan pertambangan dapat dikendalikan dengan tertib oleh perizinan tersebut secara langsung. Campur tangan dalam “pengendalian tak langsung”, diwujudkan oleh Pemerintah dengan membuat berbagai peraturan perundang – undangan atau disebut regulasi yang dijadikan dasar dalam pelaksanaan berbagai kegiatan pemerintahan tersebut. Dengan adanya peraturan perundang-undangan, berarti Pemerintah sudah turut mengendalikan berbagai kegiatan pemerintahan secara tidak langsung.

Izin merupakan instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi negara. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana untuk mengendalikan tingkah laku dan tindakan warga masyarakat. Izin merupakan perkenan bagi suatu tindakan yang karena alasan kepentingan umum mengharuskan

⁸⁶ Irving Sewrdlow, *The Public Administration of Economic Development*, (New York : Praeger Publishers, 1975, p. 383).

⁸⁷ Irving Swerdlow, *Ibid.*, P. 371.

pengawasan khusus dari Pemerintah. Jadi pada dasarnya tindakan-tindakan yang diperkenankan tersebut pada dasarnya adalah merupakan suatu larangan dari suatu undang-undang.⁸⁸

Dengan mendasarkan tindakan-tindakan administrasi negara pada suatu sistem perizinan, berarti pembuat undang-undang dapat mencapai berbagai tujuan pemberian perizinan, yaitu :⁸⁹

- a. Keinginan mengarahkan atau mengendalikan (*sturen*) terhadap aktivitas-aktivitas tertentu;
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar);
- d. Hendak membagi benda-benda yang sifatnya terbatas (izin penghunian);
- e. Memberikan pengarahan dengan cara menyeleksi (izin dimana seorang pengurus harus memenuhi syarat tertentu.

Jadi izin digunakan oleh penguasa sebagai sarana untuk mempengaruhi warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkrit. Dalam hukum administrasi, pemberian izin merupakan gejala yang penting dengan semakin berkembangnya bidang-bidang penguasaan oleh pemerintah pada negara modern saat ini.

Mengacu pendapat Ten Berge, pengendalian oleh Pemerintah dapat berbentuk izin, pelepasan atau pembebasan (*dispensasi*) dan konsesi.⁹⁰ Izin merupakan suatu tindakan pengecualian yang diperkenankan terhadap suatu larangan dari suatu undang-undang. Pengecualian tersebut dapat diteliti dengan memberi batasan-batasan tertentu bagi pemberian izin tertentu. Dengan demikian penolakan izin dapat dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau bila karena suatu alasan tidak mungkin memberi izin kepada semua orang memenuhi kriteria. Jadi penguasa memberi alasan kesesuaian tujuan (*doelmatigheid*) yang dianggap perlu untuk menjalankan pemberian izin secara restriktif dan membatasi jumlah pemegang izin. Pelepasan atau pembebasan

⁸⁸ Ten Berge, *Op.Cit.*, hal. 4.

⁸⁹ *Ibid.*, hal.9.

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 4 – 7.

(dispensasi) merupakan pengecualian dari aturan umum yang pada dasarnya harus ditaati atau wajib dilaksanakan, sehingga menjadi tidak wajib lagi untuk ditaati.

Konsesi yang merupakan salah satu bentuk izin, merupakan segenap aktivitas yang menyangkut kepentingan umum yang selayaknya dijalankan oleh penguasa sendiri, namun tidak dijalankan oleh penguasa karena dianggap belum mampu, tetapi dijalankan oleh pihak ketiga. Hal ini berhubungan dengan tindakan yang oleh penguasa dianggap sangat perlu, namun dibiarkan dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta dengan diberikan syarat tertentu. Oleh karena itu pemegang konsesi dibebani dengan kewajiban-kewajiban tertentu dan pada sisi lain ditetapkan pula hak-hak tertentu dari pemegang konsesi. Dengan demikian konsesi didasarkan pada suatu persetujuan, dalam mana hak-hak dan kewajiban kedua belah pihak dicantumkan. Biasanya konsesi berkaitan pula dengan jangka waktu yang lebih panjang, misalnya konsesi untuk membangun dan mengeksploitasi instalasi listrik, konsesi pertambangan atau konsesi angkutan umum.

Sejalan dengan pendapat Ten Berge tersebut, Van der Pot sebagaimana dikutip oleh Hageenaars - Dankers mengemukakan bahwa terdapat berbagai bentuk (species) perizinan dalam kajian hukum administrasi negara yang dapat dikelompokkan dalam tiga bentuk, yaitu : (a) izin (*vergunning*), (b) dispensasi (*dispensatie*), (c) konsesi (*concessie*).⁹¹ Bentuk pertama, izin (*vergunning*)⁹² adalah keputusan (*beschikking*) yang diberikan pada suatu kegiatan (aktivitas) berdasarkan peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*) yang mengharuskan prosedur tertentu guna pelaksanaan aktivitas dimaksud. Pada umumnya aktivitas dimaksud tidak dilarang namun secara prosedural mengharuskan prosedur administratif, tanpa izin aktivitas dari padanya dilarang.

⁹¹ Van der Pot gaf in 1927 op verschillende plaatsen in woord en geschrift zijn mening ten beste over het terminologisch onderscheid tussen drie nauw verwante begrippen : dispensatie, vergunning en concessie. (D.L.T.M Hageenaars – Dankers, *Op het Spoor van de Concessie – een onderzoek Naar Het Rechtscharacter Van de Concessie in Nederland en in Frankrijk*, Juridische Bibliotheek Universiteit Utrecht, 2000, hal.14). Juga sebagaimana dikemukakan Van der Pot dalam *Nedelands Bestuursrecht*, 1934, hal. 267, WF Prins – R.Kosim Adisapoetra, 1983 : ha.;72-73.

⁹² Hageenaars – Dankers, *Ibid.*, hal.15.

Bentuk kedua, dispensasi (*Dispensatie*)⁹³ adalah keputusan (*beschikking*) yang membebaskan sesuatu perbuatan dari pelanggaran undang-undang. Jadi pada hakekatnya menolak perbuatan yang diharuskan oleh undang-undang atas izin Pemerintah. Misalnya dispensasi diberikan kepada seorang anak perempuan untuk kawin di bawah batas usia tertentu.

Bentuk ketiga, konsesi (*concessie*) sebenarnya merupakan bentuk khusus dari *beschikking* merupakan sebuah izin yang diberikan kepada pada suatu aktivitas yang pada umumnya terpaut dengan kepentingan umum (publik) dan orang banyak, namun diberikan kepada swasta atau BUMN/BUMD. Pada dasarnya tindakan tersebut tanpa izin akan dilarang. Menurut Van Wijk⁹⁴ *concessie* diberikan bagi aktivitas yang berkaitan dengan “*openbaar belang*” yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh Pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan swasta. Misalnya, pendidikan, transportasi, pertambangan dan sebagainya. Penerima konsesi pada hakekatnya mengambil alih sebagian misi dari *bestuurszorg* dari administrasi negara sehubungan dengan tipe negara kesejahteraan modern (*modern welfare state*). Hal dimaksud dapat dilihat secara nyata pada aktivitas penerbangan Garuda Indonesia, aktivitas perminyakan yang diberikan kepada Pertamina, Caltex. Usaha pertambangan mineral dan batubara pada hakekatnya merupakan aktivitas yang terpaut dengan kepentingan publik dan orang banyak. Dengan demikian dalam keadaan normal, seharusnya dikelola oleh administrasi negara dalam kaitannya *bestuurszorg*, namun pelaksanaannya diberikan kepada perusahaan swasta dalam wujud pemberian konsesi.⁹⁵

Kata perizinan tidak ditemukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen. Dengan demikian secara eksplisit landasan perizinan di Indonesia belum mempunyai landasan konstitusional. Namun secara implisit ditemukan dalam pembukaan

⁹³ D.L.T.M Hagenaars – Dankers, *Op het Spoor van de Concessie – een onderzoek Naar Het Rechtscharakter Van de Concessie in Nederland en in Frankrijk*, Juridische Bibliotheek Universiteit Utrecht, 2000, hal.14, hal.14.

⁹⁴ D.L.T.M. Hagenaars – Dankers, *Ibid.*, Hal.16.

⁹⁵ D.L.T.M. Hagenaars – Dankers, *Ibid.*, Hal.15

Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV yang menyebutkan tujuan negara Republik Indonesia, yaitu :⁹⁶

1. Melindungi segenap tumpah darah Indonesia : Dari kata **“melindungi”** dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai tujuan tersebut perlu dibuat peraturan untuk perlindungan terhadap karya bangsa Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum : Dari kata **”memajukan kesejahteraan umum”** dapat disimpulkan bahwa untuk mencapainya perlu dibuat peraturan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh bangsa dan negara dan mencegah hal-hal yang dapat mengurangi tingkat kesejahteraan tersebut.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa : Dari kata **“mencerdaskan kehidupan bangsa”** : wajib dibuat peraturan misalnya yang melindungi tata niaga perbukuan.
4. Ikut serta menjaga ketertiban dunia berdasarkan perdamaian : dari kata **“ikut serta....”**, dapat dilakukan misalnya dengan penetapan prosedur ekspor impor dan tata niaga antar masing-masing negara supaya tertib. Selanjutnya kepada Pemerintah diberikan hak untuk masing-masing mengatur secara lebih rinci, yang antara lain dapat melalui perizinan.

Dalam hubungannya dengan penelitian ini, maka pelaksanaan kekuasaan Negara berdasarkan UUD 1945 (*mineral right*)⁹⁷ di bidang sumber daya alam diberikan dalam bentuk kuasa pertambangan (KP) yang merupakan bentuk perizinan. Hal ini seiring dengan konsep fungsi negara yang menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuurszorg*). Salah satu pelaksanaan dari fungsi pemerintahan adalah pemberian perizinan oleh pejabat publik, termasuk pejabat dalam urusan

⁹⁶ Safri Nugraha , etal., Hukum Administrasi Negara. (Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 139-141.

⁹⁷ *Mineral Right* (kepemilikan mineral), sesuai amanat konstitusi Pasal 33 UUD 1945, kepemilikan mineral berada di tangan bangsa Indonesia, dimana disebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kepemilikan ini lebih lanjut dituangkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 yang menyatakan bahwa, semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan – endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat . Dengan demikian bahan galian mineral adalah milik bangsa Indonesia atau milik seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan Negara hanya diberi ”hak penguasaan” saja agar dikelola untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

pertambangan.⁹⁸ Dengan kewenangan publik tersebut, pemerintah mempunyai wewenang untuk mengeluarkan izin publik serta mengambil tindakan yang diperlukan, jika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan perizinan tersebut.

Dalam bidang perizinan secara umum masyarakat telah mengenal dua macam bentuk perizinan, yaitu izin yang *bersifat perdata* dan izin yang *bersifat publik*. Dalam pelaksanaannya kedua perizinan tersebut dikenal dengan sebutan yang sama, yaitu “*izin*”, padahal kedua izin tersebut berbeda dalam isi dan kewenangannya. Izin yang bersifat perdata diberikan oleh perorangan kepada anggota masyarakat, misalnya : izin dari seseorang untuk memasuki rumah seseorang. Izin yang bersifat publik, diberikan oleh pejabat yang berwenang, baik kepada perorangan maupun kepada badan hukum tertentu. Contoh bentuk – bentuk perizinan di bidang pertambangan adalah “*kuasa pertambangan*”,⁹⁹ dimana berdasarkan Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967, bahwa KP diberikan oleh pejabat yang berwenang. Oleh karena itu kuasa pertambangan merupakan salah satu bentuk perizinan di bidang pertambangan yang bersifat publik dan merupakan pelaksanaan dari fungsi pemerintahan di dalam organisasi Negara.

Peranan administrasi negara memang nampak dominan dalam perizinan, karena banyak peraturan yang berasal dari organ administrasi negara. Kenyataannya masyarakat yang membutuhkan izin akan meminta kepada institusi dalam administrasi negara yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan, dikabulkan atau ditolak permohonan tersebut. Jadi membicarakan izin berarti membicarakan peran administrasi negara. Izin pada mulanya dikenal pada saat individu maupun korporasi akan melakukan usaha, dimana dibutuhkan izin dari penguasa di wilayahnya. Izin dibutuhkan dengan alasan:

- a. Penguasa ingin mendapat pajak dan berbagai pungutan;
- b. Penguasa ingin mencatat dan mengetahui jenis kegiatan dan usaha yang berada di wilayahnya;

⁹⁸ Safri Nugraha (a), *Op. Cit.*, hal. 3

⁹⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok Pertambangan*, Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2831, Pasal 15 ayat (1).

- c. Penguasa ingin mengatur kegiatan perekonomian di daerahnya;
- d. Terkadang digunakan untuk kepentingan penguasa itu sendiri, misalnya, dengan membatasi pemberian izin usaha tertentu yang akan diberikan kepada pihak tertentu yang mempunyai hubungan kedekatan;
- e. Untuk pengendalian kegiatan usaha yang dilakukan di daerahnya
- f. Untuk kepentingan hukum, kewajiban mematuhi aturan hukum;
- g. Untuk kepentingan kepastian berusaha;
- h. Berkaitan dengan berbagai segi lainnya : keamanan, kesejahteraan, kemasyarakatan, sosial, lingkungan dan sebagainya.¹⁰⁰

Menurut *WF Prins*, izin yang disebut dengan istilah “*vergunning*” termasuk kategori izin yang bersifat publik, yang merupakan penetapan dispensasi dari suatu larangan yang ditetapkan oleh undang-undang.¹⁰¹ Izin adalah merupakan suatu bentuk penetapan (*beschikking*), dimana menurut Prayudi Atmosudirdjo daitikan bahwa :¹⁰²

“Ketetapan adalah suatu perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara, yang dilakukan oleh suatu instansi atau badan pemerintah (penguasa) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu.”

Berdasarkan pendapat Safri Nugraha, izin yang termasuk dalam bentuk ketetapan mempunyai empat unsur di dalamnya.¹⁰³

- a. Adanya perbuatan hukum : sebagai perbuatan hukum, maka ketetapan melahirkan hak dan kewajiban bagi pihak tertentu;
- b. Bersifat sepihak : ketetapan merupakan perbuatan sepihak yang berdasarkan hukum publik (*Publiekrechtelijk*), jadi tetap mengikat masyarakat. Berarti perbuatannya mencerminkan kehendak satu pihak saja,

¹⁰⁰ Safri Nugraha (a), *Op.Cit.*, hal 124.

¹⁰¹ Prayudi Atmosudirdjo (Edisi Revisi), *Op. Cit.*, hal. 97.

¹⁰² Prayudi Atmosudirdjo (Edisi revisi), *Ibid.*, hal. 94

¹⁰³ Safri Nugraha (b) , *Op.Cit.*, hal. 77.

yaitu pihak pemerintah yang mempunyai wewenang, sehingga walaupun bersifat sebelah pihak tetapi tetap mengikat umum.

- c. Dalam lapangan pemerintahan : yang membuat ketetapan dan yang melaksanakan peraturan adalah fungsi dari pemerintah yang dilakukan oleh badan pemerintah (eksekutif), bukan oleh peradilan (yudikatif) atau bukan juga oleh pembuat peraturan perundang-undangan (legislatif). Dengan perkataan lain, ketetapan adalah perbuatan pemerintah (*overheid*) yang khusus berada dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan pemerintah (*bestuur*).
- d. Berdasarkan kekuasaan khusus : kekuasaan khusus adalah kekuasaan yang diperoleh dari undang-undang yang diberikan khusus kepada pemerintah saja dan tidak diberikan kepada badan-badan lainnya (legislatif dan yudikatif).

Izin yang merupakan Keputusan dari pejabat ini mempunyai sifat individual, konkrit, kasual dan *eenmaalig* (sekali diberikan selesai). Maksudnya adalah bahwa perizinan harus bersifat *individual*, artinya perizinan ditujukan kepada subjek hukum tertentu, yaitu orang perorangan atau badan hukum tertentu. Perizinan bersifat *konkrit*, artinya bahwa keputusan bersifat nyata untuk suatu hal tertentu. Jadi tidak bersifat abstrak seperti peraturan perundang-undangan yang mengatur umum. Perizinan bersifat *kasual*, artinya bahwa ketetapan tentang perizinan ditetapkan untuk masalah-masalah tertentu, yang memerlukan dispensasi dari pejabat yang berwenang. Terakhir perizinan bersifat *eenmaalig*, artinya bahwa perizinan diberikan untuk satu kali saja dan tidak diberikan untuk berkali-kali terhadap suatu penetapan. Semua keputusan yang diambil oleh pejabat pemerintah pada dasarnya atas permohonan tertulis dan dapat diulang bila permohonan ditolak.

D. ADMINISTRASI NEGARA SUB NASIONAL

Dalam Negara Kesatuan Indonesia, di samping terdapatnya Administrasi Negara di tingkat pusat terdapat pula administrasi negara sub nasional. Terbentuknya administrasi negara sub nasional didasarkan atas dekonsentrasi dan desentralisasi. Menurut Henry Maddick, dekonsentrasi adalah :

*“The delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the head quarters”.*¹⁰⁴

Sementara desentralisasi diartikan oleh Philip Mawhood adalah :

*“The creation of bodies separated by law from the national centre, in which local representatives are given formal power to decide on a range of public issues. Their political base is the locality and not the nation. Their area of authority is limited, but within that area their right to make decisions is entrenched by the law and can be altered only by new regulation. They have resources, which subject to the stated limits are spent and invested at their own discretion”.*¹⁰⁵

Dalam rangka desentralisasi dibentuk provinsi, kabupaten dan kota. Khusus provinsi di samping sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrasi dalam rangka dekonsentrasi. Oleh karena itu Gubernur berperan ganda sebagai kepala daerah provinsi dan sebagai Wakil Pemerintah. Di samping pembentukan daerah otonom dalam rangka dekonsentrasi dilakukan penyerahan kewenangan pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom.

Dalam penyerahan kewenangan dari Pemerintah kepada daerah otonom, menurut Henry Maddick (1996) dikenal dua macam cara.¹⁰⁶ Pertama, dengan cara penyerahan wewenang *open end arrangement*, yaitu cara penyerahan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dengan rumusan umum, sehingga daerah otonom berwenang melakukan berbagai urusan pemerintahan yang tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan atau tidak termasuk dalam yurisdiksi pemerintahan yang lain. Cara penyerahan wewenang seperti ini tanpa didahului atau disertai dengan rincian wewenang tertentu oleh Pemerintah., sehingga daerah otonom memiliki apa yang disebut *universal power*. Kedua, dengan cara penyerahan wewenang *ultra vires doctrine*, yaitu penyerahan wewenang dengan menggunakan

¹⁰⁴ Henry Maddick, *Democracy, Decentralisation and Development*. London : Asia Publishing House, 1966, hal.23.

¹⁰⁵ Philip Mawhood, *Local Government in the Third World : The Experience of Tropical Africa*. New York : John Wiley & Sons, 1983, hal. 2.

¹⁰⁶ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah : dari Era Orde Baru ke era Reformasi*. Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2009, hal.28.

rincian kewenangan, sehingga daerah otonom hanya berwenang melakukan urusan pemerintahan yang telah ditetapkan dan dirinci terlebih dahulu oleh pemerintah.¹⁰⁷

Dari perspektif ajaran rumah tangga daerah sebagaimana dikemukakan oleh Laica Marzuki, disebutkan terdapat tiga cakupan kewenangan otonomi daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah.¹⁰⁸

- a. Kewenangan mengatur rumah tangga secara materiil (*materieele huishouding*);
- b. Kewenangan mengatur rumah tangga sendiri secara formal (*formele huishouding*);
- c. Kewenangan mengatur rumah tangga sendiri secara riil (*riële huishouding*).

Kewenangan mengatur rumah tangga sendiri secara materiil (*materieele huishouding*) yaitu pemberian kewenangan mengatur rumah tangga kepada Daerah yang didasarkan atas pembagian cakupan tugas secara tegas dan rinci (*materieele taakverdeling*) antara Pemerintah dan daerah otonom dalam undang-undang pembentukannya. Kewenangan daerah otonom dalam mengatur rumah tangganya dicantumkan secara tegas dan rinci. Apa yang tidak dicantumkan dalam undang-undang pembentukan daerah, tidak termasuk kewenangan daerah otonom, tetapi tetap berada dalam kewenangan Pemerintah. Kewenangan mengatur rumah tangga secara materiil tersebut, sejalan dengan penyerahan kewenangan secara *ultra vires*, sebagaimana dikemukakan oleh Henry Maddick.

Kewenangan mengatur rumah tangga secara formal (*formele huishouding*), tidak membatasi kewenangan otonomi daerah secara zakelijk. Daerah otonom bebas mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting dan berguna bagi daerahnya. Kewenangan otonomi daerah tidak dirinci secara limitatif dalam undang-undang pembentukannya. Satu-satunya pembatas daerah otonom adalah tidak boleh mengatur dan mengurus hal ikhwal penyelenggaraan pemerintahan yang telah diatur oleh peraturan perundang - undangan yang lebih tinggi. Kewenangan mengatur rumah tangga secara formal tersebut, sejalan dengan penyerahan

¹⁰⁷ *Ibid.*, hal. 28.

¹⁰⁸ H.M Laica Marzuki, *Berjalan - jalan di Ranah Hukum*, Cetakan Kesatu, (Jakarta : Mahkamah konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal. 152.

kewenangan secara *open end arrangement*, sebagaimana dikemukakan oleh Henry Maddick.

Kewenangan mengatur rumah tangga daerah sendiri secara riil, yakni kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom guna mengatur dan mengurus hal-hal tertentu, berdasarkan kondisi kemampuan sumber daya daerah yang bersangkutan. Setiap waktu, urusan - urusan yang diberikan kepada daerah dapat ditambah dan diperluas dengan urusan-urusan lain sesuai kondisi dan kemampuannya kelak. Sistem pemberian kewenangan secara riil ini, tidak melepaskan prinsip kewenangan mengatur rumah tangga secara formal, namun substansi otonomi yang diberikan kepada daerah otonom didasarkan pada kondisi dan kemampuan sumber daya daerah ketika dibentuknya, agar dapat segera bekerja.¹⁰⁹

Secara konseptual, desentralisasi dipandang sebagai instrumen untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa, pemerintahan demokrasi, kemandirian, efisiensi administrasi, dan pembangunan sosial ekonomi. Beragamnya tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi, maka tiap negara membuat skala prioritas tujuan desentralisasi. Oleh karena itu terdapat berbagai variasi mengenai skala prioritas tujuan desentralisasi antarnegara dan antarkurun waktu dalam suatu negara sebagai hasil kekuatan-kekuatan yang berpengaruh. Hasil kajian Leemans, menunjukkan bahwa pemilihan skala prioritas tujuan desentralisasi pada efisiensi di berbagai negara acapkali berpasangan dengan kesatuan bangsa, sedangkan pemilihan skala prioritas tujuan desentralisasi pada demokrasi berpasangan dengan kemandirian.

Selaras dengan kajian Leemans, Halligan dan Aulich, membangun dua model pemerintahan daerah :¹¹⁰

“... the local democracy model which stresses democratic and locality values over efficiency values, and the structural efficiency model which

¹⁰⁹ *Ibid.*, Hal. 152.

¹¹⁰ Halligan, John & Aulich Chris, *“Reforming Australian Government : Impact and Implications for Local Public Administration” in Eropa Local Government Center, Reforming Government : New Concepts and Practices in Local Public Administration.* Tokyo, 1998, hal.15-16

emphasises the importance of efficient distribution of services to local community”.

Mengenai model pertama dikemukakan oleh kedua pakar tersebut bahwa ¹¹¹

“The local democracy model values local differences and system diversity because local authority has both the capacity and the legitimacy for local choice and local voice. This means that local authority can and will make choices that differ from those made by others.”

Sementara model kedua *structural efficiency model* menurut kedua pakar tersebut bahwa :

“Such a model encourage greater central government intervention to assert control over local government to ensure that mechanism are in place to advance efficiency and economy, usually greater pressures for uniformity and conformity”. ¹¹²

Model kedua dianut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, berakar pada teori pemerintahan daerah yang dibangun menurut teori manajemen dengan skala prioritas tujuan desentralisasi pada efisiensi pemerintahan dan persatuan bangsa dengan kecenderungan : (a) kecenderungan memangkas jumlah susunan daerah otonom, (b) kecenderungan mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga pembuat kebijakan dan lembaga control, (c) kecenderungan keengganan Pusat untuk menyerahkan wewenang dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom, (d) kecenderungan mengutamakan dekonsentrasi daripada desentralisasi, (e) terjadi semacam paradoks : di satu sisi efisiensi memerlukan wilayah dari daerah otonom yang luas untuk memungkinkan tersedianya sumber daya yang lebih mendukung bagi roda pemerintahan daerah, namun di sisi lain daerah otonom yang berwilayah luas dikhawatirkan berpotensi menjadi gerakan separatisme. ¹¹³

Menurut Bhenyamin Hoessein, dengan diselenggarakannya desentralisasi tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi karena keduanya tidak ditempatkan

¹¹¹ Halligan, John & Aulich Chris, *Ibid.*

¹¹² Leemans, *Op.Cit.*, hal.14.

¹¹³ Bhenyamin Hoessein (a), *Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintahan Daerah, dari era orde baru ke era reformasi.* Jakarta : Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2009, hal. 94.

sebagai dikhotomi, tetapi sebagai suatu rangkaian kesatuan (*continuum*).¹¹⁴ Begitu juga menurut Eko Prasajo, pada hakekatnya sentralisasi dan desentralisasi merupakan sebuah kontinum, bukan sebuah dikhotomis. Sebagai sebuah kontinum, sentralisasi dan desentralisasi bergerak dari satu titik pendulum ke titik pendulum yang lain. Penyelenggaraan pemerintahan merupakan kombinasi kekuatan yang bersifat sentripetal (sentralisasi) dan kekuatan sentrifugal (desentralisasi) secara bersamaan.¹¹⁵ Tidak ada negara yang hanya diselenggarakan secara sentralisasi, sekalipun selalu terdapat beberapa kewenangan yang hanya diselenggarakan secara sentralisasi saja. Sebaliknya, tidak ada satu negara yang hanya menyelenggarakan desentralisasi saja, sehingga tidak terdapat pengaturan yang bersifat sentral nasional.

E. SUMBER KEWENANGAN ADMINISTRASI NEGARA

Secara umum kewenangan merupakan kekuasaan untuk melakukan tindakan hukum publik, yang dijabarkan sebagai hak untuk menjalankan urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah.¹¹⁶ Kewenangan publik menurut Peter Leyland, mempunyai dua ciri utama, yaitu : (a) setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat dan (b) setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik, dalam arti melakukan pelayanan publik.¹¹⁷ Menurut Prayudi Atmosudirdjo, kewenangan terdiri atas beberapa wewenang, adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu badan pemerintahan tertentu. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu

¹¹⁴ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah, Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Jakarta : Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2009), Hal.1.

¹¹⁵ Eko Prasajo, “ Pelaksanaan otonomi Daerah di Bidang Pertambangan”. Makalah dalam Seminar Rancangan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara, Jakarta , 2006 , hal.3.

¹¹⁶ Safri Nugraha Et.al., *Hukum Administrasi Negara*, edisi kedua, Jakarta : Center For Law and Good Governance Studies, FHUI, 2007, hal 29 - 30.

¹¹⁷ Peter Leyland and Terry Woods, *Administrative Law*, third edition, (London : Blackstone Press Limited, 1999), P.157.

tindakan hukum publik,¹¹⁸ misalnya wewenang menandatangani surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi kewenangan).

Pemerintah mempunyai wewenang, sehingga berhak untuk mengeluarkan perintah, melakukan suatu perbuatan tertentu dan membuat suatu peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang terdiri dari beberapa wewenang adalah sebagai kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif. Jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang lahir dari hukum publik yang memberikan dasar untuk melakukan perbuatan sesuai ketentuan hukum publik bagi pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum.¹¹⁹

Dalam Hukum Administrasi Negara, perbuatan hukum tersebut menciptakan hubungan hukum antara penguasa sebagai subjek yang memerintah dan warga masyarakat sebagai subjek yang diperintah. Penguasa dalam hal ini adalah Pemerintah, melaksanakan *betuurszorg*, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum yang dijalankan oleh penguasa yang mempunyai wewenang untuk itu. Oleh karena itu setiap pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya dilandasi oleh suatu wewenang yang sah yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Wewenang adalah kekuasaan yang mempunyai landasan hukum agar tidak timbul kesewenang-wenangan dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Keseluruhan wewenang pemerintah dijalankan oleh organisasi pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintah tidak mungkin melahirkan keputusan yang sah. Adapun sifat dari wewenang pemerintah adalah :¹²⁰

¹¹⁸ Prayudi Atmosudridjo, *Op.Cit.*, ha.78.

¹¹⁹ *Atribusi* adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu peraturan perundang-undangan (produk legislatif) untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, secara penuh. *Delegasi* adalah suatu pelimpahan wewenang yang telah ada yang berasal dari wewenang atribusi, kepada pejabat administrasi negara, tidak secara penuh. *Mandat* adalah pemberian tugas dari mandans (pemberi mandat) kepada mandataris (penerima mandat), untuk atas nama mandans melakukan perbuatan tertentu di bidang pemerintahan. (Safri Nugraha et.al, *Hukum Administrasi Negara, Center for Law and Good Governance Studies*, 2007), hal.35-36.

- a. Terikat pada suatu masa tertentu;
- b. Tunduk pada batas materi kewenangan tertentu;
- c. Tunduk pada wilayah berlakunya wewenang.

Untuk itu setiap pejabat administrasi negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, terlebih dahulu dilekatkan dengan sebuah kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang merupakan sumber kewenangan bagi seorang pejabat administrasi negara. Dengan demikian setiap perbuatan pejabat administrasi negara harus mempunyai landasan kewenangan yang sah, yang dijadikan sumber yang sah untuk melakukan tindakan tertentu dalam bidang publik. Untuk memperoleh wewenang pemerintahan tersebut, dapat bersumber dari tiga cara pelekatan kewenangan, yaitu :¹²¹

- a. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru, yang sebelumnya tidak ada, oleh suatu peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, secara penuh. Berarti pelekatan kewenangan atribusi merupakan pembentukan kewenangan baru, yang sebelumnya tidak dan khusus di bidang pemerintahan. Pelekatan tersebut dimiliki oleh pemegang wewenang, secara penuh, dalam arti juga termasuk kewenangan untuk membuat kebijakan yang berlaku keluar dan ke dalam, yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu penerima kewenangan berdasarkan atribusi, bertanggung jawab juga secara penuh.
- b. Delegasi, yaitu pelimpahan wewenang yang telah ada yang berasal dari wewenang atribusi kepada pejabat administrasi negara, tidak secara penuh. Karenanya delegasi kewenangan selalu didahului oleh adanya kewenangan atribusi. Kewenangan yang didelegasikan diberikan tidak secara penuh, dalam arti bahwa, tidak termasuk kewenangan untuk membentuk kebijakan yang dapat berlaku ke dalam dan ke luar. Tanggung beralih ke tangan penerima delegasi kewenangan, sejauh yang didelegasikan.

¹²⁰ Safri Nugraha et.al., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal.39.

¹²¹ *Ibid.*, hal.41.

- c. Mandat, yaitu pemberian tugas dari mandans (pemberi mandat) kepada mandataris (penerima mandat), untuk atas nama pemberi mandat membuat keputusan administrasi negara atau melakukan tugas tertentu. Dengan demikian, wewenang tetap berada di tangan pemberi mandat, demikian pula tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat.

Penggunaan wewenang pemerintah wajib tunduk pada hukum administrasi negara agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Menurut Prayudi Atmosudirdjo wewenang publik tersebut terdiri atas dua kekuasaan yang luar biasa, yaitu :¹²²

- a. Wewenang *Prealabel*, yaitu wewenang untuk mengambil keputusan yang diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu kepada pihak manapun;
- b. Wewenang *Ex Officio*, yaitu wewenang yang karena kedudukannya maka semua keputusan yang diambilnya mengikat secara sah kepada seluruh warga masyarakat dan tidak dapat dilawan dengan cara biasa, tetapi harus melalui jalur hukum yang sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Senada dengan pendapat Prayudi Atmosudirdjo, Kuntjoro Purbopranoto menyatakan bahwa, seorang pejabat administrasi negara dalam menjalankan kewenangannya dibatasi agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Pembatasan tersebut adalah : (1) bahwa tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau kepentingan umum, (2) tidak boleh melawan hukum baik formil maupun meterill, (3) tidak boleh melampaui kewenangannya menurut kompetensinya.¹²³

Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh seorang pejabat administrasi negara dalam mengambil suatu kebijakan, perlu adanya suatu ketegasan mengenai pelimpahan dalam membuat peraturan oleh pejabat administrasi negara, yaitu :

- a. Undang-undang harus menetapkan asas yang tidak dapat dijabarkan atau diinterpretasikan lebih lanjut;

¹²² Prayudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, hal . 88.

¹²³ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung : Alumni, 1981), hal.43.

- b. Pendelegasian ditentukan secara tegas dengan menetapkan pasal yang bersangkutan dengan hal yang dapat didelegasikan, dan menetapkan dalam pasal undang-undang yang bersangkutan semacam suatu pedoman untuk pejabat administrasi negara.
- c. Mensyaratkan dengan undang-undang agar sebelumnya diadakan studi yang cukup;
- d. Undang-undang menetapkan berat dan jenis sanksi hukum bagi pelanggaran peraturan;
- e. Pelimpahan dilakukan hanya kepada pejabat administrasi negara;
- f. Undang-undang menetapkan diadakannya badan untuk menampung keluhan, pengaduan atau gugatan.¹²⁴

F. PENGUASAAN NEGARA TERHADAP SUMBER DAYA ALAM SEBAGAI LANDASAN PEMBERIAN PERIZINAN

Negara sebagai suatu badan atau organisasi yang memiliki kekuasaan untuk melindungi dan membela kepentingan masyarakat. Kekuasaan Negara bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada hukum yang membatasinya. Ivo Ducheczek menyatakan bahwa kekuasaan dibatasi dan diatur dalam sebuah konstitusi, karena itu pembatasan kekuasaan merupakan corak umum materi konstitusi.¹²⁵

Sejalan dengan kekuasaan yang dibatasi dengan suatu konstitusi, secara teoritik kekuasaan di Indonesia diatur dalam UUD Negara republik Indonesia tahun 1945, dimana atas sumber daya alam hak kepemilikan bersumber dari kekuasaan rakyat yang dikenal sebagai Hak Bangsa. Hak penguasaan Negara dipandang sebagai teritori yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat hukum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intern.¹²⁶

¹²⁴ Prajudi Atmosudrijo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1988), hal. 104.

¹²⁵ Jimly Asshidiqqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta : Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2007, hal.

Indonesia adalah Negara Hukum, dalam arti bahwa segala tindakan Negara yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Pemerintah dan aparaturnya berdasarkan atas hukum. Konsepsi Negara hukum secara konstitusional dapat dirujuk pada rumusan tujuan Negara, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial.¹²⁷ Untuk mewujudkan tujuan Negara tersebut, khususnya memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial, sebagaimana dimuat dalam Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 33 sebagai dasar hak penguasaan Negara yang mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan pertekonomian yang dikehendaki dalam Negara Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya **dikuasai oleh Negara**¹²⁸ dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara tegas UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa bahan galian sebagai kekayaan yang terkandung di perut bumi, dikatakan **dikuasai oleh Negara** dan bukan oleh **Pemerintah** dimana dapat bermakna juga adalah **Pemerintah Daerah**. Pengertian Pemerintah bermakna sebagai Penguasa yang dipilih oleh rakyat secara periodik, sehingga selalu berganti pula secara periodik. Dengan demikian jelas bahwa “hak penguasaan” (*Authority Right*) terhadap bahan galian berada di tangan Negara, bukan Pemerintah. Sedangkan hak kepemilikan (*Mineral Right*) terhadap bahan galian adalah berada di tangan Bangsa Indonesia (seluruh rakyat).

¹²⁶ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, cetakan kedua. (Jogjakarta : UII Press, 2007), Hal. 8.

¹²⁷ Lihat Alinea IV Pembukaan UUD 1945.

¹²⁸ Beberapa pengertian dikuasai oleh Negara : (1) Mohammad Hatta : dikuasai oleh Negara tidak berarti Negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ondernemer. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan Negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal, (2) Muhammad Yamin : pengertian dikuasai oleh Negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi, (3) Panitia Keuangan dan Perekonomian bentukan BPUPKI yang diketuai oleh Mohammad Hatta : pengertian dikuasai oleh Negara berarti Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman kepada keselamatan rakyat. Semakin besar perusahaan dan semakin banyak jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya, seharusnya pesertaannya Pemerintah. Tanah haruslah dibawah kekuasaan Negara. Dan perusahaan tambang yang besar, dijalankan sebagai usaha Negara. (Abrar Saleng, *Op.Cit.*, hal. 17-18).

Pemberian izin pertambangan sangat terkait dengan hak penguasaan atas bahan galian pertambangan di dalam bumi Indonesia. Semua kegiatan usaha yang menyangkut sumber daya alam, yang merupakan tindakan Negara, pemerintah dan aparaturnya, wajib didasarkan atas hukum yang berlaku. Sebagai sumber hukum tertinggi dari perusahaan sumber daya alam adalah Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²⁹ Selanjutnya pokok pikiran tersebut dituangkan dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1967, yang menyatakan bahwa :

“Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan – endapan alam sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.¹³⁰

Pemegang hak milik atas kekayaan alam (*mineral right*) berupa aneka ragam bahan galian yang terkandung di dalam bumi dan air di wilayah hukum pertambangan Indonesia adalah bangsa Indonesia, yang selanjutnya memberikan kekuasaan kepada Negara untuk mengatur dan mengurus serta memanfaatkan kekayaan alam tersebut dengan sebaik - baiknya untuk kemakmuran rakyat. Hal ini berarti Negara diberikan “hak penguasaan” (*authority right*) atas kekayaan alam milik bangsa Indonesia, agar dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹³¹ Negara tidak mungkin menyelenggarakannya sendiri, maka hak penguasaan tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan Negara sehari-hari, yang dapat dilakukan melalui kerjasama

¹²⁹ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) : (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara; (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

¹³⁰ Indonesia, *Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1967, tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2831, Pasal 1.

¹³¹ Tri Hayati (a), “*Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*”. Laporan Penelitian Kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005, hal.64-65.

pengusahaan pertambangan dengan pihak lain (investor) sebagai pelaksana pengusahaan pertambangan (*mining right*).¹³²

Pengertian penguasaan terhadap hak atas tanah dipakai dalam arti fisik dan yuridis. Pengertian penguasaan terhadap hak atas tanah secara yuridis dilandasi oleh hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihakinya. Dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) ditetapkan jenjang-jenjang hak penguasaan atas tanah, yaitu :

1. Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1) : sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
2. Hak menguasai dari Negara (Pasal 2) : semata-mata beraspek publik;
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Pasal 3) : beraspek perdata dan publik;
4. Hak-hak perorangan atau individu : semuanya beraspek perdata :
 - a. hak-hak atas tanah sebagai hak individu yang semuanya secara langsung ataupun tidak bersumber pada Hak Bangsa : Hak milik (Pasal 20), Hak Guna Usaha (Pasal 28), Hak Guna Bangunan, pada dasarnya merupakan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihakinya.
 - b. Wakaf (Pasal 49) : hak milik yang sudah diwakafkan.

Hak-hak atas tanah hanya memberikan hak atas penggunaan permukaan saja serta penggunaan tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu. Jadi wewenang yang bersumber pada hak atas tanah tidak mengenai kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi yang ada di bawah tanah yang bersangkutan. Untuk pengambilan bahan-bahan galian diperlukan pengaturan tersendiri dan memerlukan suatu bentuk izin yaitu Kuasa Pertambangan.

¹³² Supomo dalam Ismail Suny, "Penguasaan Negara atas Bahan Galian Tambang". (Makalah pada Seminar RUU Mineral dan Batubara, FHUI, Jakarta : 2005), hal. 5.

Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 8 UUPA yang menyebutkan bahwa, pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalam perut bumi, air dan ruang angkasa, perlu diatur. Hal ini dijelaskan dalam penjelasan Pasal 8, yaitu: karena hak-hak atas tanah hanya memberi hak atas permukaan bumi, maka wewenang-wenang yang bersumber dari hak-hak atas tanah tersebut tidaklah mengenai kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa. Oleh karena itu pengambilan kekayaan alam yang dimaksud itu memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya.

Menurut pendapat Arie Sukanti, konsep penguasaan sumber daya alam, sejalan dengan konsep kepemilikan atas tanah. Pengertian penguasaan atas tanah dipakai dalam arti fisik dan yuridis. Pengertian yuridis dilandasi oleh hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihakinya. Salah satu bentuk penguasaan atas tanah adalah hak atas tanah adat berupa Hak Ulayat masyarakat hukum adat.¹³³ Selanjutnya kewenangan untuk mengatur peruntukan, penguasaan dan penggunaan dari tanah adat tersebut diberikan kepada kepala adat. Dengan demikian kepala adat mempunyai hak untuk mengatur penggunaan tanah adat tersebut. Tanah adat dapat diberikan kepada hak-hak perorangan yang pada dasarnya memberikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihakinya.

Sebagai pembanding untuk melihat hubungan hukum antara kepemilikan hak atas tanah dengan kekayaan alam yang terkandung di dalam perut bumi, baiklah dilihat Undang-undang Pertambangan 1810. Pasal pertama undang-undang Pertambangan 1810 memberikan tiga kelompok penamaan penempatan lapisan hasil bumi, yaitu: (a) Pertambangan (*Les Mines*), (b) Tambang terbuka (*Les Minières*), dan (c) Tambang batu (*Les Carieres*).¹³⁴ Untuk klasifikasi pertama, pertambangan, maka barang tambang yang dapat dieksploitasi adalah emas, perak, platina, merkuri, timbal, besi, tembaga, timah, batubara, antrasit, batu kawi, bitumin (minyak dan gas

¹³³ Arie Sukanti Sumantri, Koneksi yang mendasari penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, Pidato Pengukuhan Guru Besar, FHUI, 17 September 2003, hal.26.

¹³⁴ Hageaars, Dankers, *Op Het Spoor van de Concessie*. Den Haag: Juridische Bibliotheek, Universiteit Utrecht, 2000, hal. 286, alinea ke 4.

bumi). Barang tambang dapat dieksploitasi melalui suatu konsesi. Selanjutnya untuk klasifikasi kedua, tambang terbuka, dapat dieksploitasi setelah memperoleh suatu izin pembukaan permukaan barang tambang. Sedangkan untuk klasifikasi ketiga, tambang batu tidak dibutuhkan izin khusus berdasarkan undang - undang pertambangan 1810.

Tahun 1866 dilakukan pembaharuan terhadap Pasal 8 yang menetapkan bahwa Pemerintah Provinsi memiliki hak atas tambang dimana terdapatnya barang tambang. Pasal 6 menetapkan bahwa kepemilikan tambang terpisah dari permukaan tanah. Pemegang konsesi memiliki hak atas tambang, yang terpisah dengan benda yang terdapat di atas permukaannya. Konsesi untuk wilayah tambang memberi hak pakai di wilayah publik. Untuk tambang swasta yang terdapat dalam kepemilikan tanah pribadi, yang hanya dapat dibuka lahan tambangnya dengan jalan konsesi.¹³⁵ Dengan demikian terlihat jelas, bahwa kepemilikan terbagi atas permukaan tanah, bawah tanah dan ruang bawah langit. Hak pemilik tanah hanya sebatas permukaan tanah saja tidak lebih. Pasal 3 undang-undang Pertambangan 1810, menyatakan :¹³⁶

- a. Kepemilikan mengandung pengertian bahwasanya kepemilikan permukaan terpisah dengan bawahnya;
- b. Pemilik boleh mengeksploitasi bangunan dan galian di bawah tanah, dan penggalian tersebut boleh mengambil benda yang ada, yang mana dapat menimbulkan kerugian.

Menurut Hagenars dalam literturnya dicantumkan bahwa, hak milik atas tanah tidak termasuk hak atas benda yang ada di bawah tanah, akan tetapi hanya merupakan hak okupasi saja.¹³⁷ Ruang bawah langit di atas permukaan tanah adalah

¹³⁵ Hagenars, Dankers, *Op Het Spoor van de Concessie*. Den Haag : Juridische Bibliotheek, Universiteit Utrecht, 2000, hal., hal. 289, alinea ke 3.

¹³⁶ Hagenars, Dankers, *Op Het Spoor van de Concessie*. Den Haag : Juridische Bibliotheek, Universiteit Utrecht, 2000, hal. 290, alinea ke 4.

¹³⁷ Hagenars, Dankers, *Ibid.*, hal. 292, alinea ke 3.

bukan benda yang berdiri sendiri, sehingga tidak mungkin dijadikan hak milik. Walaupun begitu, setidaknya terdapat hak penggunaan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu bagian ruang bawah langit agar dapat mengefektifkan kepemilikan atas suatu permukaan. Pandangan bahwa kepemilikan tata permukaan tanah dan yang ada di bawah tanah dapat dipisahkan keduanya, berasal dari hukum Romawi Kuno. Pada saat itu dapat ditemukan perbedaan yang menyatakan bahwa tambang dan lahan tanah dilihat sebagai satu kesatuan, sehingga pemilik permukaan tanah adalah juga pemilik dari ruang bawah tanah. Pendapat dari ahli hukum *Andreas de Isernia* menyatakan bahwa setiap orang memiliki kebebasan untuk mengeksploitasi barang tambang yang ada dibawah tanah, dan hal ini tergantung dari izin yang diberikan oleh raja yang berupa “*de Concessio*”.

Kembali dalam sistem hukum di Indonesia, maka diperlukannya pengaturan tersendiri tentang hubungan hukum bahan-bahan galian dengan kepemilikan atas tanah. Dalam Pasal 8 Undang-undang Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa, pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalam perut bumi, air dan ruang angkasa, perlu diatur. Penjelasan Pasal 8 menyebutkan, bahwa : karena hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi, maka wewenang yang bersumber daripada hak-hak tanah tersebut tidaklah mengenai kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa. Oleh karena itu pengambilan kekayaan alam yang dimaksud memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya yang menyangkut kekayaan alam.

Keterkaitan antara hak penguasaan Negara dengan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat, menurut Bagir Manan akan mewujudkan kewajiban Negara sebagai berikut: ¹³⁸

- a. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;

¹³⁸ Bagir Manan dalam Abrar Saleng, *Op.Cit.*, hal. 17.

- b. 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;
- c. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Ketiga kewajiban tersebut sebagai jaminan bagi tujuan hak penguasaan Negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, Negara hanya melakukan *bestuursdaad* dan *beheersdaad* dan tidak melakukan *eigensdaad*. Dengan demikian hak penguasaan Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 UUD 1945, dapat dipisahkan satu dengan lainnya, dalam arti melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada pihak tertentu, harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus. Kewajiban mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh Negara.

Dalam kerangka penguasaan Negara atas sumber daya alam nasional dibedakan atas dua kelompok, yaitu : (a) sumber daya alam yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, karena itu harus dikuasai Negara dan dijalankan oleh Pemerintah, (b) sumber daya alam yang tidak penting bagi Negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Hak penguasaan Negara ini, diberikan oleh rakyat sebagai pemilik kekayaan alam kepada Negara, yang selanjutnya dijalankan oleh Pemerintah dengan tujuan untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selanjutnya untuk pelaksanaannya lebih lanjut diberikan kepada masyarakat dalam bentuk “Kuasa Pertambangan”, baik secara perorangan maupun kelompok masyarakat (badan hukum).

Hak penguasaan yang dimiliki oleh Negara ini dilaksanakan oleh **Pemerintah**, yang dalam hal ini dilakukan oleh **Departemen (sekarang Kementerian Negara) Energi dan Sumber Daya Mineral** (sesuai *Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005* tentang Fungsi, Tugas Pokok, Kedudukan dan Struktur Organisasi Kementerian Negara). Selanjutnya Pemerintah, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Menteri ESDM beserta aparturnya di bawahnya (*Pasal 4 Undang Undang Nomor 11 Tahun 1967*), dapat memberikan “hak penguasaan”

(*Mining Right*) kepada para pengusaha untuk melakukan usaha di bidang pertambangan. Dengan demikian **kewenangan pemberian perizinan** untuk melakukan usaha di bidang pertambangan, adalah **merupakan kewenangan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral** beserta seluruh aparatur di bawahnya.

Pelaksanaan penguasaan Negara terhadap sumber daya alam disini diberikan dalam bentuk “Kuasa Pertambangan”, yang merupakan salah satu instrumen hukum yang dapat digunakan oleh pemegang kuasa pertambangan untuk melaksanakan kegiatan usaha di bidang pertambangan. Tanpa adanya kuasa pertambangan, perusahaan pertambangan tidak dapat melakukan kegiatan usahanya. Pengertian kuasa pertambangan merupakan wewenang yang diberikan kepada Badan atau Perorangan untuk melakukan usaha pertambangan.¹³⁹ Wewenang tersebut merupakan hak dan kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada badan/ perorangan untuk melakukan usaha pertambangan. Pejabat yang berwenang memberikan kepada badan/ perorangan adalah Menteri, Gubernur, Bupati/ Walikota yang dituangkan dalam Surat keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan.

Selanjutnya pengertian kuasa pertambangan ini diberikan sebagai bentuk “izin publik”, yang menyatakan bahwa:¹⁴⁰

“Dengan Peraturan Pemerintah ini diperjelas tentang bentuk dari surat keputusan atau surat izin mengenai kuasa pertambangan ini dengan bentuk : (i) Surat keputusan Penugasan Pertambangan sebagai bentuk KP umum Instansi Pemerintah , (ii) Surat Keputusan Pertambangan Rakyat bagi KP untuk kuasa Pertambangan Rakyat, (iii) Surat Keputusan Izin Kuasa Pertambangan untuk KP yang diberikan kepada Badan Hukum dan Perorangan, Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Badan Koperasi, Perusahaan Swasta (CV, Firma atau PT) dan Perorangan, (iv) Izin Pertambangan Daerah”.

Kuasa Pertambangan yang diberikan merupakan kekuasaan untuk melakukan usaha pertambangan dan tidak memberikan pemilikan hasil pertambangan kepada pemegang Kuasa Pertambangan, karena pemilikan bahan galian tetap berada di tangan Bangsa Indonesia. Pada dasarnya pemegang Kuasa Pertambangan dalam

¹³⁹ Undang Undang nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan*, Pasal 2 huruf i.

¹⁴⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 3 2 Tahun 1969 tentang *Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan*, Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 60, Tambahan lembaran Negara Nomor 2916, Penjelasan Umum.

melakukan usaha pertambangan akan diberi upah sesuai hasil kerjanya. Namun karena kondisi keuangan Negara yang sulit, maka pembayarannya dilakukan dengan cara terbalik, yaitu dengan pengusaha membayar royalty kepada Negara, sesuai *Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969*.

Hubungan hak atas tanah dengan pemegang kuasa pertambangan dapat dilihat dalam hal penggunaan tanah untuk kegiatan penambangan. Pengusaha tambang diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usaha pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja maupun akibat penambangan yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu. Kerugian yang disebabkan oleh usaha-usaha dari dua pemegang kuasa pertambangan atau lebih dibebankan kepada mereka semua.¹⁴¹ Ganti rugi atas hak tanah yang telah ada itu, jumlahnya ditentukan bersama antara pemegang kuasa pertambangan dan yang mempunyai hak atas tanah atas dasar musyawarah dan mufakat (Pasal 27 UU Nomor 11/1967). Jika tidak dicapai kata mufakat, maka diserahkan penentuannya kepada Menteri. Dan apabila telah diberikan kuasa pertambangan pada sebidang tanah yang di atasnya tidak terdapat hak tanah, maka atas sebidang tanah tersebut atau bagian-bagiannya tidak dapat diberi hak tanah kecuali dengan persetujuan Menteri. (Pasal 27 ayat 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967).

Apabila telah didapatkan izin kuasa pertambangan atas suatu daerah atau wilayah menurut hukum yang berlaku, maka kepada pemegang hak atas tanah diwajibkan memperbolehkan pekerjaan pemegang kuasa pertambangan atas tanah yang bersangkutan atas dasar mufakat kepadanya :

- a. sebelum pekerjaan dimulai, dengan diperlihatkan surat kuasa pertambangan atau salinannya yang sah diberitahukan tentang maksud dan tempat pekerjaan-pekerjaan itu akan dilakukan;

¹⁴¹ Republik Indonesia, Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang “*Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan*”, Lembaran Negara Republik Indonesi Tahun 1967 Nomor 2831 , Pasal 25.

- b. diberi ganti kerugian atau jaminan ganti kerugian itu terlebih dahulu.

Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dinyatakan bahwa hak atas WIUP, WPR, atau WIUPK tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemegang IUP Eksplorasi atau IUPK Eksplorasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah. Berdasarkan Pasal 135, pemegang IUP atau IUPK sebelum melakukan kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pada Pasal 136 disebutkan bahwa, penyelesaian hak atas tanah sebagaimana dimaksud di atas dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan atas tanah oleh pemegang IUP atau IUPK. Pemegang IUP atau IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal di atas (135 dan Pasal 136) yang telah melaksanakan penyelesaian terhadap bidang-bidang tanah dapat diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hak atas IUP, IPR, atau IUPK bukan merupakan pemilikan hak atas tanah.

Kuasa pertambangan dari aspek bentuknya merupakan kuasa pertambangan yang dilihat dari aspek Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang untuk itu. Kuasa pertambangan dari segi bentuknya dibagi menjadi tiga macam. *Pertama*, Surat Keputusan penugasan Pertambangan, adalah Surat Keputusan yang diberikan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/ Walikota sesuai kewenangannya, kepada Instansi Pemerintah yang meliputi kegiatan penyelidikan umum dan eksplorasi. *Kedua*, Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat, adalah kuasa pertambangan yang diberikan oleh Bupati/ Walikota kepada rakyat setempat untuk melakukan usaha pertambangan secara kecil-kecilan dan dengan luas wilayah yang sangat terbatas, yang meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan *penjualan*. *Ketiga*, Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan, adalah kuasa pertambangan yang diberikan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/ Walikota sesuai kewenangannya kepada Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Badan Usaha Swasta atau Perorangan untuk

melakukan usaha pertambangan, yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian serta pengangkutan dan penjualan.

Jenis kuasa pertambangan dari aspek usahanya digolongkan menjadi lima kelompok, yaitu (a) Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum : merupakan kuasa pertambangan yang diberikan oleh pejabat yang berwenang, untuk melakukan penyelidikan secara geologi umum atau untuk menetapkan tanda-tanda adanya bahan galian pada umumnya, (b) Kuasa Pertambangan Eksplorasi : adalah wewenang (kuasa) yang diberikan oleh pejabat yang berwenang, untuk melakukan penyelidikan geologi pertambangan untuk menetapkan lebih teliti adanya dan sifat letakan bahan galian, (c) Kuasa Pertambangan Eksploitasi : adalah kuasa pertambangan yang diberikan oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan eksploitasi atau menghasilkan bahan galian dan memanfaatkannya, (d) Kuasa Pertambangan Pengolahan dan Pemurnian : adalah kuasa pertambangan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengolahan dan pemurnian untuk mempertinggi mutu bahan galian serta untuk memanfaatkan dan memperoleh unsur yang terdapat pada bahan galian itu, (e) Kuasa Pertambangan Pengangkutan dan Penjualan : adalah kuasa pertambangan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengangkutan dan penjualan dalam rangka memindahkan bahan galian dan hasil pengolahan pemurnian bahan galian dari daerah eksplorasi atau tempat pengolahan/ pemurnian.

Pejabat yang berwenang memberikan perizinan di bidang pertambangan, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah :

- a. Bupati/ Walikota : berwenang menerbitkan Surat Keputusan Kuasa Pertambangan apabila Kuasa Pertambangannya terletak dalam wilayah Kabupaten/ Kota dan/ atau sampai wilayah laut 4 mil laut;
- b. Gubernur : berwenang menerbitkan Surat Keputusan Kuasa Pertambangan apabila wilayah kuasa pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Kabupaten/ Kota dan tidak dilakukan kerjasama antar Kabupaten/ Kota maupun antar Kabupaten/ Kota dengan Provinsi, dan/ atau di wilayah laut yang terletak antara 4 sampai 12 mil laut;

- c. Menteri : berwenang menerbitkan Surat Keputusan Kuasa Pertambangan apabila wilayah kuasa pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Provinsi dan tidak dilakukan kerjasama antar Provinsi, dan/ atau di wilayah laut yang terletak di luar 12 mil laut.¹⁴²



¹⁴² H. Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 69.

BAB III
PERIZINAN PERTAMBANGAN DALAM PRAKTEK
PENYELENGARAAN PEMERINTAHAN
DI INDONESIA

A. Pengusahaan Pertambangan di Indonesia

A.1. Sejarah Pengusahaan Pertambangan di Indonesia

Perkembangan hukum pertambangan di Indonesia, sebenarnya sudah terlihat sejak peninggalan jaman Kerajaan Hindu Sriwijaya dan masa kejayaan Majapahit. Hal tersebut ditandai dengan banyaknya pengrajin perkakas logam pada saat itu, yang dikenal sebagai jaman perunggu. Jadi bukan hanya sejak diundangkannya *Indische Mijnwet Stb. Tahun 1899 Nomor 214* saja.¹⁴³ Pada dasarnya pekerjaan tersebut adalah suatu proses penambangan, walaupun masih sangat sederhana.

Pada jaman kerajaan Sriwijaya dan Majapahit, izin pengusahaan pertambangan yang diberikan oleh Raja atau pembesar kerajaan, masih dalam bentuk lisan atau dalam bentuk tertulis di pelepah lontar. Namun hingga kini belum pernah ditemukan catatan tertulis tentang hal tersebut, karena pada saat itu yang berlaku adalah hukum adat, dengan konsep “maro” atau “bagi hasil”. Kedua konsep tersebut ternyata sampai saat ini digunakan sebagai rujukan kerjasama pengusahaan migas dengan kontraktor asing. Sejak kedatangan bangsa Belanda, izin pengusahaan pertambangan diberikan dalam bentuk “konsesi pertambangan”.¹⁴⁴

¹⁴³ Sutaryo Sigit, *Perkembangan Pertambangan di Indonesia*, Materi Pelatihan Hukum Perpajakan di Bidang Pertambangan dan Migas. Jakarta : Yayasan krida Caraka Bumi, Drepartemen Pertambangan dan Energi, 1994, hal.99.

¹⁴⁴ Konsesi merupakan bentuk perizinan yang memberikan kewenangan besar kepada pengusaha tambang, yaitu manajemen pengusahaan dan pemilikan hasil produksi bahan galian atau mineral sepenuhnya berada di tangan pemegang konsesi pertambangan. Negara hanya menerima bersih iuran pertambangan sebesar 0,25 gulden perhektar setiap tahun serta 46 % dari hasil kotor dari usaha pertambangan tersebut, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 35

Konsesi pertama kali diberikan kepada Pangeran Hendrik dan Baron Van Tyl pada tahun 1850, untuk kegiatan penambangan Timah di Pulau Belitung, yang sepuluh tahun kemudian dibentuklah Perusahaan Timah “Biliton Maatschappij”.¹⁴⁵ Konsesi merupakan bentuk izin dari produk Belanda yang pernah berlaku di Hindia Belanda.

Di Negeri Belanda sendiri, belakangan ini konsesi mendapat tempat yang utama dalam hukum di Negeri Belanda. Sistem konsesi dipergunakan dalam beberapa bidang yang spesifik, misalnya *Postsector*, air minum dan angkutan umum serta siaran radio.¹⁴⁶ Tidak ada suatu kesepakatan mengenai isi maupun materi dalam konsesi tersebut. Dalam sistem legislasi saat ini baik jurisprudensi maupun doktrin tidak terdapat persamaan pandangan secara umum. Berdasarkan *Indische Mijnwet 1810*¹⁴⁷ (Undang-Undang Pertambangan 1810), konsesi dan izin dianggap sebagai sesuatu yang dapat ditukar.¹⁴⁸ Kurangnya ketegasan mengenai konsesi mengakibatkan :¹⁴⁹ (a) ketidak jelasan dalam terminologi konsesi, sehingga untuk tindakan yang sama dapat menyebabkan penamaan yang berbeda dan untuk penamaan yang sama dapat terjadi perbedaan tindakan, dan (b) mengakibatkan tempat formil dari konsesi dalam hukum belanda menjadi tidak jelas, tergantung dari karakter hukum dari konsesi, sehingga konsesi dalam jurisprudensi dan doktrin dinyatakan sebagai suatu Keputusan yang disertai dengan suatu perjanjian.

Indische Mijnwet Stb. 1899 Nomor 214 (Jogi Tjiptadi, Kontrak Production Sharing sebagai landasan Kegiatan Eksplorasi/ Eksploitasi Minyak di lepas Pantai, 1984, hal.7).

¹⁴⁵ Sutaryo Sigit, *Op.Cit.*, hal.101.

¹⁴⁶ Hagenaaars, Dankers, *Op Het Spoor van de Concessie*. Den Haag : Juridische Bibliotheek, Universiteit Utrecht, 2000, hal., hal 1, paragraf 1.

¹⁴⁷ Undang-undang Pertambangan tahun 1791 telah diganti dengan undang-undang Pertambangan 1810. Awalnya pemberlakuan undang-undang ini ditolak mentah-mentah oleh Mahkamah Tinggi, dengan alasan bahwa undang-undang Pertambangan 1791 di Limburg tidak dihapus dengan adanya undang-undang Pertambangan 1810. Namun melalui Dekrit Kaisar pada 8 November 1810 (untuk wilayah selatan sungai Rijn) dan Dekrit 6 januari 1811 (untuk wilayah utara sungai Rijn), yang diimport dari undang-undang Perancis kedalam kekuasaan kerajaan Belanda yang pada waktu itu menjadi daerah jajahan dari kekaisaran Perancis, maka diberlakukanlah Undang-undang pertambangan 1810. (Hagenaaars, Dankers, *Op Het Spoor van de Concessie*. Den Haag : Juridische Bibliotheek, Universiteit Utrecht, 2000, hal. 286).

¹⁴⁸ Hagenaaars, Dankers, *Ibid.*, hal .1, paragraf 6.

¹⁴⁹ Hagenaaars, Dankers, *Ibid.*, hal 1, paragraf 8.

Berbeda dengan di Belanda, di Perancis dalam literatur hukumnya, konsesi dibedakan atas, (a) konsesi untuk urusan pekerjaan dan (b) konsesi untuk urusan dinas, yang biasanya melaksanakan sektor umum.¹⁵⁰ Namun dalam kenyataannya, konsesi biasanya terjadi dari suatu kombinasi antara urusan pekerjaan dan urusan dinas. Konsesi yang dilakukan dalam pemerintahan, terfokus pada konsesi untuk kepentingan urusan dinas, karenanya pemegang konsesi haruslah bagian dari pemerintah sebagai dinas pemborong.

Pemegang konsesi secara hakiki di luar struktur organisasi pemerintah, tetapi tidak dapat dipisahkan dari pemerintah. Pemegang konsesi menanggung resiko ekonominya sendiri dan memperoleh pendapatan dari *eksploitasi*, ini yang membedakan dengan tugas pemerintah (dimana pendapatannya dari harga yang telah disepakati). Namun pemerintah dapat memberikan sumbangan tambahan seperti subsidi dan pajak pendapatan sebagai tunjangan negara yang mempunyai pembenaran untuk itu.

Karakter hukum konsesi di Belanda tidak diolah secara tajam melalui figur-figur hukum publik ataupun hukum privat. Sekarang konsesi menjadi suatu putusan yang dikualifikasikan (digolongkan) juga sebagai perjanjian. Hal ini menunjukkan hubungan yang sangat erat antara hukum publik dan hukum privat. Dengan demikian timbul suatu ketidakjelasan dalam melakukan tindakan hukum sehubungan dengan konsesi, apakah berasal dari wilayah hukum publik atau hukum privat. Namun yang terpenting adalah bahwa konsesi merupakan instrumen Pemerintah yang terfokus pada penetapan pihak ketiga, yang dapat dibedakan dalam tindakan hukum bersegi satu dan bersegi banyak.¹⁵¹ Yang terpenting adalah bahwa, konsesi merupakan instrumen pemerintah yang menghendaki adanya kepentingan umum dalam aktivitasnya.

Dalam hal tindakan bersegi satu merupakan tindakan dimana akibat hukumnya dimulai sejak adanya kehendak dari satu pihak, yaitu Pemerintah.

¹⁵⁰ Hagenars, Dankers, *Ibid.*, hal .21, paragraf 1.

¹⁵¹ Nijhof, Merlijn Bernice, *De Concessie in Europeesrechtelijk Perspectief*. Amsterdam : Utrecht Universiteit, 2000, hal. 231, alinea ke 1.

Tindakan bersegi banyak merupakan tindakan dimana akibat hukumnya dimulai pada saat kerjasama kedua belah pihak atau beberapa pihak. Kebanyakan instrumen di Belanda adalah bersegi satu sudah dimulai saat Pemerintah mengizinkan maksud tersebut. Tindakan hukum bersegi satu ini, di Belanda dapat dikenal secara umum sebagai keputusan, yang merupakan suatu putusan dalam undang-undang hukum pemerintahan umum Awb. Undang-undang ini memberikan suatu peraturan umum mengenai tindakan hukum bersegi satu bagi pemerintah. Tindakan hukum Pemerintah Belanda juga merupakan tindakan hukum sebagaimana diatur dalam BW, yang merupakan tindakan hukum bersegi satu dalam hukum privat. Melalui perjanjian para pihak melakukan pemenuhan kewajiban. Namun perjanjian yang dilakukan pemerintah di sini bersifat spesifik, sebagaimana disebutkan dalam undang-undang pemerintahan.¹⁵² Konsesi pada prinsipnya memiliki karakter hukum dari hukum publik tidak memiliki karakter hukum privat..¹⁵³

Untuk memberi landasan pemberian konsesi pertambangan, pada tahun 1899 Belanda menerbitkan *Indische Mijnwet* Stb. 1899 Nomor 214, sebagai undang-undang pertambangan pertama produk Pemerintah Hindia Belanda. Undang-undang pertambangan Hindia Belanda tersebut lahir dari perkembangan politik yang dipengaruhi oleh paham liberalis kapitalis. Pemerintah Hindia Belanda menerapkan kebijakan mineral yang diskriminatif dengan memberikan perlakuan istimewa kepada investor swasta bangsa Belanda, sebagaimana tercermin dalam Pasal 4 ayat (1) *Indische Mijnwet*, yang menyatakan bahwa, surat izin penyelidikan atau konsesi, tidak boleh diberikan kecuali kepada: (a) orang Belanda, (b) penduduk Belanda dan penduduk Hindia Belanda, dan (c) perusahaan yang berkedudukan di Belanda dan Hindia Belanda dan pengurusnya mayoritas orang Belanda atau penduduk hindia belanda. Perlakuan diskriminatif ini dipertegas dengan amandemen pertama *Indische Mijnwet* 1899 Tahun 1910 dengan menambahkan Pasal 5A. Pasal tersebut menentukan, jika pengusaha pertambangan bukan orang Belanda dan bukan

¹⁵² Nijhof, Merlijn Bernice, *De Concessie in Europeesrechtelijk Perspectief*. Amsterdam : Utrecht Universiteit, 2000, hal. 231, alinea ke 10

¹⁵³ Nijhof, Merlijn Bernice, *De Concessie in Europeesrechtelijk Perspectief*. Amsterdam : Utrecht Universiteit, 2000, hal. 247, alinea ke 1.

penduduk Hindia Belanda, perusahaan pertambangan harus dilakukan berdasarkan kontrak dengan Pemerintah Hindia Belanda, bukan melalui Konsesi. Akhirnya tambahan pasal tersebut dikenal dengan sebutan “kontrak 5A”.¹⁵⁴

Jelas bahwa ketentuan dalam pasal 5A *Indische Mijnwet* itu memberi wewenang ataupun membuka kemungkinan bagi Pemerintah Hindia Belanda untuk melakukan penyelidikan dan penambangan sendiri, asalkan hal itu tidak bertentangan dengan hak penyelidikan ataupun hak konsesi yang telah diberikan kepada pihak lain. Pemerintah Hindia Belanda juga dapat mengadakan perjanjian dengan pihak lain, perorangan ataupun badan usaha (yang memenuhi persyaratan) untuk melakukan kegiatan penyelidikan dan penambangan, apabila kegiatan tidak hendak dilaksanakannya sendiri. Pada tahun 1918 diadakan perubahan sedikit pada ayat 3 Pasal 5A *Indische Mijnwet*, yaitu bahwa perjanjian yang hanya mencakup kegiatan eksplorasi saja, tidak perlu disahkan dengan Undang-Undang. Menurut Ter Braake, pada akhir tahun 1938 jumlah konsesi dan perizinan yang masih berlaku tidak kurang dari 471 buah. Dilihat dari jenisnya, 268 berupa konsesi yang bersangkutan dengan bahan galian yang tercantum dalam *Indische Mijnwet*, 148 izin penambangan bahan galian yang tidak tercantum dalam *Indische Mijnwet* dan 14 (empat belas) izin eksplorasi dalam rangka 5A kontrak, 34 (tiga puluh empat) izin eksplorasi dan eksploitasi dalam rangka 5A kontrak, dua izin penambangan oleh swasta yang bekerja sebagai kontraktor pemerintah dan tiga izin penambangan badan usaha milik pemerintah.¹⁵⁵

Pertumbuhan perusahaan urusan pertambangan saat itu ternyata sangat lambat. Hal ini tidak mengherankan, karena selama lebih kurang seperempat abad sejak Perang Dunia II usai Indonesia menganut kebijakan ekonomi yang sangat tertutup. Iklim usaha secara umum memburuk, dan tambang di Indonesia banyak

¹⁵⁴ Perbedaan pokok antara Kontrak 5A dengan konsesi adalah : (a) hak perusahaan bahan galian pada konsesi secara mutlak berada di tangan pemegang konsesi, pada kontrak 5A hak dan kewajiban untuk kegiatan eksplorasi dan eskplitasi, di tentukan dengan rinci dalam kontrak, (b) pembagian hasil dengan Pemerintah, pada konsesi berupa pungutan yang berhubungan dengan usaha pertambangan, sedangkan pada kontrak 5A pemerintah mendapat maksimum 20% dari keuntungan bersih, (c) pada konsesi kewenangan lain yang dimiliki : membangun berbagai fasilitas penunjang di wilayah konsesi, sedangkan pada kontrak 5A kewenangan adalah sesuai kewenangan yang dirinci dalam kontrak. (Sutaryo Sigit, *Op.Cit.*, hal. 26).

¹⁵⁵ Sutaryo Sigit, *Sepenggal Sejarah Pertambangan Indonesia*, (Jakarta : Yayasan Minergi Informasi Indonesia, 2004), hal. 103.

yang terlantar, keadaannya lebih mundur dibandingkan dengan semasa menjelang pecah Perang Pasific pada tahun 1941. Selama seperempat abad Indonesia kehilangan kesempatan emas. Di berbagai bagian dunia yang lain berlangsung *exploration and mining boom*. Hal ini terjadi antara lain akibat pembangunan kembali ekonomi dunia sehabis perang dunia II. Selama itu Indonesia hanya menjadi penonton.¹⁵⁶

Pengusahaan tambang di Hindia Belanda dilaksanakan baik oleh Pemerintah maupun Swasta. Beberapa tambang besar yang dinilai sangat vital dimiliki dan diusahakan oleh Pemerintah Hindia Belanda sendiri, seperti misalnya tambang batubara Ombilin, tambang batubara Bukit Asam dan tambang timah Bangka. Sebagian ada yang diusahakan secara patungan antara Pemerintah Hindia Belanda dan pihak swasta, seperti tambang timah Belitung dan Singkep. Ada pula yang kepemilikannya di tangan Pemerintah Hindia Belanda, tetapi pengusahaannya diserahkan kepada pihak swasta berdasarkan kontrak, seperti misalnya tambang belerang Kawah Putih, Jawa Barat. Pihak swasta yang mengusahakan pertambangan di Hindia Belanda kebanyakan melaksanakan kegiatannya atas dasar izin konsesi pertambangan, yang memberikan keleluasaan besar kepada pihak pengusaha.¹⁵⁷

Konsesi yang diperoleh sejak jaman Hindia Belanda masih diakui pada saat pengakuan kemerdekaan 1945 sampai berakhirnya masa konsesi tersebut. Gejolak politik sejak kemerdekaan terjadi di mana-mana sehingga investasi kurang stabil. Untuk itu Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1958 tentang *Penanaman Modal Asing*, dalam suasana demokrasi terpimpin, di mana tidak memberi kesempatan kepada PMA untuk melakukan investasi langsung terhadap bahan galian yang bersifat vital (Pasal 3 Undang-Undang Penanaman Modal Asing), tetapi hanya dapat berkontribusi melalui bentuk pinjaman luar negeri.

¹⁵⁶ Sutaryo Sigit, *Sepenggal Sejarah Pertambangan Indonesia*, (Jakarta : Yayasan Minergi Informasi Indonesia, 2004), hal. 91.

¹⁵⁷ Sutaryo Sigit, *Sepenggal Sejarah Pertambangan Indonesia*, (Jakarta : Yayasan Minergi Informasi Indonesia, 2004), hal. 101.

Pada tahun 1960 Pemerintah mengundangkan Undang-undang Nomor 37 Tahun 1960 tentang *Pertambangan*, yang juga hanya memberi kesempatan kepada investor dalam bentuk pinjaman luar negeri, yang akan dikembalikan dari hasil produksi bahan galian sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1963. Pada akhirnya investasi saat itu menurun drastis.

Pengalaman sejarah selama kurun waktu 1950 – 1965 telah menunjukkan bahwa demikian sulitnya mengembangkan potensi mineral di Indonesia jika hanya mengandalkan modal nasional semata. Ketetapan MPRS No.XXIII/MPRS/1966 yang menyatakan perlunya pemanfaatan modal dari luar negeri, membuka kemungkinan investasi asing di bidang pertambangan. Mengenai kemungkinan ikut sertanya modal asing dalam usaha pertambangan di Indonesia, Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Penanaman Modal Asing 1967 menetapkan bahwa, penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan Pemerintah dengan bentuk Kontrak Karya atau bentuk lain sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai masuknya penanaman modal asing, juga ditentukan dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 yang menentukan bahwa :

- a. Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah atau perusahaan negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan;
- b. dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor sebagaimana dimaksud ayat (1), instansi pemerintah atau perusahaan negara berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat yang diberikan Menteri,
- c. perjanjian karya tersebut dalam ayat (2) mulai berlaku sesudah disahkan oleh pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan galian yang ditentukan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan/atau perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

Untuk mengantisipasi hal tersebut, Pemerintah membentuk Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang *Penanaman Modal Asing*, yang menggantikan Undang-undang Nomor 78 Tahun 1958. Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 1

Tahun 1967 menetapkan bahwa, penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada kerjasama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai peraturan yang berlaku. Untuk mendukung penciptaan iklim investasi yang lebih kondusif, Pemerintah membentuk Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, yang menggantikan Undang-undang Nomor 37 Tahun 1960 tentang *Pertambangan*. Dengan undang-undang tersebut dapat dikembalikan kedaulatan bangsa Indonesia di bidang pertambangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, bahwa segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia adalah kekayaan alam nasional bangsa Indonesia yang dikuasai dan digunakan oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tersebut, izin pengusahaan pertambangan diberikan dengan bentuk “Kuasa Pertambangan”. Pelaksanaan pertambangan dengan kontraktor diberikan dalam bentuk kontrak karya. Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah atau perusahaan negara yang bersangkutan selaku pemegang Kuasa Pertambangan.¹⁵⁸ Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor, instansi pemerintah atau perusahaan Negara berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri.¹⁵⁹ Perjanjian karya dimaksud, berlaku setelah disahkan oleh Pemerintah dan setelah berkonsultasi dengan DPR, apabila menyangkut eksploitasi golongan a (golongan strategis) sepanjang mengenai bahan galian yang telah ditentukan dalam Pasal 13 dan/atau perjanjian karya berbentuk penanaman modal asing.¹⁶⁰ Dengan demikian kontrak karya yang dibuat dengan kontraktor, bersumber dari izin publik yang dikeluarkan oleh Menteri.

¹⁵⁸ Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok Pertambangan*, Pasal 10 ayat (1).

¹⁵⁹ Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok Pertambangan*, Pasal 10 ayat (2).

¹⁶⁰ Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok Pertambangan*, Pasal 10 ayat (3).

Dalam perkembangan generasi awal kontrak karya, tercatat antara lain PT Freeport Indonesia yang melakukan kegiatan penambangan di Papua, PT INCO yang melakukan penambangan bijih nikel di Sulawesi. Kemudian pertambangan batubara (PKP2B) generasi I tercatat antara lain : Arutmin, Berau Coal, BPH Kendilo dan Indominco Mandiri yang berlokasi di Kalimantan. Dengan keberhasilan PT Freeport dan PT INCO pada generasi I kontrak Karya, maka pada awal tahun 1980 para investor banyak berdatangan dan hingga tahun 2007 kontrak karya mencapai generasi VIII dan PKP2B generasi III.

A.2. Sistem Perizinan Pertambangan di Indonesia

Setiap pengusaha yang akan melakukan perusahaan pertambangan di Indonesia harus memiliki Kuasa Pertambangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Kuasa Pertambangan (KP) adalah suatu bentuk perizinan yang merupakan wewenang yang diberikan kepada badan atau perseorangan untuk melakukan usaha pertambangan. Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969, ditentukan bahwa pemegang KP mempunyai wewenang untuk melakukan satu atau beberapa usaha pertambangan yang ditentukan dalam KP yang bersangkutan. KP berisi izin untuk melakukan usaha pertambangan. Pemberian KP ini hanya memberikan kekuasaan untuk melakukan usaha pertambangan dan tidak memberikan kepemilikan hasil pertambangan kepada pemegang KP, karena pemilik bahan galian tambang di dalam perut bumi adalah Bangsa Indonesia. Hal inilah yang merupakan perbedaannya dengan izin dalam bentuk konsesi seperti yang terjadi pada pada zaman kolonial belanda.¹⁶¹

Bentuk-bentuk KP secara tegas diatur dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 jo Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969, sebagai berikut :

¹⁶¹ Pada dasarnya pemegang KP dalam melakukan usaha pertambangan akan diberi upah sesuai hasil kerjanya oleh Pemerintah, namun karena Negara tidak memiliki cadangan keuangan yang memungkinkan untuk membayarnya, maka dilakukan dengan cara terbalik, yaitu pengusaha membayar royalty sesuai banyaknya hasil tambang yang ditambang. Sedangkan pemegang konsesi mempunyai hak kepemilikan terhadap bahan galian yang ditambang. (Jogi Tjiptadi, *Kebijakan Mineral dari Masa Kolonial Hingga Era Reformasi*, Jakarta : Indonesian Mining Association, Januari 2008, hal.55).

- a. **Kuasa Pertambangan (KP)** : diberikan kepada Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Koperasi, badan hukum lainnya atau perseorangan untuk melakukan usaha pertambangan bahan galian golongan a dan b (Pasal 15 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967);
- b. **Surat Keputusan Penugasan (KP Penugasan)** : bentuk KP yang diberikan oleh Menteri kepada Instansi Pemerintah untuk melakukan usaha pertambangan dalam melakukan Penelitian bahan galian. (Pasal 6 UU Nomor 11 Tahun 1967 jo Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969);
- c. **Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat (SIPR)** : izin pengusahaan untuk semua golongan (a, b dan c) yang diberikan oleh Menteri kepada rakyat setempat yang dilakukan dengan cara turun temurun, kecil-kecilan dan dengan peralatan yang sangat sederhana (Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 jo. Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969);
- d. **Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD)** : diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada Perusahaan/ Badan Hukum dan Perseorangan untuk usaha pertambangan bahan galian golongan c di daerahnya, yang diberikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan, menyatakan bahwa :¹⁶² (a) Pelaksanaan penguasaan Negara dan Pengaturan Usaha Pertambangan Bahan Galian golongan a dan b dilakukan oleh Menteri dan (b) Pelaksanaan penguasaan Negara dan pengaturan Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan c dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian tsb. Namun terdapat pengecualian, bahwa dengan memperhatikan kepentingan pembangunan Daerah khususnya dan Negara umumnya, Menteri dapat menyerahkan pengaturan usaha pertambangan bahan-bahan galian tertentu diantara bahan galian golongan b kepada Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu

Pelaksanaan pengusahaan pertambangan berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 disebutkan bahwa, karena Negara/ Pemerintah tidak

¹⁶² Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan*, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2831, *Pasal 4*.

dapat menjalankannya sendiri, maka pelaksanaan pengusahaan pertambangan dapat diberikan kepada : (a) Instansi Pemerintah, (b)Perusahaan Negara, (c) Perusahaan Daerah, (d) Perusahaan dengan modal bersama antara Pemerintah dan Daerah, (e) Koperasi, (f) Badan/ Perseorangan swasta yang memenuhi syarat dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, (g) Perusahaan dengan modal bersama antara Negara dan/ atau Daerah dengan Koperasi dan/ atau Badan/ Perseorangan swasta yang memenuhi syarat Pasal 12(1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, (h) Masyarakat dalam bentuk pertambangan rakyat.

Penggolongan bahan galian mineral di Indonesia dibagi dalam tiga golongan, yaitu bahan galian golongan a (bahan galian strategis), bahan galian golongan b (bahan galian vital), bahan galian golongan c (bahan galian yang tidak termasuk golongan a dan golongan b).¹⁶³ **Bahan galian golongan a** pelaksanaan pengusahaannya diberikan kepada Perusahaan Negara dan Instansi Pemerintah (*Pasal 6 UU Nomor 11 Tahun 1967*). Namun untuk golongan a ini, ada yang semata-mata hanya diusahakan oleh Negara, yaitu Migas dan Uranium (*Pasal 13 UU Nomor 11 Tahun 1967*). Bila terdapatnya bahan galian golongan a demikian kecil, maka dapat diserahkan kepada pihak swasta yang mampu untuk melaksanakannya. Dan bila kecil sekali keterdapatannya, maka diserahkan kepada rakyat setempat sebagai tambang rakyat (*Pasal 11 UU Nomor 11 Tahun 1967*). Untuk **bahan galian golongan b**, dapat diusahakan oleh siapa saja. Sedangkan **bahan galian golongan c** pengelolaannya diserahkan kepada Pemerintah Daerah (*Pasal 4 ayat 2 UU Nomor 11 Tahun 1967*).

¹⁶³ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980 tentang *Penggolongan Bahan Galian*, Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3174, yang membagi bahan galian menjadi tiga golongan, yaitu : (a) golongan bahan galian strategis adalah : 1) bitumen padat, aspal, 2) antrasit, batubara, 3) uranium, radium,thoriumdan bahan galian radioaktif, 4) nikel, kobalt, 5) Timah, (b) bahan galian golongan vital : 1) besi, mangaan, molibdem, khrom, wolfram, radium, titan, 2) bauksit, tembaga, timbale, seng, 3) emas, platina, perak, air raksa, intan, 4) yttrium, ruterium, cerium dan logam langka lainnya, 5) berilium, korundum, zircon, 6) kriolit, fluorspar, barit, 7) yodium, brom, khlor, belerang, (c) golongan bahan galian yang tidak termasuk golongan a dan golongan b : 1) nitrat-nitrat, fospat-phospat, garam batu, 2) asbes, talk, mika, magnesit, 3) yarosit, leusit, tawas, oker, 4) batu permata, batu setengah permata, 5) pasir kuarsa, kaolin ,feldspar, gips, 6) batu apung, tras, obsidium, perlit, tanah diatome, tanah serap, 7) marmer ,batu tulis, 8) batu kapur, dolomite, kalsit, 9) granit, andesit, basal, trakhit, tanah liat dan pasir sepanjang tidak mengandung unsur mineral golongan a maupun golongan b.

Peluang pemberian kontrak publik kepada Perusahaan Swasta (investor) awalnya didahului oleh Izin Publik dari Menteri ESDM, dapat dilaksanakan bila Instansi Pemerintah tidak dapat melaksanakan sendiri, maka Menteri dapat memberikan izin untuk dilakukan kontrak dengan pihak lain. Begitu pula untuk bahan galian golongan c, bila terdapat di lepas pantai dan diusahakan oleh Perusahaan Asing, maka dilakukan dengan bentuk kontrak karya.¹⁶⁴ Pelaksanaan pengusahaan pertambangan berdasarkan pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, untuk bahan galian golongan a (golongan strategis) hanya dapat dilakukan oleh instansi Pemerintah (khusus untuk tahapan kegiatan penyelidikan umum dan eksplorasi, yang bersifat non profit) dan Perusahaan Negara (khusus untuk tahapan kegiatan eksploitasi, yang sudah mulai mencari profit). Selanjutnya untuk pengusahaan bahan galian golongan b (golongan vital), boleh dilakukan oleh siapa saja, baik Perusahaan Tambang Negara maupun Instansi Pemerintah, Perseorangan maupun Badan Hukum Swasta, asal memenuhi persyaratan sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.

Untuk bahan galian golongan c, berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986, telah resmi dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah, yang dalam pelaksanaannya dikenal dengan sebutan SIPD (Surat Izin Pertambangan Daerah). Usaha pertambangan yang dilakukan dengan Kontrak Karya, berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Peraturan pemerintah Nomor 37 Tahun 1986, dapat dilakukan terhadap bahan galian golongan a dan golongan b melalui kerjasama dengan Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara selaku pemegang KP, sepanjang belum mampu atau tidak mampu melakukannya sendiri. Begitu juga dengan bahan galian golongan c, dapat dilakukan dengan Kontrak Karya, sepanjang terdapat di lepas pantai dan diusahakan oleh pihak asing.

¹⁶⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986 tentang *Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I*, Lembaran Negara Nomor 53 Tahun 1986, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3510, Pasal 4.

Pertambangan rakyat bertujuan memberikan kesempatan kepada rakyat setempat dalam mengusahakan bahan galian untuk turut serta membangun Negara di bidang pertambangan dengan bimbingan Pemerintah. Pertambangan rakyat hanya dapat dilakukan oleh rakyat setempat yang memegang Kuasa Pertambangan Pertambangan Rakyat. Ketentuan-ketentuan mengenai pertambangan rakyat dan cara serta syarat-syarat untuk memperoleh Kuasa Pertambangan (izin) pertambangan rakyat diatur dalam Peraturan Pemerintah.¹⁶⁵

Berdasarkan tahap-tahapan kegiatan, bentuk Kuasa Pertambangan berbentuk KP penyelidikan umum, KP eksplorasi, KP eksploitasi, KP pengolahan dan pemurnian, KP pengangkutan dan KP penjualan.¹⁶⁶ Tata cara memperoleh Kuasa Pertambangan diajukan ke Menteri dan untuk 1(satu) Wilayah KP diajukan satu permintaan sendiri. Permohonan KP Penyelidikan Umum, Eksplorasi - eksploitasi harus dilampirkan Peta Wilayah dan menyebutkan jenis bahan galian yang akan diusahakan. Pemohon telah memilih domisili pada Pengadilan Negeri yang berkedudukan di Dati I dari Wilayah KP yang diminta. Sebelum memberi persetujuan, Menteri akan meminta pendapat Gubernur yang bersangkutan, dan

¹⁶⁵ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1967, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2831, *Pasal 11*.

¹⁶⁶ **KP penyelidikan umum**, adalah suatu kegiatan penyelidikan secara geologi umum atau geofisika, yang dilakukan baik di daratan, perairan maupun dari udara, dengan maksud untuk membuat peta geologi umum atau untuk mendapatkan adanya tanda-tanda bahan galian pada umumnya. KP penyelidikan umum dapat diberikan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali 2 (dua) tahun; **KP eksplorasi**, adalah suatu kegiatan penyelidikan geologi pertambangan untuk menetapkan lebih seksama adanya bahan galian. KP eksplorasi dapat diberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali 2 (dua) tahun dan bisa menyatakan akan lanjut ke eksploitasi serta dapat diperpanjang 3 (tiga) tahun untuk pembangunan fasilitas eksploitasi. **KP eksploitasi**, adalah suatu kegiatan usaha pertambangan dengan maksud untuk menghasilkan bahan galian dan memanfaatkannya. KP eksploitasi dapat diberikan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali 10 (sepuluh) tahun; **KP pengolahan dan pemurnian**, adalah tahapan dimana bertujuan untuk mempertinggi mutu bahan galian serta untuk memanfaatkan dan memperoleh unsure-unsur yang terdapat pada bahan galian itu. Dapat diberikan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dan setiap kali dapat diperpanjang 10 (sepuluh) tahun; **KP pengangkutan**, adalah segala usaha pemindahan bahan galian dari hasil pengolahan dan pemurnian bahan galian dari daerah eksploitasi atau tempat pengolahan pemurnian. Dapat diberikan untuk jangka waktu 10 (sepuluh) tahun, setiap kali dapat diperpanjang; **KP penjualan**, adalah segala usaha penjualan bahan galian dan hasil pengolahan/ pemurnian bahan galian. Dapat diberikan untuk jangka waktu 10 tahun, setiap kali dapat diperpanjang. (Pasal 14 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 jo. Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969).

Gubernur dapat mengajukan keberatan dengan memuat alasan-alasan dalam waktu sesingkat-singkatnya. Mereka yg mempunyai hak atas tanah yang akan mendpt ganti rugi, berhak mengajukan keberatan kepada Gubernur selambat2nya 3 bulan sejak dikeluarkannya surat permohonan. **Luas Wilayah Kuasa Pertambangan** sebagaimana diatur dalam Pasal 18 sampai dengan 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967, ditetapkan bahwa untuk KP Penyelidikan Umum Maksimum 5000 hektare, KP eksplorasi maksimum 2000 hektare dan KP eksploitasi maksimum 1000 hektare. Jika ingin lebih dari maksimum, harus dengan izin khusus dari Menteri. Untuk beberapa KP Penyelidikan Umum, Eksplorasi dan Eksploitasi yang diberikan kepada satu badan atau seorang pemegang KP, maksimum berturut-turut 25.000, 10.000 dan 5000 hektare. KP dapat dipindahkan ke orang lain dengan izin Menteri.

Pemegang KP penyelidikan umum yg menemukan bahan galian, berhak mendapat prioritas pertama untuk memperoleh KP Eksplorasi. Pemegang KP eksplorasi yg membuktikan, mendapat hak tunggal memperoleh KP Eksploitasi (dengan syarat mengajukan KP eskploitasi sebelum berakhirnya KP eksplorasi). Pemegang KP eksplorasi atau KP eskploitasi yang menemukan bahan galian lain, maka mendapat prioritas pertama untuk memperoleh KP eskplorasi atau eksploitasi. Pemegang KP eskplorasi berhak melakukan segala usaha untuk mendapatkan kepastian tentang adanya bahan galian. Pemegang KP eksploitasi berhak memiliki bahan galian yang tergali sesuai KP nya. Pengangkutan dan Penjualan baru dapat dilaksanakan bila telah memperoleh KP pengangkutan dan penjualan.

Berakhirnya Kuasa Pertambangan, jika jangka waktu berakhir dan tidak mengajukan permohonan perpanjangan. KP dapat dibatalkan oleh Menteri jika, (i) pekerjaan belum dimulai dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sesudah pemberian KP, (ii) atas permintaan pemilik tanah, sebelum dibayar sejumlah ganti rugi, (iii) pemegang KP telah meninggalkan pekerjaannya dalam jangka waktu 6 (enam) bulan, (iv) jika pemegang KP ternyata tidak memenuhi syarat yang ditentukan dan tidak memenuhi petunjuk yang diberikan oleh Menteri. Pemegang kuasa pertambangan diwajibkan membayar ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah sebagai perimbangan dan sekaligus ditegaskan pula kewajiban pemegang hak atas tanah untuk memperbolehkan pekerjaan pemegang kuasa pertambangan.

Pemegang KP wajib membayar ganti rugi akibat dari segala usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luarnya. Kerugian yang disebabkan oleh usaha-usaha dari dua pemegang kuasa pertambangan atau lebih, dibebankan kepada pengusaha secara bersama-sama.¹⁶⁷ Apabila izin pertambangan sudah diterbitkan, maka kepada pemilik tanah di wilayah izin tambang, wajib memperbolehkan pemegang kuasa pertambangan untuk melakukan kegiatan tambangnya atas dasar mufakat dengan diberikan ganti kerugian atau jaminan ganti kerugian terlebih dahulu. Jumlah ganti rugi atas tanah yang akan digunakan untuk menambang, ditentukan bersama antara pemegang kuasa pertambangan dan pemilik hak atas tanah atas dasar musyawarah mufakat untuk penggantian sekali atau selama hak atas tanah tidak dapat digunakan. Jika antara kedua belah pihak tidak didapat kata sepakat, maka penentuannya diserahkan kepada Menteri. Jika putusan Menteri tidak dapat diterima, maka penentuannya diserahkan kepada Pengadilan Negeri.

A.3. Pengusahaan Pertambangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Tahun 2009 merupakan babak baru bagi pertambangan mineral dan batubara di Indonesia dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (UU No.11 Tahun 1967). Perubahan mendasar yang terjadi adalah perubahan dari sistem kontrak karya dan perjanjian menjadi sistem perizinan, sehingga Pemerintah tidak lagi berada dalam posisi yang sejajar dengan pelaku usaha dan menjadi pihak yang memberi izin kepada pelaku usaha industri pertambangan mineral dan batubara. Kehadiran UU Minerba tersebut menuai pro dan kontra. Ada sementara kalangan yang berpendapat bahwa beberapa kebijakan dalam UU Minerba tersebut tidak memberikan kepastian hukum terkait dengan kegiatan usaha di bidang

¹⁶⁷ Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang "Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan", Pasal 25.

pertambangan mineral dan batubara dan memberikan hambatan masuknya bagi pelaku usaha tertentu.

UU Minerba mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut :¹⁶⁸

1. Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh Negara dan pengembangan serta pendaayagunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha.
2. Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
3. Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah daerah.
4. Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar 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.

Ada beberapa pengertian dasar yang diberikan dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009.¹⁶⁹ Pertama, pengertian „Pertambangan“ yang ditegaskan sebagai sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian,

¹⁶⁸ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang *Mineral dan Batubara*, Lembaran Negara Nomor 4959 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor , Penjelasan Umum.

¹⁶⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang *Pertambangan Mineral dan Batubara*, Pasal 1.

pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang. Kedua yang dimaksud dengan mineral adalah senyawa organik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu. Ketiga, pengertian batubara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan. Keempat pengertian, Pertambangan Batubara adalah pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, diluar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah. Yang dimaksud dengan usaha pertambangan adalah kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan serta pascatambang.

Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selanjutnya penguasaan oleh Negara tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah.¹⁷⁰ Untuk kepentingan nasional, Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dapat menetapkan kebijakan pengutamaan mineral dan/ atau batubara untuk kepentingan dalam negeri.

Kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara berada di tangan **Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota** sesuai kewenangannya masing - masing.¹⁷¹ Penentuan wilayah pertambangan

¹⁷⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang *Pertambangan Mineral dan batubara*, Pasal 4.

¹⁷¹ Kewenangan **Pemerintah** dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara terdiri dari antara lain: penetapan kebijakan nasional, pembuatan peraturan perundang-undangan, penetapan standar nasional, pedoman dan criteria, penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batubara, penetapan wilayah, pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil laut dari garis pantai, pemberian IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi, Penetapan Kebijakan Produksi Pemasaran, pemanfaatan dan konservasi, Penetapan kebijakan kerjasama, kemitraan dan pemberdayaan masyarakat, Perumusan dan Penetapan penerimaan Negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan mineral dan batubara.

Kewenangan **Pemerintah Provinsi**, terdiri dari antara lain : Pembuatan Peraturan perundang – undangan, Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah Kabupaten/ kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil laut, Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yg kegiatannya berada pada Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian

sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, ditetapkan bahwa wilayah Pertambangan merupakan bagian dari tata ruang nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah (Pusat) setelah berkoordinasi dengan Pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Wilayah Pertambangan terdiri dari : (a) Wilayah Usaha Pertambangan yang ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Pemda dan disampaikan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam satu Wilayah Usaha Pertambangan terdiri satu atau beberapa Wilayah Iizin Usaha Pertambangan, (b) Wilayah Pertambangan Rakyat yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (c) Wilayah Pencadangan Negara yang ditetapkan Pemerintah untuk kepentingan strategis nasional yang dicadangkan untuk komoditas tertentu dan daerah konservasi dalam rangka menjaga keseimbangan ekosistem dan lingkungan. Hingga saat ini penentuan Wilayah Usaha Pertambangan sesuai tata ruang yang ada, belum ditetapkan oleh Pemerintah, sehingga Pemerintah Daerah yang mendapat pelimpahan kewenangan untuk menerbitkan Izin Usaha Pertambangan, juga belum bisa menerbitkannya sampai saat ini.¹⁷²

Jenis usaha pertambangan dikelompokkan atas : (a) Pertambangan Mineral, yang mencakup : (a.1) pertambangan mineral radioaktif, (a.2) pertambangan mineral logam, (a.3) pertambangan mineral bukan logam, (a.4) pertambangan batuan dan (b) Pertambangan Batubara. Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mengadopsi beberapa bentuk perizinan, yaitu :

konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah Kabupaten/ kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil laut, Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak langsung pada lintas wilayah Kabupaten/ kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil laut.

Kewenangan **Pemerintah Kabupaten/Kota**, terdiri dari antara lain: Pembuatan Peraturan perundang-2an, Pemberian IUP, IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah Kabupaten/Kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil, Pemberian IUP, IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yg kegiatannya berada di wilayah Kabupaten/ Kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil laut. (Lihat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang *Pertambangan Mineral dan batubara*, Pasal 6).

¹⁷² Keterangan dari narasumber (kepala bagian Data dan Informasi) di Dinas Pertambangan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dan Kepala Dinas Pertambangan Kabupaten Bangka Barat, pada hari senin, 14 Maret 2011.

(1) **Izin Usaha Pertambangan (IUP)**, adalah izin usaha melaksanakan pertambangan yang dilakukan oleh Menteri, Gubernur, Bupati sesuai kewenangannya (Pasal 1 angka 7), yang mencakup :

(a) IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eskplorasi dan studi kelayakan (Pasal 1 angka 8);

(b) IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi (Pasal 1 angka 9). IUP Operasi Produksi terdiri atas kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.

(2) **Izin Pertambangan Rakyat (IPR)** adalah izin untuk melaksanakan pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas yang dilakukan oleh Menteri, Gubernur, Bupati sesuai kewenangannya (Pasal 1 angka 10). Bupati/ Walikota memberikan IPR terutama kepada penduduk setempat baik perorangan dengan luas maksimum 1 hektare maupun kepada kelompok masyarakat dengan luas maksimum 5 hektare dan/atau koperasi dengan luas maksimum 10 hektare. Hal ini dapat dilimpahkan kepada camat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(3) **Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)** adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus (WIUPK : Pasal 1 angka 11). Wilayah izin usaha pertambangan khusus adalah wilayah yang diberikan kepada pemegang IUPK (Pasal 1 angka 35).

IUPK terdiri atas dua tahap :

(a) IUPK untuk tahap Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan kegiatan tahapan penyelidikan umum, eksplorasi dan studi kelayakan di wilayah izin usaha pertambangan khusus (Pasal 1 angka 12).

- (b) IUPK tahap Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi di wilayah izin usaha pertambangan khusus (Pasal 1 angka 13)

Sehubungan dengan bentuk-bentuk perizinan di atas, terdapat hal mendasar yang perlu dikaji tentang makna dari IUP. Yang menjadi pertanyaan yuridis disini adalah apakah berbagai bentuk perizinan dimaksud termasuk izin dalam makna “izin pada umumnya” (*gewone vergunning*), ataukah tergolong dispensasi (*dispensastie*), dan ataukah dalam makna konsesi (*concessie*) sebagaimana konsep perizinan yang dikemukakan oleh Van der Pot.

Terdapat beberapa regulasi dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang berpotensi memberikan hambatan masuk (berdasarkan hasil temuan KPU). **Pertama**, batasan luasan minimal wilayah eksplorasi berdasarkan Pasal 52 ayat (1) dinyatakan pemegang IUP Eksplorasi mineral logam diberi WIUP dengan luas paling sedikit 5.000 (lima ribu) hektare dan paling banyak 100.000 (seratus ribu) hektare. Pemegang IUP Eksplorasi mineral bukan logam diberi WIUP dengan luas paling sedikit 500 (lima ratus) hektare dan paling banyak 25.000 (dua puluh lima ribu) hektare (Pasal 55 ayat 1). Pemegang IUP Eksplorasi batuan diberi WIUP dengan luas paling sedikit 5 (lima) hektare dan paling banyak 5.000 (lima ribu) hektare. Pemegang IUP Eksplorasi Batubara diberi WIUP dengan luas paling sedikit 5.000 (lima ribu) hektare dan paling banyak 50.000(lima puluh ribu) hektar (Pasal 61). Pembatasan luasan wilayah minimal untuk eksplorasi berpotensi menghambat persaingan usaha yang sehat dengan menciptakan hambatan masuk ke dalam industri pertambangan mineral dan batubara. Pasal-pasal tersebut mengatur tentang batasan minimal dan maksimal untuk IUP Eksplorasi yang dibedakan antara mineral logam, mineral non logam, batuan dan batubara. Di lapangan tim menemukan bahwa ketentuan untuk luas wilayah minimal tidak memperhatikan kondisi geologis dan potensi cadangan mineral di tiap-tiap daerah di seluruh wilayah Indonesia dengan cermat. Sebagai contoh adalah daerah Belitung dan Berau yang mempunyai wilayah-wilayah pertambangan dengan luasan di bawah 5000 hektar. Pembatasan tersebut dikhawatirkan akan membuat wilayah yang sebenarnya mempunyai potensi cadangan mineral menjadi tidak dapat diusahakan. Selain menjadi hambatan bagi

pelaku usaha, batas bawah ini juga menimbulkan permasalahan bagi daerah penghasil tambang yang luas wilayah administratifnya terbatas. Akibatnya daerah kesulitan dalam pemberian izin usaha pertambangan tersebut, sehingga wilayah potensial menjadi tidak dapat diusahakan dengan adanya ketentuan ini. Penetapan luasan minimum yang tidak memperhatikan karakteristik daerah penghasil tambang di Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan pada akhirnya juga berpotensi menimbulkan *high cost economy* yang dapat menghalangi pelaku usaha tertentu.

Kedua, kewajiban divestasi setelah 5 (Lima) tahun operasi produksi badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham pada Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional. Kewajiban divestasi setelah 5 (lima) tahun operasi produksi sebagaimana tercantum pada pasal 112 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009 juga termasuk kebijakan yang berpotensi memberikan hambatan persaingan. Pencantuman divestasi saham hanya berlaku apabila sahamnya dimiliki oleh asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tentang divestasi seharusnya memperhatikan jenis usaha tambang, karena masing-masing jenis usaha tambang memiliki waktu yang berbeda-beda untuk mencapai Break Event Point (BEP). Hal tersebut juga terkait dengan keuntungan yang hendak dicapai oleh pelaku usaha. UU Minerba masih belum mengatur secara jelas mengenai divestasi. Penyusunan mengenai ketentuan-ketentuan divestasi tersebut harus dilakukan secara matang untuk menghindari munculnya hambatan bagi pelaku usaha asing untuk menanamkan investasinya di pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Keresahan yang muncul di sebagian kalangan pelaku usaha pertambangan mineral dan batubara, adalah ketidakjelasan dalam ketentuan divestasi akan mengakibatkan ketidakpastian mereka dalam membuat keputusan melakukan investasi.

Ketiga, regulasi bersifat netral terhadap persaingan usaha apabila didasari dengan alasan-alasan yang dapat diterima untuk mencapai suatu tujuan bersama. Seperti halnya UU Minerba yang mempunyai tujuan-tujuan sebagaimana tercantum di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 (sebagaimana telah dituliskan pada paragraf 2 bagian analisa kebijakan dari paper ini). Dari analisa pasal-pasal dalam UU Minerba ditemukan beberapa kebijakan yang bersifat netral

terhadap persaingan usaha, yaitu mengenai kewenangan pemerintah untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun setiap provinsi. Prioritas kepada BUMN dan BUMD untuk Wilayah Izin Usaha pertambangan Khusus, Kewajiban menggunakan perusahaan jasa pertambangan lokal dan/atau nasional, larangan menggunakan perusahaan afiliasi, dan batasan luasan wilayah maksimal operasi pertambangan.

Keempat, kewenangan pemerintah untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun setiap provinsi Pemerintah mempunyai kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi tiap-tiap komoditas per tahun setiap provinsi. (Pasal 5) Bagi pelaku usaha, kebijakan penetapan besaran produksi tersebut dapat berakibat pada pembatasan terhadap pelaku usaha dalam memproduksi, terkait dengan strategi perusahaan untuk melakukan produksi dan kontrak-kontrak yang telah dibuat oleh perusahaan tersebut sebelum dikeluarkannya kebijakan tersebut. Sebagian kalangan berpendapat bahwa kebijakan tersebut tidak memperhatikan *economies of scale* dan *economies of scope* dari pelaku usaha, sehingga akan menimbulkan hambatan masuk bagi pelaku usaha yang sebenarnya potensial untuk mengembangkan industri pertambangan mineral dan batubara. Kebijakan ini menjadi bersifat netral terhadap persaingan karena mempunyai tujuan untuk menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri.

Kelima, Prioritas kepada BUMN dan BUMD, kewajiban menggunakan perusahaan lokal dan/atau nasional, dan larangan menggunakan perusahaan afiliasi untuk mendapatkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) mineral/unsur logam dan batubara dengan mekanisme first come first serve. (Pasal 75). Apabila tidak ada yang berminat maka WIUPK tersebut akan ditawarkan kepada badan usaha swasta yang bergerak di bidang pertambangan dengan cara lelang. Dari satu sisi, kebijakan prioritas ini tidak memberikan kesempatan yang sama kepada perusahaan-perusahaan pertambangan. Pemegang IUP dan IUPK wajib menggunakan perusahaan jasa pertambangan lokal dan/atau nasional. Dalam hal tidak terdapat perusahaan jasa pertambangan lokal IUPK dapat menggunakan perusahaan jasa pertambangan lain yang berada dalam wilayah hukum Indonesia. (Pasal 127). UU Minerba masih belum memberikan definisi yang jelas tentang

definisi dari perusahaan lokal dan/atau nasional. Ketidakjelasan definisi tersebut dapat memberikan *entry barrier* bagi beberapa pelaku usaha yang sebenarnya mempunyai kompetensi lebih baik. Pemegang IUP atau IUPK dilarang melibatkan anak perusahaan dan/atau afiliasinya dalam bidang usaha jasa pertambangan yang diusahakannya, kecuali dengan izin Menteri.

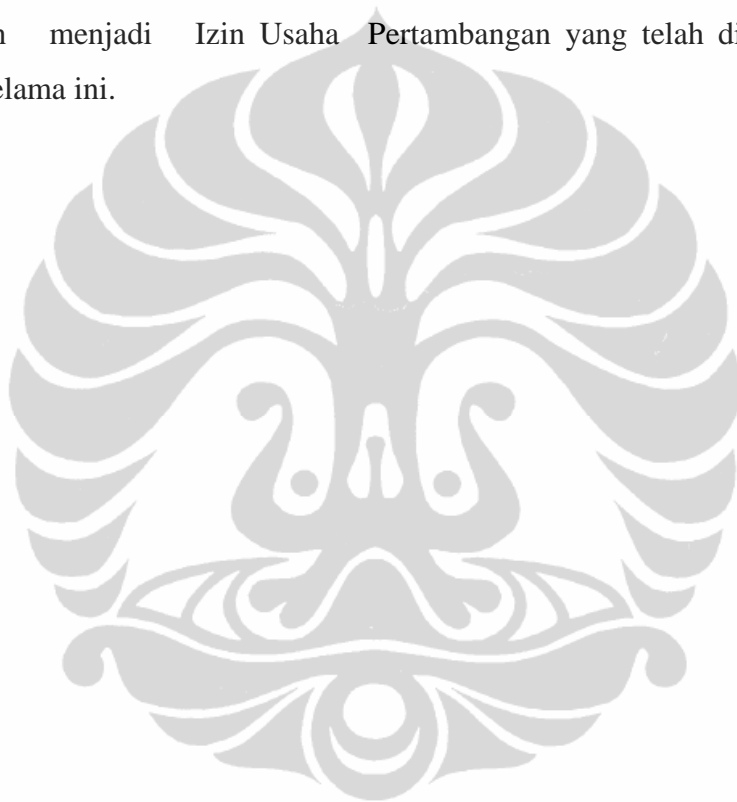
Ada satu hal lagi yang menjadi permasalahan terkait dengan kebijakan yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, yaitu sebagaimana tertuang dalam ketentuan peralihan Pasal 196 huruf a yang menyatakan bahwa, kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya undang-undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/ perjanjian. Namun dalam huruf b berikutnya dinyatakan bahwa ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud dalam huruf a, disesuaikan selambat-lambatnya 1 tahun sejak UU ini diundangkan, kecuali mengenai penerimaan Negara. Pengecualian terhadap penerimaan Negara sebagaimana dimaksud pada huruf b adalah upaya peningkatan bagi penerimaan Negara.

Pasal 196 huruf a dengan jelas menentukan bahwa kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya undang - undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/ perjanjian. Setelah berakhirnya kontrak atau perjanjian tersebut, maka selanjutnya harus mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 dan tidak dapat diperpanjang lagi. Hal ini disebabkan rezim kontrak atau perjanjian sudah tidak dikenal lagi dalam undang-undang mineral dan batubara. Hanya satu bentuk izin yang ditentukan untuk melakukan usaha pertambangan, yaitu bentuk Izin Usaha Pertambangan. Namun ketentuan sebagaimana dituangkan dalam huruf b dari pasal 169 tersebut menyatakan bahwa paling lambat dalam waktu satu tahun, ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud dalam huruf a, harus disesuaikan.

Dengan demikian terlihat bahwa kedua ayat tersebut tidak sinkron satu sama lain. Hal ini menimbulkan berbagai penafsiran dari para pelaku usaha pertambangan,

yang pada akhirnya menimbulkan ketidak pastian hukum dan timbulnya permasalahan hukum terkait kasus-kasus pertambangan.

Direktur Jenderal Mineral dan batubara telah melakukan konversi dari Kuasa Pertambangan (KP) ke bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP). Konversi dari Kuasa Pertambangan ke Izin Usaha Pertambangan tidak banyak menghadapi permasalahan karena pada dasarnya KP dan IUP berada dalam rezim yang sama. KP berbentuk izin sebagaimana IUP berdasarkan Undang - Undang Nomor 4 Tahun 2009. Berikut akan disajikan sejumlah data konversi dari Kuasa Pertambangan menjadi Izin Usaha Pertambangan yang telah dilakukan oleh Pemerintah selama ini.



Tabel 1 : REKAPITULASI DATA KONVERSI KP ke IUP

No.	PROVINSI	IUP
1.	NAD	58
2.	KEP.RIAU	74
3.	RIAU	65
4.	BANGKA BELITUNG	700
5.	SUMATERA UTARA	21
6.	SUMATERA BARAT	99
7.	SUMATERA SELATAN	300
8.	JAMBI	224
9.	BENGKULU	78
10.	LAMPUNG	116
11.	KALIMANTAN TIMUR	747
12.	KALIMANTAN BARAT	602
13.	KALIMANTAN SELATAN	640
14.	KALIMANTAN TENGAH	464
15.	GORONTALO	28
16.	SULAWESI UTARA	40
17.	SULAWESI TENGGARA	370
18.	SULAWESI TENGAH	214
19.	SULAWESI SELATAN	75
20.	SULAWESI BARAT	62
21.	BANTEN	4
22.	DI. YOGYAKARTA	14
23.	JAWA BARAT	100
24.	JAWA TENGAH	10
25.	JAWA TIMUR	64
26.	MALUKU UTARA	248
27.	MALUKU	68
28.	NTB	65
29.	NTT	172
30.	PAPUA	23
31.	PAPUA BARAT	42
32.	BALI	0
33.	DKI JAKARTA	0
	JUMLAH	5.787

(Sumber : Ditjen Mineral dan Batubara, Maret 2011)

Konversi dari kuasa pertambangan ke bentuk izin usaha pertambangan sampai dengan Maret 2011 telah berhasil dilakukan terhadap semua kuasa pertambangan yang ada di 33 provinsi di Indonesia yang berjumlah 5.787 kuasa pertambangan. Konversi tersebut tidak membawa perubahan mendasar pada kewajiban pemegang izin terutama masalah kewajiban keuangan (royalty), sehingga penyesuaian berjalan lancar. Dari tabel di atas terlihat bahwa jumlah izin tambang di Provinsi Bangka Belitung adalah terbesar (700 izin) dibandingkan provinsi-provinsi lain di Indonesia atau sekitar dua belas persen dari seluruh jumlah izin tambang yang ada di Indonesia. Jadi dapat dilihat bahwa peran tambang timah dalam industri pertambangan cukup signifikan pengaruhnya bagi pemasukan keuangan negara.

Selanjutnya dalam rangka pelaksanaan Pasal 169 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, Pemerintah juga berusaha melakukan konversi dari Kontrak Karya dan PKP2B ke Izin Usaha Pertambangan. Namun dalam usaha konversi tersebut banyak mengalami hambatan, karena antara kontrak dengan izin memiliki konsep yang berbeda. Para pihak dalam kontrak mempunyai kedudukan yang seimbang dan apa yang dimuat dalam kontrak dibuat berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak, sedangkan dalam izin kedudukan pemberi izin dan penerima izin berada dalam satu garis lini (sub ordinasi). Hingga saat ini masih dilakukan negosiasi antara Pemerintah dengan kontraktor mengenai berbagai hal yang masih belum menemui jalan keluarnya. Untuk itu disajikan dibawah ini rekapitulasi hasil negosiasi yang telah dihasilkan hingga Maret 2011.

Tabel 2 : REKAPITULASI NEGOSIASI AMANDEMEN KK

Generasi	Jumlah Perusahaan	Setuju Seluruhnya	Setuju Sebagian	Belum Setuju
II	3	2	1	-
III	1	-	1	-
IV	5	-	5	-
V	4	1	-	3
VI	14	5	7	2
VII	9	1	9	-
Jumlah	37	9	23	5

(Sumber : Ditjen Mineral dan Batubara, Maret 2011)

Dari tabel tampak bahwa konversi dari kontrak karya menjadi izin usaha pertambangan, masih terdapat 5 (lima) perusahaan yang belum menyetujui sama sekali, 23 (tiga belas) menyetujui sebagian dari perubahan dan 9 (enam puluh tiga) sudah menyetujui seluruhnya. Jadi perusahaan yang sudah setuju atas konversi dari kontrak karya menjadi izin usaha pertambangan, yaitu sekitar 24 (dua puluh empat) persen. Sebagian besar atau sekitar 70 (tujuh puluh) persen masih dalam pembahasan perubahan, karena baru sebagian yang disetujui. Namun 5 (lima) perusahaan yang belum menyetujui (menolak) adalah perusahaan lima perusahaan tambang terbesar di Indonesia (lihat pada lampiran), sehingga dilihat dari kuantitas cukup memberikan pengaruh dalam industri pertambangan di Indonesia.

Tabel 3 : PASAL-PASAL KK YANG BELUM DISETUJUI

No	Nama Perusahaan	Pasal Yang Belum Disetujui
1	PT INCO	Royalty&Landrent,Keadaan kahar
2	PT Indo Muro Kencana	wkt 2 th pengajuan perpjpg Oprs Prod.
3	PT Newmont Nusa Tenggara	Royalty
4	PT Kasongan Bumi Kencana	Pajk Daerh, Roylty&Keadan kahar
5	PT Natarang Mining	Royalty
6	PT Mearest Sopotan Mining	Royalty
7	PT Paragon Perdana Mining	Royalty
8	PT Kalimantan Surya Kencana	Royalty
9	PT Citra Palu Minerals	Mods Operandi & Keadan kahar
10	PT Tambang Tondano Nusajaya	Royalty dan Periode Operasi
11	PT Woyla Aceh Mineral	Royalty
12	PT Iriana Mutiara Idenburg	Royalty
13	PT Nusa Halmahera Minerals	Royalty
14	PT Agingcourt Resources	Royalty
15	PT Dairi Prima Mineral	Royalty dan Landrent
16	PT Gag Nickel	Royalty dan Periode Operasi
17	PT Galuh Cempaka	Royalty
18	PT Pelsart Tambang Kencana	Royalty
19	PT Mindoro Tiris	Keadaan kahar
20	PT Masmino Dwi Area	Royalty
21	PT Sumbawa Timur Mining	Modus Operandi,Roylty&Landrnt,Peride Oprasi
22	PT Weda Bay Nickel	Roylty&Pmbtsn wkt 2 th pngjuan ppjpg Ops.Prod
23	PT Pasifik Masao	Mods Operandi,Pjk Daerh, Keadan kahar& Royalty

(Sumber : Ditjen Mineral dan Batubara, Maret 2011)

Umumnya pasal yang masih menjadi perdebatan dan belum disetujui oleh perusahaan-perusahaan tambang adalah masalah *royalty*. Dari 23 (dua puluh tiga) perusahaan yang belum menyetujui terdapat 20 perusahaan atau sekitar 90 (sembilan puluh) persen belum setuju menyangkut penyesuaian *royalty*. Selebihnya perubahan yang masih belum disetujui adalah masalah keadaan kahar, pajak daerah, landrent, modus operandi dan jangka waktu pengajuan perpanjangan operasi produksi. Pemerintah masih perlu mengadakan perundingan dengan pihak kontraktor untuk penyesuaian kontrak ke izin berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009.

Selanjutnya adalah konversi dari Perjanjian Kerja Pengusahaan Batu Bara (PKP2B) menjadi Izin Usaha Pertambangan (IUP). Untuk konversi disini tidak banyak mengalami hambatan, karena yang menjalankan PKP2B adalah BUMN (tidak ada investor dari luar negeri) sehingga tidak sulit melakukan penyesuaian. Hanya saja masih ada beberapa pasal yang perlu kesepakatan untuk diubah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tabel 4 : REKAPITULASI NEGOSIASI AMANDEMEN PKP2B

Generasi	Jumlah Perusahaan	Setuju Seluruhnya	Setuju Sebagian	Belum Setuju
I	9	3	6	-
II	12	12	-	-
III	55	48	7	-
Jumlah	76	63	13	-

(Sumber : Ditjen Mineral dan Batubara, Maret 2011)

Dari 76 (tujuh puluh enam) izin perusahaan tambang, sudah 63 izin perusahaan tambang yang selesai dikonversi seluruhnya. Berarti lebih dari 90 (sembilan puluh) persen telah selesai dikonversi dan tinggal 13 izin perusahaan tambang yang masih

Tabel 5 : PASAL-PASAL PKP2B YANG BELUM DISETUJUI

No	Pasal PKP2B	Sesuai dengan UU No 4 Tahun 2009	Disesuaikan Menjadi	Alasan Penolakan	Posisi Pemerintah
1	Pasal 3 Operandi	Pasal 124 Permen ESDM No. 28 Tahun 2009	Kontraktor dlm melakukan kegiatan usahanya dpt menggunakan jasa pertamb setelah rencana kerja kegiatannya mendapat persetujuan Menteri dengan ketentuan bahwa Kontraktor tidak akan dibebaskan dari setiap kewajibannya berdasarkan Perjanjian ini. Kontraktor yang menggunakan jasa pertambangan, wajib menggunakan Perusahaan Jasa Pertambangan Lokal dan/atau Perusahaan Jasa Pertambangan Nasional. Dalam hal tidak terdapat Perusahaan Jasa Pertambangan Lokal dan Perusahaan Jasa Pertambangan Nasional maka dapat menggunakan Perusahaan Jasa Pertambangan Lain yang berbadan hukum Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.	<ul style="list-style-type: none"> Perusahaan meminta prioritas penggunaan jasa pertambangan harus didasarkan kepada kompetensi dan standar praktis serta efisiensi dari perusahaan jasa dan perusahaan pertambangan. Apabila tak tersedia jasa pertamba dari perushn dlm negri, dpt menggunakan perush jasa asing. 	Tetap Sesuai dg UU No. 4 Th 2009
2	Pasal 4 Wilayah Perjanjian	Pasal 47 Pasal 171	Wilayah Perjanjian adalah suatu wilayah yang ditetapkan dalam Lampiran "A" Perjanjian, yang dapat diubah melalui pengurangan-pengurangan dan perluasan-perluasan sesuai dengan Perjanjian ini, tidak termasuk di dalamnya: <ol style="list-style-type: none"> Izin Usaha Pertambangan (IUP) Izin Pertambangan Rakyat yg tlg ditetapkan Pemerintah seblm tgl persetujuan prinsip dan sbgmn dinyatakan dlm Lamp "C" yg mrpk bagian tak terpisahkan dari perjanjian ini. 	<ul style="list-style-type: none"> Perusahaan Pada Prinsipnya meminta wilayahnya tak kurangi dr luas wil yang dipertahkn termsh dlm periode perpnjgan. Perencanaan penyelesaian wil perjanjian tsb mengacu kpd rencana jk pjg yg dibuat oleh perusahaan 	Berpedom pd psl 171 Ayat (1) UU No. 4 Th 2009 yaitu sesuai dg rencana jk panjang perusahaan.
3	Ps 14 Pajak-2 dan Kewajiban Lain-2 Keuangan Kontraktor/ Pjk Bea dan Pungutan Neg (G2) / Pajak dan Bg Hsl (G1)	Pasal 128	Untuk PKP2B (G1) Kontraktor harus membayar pungutan-pungutan administrasi umum dan pembebanan-pembebanan untuk fasilitas-fasilitas atau jasa-jasa dan hak-hak khusus yang diberikan oleh pemerintah daerah sepanjang pungutan-pungutan dan pembebanan-pembebanan itu sesuai dengan UU No. 28/2009.	<p>Perusahaan telah membayar pjk daerah scr lumpsum yg besarnya sbgmn ditetapkan dalam PKP2B.</p> <ul style="list-style-type: none"> Blm ada kepastian akan adanya jaminan, apabila perush tlah memenuhi lumpsum payment maka tak melakkan lagi sumbngn pihak 3. 	Tetap, disesuaikan dengan UU No. 4 Taun 2009
4	Pasal 19 Promosi Kepentingan Nasional	Pasal 112	Perusahaan Wajib melakukan divestasi sebesar minimal atau sama dengan 20 % saham asing kepada pihak Nasional setelah 5 Tahun berproduksi	<ul style="list-style-type: none"> Belum dinegosiasikan krn sebagian bsr Perusahaan sdh memenuhi ketent kepemilikan saham khususnya G1 sdh melakkan divestasi sebesar 51 % 	Tetap akan menepkan kewajiban divestasi thd perush sesuai ketentuan

5	Pembayaran Kepada Pemerintah Pasal 15 PKP2B (G1)	Pasal 128 PP 45 Tahun 2003	Bagian Pemerintah Atas Produksi	Pengenaan iuran tetap sesuai PP 45/2003 sebesar USD 4/Ha sementara ketentuan dalam PKP2B Generasi I sebesar USD 1/Ha	Kewajiban iuran tetap di sesuaikan dg PP 45 Th 2003. & pajak daerah sesuai dg UU No. 28/2007
6	Pasal 32 Jangka Waktu	Pasal 47	<p>Kontraktor secepat-cepatnya 2 (dua) tahun dan paling lambat dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya Perjanjian ini dapat memohon kepada Pemerintah untuk perpanjangan operasi produksi.</p> <p>Pemerintah akan mempertimbangkan dengan seksama permohonan perpanjangan operasi produksi untuk jangka waktu maksimum yang diizinkan berdasarkan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 dan Peraturan Pelaksanaannya dengan menyadari pentingnya perusahaan batubara secara ekonomis di setiap wilayah pertambangan tersebut. Dalam hal perusahaan mendapatkan perpanjangan, maka perpanjangannya diberikan dan tidak akan ditahan kecuali dengan alasan yang wajar dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP) dengan jangka waktu 2 (dua) kali masing-masing 10 tahun.</p>	<p>a) Perpanjangan PKP2B dalam bentuk IUP belum memberikan jaminan kepastian berusaha bagi perusahaan.</p> <p>b) Perpanjangan PKP2B yang akan diberikan dalam bentuk IUP dengan luas maksimal 15.000 Ha belum memberikan jaminan kepastian bagi perusahaan untuk dapat melakukan kegiatan pertambangan di wilayah.</p> <p>c) Berkenaan dengan infrastruktur serta aset perusahaan, apabila perjanjian berakhir sesuai ketentuan PKP2B maka aset perusahaan akan menjadi milik Negara. Belum terdapat kebijakan yang mengatur penggunaan infrastruktur dan aset tersebut apabila perusahaan dalam bentuk IUP.</p>	Tetap mengikuti pasal 169 a dan Pasal 171 Ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009

(Sumber : Ditjen Mineral dan Batubara, Maret 2011)

dalam tahap penyelesaian pembahasan. Pasal yang masih dalam tahap pembahasan adalah pasal yang mengatur tentang :

- modus operandi, dimana pengusaha meminta prioritas penggunaan jasa pertambangan harus didasarkan pada kompetensi dan standar praktis dari perusahaan jasa dan perusahaan pertambangan;
- wilayah perjanjian, dimana perusahaan pada prinsipnya meminta wilayahnya tak kurang dari luas wilayah yang dipertahankan termasuk dalam periode perpanjangan.
- Pajak dan kewajiban keuangan lainnya, ditolak perusahaan karena belum ada kepastian akan adanya jaminan apabila perusahaan telah memenuhi *lumpsum payment* maka tak melakukan lagi sumbangan pihak ketiga.

- d. Promosi kepentingan nasional, ditolak perusahaan dengan cara belum dinegosiasikan karena sebagian besar Perusahaan sudah memenuhi ketentuan kepemilikan saham.
- e. Pembayaran kepada Pemerintah, karena adanya perbedaan kewajiban iuran yang harus dibayarkan kepada Pemerintah.
- f. Jangka waktu, masih ditolak karena perpanjangan PKP2B dalam bentuk IUP belum memberikan jaminan kepastian berusaha bagi perusahaan.

Selanjutnya hubungan penggunaan tanah untuk kegiatan usaha pertambangan diatur dalam pasal 134 sampai dengan pasal 138 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Dikatakan bahwa, hak atas WIUP, WPR, atau WIUPK tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan usaha pertambangan dapat dilaksanakan setelah mendapat izin dari instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷³ Pemegang IUP Eksplorasi atau IUPK Eksplorasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah.¹⁷⁴ Pemegang IUP atau IUPK sebelum melakukan kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian hak atas tanah sebagaimana dimaksud dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan atas tanah oleh pemegang IUP atau IUPK.¹⁷⁵ Pemegang IUP atau IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135 dan Pasal 136 yang telah melaksanakan penyelesaian terhadap bidang-bidang tanah dapat diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷⁶ Hak atas IUP, IPR, atau IUPK bukan merupakan pemilikan hak atas tanah,

¹⁷³ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, tentang *Pertambangan Mineral dan batubara dan panas Bumi*, Pasal 134.

¹⁷⁴ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, tentang *Pertambangan Mineral dan batubara dan panas Bumi*, Pasal 135.

¹⁷⁵ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, tentang *Pertambangan Mineral dan batubara dan panas Bumi*, Pasal 136.

¹⁷⁶ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, tentang *Pertambangan Mineral dan batubara dan panas Bumi*, Pasal 137.

karenanya sebelum melakukan kegiatan penambangan harus terlebih dahulu melakukan pembebasan hak atas tanah yang akan digunakan.

B. Pengusahaan Pertambangan di Pulau Bangka

Provinsi kepulauan Bangka Belitung merupakan provinsi baru ke tiga puluh satu di Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2000 dan diresmikan pada tanggal 9 Februari 2001. Pada saat berdirinya di provinsi tersebut terdapat Kabupaten Bangka, Kabupaten Belitung dan Kota Pangkalpinang yang masing-masing berdiri sebagai daerah otonom sesuai ketentuan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelum pemekaran yang pada tahun 2001, luas wilayah daratan Kabupaten Bangka adalah 11.534,14 km², Belitung 4.800 km² dan Pangkalpinang 89,40 Km², sehingga total luas wilayah daratan adalah 16.423,54 km², jauh lebih kecil dibandingkan wilayah lautannya. Provinsi Kepulauan Bangka Belitung telah mengalami pemekaran berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2003 saat ini telah berubah menjadi enam kabupaten dan satu kota, yaitu Kabupaten Bangka Induk (ibukota Sungailiat), Kabupaten Belitung Induk (ibukota Tanjung Pandan), Kabupaten Bangka Barat (ibukota Mentok), Kabupaten Bangka Tengah (kabupaten Koba), Kabupaten Bangka Selatan (Kabupaten Toboali), Kabupaten Belitung Timur (ibukota Manggar) dan Kota Pangkal Pinang (ibukota Pangkalpinang)

Propinsi kepulauan Bangka Belitung memiliki potensi timah yang besar, tersebar di darat, sungai dan pantai. Potensi ini telah ditambang sejak ratusan tahun yang lalu, dan saat ini cadangan di daratan tinggal sebagian kecil yang tersisa serta sebagian besar adalah merupakan ampas (tailing) dari penambangan masa lalu. Namun untuk cadangan timah di lepas pantai masih besar, diperkirakan cukup untuk ditambang 50 tahun dengan kapasitas produksi saat ini (120 ton pertahun).

Aktivitas penambangan timah di Indonesia telah berlangsung lebih dari 200 tahun, dengan jumlah cadangan yang cukup besar. Cadangan timah ini, tersebar dalam bentangan wilayah sejauh lebih dari 800 kilometer, yang disebut The Indonesian Tin Belt. Bentangan ini merupakan bagian dari The Southeast Asia Tin Belt, membujur sejauh kurang lebih 3.000 km dari daratan Asia ke arah Thailand,

Semenanjung Malaysia hingga Indonesia. Di Indonesia sendiri wilayah cadangan timah mencakup Pulau Karimun, Kundur, Singkep dan sebagian di daratan Sumatera (Bangkinang) di utara terus ke arah selatan yaitu Pulau Bangka, Belitung dan Karimata hingga ke daerah sebelah barat Kalimantan. Penambangan di Bangka misalnya, telah dimulai pada tahun 1711, di Singkep pada tahun 1812, dan di Belitung sejak 1852. Aktivitas penambangan timah lebih banyak dilakukan di Pulau Bangka, Belitung dan Singkep (PT Timah, 2006).

Kegiatan penambangan timah di pulau-pulau ini telah berlangsung sejak zaman kolonial Belanda hingga sekarang. Dari sejumlah pulau penghasil timah itu, Pulau Bangka merupakan pulau penghasil timah terbesar di Indonesia. Pulau Bangka yang luasnya mencapai 1.294.050 hektar, seluas 27,56 persen daratan pulaunya merupakan area Kuasa Penambangan (KP) timah. Area penambangan terbesar di pulau ini dikuasai oleh PT Tambang Timah, yang merupakan anak perusahaan PT Timah Tbk. Mereka menguasai area KP seluas 321.577 hektar. PT Kobatin merupakan sebuah perusahaan kongsi yang sebanyak 25 persen sahamnya dikuasai PT Timah dan 75 persen lainnya milik Malaysia Smelting Corporation yang menguasai area KP seluas 35.063 hektar (Data dari Bappeda Bangka, 2000). Selain itu terdapat sejumlah smelter swasta lain dan para penambang tradisional yang sering disebut tambang inkonvensional (TI) yang menambang tersebar di darat dan laut Kepulauan Bangka Belitung.

Peranan komoditas timah memberikan kontribusi yang cukup signifikan bagi devisa negara dan perekonomian daerah otonom itu sendiri. Nilai ekspor timah tahun 2004 cukup signifikan yaitu sebesar 88,44% dari total ekspor Propinsi. Usaha tambang timah dipandang menarik dan menjanjikan sebagai pengganti usaha lada putih, yang sebelumnya merupakan primadona ekspor kepulauan Bangka Belitung. Hal ini juga dipicu oleh kondisi krisis ekonomi nasional yang terjadi pada saat itu, juga perubahan situasi politik melalui proses reformasi yang memberikan ruang gerak demokrasi dan aspirasi masyarakat untuk pemulihan ekonomi. Pertumbuhan usaha pertambangan timah di kepulauan Bangka Belitung ini diikuti dengan berbagai kebijakan yang dibuat di daerah otonom yang bersangkutan.

B.1. Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum

Dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001 diatur bahwa setiap pengelolaan perusahaan pertambangan hanya dapat dilakukan setelah mendapat izin usaha pertambangan (IUP). Pemberian izin usaha pertambangan dilakukan berdasarkan penggolongan bahan galian sebagaimana dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pertambangan. Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan kekayaan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah milik bangsa Indonesia dan karena itu dikuasai oleh Negara serta didayagunakan secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pendayagunaan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tersebut, dilaksanakan melalui pengaturan dan pembuatan kebijakan umum pengelolaan bahan galian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jenis bahan galian hanya diberikan satu izin usaha pertambangan atau satu izin usaha pertambangan rakyat dan/atau perjanjian usaha pertambangan. Pada satu wilayah yang sama dapat diberikan IUP, IUPR dan/atau Perjanjian Usaha pertambangan untuk bahan galian yang berbeda. Pada satu wilayah IUP dapat diberikan IUP dan IUPR untuk bahan galian yang sama sepanjang mendapat rekomendasi dari pemegang IUP terdahulu. (Pasal 6). Untuk pemegang IUP dan/atau kontraktor Perjanjian Usaha Pertambangan wajib digunakan tenaga kerja lokal dan/atau regional serta setiap pengelolaan wajib menyampaikan laporan dan wajib melaksanakan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup.

Wilayah yang dapat diberikan oleh Bupati meliputi wilayah daratan, wilayah laut mulai jarak 1 sampai dengan 4 mil. IUP yang diberikan oleh Bupati dalam bentuk IUP Eksplorasi dan IUP Eksploitasi, dimana dapat diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi dan perusahaan Swasta Badan Hukum Indonesia. Adapun syarat-syarat permohonan IUP adalah sebagai berikut :

- a. IUP Eksplorasi : (1) bermaterai cukup; (2) peta lokasi dan koordinat jelas; (3) akta pendirian perusahaan; (4) tanda bukti penyetoran uang jaminan; (5) rekomendasi dari pemerintah setempat; (6) rencana kerja dan biaya; (7) daftar tenaga ahli.
- b. IUP Eksploitasi sebagai peningkatan dari IUP Eskplorasi : (1) surat permohonan yang ditujukan ke Bupati; (2) peta lokasi dan koordinat; (3) laporan lengkap eksplorasi dan studi kelayakan; (4) dokumen AMDAL; (5) tanda bukti pembayaran iuran tetap IUP Eskplorasi; (6) rekomendasi dari pemerintah setempat; (7) akta pendirian perusahaan; (8)daftar tenaga ahli; (9) rencana kerja tahunan sebagai dasar penghitungan jaminan reklamasi.
- c. IUP Eksploitasi Baru : (1) surat permohonan yang ditujukan ke Bupati; (2) peta lokasi dengan koordinat; (3) laporan potensi bahan galian; (4) dokumen AMDAL; (5) rekomendasi dari instansi dan lembaga terkait; (6) daftar tenaga ahli; (7) akta pendirian; (8) rencana kerja tahunan; (9) bukti setor pembayaran retribusi izin peruntukan penggunaan tanah dari instansi yang berwenang.
- d. IUP Pengolahan, Pemurnian dan perpanjangan bagi yang tidak mempunyai IUP Eskploitasi : (1) surat permohonan yang ditujukan kepada Bupati; (2) rencana teknis pengolahan, pemurnian dan penjualan; (3) dokumen AMDAL; (4) perjanjian jual beli dengan pemegang IUP eksploitasi; (5) laporan kegiatan pengolahan dan pemurnian yang telah dilakukan (khusus untuk perpanjangan);
- e. Pengakhiran pengembalian IUP : (1) surat permohonan yang ditujukan kepada Bupati; (2) laporan akhir kegiatan; (3) tanda bukti pelunasan iuran tetap, iuran eksploitasi/ produksi serta kewajiban keuangan lainnya; (4) laporan pelaksanaan pengelolaan lingkungan dan kegiatan pasca tambang (khusus untuk IUP Eskploitasi).
- f. Eksplorasi maksimal 60.000 Ha;
- g. Eksploitasi maksimal 20.000 Ha

Jangka waktu IUP ditetapkan untuk eksplorasi maksimal 1 tahun dan dapat diperpanjang dan untuk eksploitasi maksimal 20 Tahun dan dapat diperpanjang untuk setiap kali 10 tahun. Berakhirnya IUP karena dikembalikan, dibatalkan dan dicabut serta habis masa berlakunya. Pemegang IUP dapat mengembalikan IUP sebelum jangka waktu berakhir dengan pernyataan tertulis kepada Bupati disertai alasan yang jelas. IUP dapat dibatalkan apabila (a) pemegang IUP tidak menunaikan kewajibannya yang ditetapkan dalam IUP nya; (b) pemegang IUP melanggar ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Perda ini dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (c) demi kepentingan negara/ daerah IUP dapat dicabut oleh Bupati.

Pemegang IUP eksplorasi apabila akan melanjutkan ke tahap eksploitasi atau produksi dapat dilakukan dalam bentuk Perjanjian Usaha Pertambangan. Untuk Perjanjian Usaha Pertambangan dapat mengusahakan satu jenis bahan galian. Bagi kontraktor Perjanjian Usaha Pertambangan yang menemukan mineral ikutan yang memiliki nilai ekonomis dan/atau bahan galian lain di dalam wilayah usaha pertambangan, diberikan prioritas untuk mengusahakannya dengan kewajiban mengurus perizinannya sesuai dengan peruntukannya.

Pertambangan rakyat adalah pertambangan dengan kriteria untuk klasifikasi a dikelola secara perseorangan dan menggunakan peralatan yang sederhana dan non mekanik dan untuk klasifikasi b dikelola secara perseorangan dan menggunakan maksimal dua mesin yang masing - masing berkekuatan maksimal 20 . Usaha pertambangan rakyat baru dapat dilaksanakan setelah mendapat izin usaha pertambangan rakyat dari Bupati, dengan mengajukannya kepada Bupati dengan persyaratan (a) peta lokasi dengan batas yang jelas; (b) rekomendasi kepala desa; (c) rekomendasi camat; (d) kartu tanda penduduk.

Penetapan luas dan batas wilayah pertambangan rakyat yang dicantumkan dalam izin usaha pertambangan rakyat ditetapkan oleh Bupati dengan pertimbangan aspek tata ruang, teknis pertambangan, ekonomis dan aspek lingkungan sesuai ketentuan peraturan perundnag-undangan yang berlaku. Izin usaha pertambangan rakyat dapat diberikan dengan luas maksimal 0,5 hektar untuk klasifikasi a dan 2 hektar untuk klasifikasi b. Masa berlakunya izin usaha pertambangan rakyat maksimal selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang satu kali untuk jangka waktu

selama-lamanya satu tahun sampai habis masa berlakunya. Izin usaha pertambangan rakyat dapat dibatalkan oleh Bupati apabila pemegang IUPR tidak memenuhi kewajibannya yang ditetapkan dalam izin usaha pertambangan rakyat, pemegang IUPR yang melanggar ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini dan demi kepentingan negara/ daerah, maka IUPR dapat dicabut oleh Bupati.

Penentuan kawasan pertambangan, luas keseluruhan wilayah pertambangan ditetapkan maksimal 35 % dari luas daerah termasuk untuk wilayah pertambangan rakyat secara keseluruhan ditetapkan sebesar 15.000 hektar yang mencakup wilayah daratan dan lautan, sedangkan pertambangan rakyat hanya mencakup wilayah daratan. Usaha pertambangan dapat dilakukan di seluruh wilayah daerah, kecuali pada tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, bangunan bersejarah, pemukiman, sarana umum, kawasan yang dilarang dan dilindungi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun dengan persetujuan dari yang berwenang atau yang berhak, pada wilayah terlarang tersebut dapat juga dilaksanakan usaha pertambangan, dengan biaya yang ditimbulkannya menjadi tanggung jawab pihak pemegang IUP, IUPR dan/atau kontraktor perjanjian usaha pertambangan.

Dalam hal terdapat tumpang tindih antara kegiatan usaha pertambangan dengan kegiatan usaha lainnya, maka prioritas peruntukan lahan ditentukan oleh Bupati berdasarkan pertimbangan manfaat yang paling besar. Sebelum kegiatan pertambangan dimulai, tidak tertutup kemungkinan untuk diberikan IUP, IUPR dan PUP atas bahan galian yang sama atau bahan galian lainnya sepanjang mendapat persetujuan dari pemegang IUP, IUPR dan PUP yang masih berlaku.

Pencadangan wilayah IUP dilaksanakan oleh Unit Pencadangan Wilayah (UPW) yang ditetapkan oleh Bupati. Permohonan pencadangan wilayah harus diajukan secara tertulis kepada Bupati oleh pemohon dengan menyebutkan secara jelas koordinat titik-titik batas wilayah dan perkiraan luas wilayah yang akan dicadangkan. Dalam hal wilayah yang akan dicadangkan adalah wilayah bekas IUP, maka pemohon harus dapat membuktikan kesanggupan dan kemampuan untuk melaksanakan usaha pertambangan dengan memanfaatkan data eksplorasi/ eksploitasi hasil kegiatan pemegang IUP terdahulu dan data eksplorasi terkini.

Selanjutnya unit pencadangan wilayah menerbitkan peta pencadangan bagi pemohon yang juga sekaligus merupakan salah satu persyaratan permohonan IUP.

Pada tahun 2007 Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum tersebut diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang “Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum” mulai berlaku pada 5 April 2007. Peraturan Daerah tersebut memuat nomenklatur Izin Usaha Pertambangan (IUP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001 (Lembaran Daerah Kabupaten Bangka Tahun 2001 Nomor 3 seri C), yang menetapkan bahwa seluruh nomenklatur Izin Usaha Pertambangan (IUP) dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum diubah menjadi Kuasa Pertambangan (KP) atau sebutan lain sesuai peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan. Penggunaan nomenklatur Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang telah dilaksanakan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, dapat disesuaikan dengan ketentuan yang diatur dalam ketentuan Peraturan Daerah ini. Dengan demikian seluruh izin penambangan yang diberikan oleh Bupati yang berbentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP), nomenklaturinya beralih bentuk seluruhnya menjadi Kuasa Pertambangan (KP) atau bentuk lain sesuai peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan. Hal ini dimaksudkan untuk mensinkronkan antara berbagai regulasi di bidang pertambangan, sehingga pengelolaan pertambangan mencapai sasaran sesuai tujuannya untuk mensejahterakan masyarakat di daerah.

B.2 Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum

Setiap kegiatan pertambangan harus mendapatkan izin dari instansi yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-undang pertambangan menjadi payung hukum dalam mengusahakan kegiatan pertambangan di seluruh wilayah Republik Indonesia. Daerah otonom tidak terkecuali juga harus tunduk terhadap Undang-undang pertambangan yang berlaku. Untuk itu daerah otonom membuat peraturan pelaksanaan tentang pertambangan di daerahnya masing-masing dalam bentuk Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah kepulauan Bangka Belitung Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pengelolaan usaha Pertambangan menetapkan bahwa, Gubernur berwenang menetapkan wilayah pertambangan umum di lintas kabupaten/ kota yang tidak dilakukan kerjasama, baik antar kabupaten/ kota maupun antara kabupaten/ kota dengan provinsi dan pada wilayah laut dari 4 (empat) mil sampai 12 (dua belas) mil dari garis pantai. Gubernur mempunyai wewenang dan bertanggung jawab terhadap pemberian Kuasa Pertambangan.¹⁷⁷

Setiap usaha dan/atau kegiatan pertambangan umum hanya dapat dilaksanakan apabila telah mendapat Kuasa Pertambangan dari Gubernur sesuai dengan lingkup mineral ikutannya, yang akan dimanfaatkan oleh pemegang KP dan wajib dilaporkan dan dikenakan royalty.¹⁷⁸ Kuasa Pertambangan (KP) dapat berupa : (a) kuasa pertambangan (KP) Penyelidikan Umum: diberikan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 1 (satu) tahun atas permintaan yang bersangkutan. Luas wilayah maksimum 25.000 hektar, (b) kuasa pertambangan (KP) Eskplorasi diberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali untuk masing-masing 1 (satu) tahun. Luas wilayah maksimum 10.000 hektar. (c) kuasa pertambangan (KP) Eskploitasi diberikan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali 10 (sepuluh) tahun, (d) kuasa pertambangan (KP) Pengolahan dan pemurnian diberikan untuk jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali 10 (sepuluh) tahun, (e) KP Pengangkutan diberikan untuk jangka waktu 10 (sepuluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali 5 (lima) tahun, (f) kuasa pertambangan (KP) Penjualan.

Kuasa Pertambangan tersebut dapat diberikan kepada Perusahaan Negara/ BUMN, Perusahaan daerah/ BUMD, Perusahaan dengan modal Patungan negara dan

¹⁷⁷ Wewenang dan tanggung jawab Gubernur adalah : menjamin terlaksananya usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemegang KP sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, membina dan mengkoordinasi seluruh kegiatan usaha pertambangan umum yang telah memiliki KP, melakukan penertiban kegiatan usaha pertambangan yang tidak memiliki KP, melakukan pengendalian dan pengawasan atas kegiatan usaha pertambangan umum sesuai dengan peraturan yang berlaku. (Lihat Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004 tentang “*Pengelolaan Pertambangan Umum*”. Lembaran Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2004 Nomor 3 Seri C, Pasal 3).

¹⁷⁸ Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004 tentang “*Pengelolaan Pertambangan Umum*”. Lembaran Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2004 Nomor 3 Seri C, Pasal 5.

daerah, Koperasi, Badan atau perseorangan swasta, dan Perusahaan dengan modal bersama antara negara dan/atau daerah dengan koperasi/ badan/ perseorangan swasta. Kegiatan usaha pertambangan dapat dilakukan di seluruh wilayah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung sesuai dengan kewenangan dan tata ruang wilayah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung, kecuali pada kawasan lindung dan budi daya. Namun demikian pada tempat terlarang ini, dapat juga dilakukan usaha pertambangan dengan persetujuan dari Gubernur.¹⁷⁹

Pemegang KP berhak untuk (a) melaksanakan usaha pertambangan berdasarkan KP yang diberikan, (b) mendapat prioritas pertama untuk meningkatkan kuasa pertambangannya sesuai dengan tahapan kegiatan pertambangan, (c) mendapatkan pembinaan dan bimbingan dari pemberi kuasa pertambangan. Kewajiban pemegang KP : (a) menyampaikan laporan secara tertulis kepada kepala dinas dengan tahapan : untuk KP nya setiap 3 (tiga) bulan sekali, laporan produksi 1 (satu) bulan sekali, pengelolaan lingkungan hidup dan peta kemajuan tambang setiap 6 (enam) bulan sekali, (b) membayar retribusi, biaya kompensasi eksploitasi dan jaminan reklamasi, (c) memelihara keselamatan, kesehatan dan kesejahteraan pekerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta mengikuti petunjuk dari dinas yang berwenang, (d) memperbaiki atas beban dan biaya sendiri maupun bersama-sama semua kerusakan yang terjadi diakibatkan penambangan dan pengangkutan, (e) memelihara lingkungan hidup dan melakukan reklamasi, (f) melakukan pengembalian wilayah dan menyerahkan laporan akhir, (g) pemegang KP diwajibkan menyampaikan rencana kerja tahunan, (h) pemegang KP pada saat mulai eksploitasi wajib menempatkan jaminan reklamasi pada bank pemerintah, (i) pemegang KP wajib menyampaikan laporan bulanan, triwulan dan semesteran serta tahunan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri ESDM, (j) pemegang KP eksplorasi dan eksploitasi selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah ditetapkan KP harus sudah menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan pematokan batas wilayahnya, (j) pemegang KP harus memberi kesempatan kepada pelaksana inspektur tambang (PIT) untuk melaksanakan tugasnya di wilayah IUP yang bersangkutan.

¹⁷⁹ Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004 tentang “*Pengelolaan Pertambangan Umum*”. Lembaran Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2004 Nomor 3 Seri C, Pasal 8.

KP dapat berakhir bila dikembalikan, dibatalkan atau dicabut dan habis masa berlakunya Permohonan perpanjangan diajukan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa berlakunya KP. Pengembalian KP dapat dilakukan dalam hal (a) menyampaikan pernyataan tertulis kepada Gubernur; (b) pernyataan tersebut disertai dengan alasan yang cukup dan (c) pengembalian KP dinyatakan sah setelah mendapat persetujuan gubernur. Untuk pembatalan KP dapat dilakukan dalam hal (a) terdapat kekeliruan dalam menentukan koordinat; (b) adanya pelanggaran teknis; (c) tahap eksploitasi sampai penjualan selama 2 (dua) tahun berturut - turut tidak ada kegiatan; (d) melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku; (e) tidak mematuhi petunjuk yang diberikan oleh pejabat yang berwenang; (f) dipindah tangankan kepada pihak lain dan (g) dibatalkan oleh Gubernur demi untuk kepentingan negara dan masyarakat.

Jika Kuasa Pertambangan berakhir karena hal - hal tersebut di atas, maka (a) segala beban yang menjadi tanggung jawab pemegang KP harus diselesaikan menurut hukum yang berlaku; (b) wilayah pasca tambang kembali dikuasai oleh Pemerintah Propinsi, selanjutnya diserahkan ke pemerintah kabupaten/ kota; (c) sarana dan prasarana yang digunakan untuk pengamanan bangunan tambang dan kelanjutan usaha pertambangan menjadi hak dan tanggung jawab pemerintah propinsi tanpa ganti rugi kepada pemegang kuasa pertambangan; (d) pemegang kuasa pertambangan harus menyerahkan semua dokumen hasil penelitian, pemetaan dan batas wilayah.

Kuasa pertambangan yang berlokasi pada tanah yang dikuasai langsung oleh Negara terlebih dahulu harus mendapatkan izin penggunaan tanah dari pejabat yang berwenang. Terhadap kuasa pertambangan yang berlokasi pada tanah negara yang dibebani atas suatu hak atas perorangan, adat atau badan usaha terlebih dahulu harus mendapat izin dari pemegang hak atas tanah, berupa kesepakatan mengenai hubungan hukum. Kuasa pertambangan yang berlokasi pada tanah hak milik perorangan, terlebih dahulu mendapat izin dari pemilik berupa kesepakatan mengenai hubungan hukum antara perusahaan pertambangan dengan pemegang hak yang bersangkutan. Penguasaan tanah milik untuk kuasa pertambangan dapat dilakukan antara lain melalui perjanjian bagi hasil atau kerjasama, sewa dan pembelian atau pembebasan hak atas tanah. Apabila kesepakatan tersebut telah

dilaksanakan, maka pemegang kuasa pertambangan berhak mengelola tanah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸⁰

Pemegang kuasa pertambangan pada tahap eksplorasi dan atau eksploitasi diwajibkan mengganti kerugian kepada yang berhak. Ganti kerugian diberikan atas kerusakan sesuatu yang berada di atas tanah di dalam atau di luar wilayah KP akibat dari usahanya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan sengaja atau tidak dengan sengaja.

Pertambangan rakyat bertujuan memberikan kesempatan kepada rakyat setempat dalam mengusahakan bahan galian untuk turut serta membangun daerah di bidang pertambangan dengan bimbingan pemerintah provinsi. Pertambangan rakyat hanya dapat dilakukan oleh rakyat setempat yang memegang kuasa pertambangan pertambangan rakyat. Tambang rakyat tidak diperkenankan menggunakan alat-alat mekanik/ alat berat.

Pemegang kuasa pertambangan diwajibkan membayar iuran tetap, yang besarnya sebagaimana tercantum dalam lampiran Perda ini. Pemegang kuasa pertambangan Penyelidikan Umum dan eksplorasi wajib menyetor uang jaminan kesungguhan berdasarkan tarif dan tata cara yang ditetapkan, yang besarnya sebagaimana terdapat dalam lampiran perda ini. Pemohon kuasa pertambangan eksploitasi wajib menyetorkan jaminan reklamasi sebagai jaminan keuangan untuk melakukan reklamasi lahan bekas pertambangan dan disetorkan ke bank Pemerintah. Besarnya tarif jaminan reklamasi untuk tiap wilayah izin usaha pertambangan sebagaimana tercantum dalam lampiran Peraturan Daerah ini.

Pemohon Kuasa Pertambangan wajib membayar biaya jasa pelayanan penelusuran informasi dan penetapan koordinat batas wilayah, jasa pelayanan pemberian peta informasi wilayah pertambangan, jasa kompilasi dan evaluasi data wilayah bekas Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya dan surat izin penyelidikan pendahuluan serta jasa kompensasi prioritasnya. Pemohon kuasa pertambangan wajib membayar iuran eksplorasi/ iuran eksploitasi/ *Royalty* untuk usaha

¹⁸⁰ Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004 tentang “*Pengelolaan Pertambangan Umum*”. Lembaran Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2004 Nomor 3 Seri C, Pasal 21 – 23

pertambangan dalam rangka Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya berdasarkan tarif dan tata cara yang ditentukan.

Pengawasan usaha pertambangan umum terhadap pemegang Kuasa Pertambangan dilakukan oleh Gubernur dan dilaksanakan oleh Dinas pertambangan dilakukan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sekali, yang dilaksanakan pada tahapan usaha pertambangan yang mencakup aspek eksplorasi, eksploitasi, pengolahan pemurnian, penimbunan, pengangkutan dan penjualan, keselamatan dan kesehatan kerja serta lingkungan hidup, konservasi bahan galian, keuangan, investasi dan divestasi, tenaga kerja, pengolahan data, penggunaan produksi dalam negeri, perusahaan, pengembangan dan penerapan teknologi, penerapan standar pertambangan, jasa pertambangan dan barang modal.

B.3. Pertambangan Timah di Pulau Bangka dan Tambang Inkonvensional

Kegiatan pertambangan merupakan bagian integral dari kegiatan pembangunan. Lebih jauh kegiatan pertambangan termasuk kegiatan yang strategis dan vital bagi Negara, sehingga pada pelaksanaannya kegiatan pertambangan diserahkan pada badan usaha yang telah ditunjuk oleh Negara (Pemerintah) sesuai aturan dalam Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan.

Dalam pengelolaan sumber daya mineral timah di Pulau Bangka Belitung, perusahaan yang terlibat dibedakan dalam dua jenis, yaitu (a) Perusahaan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Pusat melalui Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral yang diterbitkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan (b) Perusahaan yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah kabupaten/ Kota, yang diterbitkan setelah era otonomi yang ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Perusahaan jenis pertama adalah PT (Persero) Timah yang memiliki Kuasa Pertambangan untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan distribusi terhadap hasil timah yang telah ditambang. Pemberian KP ini mencakup luasan lahan yang diperuntukan untuk wilayah operasi perusahaan dengan luas wilayah 471.382,49 ha.¹⁸¹ Di samping itu

Perusahaan besar PT Koba Tin yang terikat perjanjian kontrak karya dengan Pemerintah Pusat. Perusahaan jenis kedua adalah BUMD dan Perusahaan swasta, dengan luas wilayah tambang 41.680.30 ha terletak di kabupaten Bangka Tengah dan Bangka Selatan.¹⁸² Namun sejak diterbitkannya Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Nomor 146 Tahun 1999, terdapat sejumlah usaha pertambangan timah yang dilakukan oleh kelompok penduduk yang hanya berdasarkan rekomendasi dari Desa, yang kemudian dikenal dengan nama tambang inkonvensional (TI).¹⁸³

Berdasarkan kuasa pertambangan yang diberikan tersebut, perusahaan dinyatakan berhak memanfaatkan kandungan bahan tambang dan lahan di wilayah tersebut. Melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, perusahaan sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah berhak melakukan pengamanan wilayah dan kegiatan perusahaan dari kegiatan pihak lain yang dianggap mengganggu keberlangsungan usaha pertambangan timah.

Penambangan timah di pulau Bangka telah dimulai jauh sebelum kemerdekaan. Penambangan saat itu dilakukan dengan cara-cara sederhana dengan menggunakan peralatan yang sederhana pula. Berdasarkan catatan sejarah penamaan Bangka berasal dari kata *vanca* yang berarti timah. Pendapat ini memperkuat dugaan bahwa sebenarnya timah di pulau Bangka telah ditemukan jauh di masa lampau, yakni ketika wilayah Bangka masih dibawah pengaruh Hindu pada masa kerajaan Sriwijaya.¹⁸⁴ Bumi serumpun sebalai, nama lain dari Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, menjadi lebih dikenal oleh masyarakat Indonesia hingga mancanegara, dikarenakan potensi Sumber Daya Alam Mineral bijih timah yang diproduksi, semakin melimpah ruah. Provinsi Bangka Belitung didirikan

¹⁸¹ Bambang Yunianto, "*Kajian Problematik Pertambangan Timah di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Sebagai Masukan Kebijakan Pertimahan Nasional*". Bandung : Jurnal teknologi Mineral dan Batubara Vol.5 Nomor 3, Juli 2009, hal. 97-113..

¹⁸² *Ibid.*, Bambang Yunianto, hal.97-113.

¹⁸³ Iskandar Zulkarnain, *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah di Bangka Belitung*, (Jakarta : Penerbit LIPI Press, 2005), hal.73.

¹⁸⁴ Arif Budimanta, *Kekuasaan dan Penguasaan Sumber Daya Alam, Studi Kasus Penambangan Timah di Bangka*, (Jakarta : Indinesia Center for Sustainable Development, 2007), hal.87.

berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2000 tanggal 4 Desember 2000.¹⁸⁵ Dengan dibentuknya Provinsi kepulauan Bangka Belitung pada tahun 2000 dalam rangka mengakomodir paradigma otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, maka terjadilah pemekaran daerah di kepulauan Bangka Belitung. Semula hanya terdapat kabupaten Bangka dan kabupaten Belitung, kemudian kedua kabupaten tersebut dilakukan pemekaran menjadi Provinsi dengan 7 (tujuh) Kabupaten, yaitu :

1. Kabupaten Bangka Barat;
2. Kabupaten Bangka Tengah;
3. Kabupaten Bangka Selatan;
4. Kabupaten Bangka (Bangka induk);
5. Kota Pangkal Pinang;
6. Kabupaten Belitung Timur;
7. Kabupaten Belitung (induk).

Sejarah penambangan timah pada masa lalu memperlihatkan adanya proses internalisasi kebudayaan yang terkait dengan penambangan timah. Salah satu internalisasi yang sampai saat ini masih dapat dirasakan adalah *mendulang*¹⁸⁶ yang merupakan teknik yang digunakan masyarakat untuk memperoleh timah. Bahkan kegiatan mendulang yang dikenal orang Bangka dengan istilah melimbang hingga saat ini masih banyak ditemukan. Kegiatan komersial menambang timah dimulai pada masa VOC abad ke 18, dengan mengadakan perjanjian dengan penguasa Bangka yaitu Sultan Mahmud Kamarudin. Dalam perjanjian disebutkan bahwa Sultan harus menjual timah dengan harga yang sudah ditentukan V O C. Dalam

¹⁸⁵ Agus Suprihatin Utomo Mahasiswa Program Studi Fisika FPMIPA Universitas Pendidikan Indonesia, diunduh dari : <http://www.kabarindonesia.com/berita>, *Realita Degradasi Area Hutan Pasca Penambangan Timah di Pulau Bangka*, Bandung : 27 Oktober 2008 .

¹⁸⁶ Mendulang merupakan pekerjaan sampingan masyarakat Bangka pada masa lalu, sedangkan pekerjaan utamanya adalah mencari hasil hutan. Mendulang dilakukan dengan cara menggali dan mengumpulkan tanah yang diduga mengandung timah di dekat sumber air. Sebagian demi sebagian tanah dituangkan pada sebuah dulang. Kemudian pasir timah yang hitam dan berat dipisahkan dari tanah liat dan bahan lainnya melalui pembasuhan dengan air sambil menggoyang dan memutar dulang, sehingga bahan-bahan yang lebih ringan terlempar keluar bersama aliran air yang mengandung larutan tanah liat. Sementara itu bahan-bahan yang berat yakni butir-butir timah terkumpul ditengah dulang (Arif Budiman, *Op.cit.*, hal.88).

penerapan perjanjian VOC mempunyai kekuasaan terutama dalam mengendalikan harga dan sekaligus dalam mempengaruhi Sultan untuk meningkatkan jumlah timah yang dijual ke VOC. Dalam rangka menuruti permintaan VOC, Sultan

Tabel 6
Rekapitulasi perizinan smelter dan KP di Provinsi Kep. Bangka Belitung

No.	Kabupaten/ Kota	KP	Smelter
1.	Kota Pangkal Pinang	-	13
2.	Kabupaten Bangka Tengah	16	-
3.	Kabupaten Bangka Barat	29	6
4.	Kabupaten Bangka Selatan	30	-
5.	Kabupaten Bangka Induk	12	12
6.	Kabupaten Belitung	6	2
7.	Kabupaten Belitung Timur	7	2
	Jumlah	100	37

(Sumber Dinas Pertambangan Provinsi Kep. Bangka Belitung, 2006)

mendatangkan buruh Cina dari Malaka yang sudah lebih berpengalaman dalam melakukan kegiatan penambangan timah. Pada saat itu dimulailah babak baru penambangan timah di Bangka dengan keterlibatan buruh tambang dari Cina.

Kedatangan jumlah buruh Cina dari tahun ke tahun mencapai ribuan orang seiring dengan pesatnya produksi timah dari tahun ke tahun. Tidak mengherankan jika pola kekuasaan dalam pengelolaan timah saat ini masih mengadopsi pola kekuasaan pada masa lalu dengan adanya majikan dan kuli tambang. Setelah kemerdekaan, terutama Pasca Konferensi Meja Bundar 1949, Pemerintah Indonesia melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan dan aset Belanda, yaitu *Bangka Tinwinning Bedrijf* (lokasi di Bangka), *Gemenscaplijke Mijnbouw Maatschappij Billiton* (lokasi di Belitung) dan *Singkep Tin Maatschappij* (lokasi di Singkep), yang selanjutnya pengelolaan dan pengawasannya berada di bawah Badan Urusan

Penjualan Hasil Tambang Negara (BUPTAN) melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 tahun 1960.¹⁸⁷

Tahun 1961 didirikan Badan Pimpinan Umum Perusahaan-Perusahaan (BPU) Tambang Timah yang membawahi PN Tambang Timah Bangka, PN Tambang Timah Singkep, dan PN Tambang Timah Belitung. Sementara itu pembangunan proyek peleburan timah Mentok (PELTIM) dimulai tahun 1962 dan dapat diselesaikan tahun 1967. Kemudian dengan Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967, dibentuklah PN Timah yang merupakan penyatuan dari ketiga PN yang ada. PN Timah ini pembentukannya kemudian diperkuat dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1972 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara menjadi Perusahaan perseroan. Kemudian Tahun 1976, sesuai Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969 status PN Timah diubah menjadi PT Tambang Timah (Persero) yang berkedudukan di Jakarta dengan unit-unit produksi UPT Bangka di Pangkal Pinang, UPT Belitung di Tanjung Pandan, UPT Singkep di Debo Singkep dan Unit Peleburan Timah Mentok.¹⁸⁸

Jatuhnya harga timah di pasaran dunia dan ditemukannya cadangan timah yang kaya di Brazil serta adanya substitusi komponen, mengakibatkan beberapa produsen timah tutup. Hal ini akhirnya berdampak pada aktivitas PT Timah yang kemudian terdorong untuk melaksanakan restrukturisasi di awal tahun 1990-an dengan melakukan : (a) reorganisasi dalam bentuk perampingan organisasi, (b) rekonstruksi dengan melakukan perbaikan alat produksi, (c) relokasi dilakukan dengan memindahkan kantor pusat PT Timah dari Jakarta ke Pangkal Pinang dan (d) pengalihan aset dilakukan dengan cara mengalihkan dan menjual aset yang tidak berkaitan dengan bidang usaha pertambangan timah, seperti sekolah, rumah sakit, wisma, kepada Pemerintah, Koperasi maupun pihak swasta.¹⁸⁹

Dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaan, pada tanggal 18 Oktober 1995, PT Timah melakukan *go public* dan *listing* di bursa saham. Dijualnya sebagian saham timah kepada masyarakat, dalam jangka waktu tiga tahun terhadap saham dari

¹⁸⁷ *Ibid.*, hal.95.

¹⁸⁸ *Ibid.*, hal 97.

¹⁸⁹ *Ibid.*, hal. 98 – 99.

Perusahaan tersebut, mengakibatkan komposisi pemegang saham 65 % dipegang Pemerintah dan 35 % dipegang masyarakat.¹⁹⁰ Sejak saat itu muncul suatu pemikiran untuk mengembangkan diversifikasi usaha perusahaan pada sektor selain timah. Maka sejak 1 Januari 1997 PT Timah Tbk berubah menjadi *Holding Company* dengan sejumlah anak perusahaan yang salah satunya bergerak pada penambangan timah di Pulau Bangka bernama PT Tambang Timah.

Luas areal KP darat PT Timah di Pulau Bangka mencapai 360.000 ha (35 % dari luas daratan Bangka) dan di Pulau Belitung seluas 57.470,25 ha, sedangkan luas KP lautnya mencapai 30.075 hektar. Sebagai perusahaan yang hak penambangannya dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, maka kontribusi PT Timah tersebut banyak mengalir ke Pemerintah Pusat dalam bentuk PPh Badan, PPh Pasal 23, PPh Pasal 26, PPh Pasal 21, PPN, PBB, deviden, Royalty, Iuran KP dan Iuran lainnya. Pos-pos yang memberikan kontribusi terbesar terhadap negara berasal dari PPh Badan dan Deviden.

Dalam mengeksploitasi timah di Bangka, PT Tambang Timah melakukan operasi penambangan di darat dan di laut yang menggunakan kapal keruk. Operasi tambang darat dilakukan di wilayah daratan Kepulauan Bangka dan Belitung, dilakukan melalui kerjasama dengan para kontraktor sebagai mitra usaha timah dimana harus menyediakan modal untuk menambang, mencari pekerja yang terbaik dan menyediakan peralatan pertambangan. Selanjutnya hasil yang telah didapat oleh mitra dijual kepada PT Tambang Timah dengan harga yang sudah disepakati dan atau ditetapkan PT. Tambang Timah. Selanjutnya operasi laut dilakukan di wilayah lepas pantai perairan Bangka dan kepulauan Kundur di Kabupaten Karimum, Kepulauan Riau.

Pada kenyataannya, sejak tahun 1999 PT Timah tidak lagi mengelola langsung pertambangan timah di lokasi darat. Konsentrasi perusahaan seluruhnya dialihkan pada penambangan dengan kapal keruk di laut. Pengelolaan di darat dilaksanakan dengan cara kemitraan dengan perusahaan lokal atau koperasi.

¹⁹⁰ *Ibid.*, hal.102.

Di perairan Kundur dan Bangka terdapat 17 (tujuh belas) kapal keruk milik PT Timah, dimana dua diantaranya beroperasi di perairan Kundur.¹⁹¹

Dalam melakukan kegiatan penambangan di kepulauan Bangka Belitung, PT (Persero) Timah membawahi beberapa Kawilasi (kepala wilayah usaha produksi), yaitu Kawilasi Bangka Barat yang membawahi Kabupaten Bangka Induk dan Bangka Barat, yang terdiri atas:

1. Kawilasi Bangka Selatan : membawahi kabupaten Bangka Tengah dan Bangka Selatan;
2. Kawilasi Belitung : membawahi kabupaten Belitung Timur dan Belitung Induk;
3. Kawilasi Laut : membawahi Unit laut Bangka;
4. Unit Metalurgi Mentok : Kepala unit Produksi Pengolahan.

Di luar kegiatan penambangan yang dilakukan oleh PT (Persero) Timah, kegiatan penambangan timah perlu mendapatkan izin sesuai peraturan perundang-undangan yang ada. Berdasarkan Undang - undang Nomor 22 Tahun 1999, Kabupaten dan Kota memiliki kewenangan pemerintahan secara penuh berdasarkan asas desentralisasi, begitu pula dalam urusan bidang pertambangan. Pelaksanaan pemberian izin pertambangan dari beberapa kabupaten yang ada di Provinsi kepulauan Bangka Belitung dilakukan oleh :

- a. Bupati dengan suatu Keputusan Bupati (Kabupaten Bangka Barat, Kabupaten Bangka Selatan, Kabupaten Belitung Timur dan Belitung Induk);
- b. Keputusan Walikota (Kota Pangkal Pinang);
- c. Kepala Dinas (yang mendapat delegasi dari Bupati Bangka Tengah);
- d. Bupati dan Kepala Dinas (Kabupaten Bangka Induk : diberikan oleh kepala dinas untuk wilayah tambang yang tidak lebih dari 5 hektar dan diberikan oleh Bupati untuk wilayah tambang yang lebih dari 5 hektar).

¹⁹¹ Iskandar Zulkarnain, *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah di Bangka Belitung*, (Jakarta : Penerbit LIPI Press, 2005), hal.74.

Pada tahun 1996 terdapat 260 unit tambang yang beroperasi dengan 134 mitra usaha timah yang berfungsi sebagai kontraktor tambang ataupun kontraktor pendulang. Pada tahun 2001 sejalan dengan maraknya aktivitas TI (tambang inkonvensional), jumlah unit tambang darat oleh mitra tambang mengalami penurunan. Dari 271 unit tambang darat yang direncanakan akan beroperasi, yang terealisasi hanya 185 unit. Bahkan pada tahun 2004 jumlah unit tambang yang masih beroperasi menurun menjadi kurang dari 100 unit.¹⁹²

Hampir di seluruh wilayah laut dan darat diminati oleh masyarakat dan investor untuk dijadikan lokasi bisnis dan perdagangan Sumber Daya Alam. Dewasa ini aktivitas penambangan timah semakin marak dilakukan, terutama di pulau Bangka yang dilakukan oleh pelaku tambang (masyarakat) secara liar. Hal ini sangat memprihatinkan, mengingat berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001, semakin dibukanya kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat dalam mengeksploitasi sumber daya alam Timah ini oleh masyarakat dengan tujuan kemakmuran bersama. Kegiatan pertambangan rakyat yang disebut oleh masyarakat Bangka dengan Tambang Inkonvensional (TI), semakin marak hampir mencakup ke segala aspek ekosistem alam baik darat maupun laut.

Tambang Inkonvensional sebenarnya adalah klasifikasi yang dipakai oleh PT Timah untuk suatu kegiatan penambangan dengan kemampuan pemindahan material tambang dibawah 30 m kubik/ jam. Namun pengertian ini sekarang bergeser menjadi kegiatan penambangan pasir timah yang dilakukan oleh masyarakat yang secara umum tidak memiliki izin dari pemerintah. Sebagai konsekuensi dari tidak memiliki izin ini, maka masyarakat melakukan penambangan tanpa adanya kewajiban untuk melakukan reklamasi dan membayar *royalty*, walaupun peralatan yang dipakai ada yang sudah menyamai kemampuan sebuah tambang besar. Karakter tambang inkonvensional ini terjadi karena masyarakat hanya memiliki pengetahuan tentang penggalian tapi bukan penambangan.

Kegiatan tambang inkonvensional dilakukan baik oleh masyarakat setempat maupun pendatang, walaupun secara umum tidak mudah untuk membedakan mana masyarakat setempat dan mana masyarakat pendatang. Namun yang prinsip

¹⁹² *Ibid.*, hal.104.

perbedaan tersebut adalah, bahwa masyarakat setempat berdomisili di daerah tersebut dalam kurun waktu yang cukup lama walaupun bukan penduduk asli pulau itu. Adapun masyarakat pendatang adalah masyarakat yang datang ke pulau tersebut untuk mencari penghidupan, namun tidak tinggal secara permanen di daerah tersebut.

Berdasarkan lokasi kegiatannya, tambang inkonvensional dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu TI darat dan TI apung. TI darat adalah masyarakat setempat yang melakukan aktivitas penggalian pasir timah di daratan dengan membuat lubang-lubang dan pasir timah disedot dengan mesin hisap untuk dialirkan ke “sakan”.¹⁹³ Kolam air bekas penambangan tersebut dikenal dengan sebutan “kolong”. Saat ini satu TI darat menggunakan dua mesin, yaitu satu mesin semprot dan satu mesin hisap dan satu sakan. Untuk membuat satu TI yang standar diperlukan biaya sekitar 15 juta rupiah, dan TI tipe ini dapat menyerap tenaga kerja 6 (enam) sampai dengan 8 (delapan) orang. Dulu TI darat hanya bermodalkan cangkul yang mengambil tanah yang mengandung pasir timah, tetapi sekarang para penambang tersebut sudah menggunakan eskavator.

TI apung adalah kegiatan penambangan pasir timah yang beroperasi di dasar suatu perairan (baik di laut maupun di kolong-kolong bekas lokasi penambangan) dengan menggunakan rakit atau perahu sebagai media pengapung dimana mesin semprot atau mesin hisap dan sakan ditempatkan di atasnya. TI apung yang menggunakan rakit, tidak hanya terkonsentrasi pada kolong-kolong bekas penambangan PT Timah dan PT Kobatin, tetapi juga pada perairan laut dangkal yang tidak jauh dari pantai, misalnya di daerah Jebus, Sungai Liat, Belinyu ataupun Toboali. TI apung yang menggunakan perahu lebih banyak beroperasi di perairan laut dangkal yang lebih jauh dari pantai, seperti di daerah Toboali.¹⁹⁴

¹⁹³ Sakan adalah sejenis slice box yang dipakai oleh para penambang TI untuk memisahkan pasir timah dari pengotorannya dengan prinsip gravitasi (Iskandar Zulkarnain, *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah Bangka Belitung*, hal.10).

¹⁹⁴ Iskandari Zulkarnain, *Ibid*, hal. 10.

Didukung dengan keadaan geografis yang strategis dan terletak di Zamrud Khatulistiwa, dengan kepadatan penduduk mencapai lebih dari 1 juta jiwa, Provinsi ini telah membuat masyarakat semakin tamak untuk memperkaya diri sendiri dengan berbagai kegiatan pengeksploitasian tambang timah. Dengan hanya bermodalkan 10 (*sepuluh*) juta hingga 15 (lima belas) juta tiap proyeknya guna penyewaan mesin ekskavator beserta instrumen pendukung penting lainnya, masyarakat dengan mudah dapat mengobrak abrik daerah yang berpotensi banyak mineral timah seenaknya dengan *metode open pit random mining* (pembukaan lahan secara acak tanpa upaya reklamasi).

Dalam upaya menghadapi persoalan yang terjadi, Pemerintah Daerah Kepulauan Bangka Belitung tidak dapat berbuat banyak, karena kebijakan dalam pengelolaan pertambangan timah masih merupakan kewenangan pemerintah pusat, dengan mengacu pada UU No.11 Tahun 1967 tentang Pertambangan Umum. Aktivitas Tambang Inkonvensional ini marak terjadi sejak tahun 2000-an. Pada Tahun 1999 melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 146/MPP/Kep/4/1999 mengenai pencabutan Timah sebagai Komoditas Strategis, Bupati Bangka, memberikan izin aktivitas penambangan skala kecil yang saat ini berimbas kepada persoalan aktivitas TI yang kian menjamur. Dengan keputusan Menteri tersebut ditafsirkan oleh masyarakat dimulainya era bebas untuk menambang timah. Penafsiran yang keliru ini merupakan titik kulminasi keinginan masyarakat mendapatkan akses untuk menambang sendiri. Keinginan masyarakat tersebut terwujud, namun sayangnya menjadi tidak terkendali. Sampai akhir tahun 2006 saja terdapat 6.507 tambang inkonvensional di daratan kepulauan Bangka dan 2.540 tambang inkonvensional apung di perairan. Jumlah TI tersebut bertambah dengan pesatnya karena harga timah yang melonjak pada sekitar tahun 1995 dan terjadinya krisis moneter pada sekitar tahun 1997.

Tabel 7
Lokasi dan jumlah TI di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung 2006

LOKASI	JUMLAH UNIT	JUMLAH PERSEN	KETERANGAN
KP PT Timah Tbk KP PT Koba Tin Areal Reklamasi	3.936 1.300 330	60,49 19,99 5,07	Pendataan agak terhambat, karena perkembangan TI tidak stabil
Di Luar KP PT Timah Areal Sarana Umum Sempadan dan Pantai Areal HTN dan HL	579 44 223 95	8,90 0,67 3,42 1,46	
JUMLAH	6.507	100,00	
Lokasi TI Apung : Kabupaten Bangka Tengah Kabupaten Bangka Kabupaten Bangka Selatan	40 2000 500	1,57 78,74 19,69	TI Apung adalah TI yang menambang timah dengan memakai ponton pada aliran sungai, pantai dan bekas kolong ² .

(Data dari Dinas Pertambangan Provinsi kepulauan Bangka Belitung, 2006)

Maraknya tambang inkonvensional tersebut yang dilakukan oleh masyarakat kepulauan Bangka Belitung, karena masih ada keyakinan bahwa, masih banyak nya cadangan timah di Babel, baik di lahan baru maupun di lahan yang sudah direklamasi. Banyak kebun lada yang berubah menjadi ladang timah. Hal ini karena untuk menunggu panen lada beberapa tahun hanya bisa menghasilkan Rp.39.000/kg. Di lain pihak, timah hasilnya dapat dirasakan langsung dengan harga Rp.95.000/kg. Kegiatan TI ini memberikan dampak yang sangat luas ke berbagai sektor. Tidak

dapat dipungkiri bahwa kegiatan TI baik bagi masyarakat maupun bagi Pemerintah Kabupaten, dianggap sebagai suatu alternatif solutif terhadap persoalan ekonomi yang melanda masyarakat akibat anjloknya harga lada di pasaran lokal dan global. Suara masyarakat dari berbagai lapisan menyatakan bahwa kegiatan TI telah membuat mereka menjadi lebih sejahtera dan membuat roda perekonomian di daerah berputar dengan cepat.

Dari sisi ini, kegiatan TI memberikan dampak yang positif bagi perekonomian dan daya beli masyarakat. Namun sayangnya dampak positif ini tidak memberikan aspek yang positif pula dalam aspek sosial, politik maupun lingkungan. Dengan kegiatan TI telah menimbulkan sifat konsumerisme masyarakat dan membuat masyarakat cenderung menyukai hal-hal yang membawa keuntungan instan serta munculnya beberapa lokalisasi daerah hitan dan tempat-tempat hiburan malam. Dari sisi politik, kegiatan TI telah membuat hubungan antara Pemerintah dengan Pemerintah Kabupaten Bangka semakin tidak harmonis, karena Pemerintah kabupaten Bangka cenderung berpihak pada kegiatan TI yang dianggap dapat mensejahterakan masyarakat. Demikian juga hubungan dengan Pemerintah Provinsi menjadi kurang harmonis, karena sikap Pemerintah Provinsi selaras dengan Pemerintah.

Jumlah tambang di kepulauan bangka Belitung mencapai 8000 titik (berarti sekitar 32.000 orang yang terlibat). Dari ribuan tambang rakyat atau tambang inkonvensional yang ada, hanya 300 yang memiliki izin resmi, selebihnya dipastikan beroperasi secara ilegal, bahkan sebagian dari mereka menyerobot konsesi milik PT Timah. Bagi yang tidak punya modal masih bisa berebut pasir timah dengan cara menjadi Pelimbang (mengais sisa pasir di bekas galian yang ditinggalkan begitu saja). Dengan berbekal piring bekas, seorang pelimbang bisa mendapat pasir timah 3 hingga 5 kg sehari. Apabila diuangkan sekitar Rp.90.000 hingga Rp.150.000/hari, tentunya sangat menggiurkan bagi masyarakat setempat.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Diunduh dari : <http://berita.liputan6.com/progsus/200706/143190/class> , Timah Selundupan dari Tanah bangka, Penuli, Liputan6.com., 10 Juli 2009 .

Guna meminimalisir kondisi yang semakin kritis tersebut, maka dibuatlah suatu bentuk kerjasama perusahaan pertambangan dengan cara tambang inkonvensional dijadikan “mitra binaan” dari :

- a. PT Tambang Timah Tbk,¹⁹⁶ yang mendapatkan KP langsung dari Pemerintah Pusat, dalam hal ini dari, dalam hal ini dengan Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral;
- b. PT Kobatin, yang melakukan Kontrak Kerjasama (KK) dengan Pemerintah Pusat Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral sejak tahun 1974 dan pada tahun 2003 kontrak tersebut telah diperpanjang sampai tahun 2013. Saham perusahaan ini semula merupakan saham patungan antara Indonesia dan Australia, namun pada bulan April 2002, saham yang dimiliki perusahaan Austr Smelting Corporation (MSC). MSC memiliki saham sebesar 75 %, sedangkan sisanya 25 % dimiliki oleh PT Timah Tbk. Luas areal perusahaan ini mencapai 41,680 ha.
- c. Smelter-smelter, yang mendapat KP dari Bupati berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Perusahaan smelter adalah perusahaan yang melebur pasir timah menjadi balok timah. Perusahaan ini digolongkan sebagai industri karena mengubah bahan baku menjadi bahan setengah jadi, sehingga izinnnya dikeluarkan oleh Dinas Perindustrian dan perdagangan Kabupaten/ Kota. Smelter biasanya merupakan bagian dari rangkaian proses yang ke dalam kegiatan penambangan, sehingga smelter selama ini tidak dianggap sebagai sebuah industri yang berdiri sendiri. Fenomena ini hanya terjadi di Bangka Belitung, dan munculnya smelter sebagai sebuah industri yang terpisah dari perusahaan pertambangan di kawasan ini, tidak terlepas dari kepentingan politik dan ekonomi Pemerintah kabupaten/ Kota.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Sejak tanggal 2 Agustus 1976, PT Timah yang berkedudukan dan melakukan pengelolaan pertambangan timah di Pulau Bangka Belitung, secara resmi disebut sebagai PT Tambang Timah, yang tadinya adalah salah satu BUMN, kemudian beralih menjadi perusahaan publik (*go public*) pada tanggal 18 Oktober 1995. Sejak saat itu namanya diubah menjadi PT Timah Tbk dan sejak tahun 1997 berubah menjadi holding company, dimana salah satu anak perusahaannya adalah PT Tambang Timah yang bergerak pada penambangan Timah di Pulau Bangka Belitung. (Iskandar Zulkarnain, *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah di Bangka Belitung*, Penerbit: LIPI Press, 2005, hal.78.

Dengan usaha melalui mitra binaan ini juga masih dirasakan kurang membawa perubahan terhadap penertiban dilakukannya kegiatan tambang inkonvensional. Hal tersebut terjadi di dorong kuatnya gaung euforia reformasi yang berbarengan dengan terbitnya Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 146 Tahun 1999. Kenyataan sekarang menunjukkan bahwa hampir di setiap desa, penduduk yang bekerja sebagai TI sudah mencapai kisaran 70% sampai 100%. Walaupun ada kegiatan ladang sahang, seperti yang terlihat di pinggir jalan di desa Air Gegas, ke arah Toboali, Bangka Selatan, namun pekerjaan itu menjadi kegiatan sampingan setelah menambang timah.

B.4. Permasalahan Dalam Pengusahaan Pertambangan Timah di Pulau Bangka

Upaya menelusuri isu - isu dalam dunia pertambangan timah di kepulauan Bangka dan Belitung adalah pekerjaan yang kompleks. Isu mengenai izin penambangan dan daerah yang akan dieksploitasi, dampak lingkungan yang diakibatkan oleh penambangan timah seperti masalah hutan, air dan keragaman hayati dalam perspektif sejarah, merupakan isu mendasar. Pada bagian ini isu - isu yang menjadi sumber konflik di dalam dan antara berbagai aktor pemerintah, perusahaan dan masyarakat di Bangka tentunya tidak dapat ditelusuri secara komprehensif. Lagi pula masing-masing era tentu saja memiliki isu yang berbeda yang menjadi sumber konflik masing-masing.

Kepulauan Bangka Belitung merupakan penghasil timah utama di Indonesia. Konflik komoditi timah pada dasarnya telah terjadi sejak abad 18, dan pada saat-saat tertentu telah membuat simpul-simpul persoalan, yang menimbulkan gejolak dalam masyarakat kepulauan Bangka Belitung. Fakta sejarah telah menunjukkan bahwa komoditi ini telah menjadi sumber konflik yang berkepanjangan diantara para elit penguasa, mengingat timah memiliki nilai ekonomis dan bersifat strategis.

Isu yang menjadi sumber konflik di era reformasi dalam pengusahaan pertambangan timah adalah yang terkait dengan kewenangan pemberian perizinan

¹⁹⁷ Iskandar Zulkarnain, *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah di Bangka Belitung*, (Jakarta : Penerbit LIPI Press, 2005), hal.78.

yang disesuaikan dengan golongan bahan galian tambang. Hal ini merupakan konsekuensi dari diberlakukannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terhadap kegiatan penambangan di kepulauan Bangka Belitung. Isu –isu tersebut membawa implikasi yang luar biasa dan panjang terhadap munculnya konflik diberbagai level. Dalam konflik tersebut tampak adanya heterogenitas sikap aktor Negara yang berkompetisi dan berintegrasi satu sama lain.

Sampai tahun 1977, pengawasan dan pengaturan tata niaga timah tersebut dilakukan secara ketat oleh pemerintah maupun perusahaan, mulai dari tahapan eksplorasi hingga masuknya produk timah ke pasar internasional. Hal ini merupakan konsekuensi dari status hukum komoditi timah seperti yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980, bahwa timah termasuk kedalam bahan galian golongan A dengan klasifikasi strategis. Semua bahan galian golongan A yang bersifat strategis, dalam pelaksanaan pengambilannya hingga pemasaran harus dilakukan melalui pengawasan pemerintah pusat secara ketat. Ketatnya pengawasan dan pengaturan produksi timah hingga tata niaganya, menyebabkan hanya ada dua perusahaan besar yang memiliki akses menambang timah di kepulauan Bangka Belitung, yaitu PT (Persero) Timah yang mendapat KP dari Pemerintah Pusat dan PT Koba Tin yang melakukan penambangan berdasarkan Kontrak Kerjasama dengan Pemerintah Pusat.

Sementara itu, pada tahun 1997/1998 yang merupakan fase awal dari rangkaian krisis ekonomi yang terutama melanda kawasan Asia. Melalui PT (Persero) Timah dan PT Koba Tin, Indonesia menguasai pangsa pasar timah hingga 25 % dari total kebutuhan pasar timah internasional yang berkisar sekitar 200.000 ton kubik. Kemudian Pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan kebijakan baru yang intinya mengubah status tata niaga timah melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 146/MPP/Kep/4/Tahun 1999, dimana komoditi “timah” tidak hanya dihilangkan dari bagian “barang yang ekspornya diawasi”, tetapi juga tidak muncul pada bagian “barang ekspor yang diatur”. Padahal dalam Surat Keputusan Menperindag sebelumnya (Nomor 558/MPP/Kep/4/Tahun 1998) secara jelas ditegaskan bahwa timah merupakan salah satu komoditi yang tata niaga ekspornya diawasi.

Keputusan terakhir tersebut mengisaratkan bahwa tata niaga timah sekarang dapat dilaksanakan secara bebas oleh siapapun juga. Hal tersebut yang pada akhirnya memicu maraknya tambang inkonvensional bermunculan yang dilakukan oleh masyarakat setempat di kepulauan Bangka Belitung.

Kondisi tersebut mendorong Pemerintah Provinsi Bangka Belitung dan Kabupaten Bangka membentuk Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pertambangan, dimana kebijakan yang diatur tersebut ternyata tidak sinkron dengan apa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967. Pemerintah Provinsi Bangka Belitung membuat kebijakan pengelolaan pertambangan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004 dan Pemerintah Kabupaten Bangka membuat kebijakan pengelolaan pertambangan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001, yang kemudian diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007. Dengan Peraturan Daerah tersebut, kewenangan pemberian izin untuk melakukan usaha pertambangan diserahkan kepada Pemerintah Daerah tempat terdapatnya bahan galian tambang, sesuai kewenangan masing-masing, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Dampak dari ketidak sinkronan dalam hal kewenangan pemberian izin pertambangan, menyebabkan ketidak harmonisan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang pada ujungnya timbul berbagai kasus hukum terkait perizinan pertambangan.

Selain terjadi ketidak sinkronan dalam kewenangan pemberian izin dalam urusan pertambangan, dalam kebijakan tersebut juga terdapat ketidak sinkronan dalam bentuk izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah setempat, yaitu diberikan dalam bentuk “Izin Usaha Pertambangan” (IUP) yang tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Hal ini pada akhirnya menimbulkan dualisme bentuk izin yang ada dalam pengelolaan pertambangan di kepulauan Bangka, yang akhirnya menimbulkan ketidak pastian hukum.

Terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Nomor 6 Tahun 2001 dan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Nomor 3 Tahun 2004, memberikan peluang baik bagi pengusaha lokal maupun masyarakat berusaha dalam penambangan timah. Timah telah menjadi tumpuan utama perekonomian masyarakat, mengingat pada saat yang sama lada yang pernah menjadi tumpuan

masyarakat tidak bisa diandalkan lagi. Timbul persepsi umum bahwa, timah lebih mampu meningkatkan perekonomian masyarakat di kepulauan Bangka Belitung.

Permasalahan perizinan di kepulauan Bangka Belitung dapat dilihat dari berbagai kasus yang terjadi di lapangan, dimana terkait dengan hubungan kewenangan pemberian izin antara Pemerintah dan daerah otonom. Juga terjadi permasalahan yang terkait dengan izin penambangan dalam kawasan hutan. Dalam kesempatan ini dipaparkan disini beberapa contoh kasus yang terjadi dalam pengelolaan pertambangan timah di Pulau Bangka.

a. Kasus Perizinan sehubungan dengan Kewenangan Pusat dan Daerah :

1. Pada tanggal 22 Februari tahun 2008, di perairan "Pelabuhan Khusus Timah" milik PT Timah (di area Unit Peltim) Mentok Kabupaten Bangka Barat, telah dilakukan penangkapan terhadap sebuah kapal tongkang pengangkut bijih timah oleh Aparat Kepolisian POLDA Kepulauan Bangka Belitung. Kapal tongkang mengangkut 1.392 ton pasir timah milik PT Tambang Timah yang berangkat dari Belitung menuju Mentok (Pulau Bangka, tempat peleburan bijih timah milik PT Tambang Timah). Penangkapan tersebut dilakukan masih dalam area kegiatan operasional PT. Tambang Timah. Penangkapan ini dilakukan dengan tuduhan PT Tambang Timah mengangkut bijih tanpa memiliki izin pengangkutan yang berbentuk KP Pengangkutan yang seharusnya diterbitkan oleh Gubernur Kepulauan Bangka Belitung, karena pengangkutan bijih timah dianggap melintas antar kabupaten.
2. Penangkapan ini dilakukan, karena menurut **pemahaman Penyidik** Polda kepulauan Bangka Belitung, bahwa pengangkutan pasir timah yang dilakukan PT.Tambang Timah dari Pelabuhan Pemberangkatan di Manggar, Kabupaten Belitung Timur ke Mentok Kabupaten Bangka Barat *dianggap sebagai suatu kegiatan* Penambangan yang bersifat Lintas Kabupaten. Karena itu penerbitan KP Pengangkutannya menjadi kewenangan Gubernur kepulauan Bangka Belitung, sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001. Namun, apakah tepat pemahaman demikian menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang "Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan". Pemahaman tersebut ternyata berbeda dengan ketentuan Pasal 2 huruf I tentang Pengertian KP

jo. Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Pengertian KP Pengangkutan, j. Pasal 13 j. Pasal 21 Peraturan Pemerintah No.75 tahun 2001 tentang bentuk KP dan persyaratan tentang Luasnya, yang menyatakan bahwa : Kegiatan Pengangkutan dimaksud tidak termasuk dalam pengertian yang wajib memiliki KP Pengangkutan, apabila masih dilakukan dalam satu area operasi dan belum sampai pada tahap penjualan. Hal ini dimaksudkan belum ada nilai tambah dari bijih timah yang diambil dari perut bumi, maka dianggap masih dalam satu area kegiatan, sehingga tidak diperlukan KP Pengangkutan. Berarti masih dalam tahap pengolahan di area yang dimiliki oleh PT Timah sendiri, belum ada kegiatan pengangkutan untuk melakukan penjualan bijih timah, sehingga belum diperlukan adanya KP pengangkutan

3. Akibat adanya pemahaman yang tidak tepat tersebut, maka telah di periksa beberapa orang Direksi dan Pejabat PT Tambang Timah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kegiatan penambangan oleh perusahaan. Semula berstatus sebagai saksi, namun pada akhirnya ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus penambangan dalam tahap pengangkutan timah yang ilegal (tanpa izin).
4. Bahwa pasir timah yang diangkut dari tempat penambangan (eksploitasi) PT. Tambang Timah di Kabupaten Belitung menuju ke Unit Pengolahan dan Pemurnian (Smelter) milik PT. Tambang Timah di Mentok, Kabupaten Bangka Barat, menurut Penyidik POLDA Bangka Belitung di nyatakan tidak dilengkapi dengan dokumen yang sah (Tanpa KP Pengangkutan dan Penjualan dari Gubernur Provinsi Babel);
5. Pada hari Rabu tanggal 2 April 2008, dilakukan pemeriksaan terhadap beberapa pelaksana lapangan lainnya, namun hanya sebagai saksi saja.
6. Kemudian terakhir pada tanggal 16 April 2008 juga menghadap ke POLDA Bangka Belitung, Direktur Perencanaan PT Tambang Timah Untuk dimintai keterangannya selaku saksi.

7. Dan terakhir pada Agustus 2008 diperiksa sebagai tersangka Direktur PT Tambang Timah, sebagai orang yang dianggap bertanggung jawab terhadap pengangkutan bijih Timnah yang dianggap illegal.

b. Kasus tumpang tindih perizinan dengan Pengelolaan Kehutanan :

Masalah tumpang tindih peraturan perundang-undangan terjadi dengan sektor kehutanan, khususnya yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan. Dalam perusahaan pertambangan sering terjadi tumpang tindih penggunaan lahan pertambangan dengan lahan kehutanan, khususnya dengan hutan lindung, dimana dilarang untuk diadakan usaha lainnya. Hal seperti ini menyebabkan sekitar 150 perusahaan tambang terhambat kegiatan usahanya,¹⁹⁸ termasuk diantaranya perusahaan yang telah memiliki izin pertambangan. Untuk menyelesaikan masalah tumpang tindih kawasan hutan lindung dengan kegiatan pertambangan, digunakan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 melalui mekanisme perubahan peruntukan. Dengan demikian akan sangat terkait dengan beberapa jenis izin yang harus didapatkan oleh pengusaha pertambangan dari sektor kehutanan, karena akan memakai lahan hutan yang dilarang dikelola.

Kegiatan pertambangan di kabupaten Bangka yang terdapat di atas hutan produksi, harus terlebih dahulu dilakukan pinjam pakai terhadap lahan kehutanan dengan kewajiban pembayaran terhadap tebang pohon yang dilakukan oleh perusahaan tambang. Pada salah satu kegiatan tambang di kabupaten Bangka, ternyata belum dilakukan kewajiban pembayaran tersebut. Sehingga pada akhirnya kegiatan penambangan tersebut digugat ke Pengadilan sebagai kegiatan penambangan tanpa izin (*illegal mining*).

¹⁹⁸ Indonesian Mining Association, *Dedikasi Industri Pertambangan Bagi Pertumbuhan Ekonomi Dunia*, (Jakarta : Indonesian Mining Associatiop, Maret 2006), hal.107.

C. Pengusahaan Pertambangan Di India, Suatu Studi Banding

C.1. Kebijakan Mineral Nasional India, 2008 (Menteri Pertambangan).

Mineral adalah sumberdaya alam yang bernilai sebagai bahan baku untuk infrastruktur dan bahan dasar industri. Sebagai sumber utama untuk pembangunan, maka pengelolaan dan manajemennya terintegrasi ke dalam strategi pembangunan ekonomi secara menyeluruh. Exploitasi sumberdaya mineral harus mengikuti tujuan pembangunan jangka panjang, dimana sangat dinamis dan responsive terhadap perubahan- perubahan ekonomi global.

Negara memperbolehkan untuk mengeksploitasi beberapa mineral dalam jumlah yang besar. Barang tambang tidak berlimbah akan menjadi tujuan utama nasional dan untuk itu teknologi pertambangan akan ditingkatkan untuk meyakinkan ekstraksi dan penggunaan dari pertambangan itu sendiri tidak berlimbah. Untuk mengoptimalkan investasi pertambangan, akan disediakan teknologi tercanggih dalam pengembangan pertambangan. Peraturan lingkungan akan dikembangkan untuk membuat hal ini menjadi lebih kondusif untuk investasi dan alih teknologi. Struktur pasar akan dibangun untuk mengatasi resiko investasi menjadi semakin berkembang. Untuk tujuan ini, *geological survey of India (GSI)*, *Indian Bureau of Mines (IBM)* dan *State Directorate of Mining and Geology*, akan memperkuat SDM, peralatan dan kemampuan tingkat nasional, guna mengendalikan kegiatan penambangan agar memberikan nilai keekonomian bagi masyarakat, akan tetapi meminimalisir dampak dari kegiatan penambangan tersebut, yang dilakukan melalui pengembangan metode canggih.

Pertambangan sangat dekat hubungannya dengan kehutanan dan isu lingkungan. Terdapat beberapa mineral penting yang terletak di beberapa daerah dibawah kewenangan kehutanan. Aktivitas pertambangan memiliki potensi untuk mengganggu keseimbangan ekologi dalam sebuah daerah. Kerangka kerja dari pembangunan berkelanjutan akan didesain dimana isu diversitas biologi akan dijaga dan meyakinkan bahwa aktivitas pertambangan bertempat di sepanjang wilayah yang terjangkau untuk pengembalian keseimbangan ekologi.

Sebagai negara berkembang dan industri, sangat diyakini bahwa ketersediaan dan perkiraan sumber mineral akan memainkan peran penting dalam memberikan hasil yang kompetitif bagi perindustrian di India. Masalah kepegawaian yang berputar disekitar pertambangan, akan dikembangkan untuk memaksimalkan kontribusi dari sektor pertambangan mineral kepada produk domestik bruto sebuah negara. Kegiatan pertambangan menginginkan dorongan khusus dalam perkembangan ekonomi di India.

India adalah Negara berstruktur federal dengan lingkup ekonomi tunggal. Pendapatan dari sektor mineral akan dirasionalisasi untuk Negara. Sumber baru pendapatan akan dikembangkan untuk Negara dan agency pemerintah termasuk dari pengembang sektor mineral dan peraturannya akan dikembangkan untuk memodernisasikan perkembangan di dalam areanya sebagaimana yang telah diatur.

Manajemen sumber daya mineral adalah tanggung jawab dari Pemerintah Pusat (Central Government) dan Pemerintah Negara Bagian (State Government). Pertambangan dan Mineral sebagaimana diatur dalam Act 1957 (MMDR Act), menjelaskan kerangka kerja hukum sebagaimana peraturan penambangan dan pengembangan dari seluruh mineral lain selain Minyak dan Gas Alam. Pemerintah Pusat telah menggariskan peraturan konsesi mineral tahun 1960 (MCR = *Mineral Concession Rule*) untuk mengatur *Reconnaissance Permit* (RP), *Prospecting Licences* (PL) dan *Mining Leases* (ML). State Government telah menggariskan peraturan untuk minor mineral. Central Government juga telah menggariskan peraturan konservasi dan pengembangan mineral 1988 (MCDR = *Mineral Conservation and Development Rules*) untuk konservasi dan pengembangan sistematis dari mineral. Ini diterapkan terhadap seluruh mineral kecuali batubara, atomic mineral dan minor mineral.

Pemerintah Pusat dengan berkonsultasi kepada Pemerintah Negara Bagian akan merumuskan pengukuran penting yang resmi untuk memberikan dampak terhadap Kebijakan Mineral Nasional 2008, untuk meyakinkan dasar penyeragaman dalam administrasi mineral yang melintas di dalam Negara. MMDR Act, MCR dan MCDR akan diamandemen dalam garis kebijakan. Dalam tujuan membuat lingkungan yang kondusif untuk investasi pribadi, prosedur untuk segala macam konsesi mineral seperti RP, PL dan ML, akan ditransferansikan.

C.2. Mines and Mineral Development and Regulation Act 1957 (Undang-undang Pertambangan India)

Undang-undang ini dideklarasikan dengan menjunjung kepentingan umum di bidang pertambangan dan bertujuan untuk mengembangkan mineral di seluruh wilayah India. Dalam undang-undang ini ada beberapa istilah yang didefinisikan. Yang dimaksud dengan *mineral* adalah mencakup seluruh mineral kecuali minyak bumi (gas alam dan petroleum). *Mining Lease (ML)* adalah sebuah izin bantuan dengan tujuan melaksanakan operasi pertambangan. *Operasi pertambangan* adalah semua operasi yang dilaksanakan dengan tujuan untuk mendapatkan suatu mineral. *Minor Minerals* adalah batuan bahan bangunan, kerikil, lempung, pasir dan pasir lainnya yang digunakan untuk tujuan tertentu dan mineral lainnya yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat, dengan pemberitahuan di dalam lembaran resmi negara. *Prospecting licence (PL)*, adalah sebuah lisensi bantuan dengan tujuan untuk melaksanakan operasi peningkatan (prospecting). *Prospecting Operations* berarti suatu operasi yang dilakukan dengan tujuan mengeksplora, menempatkan atau melakukan percobaan terhadap cadangan mineral. *Reconnaissance Operations* adalah suatu operasi yang dilaksanakan untuk peningkatan awal dari mineral melalui pemetaan regional, pemotretan geofisika atau geokimia, tetapi tidak mencakup pemboran terowongan, saluran dan drilling. *Reconnaissance Permit (RP)* berarti izin bantuan dengan tujuan melakukan operasi reconnaissance.

Penggolongan Mineral yang dilakukan dalam Undang-undang pertambangan di India adalah sebagai berikut :

1. Golongan A : Hydro Carbons Energy Minerals : Coal and Lignite.
2. Golongan B : Atomic Minerals , yang terdiri dari :
 - a. Beryl and other beryllium-bearing minerals.
 - b. Lithium-bearing minerals.
 - c. Minerals of the "rare earths" group containing Uranium and Thorium.
 - d. Niobium-bearing minerals.
 - e. Phosphorites and other phosphatic ores containing Uranium.
 - f. Pitchblende and other Uranium ores.
 - g. Titanium bearing minerals and ores (ilmenite, rutile and leucoxene).
 - h. Tantalium-bearing minerals.
 - i. Uraniferous allanite, monazite and other thorium minerals.
 - j. Uranium bearing tailings left over from ores after extraction of copper and gold, ilmenite and other titanium ores.

- k. Zirconium bearing minerals and ores including Zircon.
3. Golongan C : Metallic and Non-Metallic Minerals, mencakup : Asbestos, Bauxite, Chrome ore, Copper ore, Gold, Iron ore, Lead, Manganese ore, Precious stones, Zinc.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1), *Reconnaissance* atau peningkatan operasi pertambangan berdasarkan lisensi atau perizinan, dimana tidak ada seorangpun yang akan melakukan *reconnaissance* atau peningkatan operasi pertambangan di suatu area, kecuali sesuai ketentuan lisensi peningkatannya. Tidak ada pengusaha tambang yang akan melakukan peningkatan operasi pertambangan di suatu area, tanpa adanya suatu lisensi peningkatan atau *mining lease* sesuai undang-undang pertambangan India 1957. Pengusaha tambang lebih lanjut akan mengajukan aplikasi operasi peningkatan yang dilakukan oleh (a) *geological survey of India*, (b) *Indian Bureau of Mines* (sebuah Departemen energy atom dalam Pemerintah Pusat) (c) *Directorate of Mining and Geology* di Pemerintah Negara Bagian (apapun sebutannya) dan (d) *Mineral Explorations Corporation Limited*. Pengusaha tambang yang akan mengaplikasikan *mining lease* sebelumnya harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimuat dalam undang-undang Pertambangan India 1957.

Berdasarkan Pasal 4a ayat (1) dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat, berkonsultasi dengan Pemerintah Negara Bagian mengenai kebijakan pengolahan lingkungan, pengawasan banjir, pencegahan polusi atau menghindari bahaya kesehatan umum atau komunikasi, pemeliharaan keselamatan dalam pertambangan atau untuk tujuan tertentu lainnya. Undang-undang ini mengamanatkan Pemerintah Negara Bagian untuk membuat aturan tentang pengehentian kegiatan tambang dari *prospecting licence* atau *mining lease*. Penghentian kegiatan tambang dari *prospecting licence* atau *mining lease* dapat dilakukan setelah memberikan kesempatan kepada penyelenggara lisensi atau izin untuk didengarkan pendapatnya. Bila penyelenggara dari *mining lease* gagal untuk melakukan operasi pertambangan untuk satu periode (dua tahun), maka izin akan dicabut dalam waktu maksimum yang telah ditentukan (2 tahun) dari tanggal eksekusi perizinan. Penyelenggara Pemerintah Negara Bagian juga dapat melakukan pencabutan dalam hal dianggap bahwa pengusaha tidak mungkin berhasil menyelenggarakan

operasi pertambangan atau untuk melanjutkannya dengan alasan tidak mampu mengelola.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Undang - Undang Pertambangan India 1957, Pemerintah Negara Bagian tidak akan memberikan *Reconnaissance Permit (RP)*, *Prospecting Licence (PL)* dan *Mining Lease (ML)*, kecuali kepada orang-orang tertentu, yaitu :

- (a) Orang India Asli, atau perusahaan yang didefinisikan dalam Undang-undang Perusahaan Tahun 1956, dan
- (b) Pengecualian terhadap kondisi tertentu seperti yang telah disebutkan.

Mining lease hanya akan diberikan oleh Pemerintah Negara Bagian jika mereka menyanggupi (a) ada bukti untuk menunjukkan bahwa area yang diaplikasikan untuk diizinkan telah memiliki peningkatan sebelumnya atau memperlihatkan eksistensi kandungan mineral yang tersedia, dan (b) ada rencana pertambangan yang disetujui oleh Pemerintah Pusat, atau oleh pemerintah Negara Bagian,.

Area maksimal untuk *Reconnaissance Permit*, *Prospecting Licence* dan *Mining Lease*, adalah :

- (a) Satu atau lebih *prospecting licence* dapat mencakup keseluruhan area lebih dari 25 km² dan satu atau lebih *reconnaissance permit* dapat mencakup keseluruhan area 10.000 km². Penyelenggara menerima bantuan area di bawah *reconnaissance permit* tunggal tidak boleh melebihi 5000 km².
- (b) Satu atau lebih *mining lease* dapat mencakup keseluruhan area maksimum 10 km². Namun berdasarkan izin dari Pemerintah Pusat, maka diizinkan melebihi dari batas maksimum tersebut, dengan alasan untuk kepentingan pembangunan mineral.
- (c) *Reconnaissance Permit*, *Prospecting licence* dan *Mining Lease* dalam area tertentu yang dianggap tidak akan berlanjut, Penyelenggara Pemerintah Negara Bagian dapat mengambil kebijakan memperpanjang, dengan alasan untuk melakukan pelaporan.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1), jangka waktu untuk RP atau PL mungkin diberikan tidak lebih dari 3 tahun. Sebuah *Prospecting licence*, yang disetujui oleh

Pemerintah Negara Bagian jika memenuhi syarat untuk menyelesaikan lisensi *prospecting operation*, akan diperbaharui untuk beberapa periode sebagaimana Pemerintah inginkan. Penyelenggara yang total periode PL yang diberikan tidak melebihi 5 tahun. Pemberian jangka waktu tersebut harus dengan persetujuan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) jangka waktu *Mining Lease* maksimal diberikan tidak lebih dari 30 tahun. Penyelenggaran dengan periode minimal bagi *mining lease* yang diberikan tidak boleh kurang (minimum) dari 20 tahun. Sebuah *mining lease* dapat diperbaharui dalam satu periode tidak lebih dari 20 tahun dengan persetujuan Pemerintah Pusat sebelumnya.

Pembayaran *Royalty* dalam kepentingan *Mining Lease* berdasarkan Pasal 9 ayat (1), pemegang *mining lease* wajib membayar *royalty* dalam kepentingan pengambilan mineral atau mengkonsumsi olehnya atau agennya, manajer, karyawan, kontraktor atau sub kontraktor pemegang *lease* dari *lease area*. Pemegang *mining lease* sebelum amandemen undang-undang pertambangan dan mineral (peraturan dan pengembangan) tahun 1972, tidak perlu membayar *royalty* apapun dalam kepentingan pengkonsumsian batubara oleh pegawai yang dipekerjakan oleh pengusaha batubara dengan konsumsi tertentu tidak melebihi 1/3 ton perbulan. Namun untuk iuran tetap, harus dibayarkan oleh pemegang *mining lease* berdasarkan Undang-Undang Pertambangan dan Mineral India (MMDR) 1957 maupun setelah amandemen 1972, wajib membayar setiap tahunnya iuran tetap kepada Pemerintah Negara Bagian,.

Pemerintah Pusat bisa saja dengan pemberitahuan dalam lembaran resmi Negara, untuk meningkatkan atau menurunkan tingkat iuran tetap yang harus dibayar dalam kepentingan area yang dicakup oleh *mining lease*. Namun Penyelenggara Pemerintah Pusat tidak boleh menaikkan tingkat iuran tetap dalam periode tiga tahun.

Prosedur RP, PL dan ML terkait dengan tanah yang akan digunakan berdasarkan Pasal 10 ayat (1), harus mengajukan sebuah aplikasi untuk (RP,PL atau ML) terkait dengan kepentingan tanah yang ditetapkan oleh Pemerintah yang harus disesuaikan dengan Pemerintah Negara Bagian dan diiringi dengan pemberian ganti rugi biaya tertentu. Jika aplikasi diterima, harus dikirim kepada

pemohon sebuah pemberitahuan mengenai pengajuan aplikasinya dalam waktu tertentu dan dalam formulir tertentu. Dalam aplikasi tersebut Pemerintah Negara Bagian bisa saja memberikan kebijakan untuk melakukan pencabutan bantuan terhadap *permit*, *licence* atau *lease*.

Jika RP, atau PL telah diberikan dalam kepentingan suatu wilayah, pemegang *permit* atau *licence* memiliki hak mendahului untuk memperoleh PL atau ML. Penyelenggara Pemerintah Negara Bagian setuju bahwa pemegang *permit* atau *licence* dalam beberapa kasus bisa saja :

- a. Telah dilaksanakan operasi *reconnaissance* atau operasi peningkatan, dalam beberapa kasus bisa saja bertujuan mendirikan sumber mineral di wilayah tertentu;
- b. Belum menyetujui kesepakatan pelanggaran dari *reconnaissance permit* atau *prospecting licence*;
- c. Belum sesuai syarat dari ketentuan undang-undang ini, dan
- d. Belum gagal (berhasil) untuk memohon bantuan *prospecting licence* atau *mining lease*, dalam hal ini bias saja, dalam tiga bulan setelah *reconnaissance permit* atau *prospecting lease* waktunya habis, sebagaimana dalam kasus periode selanjutnya, bias saja diperpanjang oleh pernyataan Pemerintah.

Pendaftaran RP, PL dan ML berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Pertambangan India 1957, Pemerintah Negara Bagian akan memberlakukan formulir pendaftaran :

- a. Pendaftaran aplikasi untuk *prospecting licence*;
- b. Pendaftaran *prospecting licence*;
- c. Pendaftaran aplikasi untuk *mininglease*;
- d. Pendaftaran *Mining lease*;
- e. Pendaftaran aplikasi untuk *reconnassiance Permit*;
- f. Pendaftaran *reconnaissance permit*.

Dalam setiap pendaftaran akan dimasukkan beberapa bagian yang telah ditentukan. Semua pendaftaran akan dilakukan pemeriksaan oleh seseorang dengan membayar biaya tertentu sebagaimana yang disetujui oleh Pemerintah Negara Bagian. Berdasarkan Pasal 13 Ayat (1) dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat bisa

saja mengatur pemberian RP, PL, dan ML, dengan pemberitahuan dalam lembaran resmi negara untuk tujuan yang berhubungan dengan hal tersebut. Secara khusus, ada beberapa aturan yang ditujukan kepada seluruh pihak yang mengaplikasikan izin, yaitu :

- a. Seseorang yang mengajukan aplikasi RP, PL atau ML dalam kepentingan wilayah dimana mineralnya telah ditentukan oleh pemerintah diwajibkan dengan biaya yang dibayarkan untuk itu.
- b. Terkait dengan waktu, dan formulir, kuitansi dari beberapa aplikasi akan dikirim
- c. Masalah yang mungkin dipertimbangkan dengan kebijakan tertentu, dimana aplikasinya dalam kepentingan wilayah yang sama dengan yang diterima pada hari yang sama.
- d. Kepemilikan RP, PL atau ML dalam kepentingan suatu wilayah dimana mineralnya telah ditentukan oleh pemerintah mungkin diberikan.
- e. Prosedur untuk memperoleh RP, PL atau ML dalam kepentingan suatu wilayah dimana mineralnya telah ditentukan pemerintah dan telah disepakati, maka RP, PL atau ML akan diberikan atau diperpanjang.
- f. Persyaratan dan kesepakatan dari RP, PL atau ML mungkin diberikan atau diperpanjang.
- g. Fasilitas yang diberikan oleh pemegang *mining lease* kepada seseorang yang ditugaskan oleh pemerintah dengan tujuan melakukan penelitian atau pelatihan masalah yang berhubungan dengan operasi pertambangan.
- h. Perlengkapan dan pengumpulan biaya untuk RP, PL atau ML, sewa wilayah, deposito keamanan, denda, biaya lain atau biaya pada waktu tersebut, dilakukan dengan cara iuran tetap atau pembayaran yang harus dibayar.
- i. Cara dimana ketiga pihak dilindungi (baik dengan pembayaran, maupun dengan kompensasi atau yang lainnya), dalam kasus dimana salah satu pihak diperkirakan dipengaruhi alasan operasi *reconnaissance*, peningkatan, atau pertambangan apapun.
- j. Tata cara, dan kondisi subjek dimana RP, PL atau ML akan dikirim kepada pemohon.

- k. Konstruksi, penyediaan jalan, garis kekuatan transmisi, jalur listrik, jalur kereta, jalur udara, garis pipa, dan pembuatan lintasan untuk air untuk tujuan pertambangan pada suatu wilayah yang didirikan dalam mining lease.
- l. Formulir pendaftaran disediakan berdasarkan undang - undang ini.
- m. Laporan dan pernyataan diajukan oleh pemegang RP, PL atau ML atau pemilik dari pertambangan serta pemilik yang laporan dan pernyataannya akan diajukan.
- n. Periode dengan aplikasi revisi dengan tujuan apapun yang dilalui oleh pemerintah Negara bagian atau pemilik lain dalam masalah pemberian kekuasaan di bawah undang-undang ini, mungkin dibuat biaya untuk dibayarkan dengan dokumen yang mengiringi aplikasi dan tata cara dimana aplikasi mungkin diatur.

Tata cara pengembalian tanaman dan vegetasi lainnya, seperti pepohonan, semak, dan penghancuran dengan alasan operasi peningkatan atau pertambangan akan di buat pada area yang sama atau di area lain yang ditentukan oleh pemerintah pusat (baik dengan jalan pembayaran ulang biaya rehabilitasi atau cara lainnya). Masalah lainnya ditentukan dibawah undang-undang ini.

Kewenangan Pemerintah Pusat untuk membuat peraturan tentang pemberian *Prospecting Licence* dan *Mining leases*, berdasarkan Pasal 13 ayat (1) Undang - undang Pertambangan India 1957, Pemerintah pusat bisa saja mengatur tentang pemberian bantuan *prospecting license* dalam kepentingan mineral yang terletak di dasar laut di dalam air territorial atau dasar benua india. Tanpa mempertimbangkan aturan yang disediakan terhadap semua atau beberapa masalah yang terjadi, yaitu :

- a. Kondisi, batasan, dan larangan untuk beberapa *prospecting license* atau *mining lease* bisa diberikan pengecualian;
- b. Peraturan dari pengambilan dan pengeksploitasian mineral di dalam air territorial atau dasar benua India;
- c. Meyakinkan bahwa beberapa pengambilan dan pengeksploitasian tidak mencampuri pelayaran dalam negeri; dan
- d. Masalah lain yang diajukan, atau mungkin ditambahkan.

Pemerintah Negara Bagian dapat saja, dengan pemberitahuan di dalam lembaran resmi Negara, membuat aturan untuk mengatur pemberian *quarry leases*, *mining leases* atau konsesi mineral lain dalam kepentingan minor mineral untuk tujuan yang berhubungan dengannya. Dalam fakta, beberapa aturan mungkin ditentukan terhadap semua atau beberapa masalah yang terjadi, yaitu :

- a. Seseorang, dan tata cara aplikasi untuk *quarry leases*, *mining leases*, atau konsesi mineral lainnya mungkin dibuat dengan biaya yang harus dibayar untuk itu.
- b. Suatu waktu, dan suatu formulir, kuitansi pengakuan dari beberapa aplikasi mungkin dikirim
- c. Masalah yang mungkin dipertimbangkan dimana aplikasinya dalam kepentingan wilayah yang sama dengan yang diterima pada hari yang sama.
- d. Ketentuan dan keadaan subjek dan kepemilikan dari *quarry leases*, *mining leases* atau konsesi mineral lain yang mungkin diberikan.
- e. Prosedur untuk mendapatkan *quarry leases*, *mining leases*, atau konsesi mineral lainnya.
- f. Fasilitas yang diberikan oleh pemilik *quarry leases*, *mining leases*, atau konsesi mineral lainnya kepada seseorang yang ditugaskan oleh pemerintah dengan tujuan melakukan penelitian atau pelatihan tentang masalah yang berhubungan dengan operasi pertambangan.
- g. Perlengkapan dan pengumpulan biaya sewa wilayah, deposito keamanan, denda, biaya lain atau biaya pada waktu tersebut, dengan cara iuran tetap atau pembayaran yang harus dibayar.
- h. Cara dimana ketiga pihak dilindungi (baik dengan pembayaran, maupun dengan kompensasi atau yang lainnya), dalam kasus dimana salah satu pihak diperkirakan dipengaruhi alasan operasi peningkatan, atau pertambangan apapun.
- i. tata cara pengembalian tanaman dan vegetasi lainnya, seperti pepohonan, semak, dan penghancuran dengan alasan operasi pertambangan apapun akan di buat pada area yang sama atau di area lain yang ditentukan oleh pemerintah Negara bagian (baik dengan jalan pembayaran ulang biaya rehabilitasi atau cara lainnya) oleh seorang pemilik *quarry leases* atau *mining leases*.

- j. Tata cara dimana kondisi subjek terhadap *quarry lease* , *mining lease*, atau konsesi mineral lainnya bisa saja dikirim.
- k. Konstruksi, penyediaan jalan, garis kekuatan transmisi, jalur listrik, jalur kereta, jalur udara, garis pipa, dan pembuatan lintasan untuk air untuk tujuan pertambangan pada suatu wilayah yang didirikan dalam *quarry* atau *mining lease* atau konsesi mineral lainnya.
- l. Formulir pendaftaran disediakan di bawah undang-undang ini.
- m. Laporan dan pernyataan diajukan oleh pemilik *quarry* atau *mining leases* atau konsesi mineral lainnya serta pemilik yang laporan dan pernyataannya akan diajukan.
- n. Periode mengenai tata cara dan kepemilikan aplikasi untuk direvisi dari perintah yang dilalui oleh kepemilikan yang berada di bawah aturan ini mungkin dibuat, dengan biaya yang harus dibayarkan, serta hak perevisian kepemilikan.
- o. Masalah lainnya yang mungkin ditambahkan.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) ditentukan bahwa kewenangan untuk mengubah *mining leases* dapat dilakukan bila :

- (a) Seluruh *mining leases* yang diberikan sebelum perintah undang-undang pertambangan dan mineral di amandemen tahun 1972, jika dalam kewajiban pada tanggal perintah undang-undang pertambangan dan mineral
- (b) Peraturan dan pengembangan yang di amandemen tahun 1994 akan disesuaikan dengan ketentuan undang-undang ini, dan aturan yang dibuat dibawahnya dalam 2 tahun dari tanggal perintah undang-undang pertambangan dan mineral yang di amandemen tahun 1994, atau beberapa waktu tambahan sebagaimana yang diinginkan pemerintah pusat, dengan perintah umum atau khusus secara spesifik dalam kepentingan ini akan diubah.
- (c) Hak dibawah *mining leases*, pemberian kepemilikan atau jabatan pada pertambangan sebelum undang-undang pertambangan dan mineral (peraturan dan pengembangan) yang di amandemen tahun 1972, telah ditentukan oleh pemerintah Negara bagian menurut ketentuan undang-undang oleh legislative Provinsi atau Negara Bagian yang menyediakan

perolehan pertambangan atau jabatan atau perubahan agrarian, seperti *mining lease* akan disesuaikan berdasarkan ketentuan undang-undang ini dan aturan yang dibuat di bawahnya yang di amandemen tahun 1994.

Pemerintah dapat saja dengan pemberitahuan di dalam lembaran resmi Negara, membuat aturan yang bertujuan memberikan efek terhadap ketentuan sub bagian (1) dan bagiannya yang memberikan aturan :

- a. Untuk pemberian pemberitahuan sebelumnya mengenai perubahan atau tujuan penggantian untuk dibuat dalam *mining lease* yang ada kepada *lessee* dan *lessor* bukanlah pemerintah pusat, juga terhadap *lessor* dan untuk memberikannya kesempatan untuk menunjukkan penyebab penolakan proposal.
- b. Untuk pembayaran kompensasi terhadap *lessee* dalam kepentingan pengurangan cakupan wilayah dari *mining lease* yang ada, dan
- c. Ketentuan mengenai tata cara dan kepemilikan, pernyataan kompensasi akan dibagikan.

Kekuasaan khusus pemerintah pusat untuk melakukan operasi *reconnaissance*, peningkatan atau pertambangan dalam wilayah tertentu berdasarkan Pasal 17 Ayat (1) ditentukan bahwa, pemerintah pusat, setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Negara Bagian bisa melakukan operasi *reconnaissance*, peningkatan, atau pertambangan di dalam area yang belum berada dibawah *reconnaissance permit*, *prospecting license*, atau *mining lease* apapun, dan dimana ini bertujuan serupa, dapat dilakukan, dengan pemberitahuan di dalam lembaran resmi Negara.

- a. Menetapkan lingkaran dari area tersebut.
- b. Negara bagian dengan operasi *reconnaissance*, peningkatan atau pertambangan] akan diadakan di dalam area, dan
- c. Menetapkan mineral dalam kepentingan operasi tersebut akan diadakan.

Pemerintah pusat melakukan operasi *reconnaissance*, peningkatan, atau pertambangan dalam area apapun dengan dikenakan biaya - biaya *reconnaissance permit* atau biaya *prospecting*, *royalty*, iuran tetap. Dalam hal ini bisa saja, pada tingkat yang sama dengan yang akan dibayar menurut undang-undang ini, jika

operasi *reconnaissance*; peningkatan atau pertambangan dilakukan oleh orang pribadi di bawah *reconnaissance permit*, *prospecting license* atau *mining lease*.

Berdasarkan Pasal 17A Ayat (1), Pemerintah Pusat dengan melihat ketersediaan mineral dan setelah konsultasi dengan Pemerintah Negara Bagian, dapat mengambil area yang belum berada di bawah *prospecting license* atau *mining lease* apapun dan dimana ini bertujuan serupa, dengan pemberitahuan di dalam lembaran resmi Negara. Pemerintah Pusat dapat saja setelah konsultasi dengan Pemerintah Negara Bagian, menyewa wilayah yang belum berada dibawah *prospecting license* atau *mining lease* apapun, untuk melakukan operasi peningkatan atau pertambangan melalui perusahaan pemerintah atau korporasi yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah.

Pemerintah Negara Bagian dapat saja, dengan persetujuan Pemerintah Pusat, menyewa area manapun yang belum berada dibawah *prospecting license* atau *mining lease* apapun, untuk melakukan operasi peningkatan atau pertambangan melalui perusahaan pemerintah atau korporasi yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah dan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Negara Bagian dalam hal ini mungkin melakukan operasi peningkatan atau pertambangan dalam area yang mineralnya telah ditentukan oleh seseorang, ini akan dikenakan biaya peningkatan, royalty, iuran tetap.

Pengembangan Mineral berdasarkan Pasal 18 Ayat (1), menjadi tugas pemerintah pusat untuk mengambil langkah yang sekiranya penting untuk konservasi dan pengembangan mineral di India serta untuk melindungi lingkungan dengan mencegah atau mengatur polusi yang mungkin timbul dari operasi pertambangan. Kekuasaan untuk menyelidiki, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (1), mengenai konservasi dan pengembangan mineral di India, Pemerintah Pusat mengumpulkan informasi yang tepat, sesuai dengan ketersediaan mineral di suatu wilayah dalam hubungan *Prospecting licence* atau *Mining Lease* apapun, baik oleh Pemerintah Negara Bagian atau oleh orang lain. Pemerintah Pusat dapat memiliki survey geologi India atau pemilik lainnya atau agency yang ditentukan dalam kepentingan ini, untuk melakukan penyelidikan yang detail dengan tujuan mendapatkan informasi yang dibutuhkan.

Penyedia dalam hal ini *Prospecting Licence* atau *Mining Lease* yang diberikan oleh Pemerintah Negara Bagian, tidak ada kepemilikan kecuali setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat. Pada masalah kepemilikan di bawah sub bagian 1, ini akan diatur untuk survey geologi India atau pemilik atau agency yang ditentukan :

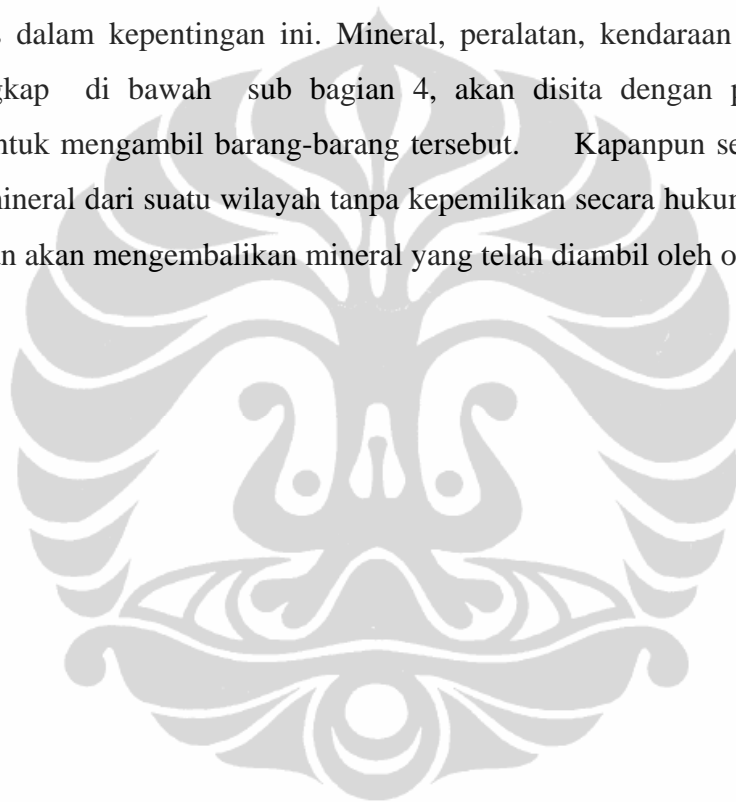
- a. untuk memasuki wilayah tertentu;
- b. untuk menggali atau member ke dalam tanah;
- c. untuk melakukan hal penting lainnya untuk membagi wilayah mineral yang tersedia di dalam atau di bawah wilayah tersebut;
- d. untuk menyusun lingkaran wilayah dimana mineralnya diharapkan bisa ditemukan;
- e. untuk menandai lingkaran dan garis dengan tanda wilayah ;
- f. survey tidak bisa dilakukan pada lingkaran dan garis yang telah ditandai, untuk mengurangi dan menghilangkan bagian manapun untuk hasil tambang atau hutan yang telah dipagari.

Setelah penyelesaian penyelidikan, survey geologi India atau pemilik tertentu atau agency yang investigasinya telah dilaksanakan dapat mengajukan kepada Pemerintah Pusat sebuah laporan yang rinci, yang di dalamnya terindikasi adanya perluasan dan mineral alam yang terdapat di dalam atau di bawah suatu wilayah. Biaya penyelidikan akan dibayarkan oleh Pemerintah Pusat. Penyediaan Pemerintah Negara Bagian atau orang lain dimana mineralnya ditentukan oleh pemilik *prospecting licence* atau *Mining lease* yang diaplikasikan kepada Pemerintah Pusat untuk dilengkapi dengan salinan laporan. Pemerintah Negara Bagian atau orang lain atau pemilik *Prospecting Licence* atau *Mining Lease*, dalam hal ini bisa saja menanggung biaya investigasi sebagaimana ditentukan Pemerintah Pusat.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 ayat (1) siapapun yang melanggar ketentuan sub bagian 1 atau sub bagian 1a dari bagian 4 akan dihukum penjara untuk waktu minimal 2 tahun atau dengan denda minimal 25 ribu rupees atau dengan keduanya. Aturan yang dibuat dibawah ketentuan undang-undang ini tentang ketentuan kontravensi akan dapat jatuhkan hukuman penjara untuk waktu minimal 1 tahun atau dengan denda minimal 5000 rupees atau dengan keduanya dan dalam hal kontravensi berkelanjutan, dengan denda tambahan minimal 500 rupees setiap

harinya selama kontravensi tersebut berlanjut setelah pelanggaran kontravensi pertama.

Bila seseorang melakukan kesalahan dari ketentuan sub bagian 1 dari bagian 4, pelanggar akan diusir oleh Pemerintah Negara Bagian dengan mendapatkan bantuan polisi untuk eksekusi pengusiran si pelanggar dari wilayah tersebut. Bila seseorang meningkatkan, menyalurkan atau menyebabkan peningkatan atau penyaluran, tanpa kepemilikan berdasarkan hukum terhadap suatu mineral dari suatu wilayah, akan ditangkap oleh petugas yang berwenang atau pemilik yang memiliki kuasa khusus dalam kepentingan ini. Mineral, peralatan, kendaraan atau hal lain yang ditangkap di bawah sub bagian 4, akan disita dengan perintah yang berwenang untuk mengambil barang-barang tersebut. Kapanpun seseorang yang mengambil mineral dari suatu wilayah tanpa kepemilikan secara hukum, Pemerintah Negara Bagian akan mengembalikan mineral yang telah diambil oleh orang tersebut.



BAB IV
PERIZINAN PERTAMBANGAN
MERURUT HUKUM POSITIF INDONESIA
BELANDA DAN INDIA

A. Perizinan Pertambangan Dalam Hukum Positif Indonesia

Dasar falsafah pengusahaan mineral dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,¹⁹⁹ bersandar pada Pasal 33 ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal tersebut dinyatakan dalam undang-undang mineral dan batubara bahwa, mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam nasional yang dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun untuk pengelolaannya diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Hal tersebut berbeda dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dimana pengelolaan pertambangan pada dasarnya berada di tangan Pemerintah, yang dalam hal ini diselenggarakan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Namun diberikan pengecualian dalam kondisi tertentu dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah atau kepada Swasta atau kepada Orang Perorangan atau kepada Masyarakat setempat berdasarkan pertimbangan Menteri.²⁰⁰ Jadi penyerahan kewenangan pengelolaan urusan

¹⁹⁹ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara menggantikan Undang-Undnag Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

²⁰⁰ Pelaksanaan penguasaan pertambangan berdasarkan *Pasal 4 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967*, disebutkan bahwa : (1) Pelaksanaan penguasaan Negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan a dan b dilkakukan oleh Menteri, (2) Pelaksanaan penguasaan Negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan c dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian tersebut. Dengan memperhatikan kepentingan pembangunan daerah khususnya dan Negara umunmnya, Menteri dapat menyerahkan pengaturan usaha pertambangan bahan galian tertentu diantara bahan galian golongan b kepada Pemerintah daerah tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu. Adapaun untuk pelaksanaannya, karena Negara/Pemerintah tidak dapat menjalankan sendiri, maka dapat diberikan kepada : (a) Instansi Pemerintah, (b) Perusahaan Negara, (c) Perusahaan Daerah, (d) Perusahaan dengan modal bersama,

pertambangan dapat diberikan kepada daerah otonom namun bersifat fakultatif tergantung pada kondisi tertentu dan berdasarkan pertimbangan Menteri.

Penguasaan Negara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung makna kewenangan mengatur dan mengurus terhadap sumber daya alam. Khusus kewenangan mengatur sebagaimana dimaksud Pasal 33 adalah tetap berada di tangan Pemerintah sebagai pengemban kata “Negara” yang memiliki kedaulatan yang merupakan *character state*. Dengan perkataan lain peran Pemerintah sebagai regulator tidak mungkin diderivasi kepada daerah otonom, karena daerah otonom tidak memiliki *character state* yang berarti kewenangan bertindak ke dalam dan keluar Negara.

Pengaturan mengenai **penguasaan bahan galian** dalam Undang-undang Mineral dan Batubara dinyatakan bahwa, (a) **Penguasaan bahan galian diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah**, (b) untuk kepentingan strategis nasional, maka Pemerintah dengan persetujuan DPR menetapkan Wilayah Pencadangan Negara (WPN) untuk mineral dan batubara, (c) untuk kepentingan nasional, Presiden menetapkan pengutamaan kebutuhan mineral dan batubara dalam negeri DMO, (d) data dan informasi adalah milik Pemerintah, (e) Pengelolaan dilaksanakan oleh pemerintah dan daerah.

Sementara itu Undang–Undang Nomor 11 Tahun 1967 hanya mengatur bahwa penguasaan bahan galian pada dasarnya diselenggarakan oleh **Pemerintah** yang dalam hal ini diselenggarakan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Dasar menetapkan bahwa hak penguasaan adalah di tangan Pemerintah di dasarkan pada falsafah sebagaimana dianut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara sebagai pemilik kedaulatan untuk bertindak ke dalam dan ke luar yang memegang hak penguasaan, bukan Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang hanya memiliki kewenangan yang bersifat ke dalam saja.

(e) Koperasi, (f) Badan/Perseorangan swasta, (g) Masyarakat dalam bentuk Pertambangan Rakyat. (*Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967*).

Karenanya hak penguasaan bukanlah di tangan Pemerintah maupun Pemerintah Daerah.

Selanjutnya **kewenangan pengelolaan** dalam Undang-undang Mineral dan batubara dinyatakan bahwa, (a) Pemerintah Pusat menetapkan Wilayah Pertambangan (kebijakan dan pengelolaan nasional), (b) Provinsi menetapkan kebijakan dan pengelolaan regional, (c) Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan dan pengelolaan lokal. Berbeda dengan Undang-Undang nomor 4 Tahun 2009, dalam Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967 menetapkan bahwa kebijakan dan pengelolaan bahan galian tambang terutama untuk golongan a (strategis) dan golongan b (vital) bersifat nasional dan kewenangan pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah. Pengusaha pertambangan dapat melakukan kegiatan penambangan setelah mendapat Kuasa Pertambangan (KP) dari pejabat yang berwenang. Jadi bentuk izin berupa kuasa pertambangan sebagaimana dianut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 sudah tidak dianut lagi. Usaha pertambangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, dapat dilakukan dengan bentuk perizinan sebagai berikut.

1. Izin Usaha Pertambangan (IUP) : IUP Eksplorasi, IUP Eksplorasi Produksi, yang diberikan oleh Menteri, Gubernur, Bupati sesuai kewenangannya dan dapat diberikan kepada Badan Usaha, Koperasi atau Perseorangan;
2. Izin Pertambangan Rakyat (IPR) : diberikan oleh Bupati/ Walikota kepada penduduk setempat, baik perorangan maupun kelompok masyarakat dan/atau koperasi;
3. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) : diberikan oleh Menteri dengan memperhatikan kepentingan daerah untuk satu jenis mineral logam atau batubara dalam satu wilayah izin usaha pertambangan khusus.

izin usaha pertambangan khusus yang selanjutnya disebut IUPK, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus (WIUPK). Sementara itu pengertian wilayah izin usaha pertambangan khusus berdasarkan Pasal 1 angka 35 dinyatakan bahwa, wilayah izin usaha pertambangan adalah wilayah yang diberikan kepada pemegang izin usaha pertambangan. Definisi tersebut terlihat saling melempar, sehingga menjadi tidak jelas apa yang dimaksud dengan izin usaha pertambangan khusus. Hal ini dapat

menimbulkan interpretasi yang berbeda dalam pelaksanaannya. Akibat lebih jauh timbul ketidak pastian hukum. Padahal dalam **Pasal 3 huruf f** dinyatakan bahwa tujuan pengelolaan minerba adalah menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Dengan bentuk perizinan seperti dianut dalam Undang - undang Nomor 4 Tahun 2001, antara pemerintah dan pengusaha tambang terdapat subordinasi dimana Pemerintah mempunyai kedudukan lebih tinggi sebagai pemberi izin. Oleh karena itu dapat dilakukan pencabutan izin oleh pemberi izin. Tata cara pemberian wilayah izin usaha pertambangan sebagaimana dianut dalam Undang - Undang Mineral dan Batubara, dilakukan dengan cara yaitu, (a) untuk mineral radioaktif ditetapkan oleh Pemerintah dan pengusahaannya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (b) pertambangan mineral logam diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan dengan cara lelang dan (c) wilayah izin usaha pertambangan untuk bahan galian mineral bukan logam diberikan kepada badan usaha, koperasi, dan perseorangan dengan cara permohonan wilayah kepada pemberi izin.²⁰¹

Penggunaan lahan untuk kegiatan pertambangan dalam Pasal 135 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, memberikan pembatasan tanah yang dapat diusahakan dan sebelum memasuki tahap operasi produksi **pemegang IUP/TUPK wajib menyelesaikan hak atas tanah** dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dimana terhadap penggunaan lahan dilakukan pembatasan tanah yang dapat diusahakan dan **kepada mereka yang berhak atas tanah diwajibkan memperbolehkan** pekerjaan pemegang kuasa pertambangan atas tanah yang bersangkutan atas dasar mufakat.²⁰² Walaupun dalam undang-undang tersebut juga dinyatakan bahwa, pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam

²⁰¹ Republik Indonesia, Undang - Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang *Pertambangan Mineral dan Batubara dan Panas Bumi*, Pasal 50 dan Pasal 51.

²⁰² Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor, Pasal 26.

lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu. Kerugian yang disebabkan oleh usaha-usaha dari dua pemegang kuasa pertambangan atau lebih, dibebankan kepada mereka bersama.²⁰³ Perubahan dalam Undang-Undang Minerba tampaknya sudah mengakomodasi hak-hak demokrasi dari rakyat, dimana kewajiban penyelesaian terhadap sebidang tanah yang akan digunakan menambang diletakan pada pemegang izin. Pemegang IUP/ IUPK wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak atas tanah sebelum melakukan kegiatan penambangan.

Kewenangan institusi dalam memberikan izin usaha pertambangan bagi pengusaha yang mengajukan untuk melakukan penambangan berada di tangan Menteri, Bupati, Walikota atau Gubernur sesuai kewenangan masing - masing, sebagai berikut. Kewenangan **Pemerintah**²⁰⁴ dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain : (1) pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil laut dari garis pantai; (2) 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 laut dari garis pantai; (3) pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 mil laut dari garis pantai; (4) pemberian IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi;

Sementara kewenangan Pemerintah **Provinsi**²⁰⁵ dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain : (1) Pemberian IUP, pembinaan,

²⁰³ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor, Pasal 25.

²⁰⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang nomor 4 Tahun 2009 tentang *Pertambangan Mineral dan Batubara*, Lembaran Negara Tahun 2009, Nomor , Tambahan Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor , Pasal 6.

penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah Kabupaten/ kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil laut; (2) Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yg kegiatannya berada pada Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah Kabupaten/ kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil laut; (3) Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak langsung pada lintas wilayah Kabupaten/ kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil laut;

Kewenangan **Pemerintah Kabupaten/Kota**²⁰⁶ dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain : (1) Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah (2) Pemberian IUP, IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah Kabupaten/Kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil ; (3) Pemberian IUP, IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yg kegiatannya berada di wilayah Kabupaten/ Kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil ; Pengaturan tentang wilayah usaha pertambangan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang - Undang Nomor 4 Tahun 2009, adalah sebagai berikut : (4) WUP merupakan bagian dari tata ruang nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Pemda dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Wilayah Usaha Pertambangan terdiri atas : (3.1) WUP yang dilakukan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Pemda dan disampaikan secara tertulis kepada DPR. Pemerintah dapat melimpahkan sebagian kewenangannya dalam kewenangannya. Dalam satu WUP terdiri 1 atau beberapa WIUP. (3.2) WPR yang ditetapkan oleh Bupati/ Walikota setelah berkonsultasi dengan DPRD. (3.3) WPN yang dilakukan untuk kepentingan strategis nasional yang dicadangkan untuk komoditas tertentu dan daerah konservasi

²⁰⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang nomor 4 Tahun 2009 tentang *Pertambangan Mineral dan Batubara*, Lembaran Negara Tahun 2009, Nomor , Tambahan Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor , Pasal 7.

²⁰⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang nomor 4 Tahun 2009 tentang *Pertambangan Mineral dan Batubara*, Lembaran Negara Tahun 2009, Nomor , Tambahan Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor , Pasal 8.

dalam rangka menjaga keseimbangan ekosistem dan lingkungan, yang dilakukan oleh Pemerintah dengan persetujuan DPR dengan memperhatikan aspirasi daerah.

Pelaku usaha dalam Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara adalah pemerintah (untuk bahan radioaktif), badan usaha, koperasi, dan perorangan. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 pelaku usaha merupakan investor domestik (KP, Surat Izin Pertambangan daerah (SIPD), PKP2B) dan investor asing (KK, PKP2B). Kewajiban pelaku usaha dalam Undang-Undang Minerba memiliki kewajiban dalam bidang keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pajak, PNBPN, dan bagi hasil dari keuntungan bersih sejak berproduksi untuk IUPK. Di samping itu juga harus memiliki syarat perizinan dan kesanggupan untuk mengerjakan reklamasi/ pasca tambang, kewajiban pengembangan masyarakat, kewajiban penggunaan teknik pertambangan, kewajiban untuk memberikan nilai tambah, kewajiban untuk membuat data dan pelaporan, dan kewajiban untuk melaksanakan kemitraan dan bagi hasil. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, kewajiban pelaku usaha terkait dengan keuangan dimana untuk Kuasa Pertambangan (KP) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan KK/ PKP2B sebagaimana disepakati pada saat penandatanganan kontrak.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tidak lagi memakai konsep penggolongan bahan galian sebagaimana dianut dalam Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 membuat pembedaan berdasarkan jenis usaha pertambangan yang dikelompokkan dalam :

1. Pertambangan Mineral (Pertambangan Mineral Radio aktif, Pertambangan Mineral Logam, Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Pertambangan Batuan);
2. Pertambangan Batubara.

Namun dalam pengelompokkan jenis usaha pertambangan tersebut tidak menjelaskan hubungannya dengan kewenangan pengelolaan, sehingga hal ini dapat menimbulkan permasalahan ketika akan dilakukan investasi pertambangan. Kewenangan yang dianut hanyalah mengacu pada pembagian kewenangan sesuai kewenangan masing-masing sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut ditindak lanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan. Begitu juga dengan subjek hukum para pelaku, tidak terlihat pengaturan terkait hubungannya seperti yang dianut dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967.

Untuk menyesuaikan dari keadaan lama kepada keadaan baru sesuai Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, maka dirumuskanlah Pasal 169 tentang ketentuan peralihan yang menyatakan bahwa, (a) kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya UU ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian, (b) ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud dalam huruf a, disesuaikan selambat - lambatnya 1 (satu) tahun sejak undang-undang ini diundangkan, kecuali mengenai penerimaan Negara, (c) pengecualian terhadap penerimaan negara sebagaimana dimaksud pada huruf b adalah upaya peningkatan penerimaan negara. Ketentuan peralihan tersebut mengandung penafsiran yang kontradiktif diantara ayat (a) dan ayat (b). Pasal 169 ayat (a) menyatakan menghormati kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sampai habis masa berlakunya. Berarti tidak perlu dilakukan penyesuaian baik tentang bentuk kerjasamanya maupun tentang isi dari kerjasamanya, karena perjanjian/ kerjasama yang sudah ada sebelum undang-undang tersebut dibentuk, tetap dihormati sampai habis masa berlakunya. Namun di lain pihak dalam Pasal 169 ayat (b) menyatakan bahwa, kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara harus disesuaikan dengan undang-undang mineral dan batubara selambat-lambatnya satu tahun sejak berlakunya undang-undang mineral dan batubara. Pengertian ayat ini justru beretolak belakang dengan ayat a di atas, dimana wajib dilakukan penyesuaian terhadap undang-undang Minerba yang baru terbentuk dengan jangka waktu penyesuaian paling lama satu tahun. Oleh karena itu dalam melakukan konversi atau penyesuaian yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah, banyak menghadapi permasalahan karena para kontraktor berpedoman pada Pasal 169 ayat (a),

sedangkan Pemerintah berpedoman pada pasal 169 ayat (b). Namun satu hal yang perlu diingat bahwa bentuk perizinan yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 berbentuk perjanjian (KK dan PKP2B) dimana berdasarkan KUHPerdara perjanjian dibuat atas dasar kesepakatan kedua belah pihak, sehingga dalam penyesuaian tidak mungkin secara sepihak diubah oleh Pemerintah.

Dalam rangka konversi dari kuasa pertambangan ke bentuk izin usaha pertambangan tidak banyak menghadapi permasalahan. Hingga saat ini telah selesai dilakukan konversi di seluruh wilayah negara Republik Indonesia dari 33 Provinsi, yang berjumlah 5.787 kuasa pertambangan (data dari Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, Maret 2011). Berbeda dengan konversi KP, terhadap konversi kontrak karya (KK) dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara (PKP2B) banyak menghadapi berbagai permasalahan. Materi yang dimuat dalam kontrak atau perjanjian dilakukan atas dasar kesepakatan kedua belah pihak yang melakukan kontrak. Karenanya bila akan melakukan amandemen atau perubahan, harus juga berdasarkan kesepakatan dari kedua belah pihak. Bila salah satu pihak tidak melaksanakan apa yang sudah diperjanjikan, maka dapat termasuk dalam kategori *wan prestasi*. Hal tersebut dapat menimbulkan permasalahan hukum dengan dilakukannya gugatan kepada pihak yang melanggar untuk tidak melakukan apa yang diperjanjikan. Untuk itu memang memerlukan kesepakatan dari kontraktor atau pengusaha pertambangan dalam melakukan konversi ke dalam bentuk izin usaha pertambangan.

Hingga saat ini sudah 9 (sembilan) perusahaan yang telah menyetujui seluruh materi konversi kontrak karya. Kemudian 23 (dua puluh tiga) perusahaan yang baru menyetujui sebagian materi konversi serta 5 (lima) perusahaan yang belum menyetujui sama sekali tentang konversi tersebut (*salah satunya adalah PT Freeport: sumber data Direktorat Jenderal Pertambangan Mineral dan Batubara, Maret 2011*). Materi yang masih menjadi hambatan tidak disetujuinya konversi tersebut, umumnya menyangkut masalah *royalty* (22 perusahaan belum setuju dari 23 perusahaan). Di samping itu materi yang belum disepakati juga terkait masalah *landrent*, keadaan kahar, pajak daerah dan modus operandi. Jadi hal ini masih menyisakan permasalahan yang cukup rumit dan memerlukan negosiasi yang sangat alot, terutama sebagian besar adalah masalah *royalty*. Dalam menyelesaikan penyesuaian tersebut tentunya Pemerintah tidak dapat menentukan perubahan untuk penyesuaian secara sepihak, tetapi tetap harus dengan persetujuan dari pengusaha

pertambangan. Dengan demikian memang sangat diperlukan adanya penyelesaian yang “*win win solution*”, sehingga kondisi dapat disesuaikan dengan undang-undang minerba namun pengusaha tidak dirugikan. Apalagi bila diperhatikan bahwa perusahaan yang masih menolak secara keseluruhan adalah perusahaan besar di Indonesia, walaupun jumlahnya tinggal lima perusahaan.

Terhadap 76 (tujuh puluh enam) pengusaha PKP2B, ternyata sudah 63 (enam puluh tiga) perusahaan yang menyetujui seluruhnya. Sisanya 13 (tiga belas) perusahaan masih belum menyetujui seluruhnya dari materi konversi, sehingga tinggal menunggu negosiasi lebih lanjut terhadap sebagian materi yang masih belum disetujui. Materi yang masih belum disepakati untuk konversi dari PKP2B ke IUP adalah terkait masalah modus operandi, wilayah perjanjian, pajak-pajak dan kewajiban keuangan, promosi kepentingan nasional dan jangka waktu. (*Data dari Direktorat Jenderal Pertambangan Mineral dan Batubara, Maret 2011*). Jadi terlihat bahwa lebih dari 80 persen telah memberikan persetujuan secara keseluruhan dan sisanya tigabelas perusahaan yang tersisa juga tinggal sebagian masalah saja yang belum disetujui. Dengan demikian penyesuaian PKP2B ke IUP menyisakan sedikit pembahasan saja.

B. Perbandingan Izin Usaha Pertambangan di Indonesia dengan di Belanda

Berdasarkan teori perizinan dari Van der Pot sebagaimana dikemukakan oleh Hageaars, bahwa campur tangan Pemerintah dalam menyelenggarakan *bestuurszorg* untuk mewujudkan *welfare state*, dapat dilakukan dalam berbagai bentuk perizinan, yang dapat dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu : (a) *vergunning*²⁰⁷ (izin), (b) *dispensatie*²⁰⁸ (dispensasi), (c) *concessie*²⁰⁹ (konsesi).

²⁰⁷ *Vergunning* adalah keputusan (*beschikkingdaads*) yang diberikan kepada suatu kegiatan (aktivitas) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan prosedur tertentu guna pelaksanaan aktivitas dimaksud. Pada umumnya aktivitas dimaksud tidak dilarang namun secara prosedural mengharuskan prosedur administratif, tanpa izin aktivitas daripadanya dilarang. (D.L.M.T Hageaars – Dankers, *Op Het Spoor van de Concessie – Een Onderzoek Naar Het Rechtscharacter van de Concessie in Nederland en in Frankrijk*, Juridische Bibliotheek Universiteit Utrecht, 2000, hal.14).

²⁰⁸ *Dispensatie* adalah keputusan (*beschikkingdaads*) yang membebaskan pemohon dari pelanggaran undang-undang yang pada umumnya menolak aktivitas dimaksud. (D.L.M.T Hageaars – Dankers, *Ibid.*, hal.15).

²⁰⁹ *Concessie* adalah perizinan yang diberikan kepada suatu aktivitas yang pada umumnya terpaut dengan kepentingan publik dan orang banyak, yang pada keadaan normal seharusnya dikelola oleh administrasi negara dalam kaitan *bestuurszorg*. Namun pelaksanaannya diberikan kepada

Ketiga bentuk tindakan Pemerintah tersebut merupakan ketetapan (*beschikking*) yang dibuat oleh Pemerintah untuk maksud mengendalikan dan menertibkan berbagai kegiatan pemerintahan. Menurut Irving Swerdlow, pada dasarnya sistem perizinan bertujuan (a) meletakkan standar minimum perizinan bagi pemohon izin, (b) membatasi jumlah pemohon dengan melarang segala bentuk kegiatan sampai mendapat izin, (c) untuk menghimpun dana bagi pemasukan keuangan negara.²¹⁰

Bila dilihat dari pendapat Anthony I. Ogus, bahwa bentuk izin publik tergantung pada objek yang dimintakan izinnya, yaitu objek yang termasuk dalam kategori *public goods*²¹¹ dan kategori *public ownership*. *Public goods* bersifat mempunyai kepentingan publik (*public interest*), sehingga tidak ada hak kepemilikan oleh siapapun karena objek tersebut adalah merupakan *public goods* dimana harus dapat diakses dan dimanfaatkan oleh siapapun, misalnya transportasi masyarakat. Oleh karena itu harus dikendalikan oleh Pemerintah agar tidak terjadi monopoli dalam pemanfaatan *public interest* dimaksud. Hal demikian terkait dengan Pasal 33 ayat (2) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Untuk itu izin yang diberikan sehubungan dengan kegiatan yang menyangkut *public interest* harus diberikan dengan izin publik²¹² yang dibuat oleh institusi publik yang berwenang.

Bentuk kedua, *public ownership*²¹³ dimana dalam sifat kepentingan publiknya (*public interest*) terdapat kepemilikan publik (masyarakat), yang berarti terkandung makna hak milik seluruh rakyat atau hak milik bangsa. Dengan demikian izin yang diberikan akan berdampak pada kewenangan yang besar dan berbagai hal terkait, karenanya perlu dijabarkan hak dan kewajiban bagi penerima izin yang dibuat dalam

perusahaan swasta dan BUMN/BUMD dengan kewenangan yang besar, karenanya perlu dibuatkan lampiran suatu perjanjian tentang hak dan kewajiban dari penerima izin tersebut. (D.L.M.T Hagenars – Dankers, *Ibid.*, hal.15).

²¹⁰ Irving Swerdlow, *Op.Cit.*, Hal. 383.

²¹¹ Anthony I. Ogus, *Op. Cit.*, halaman. 227.

²¹² Izin publik sehubungan dengan kegiatan yang menyangkut *public interest*, menurut Van der Pot adalah *Vergunning* (Hagenars-Dankers, *Op.Cit.*, hal. 14).

²¹³ Anthony I. Ogus, *Ibid.*, halaman 271.

suatu perjanjian.²¹⁴ Hal demikian terkait dengan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dari penjelasan di atas tampak bahwa, baik izin yang menyangkut kegiatan terkait dengan *public goods* maupun *public ownership* keduanya mempunyai sifat *public interest* (kepentingan publik). Dengan demikian keduanya perlu diatur dalam pemberian izin oleh pejabat publik, dengan tujuan untuk mengendalikan kegiatan agar dapat diakses oleh seluruh masyarakat dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

Bila disandingkan *vergunning* dan *concessie* dengan bentuk izin usaha pertambangan (IUP) yang digunakan dalam Undang - undang Nomor 4 Tahun 2009, maka terdapat kekaburan pengertian dari “Izin Usaha Pertambangan”, apakah termasuk kategori *vergunning* ataukah *concessie* ? Perlu kiranya dilihat terlebih dahulu pada konsesi yang pernah diberlakukan di Indonesia sejak kedatangan bangsa Belanda. Konsesi pada masa itu merupakan bentuk perizinan yang memberikan kewenangan besar kepada pengusaha tambang, yang menyangkut manajemen perusahaan dan kepemilikan hasil produksi bahan galian atau mineral sepenuhnya berada di tangan pemegang konsesi pertambangan. Negara hanya menerima bersih iuran pertambangan sebesar 0,25 gulden perhektar setiap tahun serta 46 % dari hasil kotor dari usaha pertambangan tersebut.²¹⁵ Kewenangan yang sangat luas dari pemegang konsesi pada jaman Hindia Belanda termasuk kewenangan membuat jalan, lapangan terbang dan sarana prasarana lainnya yang menunjang kegiatan pertambangan yang dilakukan.

Izin Usaha Pertambangan berdasarkan Undang-undang Nomor 4 tahun 2009 yang diberikan kepada perusahaan yang akan melakukan kegiatan penambangan, dengan hak untuk menambang saja, tidak diberikan hak memiliki bahan galian tambang dan tidak memiliki kewenangan manajemen seperti pada konsesi yang pernah berlaku pada jaman Hindia Belanda. Namun bila dilihat dari cara

²¹⁴ Izin publik sehubungan dengan kegiatan yang menyangkut *public ownership*, menurut Van der Pot adalah *concessie* (Hagenaars-Dankers, *Op.Cit.*, hal. 14).

²¹⁵ Pemerintah Hindia Belanda, *Indische Mijnwet Stb.* 1899 Nomor 214, Pasal 35.

memperoleh izin usaha pertambangan, maka izin usaha pertambangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, sama dengan cara memperoleh konsesi, yaitu dapat dilakukan dengan cara memperoleh wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) yang terlebih dahulu dilakukan dengan cara pelelangan. Hal tersebut berbeda dengan rezim izin (Kuasa Pertambangan) yang dianut dalam Undang – undang Nomor 11 Tahun 1967, dimana cara memperolehnya dilakukan dengan mengajukan permohonan kepada aparatur administrasi negara yang berwenang. Jadi benar - benar murni sebagai suatu izin publik yang diterbitkan oleh aparatur administrasi negara yang berwenang. Dengan demikian terjadi hubungan sub ordinasi antara pemberi izin dan yang menerima izin.

Sistem konsesi yang berlaku di Belanda saat ini jauh lebih luas cakupan pengertiannya, karena tidak hanya pengajuan permohonan tetapi juga melalui pelelangan dan kontrak dengan Pemerintah. Di Belanda sendiri belum ada kesepakatan tentang isi maupun materi konsesi. Dalam jurisprudensi maupun doktrin juga tidak terdapat persamaan pandangan secara umum tentang konsesi. Namun yang dilaksanakan sampai saat ini adalah, bahwa Menteri Keuangan menyusun sistem konsesi untuk kerjasama antara Pemerintah dengan swasta. Sementara itu Menteri Pendidikan Kebudayaan dan Pengetahuan menyusun pembaharuan sistem konsesi untuk siaran radio dan televisi . Di samping itu sistem konsesi dipergunakan dalam beberapa bidang yang spesifik, misalnya *postsector*.²¹⁶

Pada masa Indische Mijnwet 1810, konsesi dan izin dianggap sebagai sesuatu yang dapat dipertukarkan, sehingga dengan kurangnya kejelasan tentang isi dan materi konsesi menimbulkan :

- a. Ketidakjelasan terminologi konsesi, sehingga untuk tindakan yang sama dapat terjadi penamaannya berbeda dan untuk penamaan yang sama dapat saja terjadi perbedaan tindakan;

²¹⁶ Hagenars, Dankers, *Op Het Spoor van de Concessie*. Den Haag : Juridische Bibliotheek, Universiteit Utrecht, 2000, hal.1.

- b. Mengakibatkan tempat formil dari konsesi di Belanda menjadi tidak jelas, sehingga konsesi dalam jurisprudensi dan doktrin dinyatakan sebagai suatu keputusan yang disertai dengan suatu perjanjian.

Begitu pula terjadi pada saat berlakunya konsesi di Indonesia pada pemerintahan Hindia Belanda, terjadi kerancuan apakah konsesi termasuk dalam rezim hukum publik atau izin murni ataukah termasuk dalam rezim hukum privat atau merupakan perjanjian murni. Sampai saat ini banyak para ahli yang berbeda pendapat tentang konsesi yang pernah berlaku di Indonesia tersebut. Hal ini tentunya bukanlah suatu yang aneh, karena memang ternyata di negara asalnya sendiripun demikian adanya. Bila dibandingkan dengan perkembangan yang dianut dalam sistem perizinan pada Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, maka sudah terdapat kejelasan masuk dalam rezim hukum publik. Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tidak dikenal lagi bentuk perjanjian atau kontrak dalam pengusahaan pertambangan di Indonesia, tetapi hanya satu bentuk yaitu Izin Usaha Pertambangan, sehingga murni masuk dalam wilayah Hukum Publik.

Di Belanda sendiri masih mengakui bahwa hukum konsesi tidak diolah secara tajam apakah melalui hukum publik ataukah privat. Konsesi juga dapat dikualifisir sebagai perjanjian. Dengan demikian timbul suatu ketidakjelasan dalam memberikan konsesi, apakah berasal dari wilayah hukum publik ataukah privat. Namun yang terpenting adalah bahwa konsesi merupakan instrumen pemerintah yang terfokus pada penetapan pihak ketiga untuk melakukan suatu tindakan yang terkait dengan kepentingan umum. Misalnya konsesi yang dilakukan saat ini di sektor pos, listrik, air minum dan angkutan umum.²¹⁷

Dalam hal ini pemegang konsesi :

- a. Menanggung resiko ekonominya sendiri;
- b. Berada di luar struktur organisasi pemerintah;
- c. Menghasilkan pendapatan dari hukum eskploitasi, berarti pemegang konsesi menghasilkan pendapatan dari ongkos yang masyarakat bayarkan untuk dinas.

²¹⁷ Nijhof, Merlijn bernice, *De Concessie in Europeesrechtelijk Perspectief*. Amsterdam : Utrecht universiteit, 2000, hal.231.

Dari terori-teori perizinan di atas dapat dilihat bentuk izin usaha pertambangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, apakah termasuk dalam kategori *vergunning* atau *concessie*, sebagaimana dikemukakan Van der Pot. Secara formil dilihat dari nomenklatur memang sudah jelas bahwa “izin usaha pertambangan” termasuk dalam rezim *vergunning* (izin). Namun secara materiil perlu dikaji secara mendalam. Berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 bahwa permohonan IUP untuk mineral logam harus dilakukan terlebih dahulu dengan memperoleh WIUP berdasarkan hasil pelelangan. Berarti proses memperoleh izin tersebut terdapat kombinasi antara pengajuan permohonan dan pelelangan. Selanjutnya dilihat dari format baku izin usaha pertambangan (pada lampiran disertasi) yang dibuat sesuai Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, maka pada lampirannya memuat hak dan kewajiban dari penerima izin usaha pertambangan. Pada lampiran format IUP dimuat hak-hak pemegang IUP yang antara lain disebutkan bahwa **pemegang IUP mempunyai hak untuk membangun fasilitas penunjang** kegiatan penambangan, mempunyai hak untuk membangun dan memanfaatkan sarana dan prasarana umum untuk keperluan kegiatan penambangan dan sebagainya. Melihat dari format baku IUP tersebut, terdapat lampiran yang berisi hak dan kewajiban dari penerima izin yang memberikan hak yang sangat luas. Dengan demikian seolah-olah merupakan semacam suatu perjanjian yang mengikuti izin publik yang diberikan oleh Pemerintah. Dilihat dari materi yang dimuat dalam lampiran terutama terkait dengan hak yang diberikan kepada penerima IUP, maka tampak pemberian kewenangan yang besar tersebut sama dengan pengertian konsesi sebagaimana pendapat Van der Pot. Memang pemberian izin di bidang sumber daya alam seharusnya menggunakan bentuk konsesi, karena izin untuk melakukan kegiatan yang terkait dengan objek yang bersifat *public ownership*. Berbeda dengan izin publik untuk melakukan kegiatan yang terkait dengan *public goods*.

Dengan demikian perlu dilakukan penelaahan ulang terhadap bentuk dan nomenklatur perizinan pertambangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009. Begitu pula dengan makna sebenarnya dari izin usaha pertambangan sebagaimana dianut dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, perlu ditelaah lebih lanjut apakah termasuk dalam pengertian *vergunning* ataukah *concessie*. Dari berbagai teori dan pendapat dari para ahli di atas sehubungan dengan sistem perizinan di era reformasi pemerintahan daerah, maka dapat

dibuatkan tabel berikut yang akan menggambarkan izin sebagai konten untuk diimplementasikan dalam konteks otonomi daerah.

Tabel 8
Konsep Perizinan

Konsep Perizinan Anthony I. Ogus	Konsep Perizinan Van der Pot	Konsep Perizinan UU 11/1967	Konsep Perizinan UU 4/2009
Public Goods	Vergunning	Kuasa Pertambangan (KP)	Izin Usaha Pertambangan (IUP)
	Dispensatie	Kontrak Karya (KK)	Secara formal dilihat dari nomenklatur termasuk vergunning. Secara materil ternyata konsesi
Public Ownership	Concessie	Perjanjian Karya Pengusahaan Batu bara (PKP2B)	

Melihat tabel di atas tampak kaitan antara barang bermakna kepentingan umum dengan konsep perizinan yang digunakan. Pada dasarnya penggunaan atau pemanfaatan terhadap barang yang mengandung makna kepentingan umum, harus dikendalikan oleh pemerintah agar tidak terjadi monopoli terhadap objek yang bernilai kepentingan umum tersebut. Ditinjau dari teori sebagaimana dikemukakan oleh Anthony I.Ogus, barang yang mengandung makna kepentingan publik (*public interest*)²¹⁸ ada dua macam yaitu yang tergolong *public goods* dan *public ownership*. *Public Goods* mengandung pengertian bahwa barang tersebut mempunyai makna kepentingan umum dan barang tersebut tidak ada yang memiliki satupun, sehingga Pemerintah berkewajiban untuk mengendalikan terhadap pemanfaatannya melalui berbagai perizinan dalam bentuk *vergunning*. *Public ownership*²¹⁹ mengandung

²¹⁸ Anthony I. Ogus, *Regulations Legal Form and Economic Theory*. Portland, Oregon : Hart Publishing, 2004, halaman. 227.

pengertian bahwa barang tersebut mempunyai makna kepentingan umum dan barang tersebut adalah milik seluruh rakyat, sehingga harus dapat memberikan manfaat dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat secara merata. Oleh karena itu penggunaan dan pemanfaatan barang tersebut pada dasarnya harus di laksanakan oleh Pemerintah sendiri. Bila Pemerintah belum atau tidak mampu melaksanakannya sendiri, maka harus dikendalikan oleh Pemerintah melalui berbagai perizinan dalam bentuk *concessie*. Izin yang diberikan akan berdampak pada kewenangan yang besar dan berbagai hal terkait hak dan kewajiban bagi penerima izin. Oleh karena itu izin yang dibuat sehubungan dengan pemanfaatan *public ownership* harus dibarengi dengan suatu perjanjian yang memuat hak dan kewajiban penerima izin

Sumber daya alam yang tergolong dalam *public ownership*, karena mengandung pengertian milik bersama seluruh bangsa, maka perlu dikendalikan oleh Pemerintah agar penggunaannya dapat ditujukan untuk sebesar besar bagi kemakmuran rakyat sebagai pemiliknya . Jadi pada dasarnya harus dilaksanakan oleh Pemerintah sendiri, kecuali dalam kondisi tertentu maka dapat diberikan izin kepada pihak tertentu untuk melaksanakan pengelolaan pertambangan. Sesuai teori perizinan sebagaimana dianut di Belanda, perizinan yang menyangkut *public ownership* dapat diberikan dalam bentuk *concessie* yang diikuti dengan pemberian berbagai hak dan kewajiban bagi pemegang konsesi yang dituangkan dalam sebuah perjanjian. Penerbitan *concessie* harus tetap melalui persetujuan Menteri terlebih dahulu sebagai pihak yang mewakili hak penguasaan Negara, sehingga bersifat *fakultatif*. Penerima konsesi pada hakekatnya mengambil alih sebagian misi dari *bestuurszorg* dari administrasi negara sehubungan dengan tipe negara kesejahteraan modern (*modern welfare state*). Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 pada dasarnya menganut konsep perizinan dalam bentuk konsesi, dengan nomenklatur yang digunakan adalah Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya. Pemberian Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya tersebut didahului oleh adanya izin Menteri sebagai izin publik.

²¹⁹ Anthony I. Ogus, *Ibid.*, halaman 271.

Tabel 9
Konsep Perizinan dengan Bahan Galian terdesentralisasi

Konsep Perizinan	Bahan Galian Tambang (UU No.11/1967	Bahan Galian Tambang (UU No.4 / 2009)	Kewenangan yang Terdesentralisasi
VERGUNNING	Bahan galian Golongan a (Strategis)	Tambangan Mineral (Radio Aktif)	DESENTRALISASI UU 11/67 : Gol. C dan Gol.a dan b dg pertimb. Menteri UU 4/2009 : semua bahan galian
DISPENSATIE	Bahan Galian Golongan b (Vital)	Tambang Mineral (Tambang Logam)	DEKONSENTRASI UU 11/67 : Gol a dan Gol. b.
CONCESSIE	Bahan Galian Golongan c	Tambang Mineral (Tambang Non Logam) Tambang Batubara	MEDEBEWIND
	KP, KK, PKP2B (Vergunning dan Concessie)	IUP Formil : Vergunning Materiil: Concessie	
	Komentar: Secara formil telah sesuai dengan konsep perizinan, namun dalam nomenklatur perlu disesuaikan <i>Sesuai dengan konsep desentralisasi</i> Konsep penguasaan Negara terhadap SDA sesuai Pasal 33 UUD 1945	Komentar: Sec. Formil sesuai nomenklatur izin, namun secara materiil tidak sesuai dengan konsep perizinan <i>Tidak sesuai dgn konsep desentralisasi</i> Konsep penguasaan Neg thd SDA perlu ditinjau agar sesuai dengan Ps 33 UUD 1945	

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 dengan bentuk KP, KK dan PKP2B pada dasarnya sesuai dengan konsep perizinan. Berbeda dengan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, konsep perizinan disini hanya dapat dilakukan dengan izin usaha pertambangan tanpa adanya pilihan bentuk lain. Dilihat dari nomenklatur termasuk dalam bentuk *vergunning*, yang pada dasarnya adalah tidak tepat karena sumber daya alam tergolong dalam *public ownership* dimana berdasarkan teori Anthony harus diberikan dalam bentuk konsesi. Menurut teori Van der Pot, *vergunning* digunakan untuk pemberian izin bagi suatu kegiatan yang pada dasarnya tidak dilarang namun berdasarkan peraturan perundang-undangan mengharuskan dengan prosedur administratif tertentu. Bila diteliti secara mendalam, ternyata konsep izin yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 adalah bermakna *concessie* sebagaimana di jelaskan di atas. Oleh karena itu perlu penyempurnaan dan kejelasan dalam konsep perizinan yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Begitu juga dalam penerapan konsep penguasaan Negara terhadap sumber daya alam yang menganut prinsip bahwa hak penguasaan Negara di laksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Hal tersebut dapat dimaknai bertentangan dengan Pasal 33 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa penguasaan terhadap sumber daya alam berada di tangan Negara, yang berarti pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah (dalam rangka *character state*), sehingga tidak dapat diderivasi kepada Pemerintah Daerah (yang dapat diderivasi adalah yang bersifat *kedaerahan/ locality needs*). Berbeda dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, hanya menganut konsep perizinan dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan. Dilihat dari teori perizinan sebagaimana dikemukakan oleh Van der Pot nomenklatur termasuk dalam bentuk *vergunning*, namun secara materiil bila ditelaah ternyata IUP bermakna konsesi. Hal tersebut terlihat dari format IUP yang diterbitkan oleh Kementerian ESDM, dimana pada lampiran IUP dimuat hak dan kewajiban bagi pemegang IUP.

Terkait dengan penggolongan bahan galian yang dapat didesentralisasikan, terdapat beberapa analisis sebagai masukan untuk penyempurnaan regulasi di bidang pertambangan. Dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 dilakukan penggolongan bahan galian golongan a, b dan c. Sesuai amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 bahan galian yang dapat

didesentralisasikan adalah golongan a (strategis) dan golongan b (vital), sedangkan golongan c didesentralisasikan kepada daerah otonom. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tidak menganut penggolongan bahan galian dan pada dasarnya seluruh bahan galian dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom sesuai kewenangan berdasarkan tempat kegiatan penambangan dilakukan.

C. Perbandingan Izin Pertambangan Di Indonesia dengan di India

Kebijakan Pengusahaan Pertambangan di India diatur dalam *Mines and Mineral Development and Regulation Acts 1957 (MMDR 1957)*. Namun saat ini undang-undang tersebut dirasakan kurang bisa menarik investor dengan baik, oleh karena itu akan dilakukan peninjauan terhadap undang-undang tersebut. Sebuah Komisi Perencanaan meninjau Kebijakan Mineral Nasional yang telah berusia 12 tahun akan berfokus pada menghilangkan kelambatan prosedural dalam pemberian *permit reconnaissance*, *lisensi prospektif* dan *mining lease* yang dibuat untuk perusahaan-perusahaan.²²⁰

Peninjauan kebijakan tahun 1993 dan *Mines and Minerals Development and Regulation Act 1957* dilakukan perubahan untuk menarik investasi publik dan sektor swasta dalam eksplorasi mineral. Kebijakan yang diamandemen diharapkan selesai dalam waktu sebulan. Peninjauan prosedur yang ada sedang dilakukan untuk mempersingkat dan menyederhanakannya. Kebijakan pertambangan baru akan keluar 15 Maret 2010, menurut Komisi Perencanaan Mineral India. Prosedur untuk memberikan persetujuan terhadap proyek eksplorasi pertambangan dan mineral sebagaimana diatur dalam *Forest Conservation and Environment (Protection) Act 1986* sedang ditinjau dan solusinya sedang dicari untuk mempercepat prosedur pemberian persetujuan.

Kebijakan Mineral Nasional sedang ditinjau untuk memprioritaskan kebutuhan infrastruktur di sektor pertambangan dan membuat rekomendasi untuk menarik investasi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Banyak cara untuk

²²⁰ Utpal Bhaskar, "Kebijakan Pertambangan Baru di India". Diunduh dari www.business-standard.com.

meningkatkan pendapatan dari sektor mineral. Aspek penting lainnya yang terdapat dalam tinjauan adalah masalah yang dihadapi perusahaan pertambangan kecil dalam mencari cara untuk memecahkannya. Penggolongan Mineral berdasarkan Undang-Undang Pertambangan India tahun 1957, dikelompokkan dalam tiga golongan, yaitu :

1. Golongan A : Hydro Carbons Energy Minerals : Coal and Lignite.
2. Golongan B : Atomic Minerals , yang terdiri dari
 - a. Beryl and other beryllium-bearing minerals.
 - b. Lithium-bearing minerals.
 - c. Minerals of the "rare earths" group containing Uranium and Thorium.
 - d. Niobium-bearing minerals.
 - e. Phosphorites and other phosphatic ores containing Uranium.
 - f. Pitchblende and other Uranium ores.
 - g. Titanium bearing minerals and ores (ilmenite, rutile and leucoxene).
 - h. Tantalum-bearing minerals.
 - i. Uraniferous allanite, monazite and other thorium minerals.
 - j. Uranium bearing tailings left over from ores after extraction of copper and gold, ilmenite and other titanium ores.
 - k. Zirconium bearing minerals and ores including Zircon.
3. Golongan C : Metallic and Non-Metallic Minerals, mencakup : Asbestos, Bauxite, Chrome ore, Copper ore, Gold, Iron ore, Lead, Manganese ore, Precious stones, Zinc.

Bila dibandingkan dengan penggolongan yang dilakukan dalam Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967, maka penggolongan tersebut terlihat sama, dengan dikelompokkannya bahan galian mineral menjadi tiga golongan, yaitu : (1) bahan galian strategis (golongan a), (2) Bahan Galian Vital (golongan b), yang pengelolaannya berada pada Pemerintah dan (3) Bahan Galian golongan c, yang pengelolaannya diserahkan kepada Daerah Otonom. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tidak lagi dilakukan penggolongan bahan galian dan semua bahan galian dapat dikelola oleh Pemerintah Daerah sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi dikelompokkan berdasarkan jenis usaha pertambangan, yaitu :

1. Pertambangan Mineral (Pertambangan Mineral Radio aktif, Pertambangan Mineral Logam, Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Pertambangan Batuan);
2. Pertambangan Batubara.

Bentuk izin pengusahaan pertambangan di India, ada tiga macam, yaitu :

1. *Mining Lease* adalah sebuah izin bantuan dengan tujuan melaksanakan operasi pertambangan. Operasi pertambangan adalah semua operasi yang dilaksanakan dengan tujuan untuk mendapatkan suatu mineral. *Minor Minerals* adalah batuan bahan bangunan, kerikil, lempung, pasir dan pasir lainnya yang digunakan untuk tujuan tertentu dan mineral lainnya yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat,
2. *Prospecting licence*, adalah sebuah lisensi bantuan dengan tujuan untuk melaksanakan operasi peningkatan (*prospecting*) melalui *Prospecting Operations* yaitu suatu operasi yang dilakukan dengan tujuan mengeksplora, menempatkan atau melakukan percobaan terhadap cadangan mineral.
3. *Reconnaissance Permit* berarti izin bantuan dengan tujuan melakukan operasi *reconnaissance*. Hal ini dilakukan dengan *reconnaissance operation*, yaitu suatu operasi yang dilaksanakan untuk peningkatan awal dari mineral melalui pemetaan regional, pemotretan geofisika atau geokimia, tetapi tidak mencakup pemboran terowongan, saluran dan drilling.

Reconnaissance atau peningkatan atau operasi pertambangan berada di bawah lisensi atau perizinan. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1), tidak ada seorangpun yang akan melakukan *reconnaissance* atau peningkatan atau operasi pertambangan di suatu area, kecuali sesuai ketentuan dan kondisi perizinan *reconnaissance* atau lisensi peningkatannya. Bila dibandingkan dengan izin yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, dengan memberikan Kuasa Pertambangan, dalam bentuk :

- a. Kuasa Pertambangan : diberikan kepada Perusahaan Negara, Perusahaan daerah, Koperrasi, Badan Lain atau Perorangan untuk melakukan usaha pertambangan bahan galian golongan a dan b (Pasal 15 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967);

- b. Surat Keputusan Penugasan Pertambangan (KP Penugasan) : adalah KP yang diberikan oleh menteri kepada instansi pemerintah untuk melakukan usaha pertambangan dalam rangka melakukan penelitian bahan galian (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 jo. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969);
- c. Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat (SIPR) : adalah izin perusahaan pertambangan untuk semua golongan bahan galian baik golongan a, golongan b maupun golongan c yang diberikan oleh Menteri kepada rakyat setempat yang dilakukan dengan cara kecil-kecilan dan dengan peralatan yang sederhana.
- d. Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) : diberikan oleh pemerintah daerah kepada perusahaan/ badan hukum dan/ atau perseorangan untuk usaha pertambangan bahan galian golongan c (diluar bahan galian golongan a dan bahan galian golongan b) di daerahnya berdasarkan Peraturan pemerintah Nomor 37 Tahun 1986.

Ditinjau dari tahapan kegiatan pertambangan, maka izin yang diberikan untuk suatu usaha pertambangan bahan galian dapat meliputi, penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan. Bila disandingkan dengan perizinan di India, maka *Reconnaissance Permit* adalah sama dengan tahap penyelidikan umum seperti dianut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, karena merupakan tahap awal yang melakukan pemetaan regional, pemotretan geofisika atau geokimia dalam rangka mengetahui cadangan mineral yang ada. Kemudian *Prospecting licence* sepadan dengan tahap eksplorasi, karena tahap ini merupakan lanjutan dari tahap awal yang melakukan suatu operasi dengan tujuan mengeksplere, menempatkan atau melakukan percobaan terhadap cadangan mineral. Selanjutnya *Mining Lease* sepadan dengan tahap eksploitasi, karena tahap ini melaksanakan kegiatan utama dari penambangan yaitu melakukan semua operasi dengan tujuan untuk mendapatkan suatu mineral.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, maka bentuk izin untuk melakukan perusahaan pertambangan adalah : (1) Izin Usaha Pertambangan (IUP) : IUP Eksplorasi, IUP Eksplorasi Produksi, yang diberikan oleh Menteri, Gubernur, Bupati sesuai kewenangannya. Dan dapat diberikan kepada Badan Usaha, Koperasi atau

Perseorangan, (2) Izin Pertambangan Rakyat (IPR) : diberikan oleh Bupati/ Walikota kepada penduduk setempat, baik perorangan maupun kelompok masyarakat dan/atau koperasi, (3) Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) : diberikan oleh Menteri dengan memperhatikan kepentingan daerah untuk satu jenis mineral logam atau batubara dalam satu WIUPK.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Pertambangan India, 1957, maka Pemerintah Negara Bagian tidak akan memberikan *Reconnaissance Permit (RP)*, *Prospecting Licence (PL)* dan *Mining Lease (ML)*, kecuali kepada orang-orang tertentu, yaitu :

- (a) Orang India Asli, atau perusahaan yang didefinisikan dalam sub bagian (1) dari bagian tiga di UU Perusahaan Tahun 1956, dan
- (b) Diluar orang India sesuai kondisi tertentu seperti yang telah disebutkan.

Mining lease akan diberikan oleh Pemerintah Negara Bagian jika mereka memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- (a) Ada bukti untuk menunjukkan bahwa area yang diaplikasikan untuk diizinkan telah memiliki peningkatan sebelumnya (*prospecting licence*) atau eksistensi kandungan mineral yang tersedia atau mengalami peningkatan area tertentu, dan
- (b) Ada rencana pertambangan yang disetujui oleh Pemerintah Pusat, atau oleh Pemerintah Negara Bagian. Dalam kebijakan beberapa kategori pertambangan yang spesifik oleh Pemerintah Pusat untuk pembangunan deposito mineral dalam area yang dikhususkan.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) area maksimal untuk *Reconnaissance Permit*, *Prospecting Licence* dan *Mining Lease*, adalah :

- (a) Satu atau lebih *prospecting licence* mencakup keseluruhan area di lebih dari 25 km² atau satu atau lebih *reconnaissance permit* mencakup keseluruhan area di 10.000 km². Penyelenggara menerima bantuan area di bawah *reconnaissance permit* tunggal tidak boleh melebihi 5000 km².
- (b) Satu atau lebih *mining lease* mencakup keseluruhan area lebih dari 10 km². Penyelenggara Pemerintah Pusat mengenai pendapat di dalam kepentingan pembangunan mineral tertentu, penting juga untuk di catat alasan di dalam

izinnya, dapat mengizinkan seseorang untuk menerima satu atau lebih *prospecting licence* atau *mining lease* yang mencakup sebuah area melebihi keseluruhan area yang telah disebutkan di atas.

Seseorang dapat menerima pengalihan izin sebuah *Reconnaissance Permit*, *Prospecting Licence* atau *Mining Lease*. Perusahaan atau korporasi lainnya atau partner dari sebuah firma akan dideduksi dari area tersebut menjadi sub bagian. Jadi jumlah keseluruhan area diselenggarakan oleh orang yang sama, di bawah RP, PL dan ML, meskipun sebagai anggota atau partner atau individual atau mungkin di beberapa kasus melebihi total area spesifik sub bagian.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1), jangka waktu untuk *Reconnaissance Permit* atau *Prospecting Licence* mungkin diberikan tidak lebih dari 3 (tiga) tahun. Sebuah *Prospecting licence*, yang disetujui oleh pemerintah negara bagian jika memenuhi syarat untuk menyelesaikan lisensi *prospecting operation*, akan diperbaharui untuk beberapa periode sebagaimana Pemerintah inginkan. Penyelenggara total periode *Prospecting Licence* yang diberikan tidak melebihi 5 (lima) tahun. Penyelenggaraan lebih lanjut tanpa *Prospecting Licence* yang diberikan dalam kepentingan (mineral termasuk dalam bagaian a dan b) jadual pertama akan diperbaharui kecuali dengan persetujuan Pemerintah Pusat sebelumnya.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) jangka waktu *Mining Lease* maksimal diberikan tidak lebih dari 30 tahun. Penyelenggaraan dengan periode minimal bagi mining lease yang diberikan tidak boleh kurang dari 20 (dua puluh) tahun. Sebuah *mining lease* dapat diperbaharui dalam (satu periode tidak lebih dari 20 Tahun). Kewenangan untuk memperbaharui *mining lease* dalam kepentingan terhadap mineral untuk periode selanjutnya atau periode tidak melebihi 20 (dua puluh) tahun dalam setiap kasus. Tidak ada *mining lease* yang diberikan dalam kepentingan mineral yang spesifik yang diperbaharui kecuali dengan persetujuan Pemerintah Pusat sebelumnya.

Bila kita bandingkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, maka setiap usaha dan/atau kegiatan pertambangan umum hanya dapat dilaksanakan apabila telah mendapat Kuasa Pertambangan dari Gubernur sesuai dengan lingkup mineral ikutannya, yang akan dimanfaatkan oleh pemegang KP dan wajib dilaporkan dan dikenakan *royalty*. Berdasarkan Pasal 5, KP dapat berupa :

- a. KP Penyelidikan Umum: diberikan untuk jangka waktu 1 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 1 tahun atas permintaan yang bersangkutan. Luas wilayah maksimum 25.000 Ha.
- b. KP Eskplorasi : diberikan untuk jangka waktu 3 tahun dan dapat diperpanjang 2 kali untuk masing2 1 tahun. Luas wilayah maksimum 10.000 Ha.
- c. KP Eskplorasi : diberikan untuk jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang 2 kali 10 tahun
- d. KP Pengolahan dan pemurnian : diberikan untuk jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang 2 kali 10 tahun
- e. KP Pengangkutan : diberikan untuk jangka waktu 10 tahun dan dapat diperpanjang 2 kali 5 tahun
- f. KP Penjualan.

Dengan melihat perbandingan sistem pengelolaan pertambangan yang dilakukan di India, tampak sama dengan sistem pengelolaan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 yang di dasarkan pada penggolongan bahan galian. Bahan galian golongan c berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 telah diserahkan kepada daerah otonom dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa bahan galian golongan c bersifat kedaerahan. Begitu juga di India, untuk bahan galian golongan C (*minor mineral*) diserahkan pengelolaannya kepada Negara Bagian, sedangkan untuk bahan galian golongan a dan b pada prinsipnya tetap merupakan kewenangan Pemerintah Federal (*Central Government*), walaupun setelah tahap *prospecting licence* (tahap lanjutan) dapat diserahkan kewenangannya kepada negara bagian.

Berbeda dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, dimana tidak ada lagi penggolongan bahan galian dan semua pengelolaan bahan galian telah dilakukan desentralisasi dengan di dasarkan pada kewenangan masing-masing (menteri, Gubernur, Bupati dan walikota). Artinya, Indonesia sebagai negara kesatuan telah menyerahkan seluruhnya kepada daerah otonom sesuai kewenangannya. Penentuan kewenangan didasarkan pada tempat dilakukannya kegiatan penambangan tersebut. Padahal bila ditinjau dari bentuk negara bahwa India berbentuk federal, dimana kewenangan Negara Bagian sangat kuat bila dibandingkan dengan Daerah Otonom

pada Negara Kesatuan. Namun India tetap mempertahankan untuk pengelolaan bahan galian golongan a dan b yang bersifat strategis dan vital dan merupakan public ownership, masih tetap dipertahankan dikelola oleh pemerintah pusat (Pemerintah Federal). Tentunya sistem sebagaimana dianut di india dapat dipikirkan dan dijadikan pertimbangan untuk penataan regulasi pertambangan di Indonesia di masa yang akan datang. Apalagi bila dilihat bahwa sumber daya alam sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah merupakan kekayaan alam yang merupakan milik bangsa Indonesia (*public ownership*).

Terkait dengan bentuk perizinan pertambangan yang terdapat di India, terlihat bahwa terdapat tiga bentuk perizinan sesuai kegiatan yang dilakukan. Untuk kegiatan pertambangan yang pertama dilakukan (pemetaan geofisik) diberikan dalam bentuk izin yaitu *reconnaissance permit*. Selanjutnya untuk proses peningkatan dalam kegiatan tambang lebih lanjut diberikan dalam bentuk lisensi yaitu *prospecting licence*, karena izin yang diberikan kepada perusahaan untuk melakukan eksplorasi terhadap cadangan mineral. Untuk tahapan akhir dalam kegiatan pertambangan dilakukan dengan “*lease*” yaitu *mining lease*, dengan tujuan untuk mendapatkan mineral. Dengan *lease* berarti memakai konsep seperti pada konsesi dimana diikuti dengan penjabaran hak dan kewajiban pemegang *lease*. Jadi berdasarkan undang-undang pertambangan India 1957, sistem perizinan pertambangannya menggunakan perpaduan antara bentuk izin, lisensi dan konsesi yang diterapkan sesuai tahapan kegiatan pertambangan. Hal demikian tampaknya dapat lebih menjamin untuk pemanfaatan sumber daya alam bagi seluruh rakyat, karena peran Pemerintah untuk mengendalikan kegiatan pertambangan begitu besar.

BAB V

**ANALISIS PENYELENGGARAAN PERIZINAN
PERTAMBANGAN TIMAH
ERA REFORMASI DI PULAU BANGKA**

Bab ini secara khusus menelaah berbagai faktor yuridis yang berdampak pada permasalahan perizinan di daerah penelitian. Telaah yuridis dimulai dari telaah ketidak sinkronan produk hukum nasional secara vertikal dan horizontal baik hukum yang mengatur pemerintahan daerah maupun hukum sektoral dalam urusan pertambangan. Permasalahan perizinan yang dimaksud berupa tumpang tindih perizinan, penambangan tanpa izin dan terbitnya izin yang secara hukum tidak sah.

A Ketidak Sinkronan Peraturan Perundang-undangan Sektor Pertambangan dengan Sektor Otonomi Daerah

Ketidaksinkronan antar undang-undang tampak sejak Orde Baru. Ketidaksinkronan materi terjadi antara Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dengan Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menganut prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab²²¹ dengan menitikberatkan otonomi daerah pada Daerah Tingkat II (Dati II). Seperti lazimnya dalam undang-undang tersebut disebutkan sejumlah urusan pemerintahan yang secara eksklusif (sepenuhnya) di tangan Pemerintah.²²² Urusan

²²¹ Prinsip pemberian otonomi kepada daerah didasarkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Berarti pemberian otonomi didasarkan pada perhitungan-perhitungan dan tindakan kebijakan yang dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Selain itu pemberian otonomi harus sejalan dengan tujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Karena itu perlu diperhatikan bahwa, terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang haram untuk didesentralisasikan kepada daerah otonom, yaitu urusan pemerintahan yang bernilai kepentingan umum dan kelangsungan hidup bangsa. Hal demikian sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (*Penjelasan Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*).

²²² Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah : Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali

tersebut tidak dapat didesentralisasikan, karena mengenai kepentingan dan kelangsungan hidup bangsa dan kesatuan dalam negara Indonesia. Urusan pemerintahan lain dapat didesentralisasikan namun tidak akan bersifat eksklusif bagi daerah otonom. Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom dengan cicilan dan rincian.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, pada prinsipnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, kewenangan pengelolaan urusan pemerintahan dalam pertambangan berada di tangan Pemerintah.²²³ Namun dalam undang-undang tersebut dijanjikan akan dilakukan penyerahan sebagian wewenang dalam urusan pertambangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I (Dati I) tempat terdapatnya bahan galian golongan tersebut.²²⁴

Namun, dalam tataran implementasi terdapat ketidaksinkronan regulasi antara sektor pemerintahan daerah dengan sektor pertambangan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

kewenangan dalam bidang politik luar negeri, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

²²³ *Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan* : Pelaksanaan Penguasaan Negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan a dan b dilakukan **oleh Menteri**.

²²⁴ *Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan* : Pelaksanaan Penguasaan Negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan c dilakukan oleh **Pemerintah Daerah Tingkat I** tempat terdapatnya bahan galian itu.

Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan : Dengan memperhatikan kepentingan pembangunan Daerah khususnya dan Negara umumnya Menteri dapat menyerahkan pengaturan usaha pertambangan bahan galian tertentu dari antara bahan-bahan galian golongan b **kepada Pemerintah Daerah Tingkat I** tempat terdapatnya bahan galian itu.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan: Bahan galian golongan a, dapat pula **diusahakan oleh pihak swasta** yang memenuhi syarat-syarat sebagai dimaksud dalam pasal 12 ayat (1), apabila menurut pendapat Menteri, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dari segi ekonomi dan perkembangan pertambangan, lebih menguntungkan bagi Negara apabila diusahakan oleh pihak swasta.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan: Apabila jumlah endapan bahan galian golongan a sedemikian kecilnya sehingga menurut pendapat Menteri akan lebih menguntungkan jika diusahakan secara sederhana atau kecil-kecilan, maka endapan bahan galian itu dapat diusahakan secara **Pertambangan Rakyat** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11.

Ketidak sinkronan antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, terlihat dengan dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Dalam Bidang Pertambangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I. Sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986 menyerahkan urusan pertambangan bahan galian golongan c kepada Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian. Peraturan Pemerintah tersebut sejalan dengan amanat pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 yang menyerahkan pelaksanaan penguasaan negara dalam pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan c pada Dati I. Terlihat Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986 tidak sinkron dengan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berkehendak menitik beratkan otonomi pada Daerah Tingkat II (Dati II). Walaupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986²²⁵ dimungkinkan dilakukan penyerahan sebagian wewenang dalam urusan pertambangan yaitu tentang pertambangan bahan galian golongan c dari Dati I kepada Dati II. Proses demikian menyalahi prinsip desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena yang berwenang mendesentralisasikan hanya Pemerintah.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan tonggak baru berlangsungnya era reformasi pemerintahan daerah, yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang lebih mengutamakan dekonsentrasi daripada desentralisasi dikoreksi yang seluas-luasnya dengan penyerahan urusan pemerintahan yang lebih besar kepada kabupaten dan kota melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan undang-undang tersebut kabupaten dan kota

²²⁵ *Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986*, Pemerintah Daerah Tingkat I dapat menyerahkan lebih lanjut sebagian urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 kepada Pemerintah Daerah Tingkat II. Penyerahan dimaksud dilakukan secara bertahap dengan memperhatikan kemampuan yang nyata dari daerah tingkat II yang bersangkutan. Penyerahan lebih lanjut urusan pertambangan bahan galian golongan c kepada daerah tingkat II dipandang penting, karena urusan tersebut dalam kenyataannya berlangsung di daerah tingkat II dan juga dalam rangka perwujudan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan titik berat diletakkan pada daerah tingkat II sebagaimana digariskan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

diberikan otonomi secara utuh dalam arti daerah otonom mempunyai wewenang mulai dari perencanaan sampai pada pelaksanaan urusan pemerintahan daerah otonom.

Ketidaksinkronan regulasi juga terjadi antara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 pada prinsipnya memberikan kewenangan pengelolaan urusan pertambangan kepada Pemerintah, kecuali untuk bahan galian golongan c yang telah diserahkan kepada daerah otonom. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 justru memberikan wewenang pengelolaan urusan pertambangan kepada daerah otonom, baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota sesuai kewenangan masing-masing.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga menyebutkan sejumlah urusan pemerintahan yang secara eksklusif berada di tangan Pemerintah. Hal ini dapat dibaca pada pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan bahwa :

- (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, **kecuali** kewenangan dalam bidang politik luar negeri, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta **kewenangan bidang lain**.
- (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, **pendayagunaan sumber daya alam** serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Anak kalimat, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, dimaksudkan sebagai wewenang Pemerintah dalam berbagai urusan pemerintahan selain yang eksklusif tersebut. Termasuk apa yang diatur dalam ayat kedua. Dengan perkataan

lain daerah otonom tidak akan memiliki kewenangan dalam urusan pemerintahan yang tersirat baik dalam anak kalimat pada ayat (1) maupun ayat (2).²²⁶

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menganut penyerahan urusan pemerintahan kepada Provinsi dengan rincian tanpa cicilan, sedangkan penyerahan urusan pemerintahan kepada Kabupaten dan Kota dengan rumusan umum. Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/ Kota diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

Rumusan Pasal 7 kerap menimbulkan salah tafsir di kalangan daerah otonom khususnya kabupaten dan kota. Banyak daerah otonom yang menafsirkan bahwa urusan pertambangan telah diserahkan secara eksklusif kepada daerah Kabupaten/ Kota. Dan penafsiran keliru semacam itu terkait erat dengan rumusan Pasal 10 yang menyatakan bahwa, daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Rumusan Pasal 11 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa sejumlah urusan pemerintahan yang wajib diserahkan kepada daerah kabupaten/ daerah kota yaitu, pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.²²⁷ Dari rumusan Pasal 11 tersebut tampak bahwa urusan pertambangan bukan menjadi urusan wajib bagi daerah Kabupaten dan daerah Kota. Begitu pula dalam Pasal 3 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 menyatakan bahwa salah satu rincian kewenangan Provinsi adalah termasuk bidang pertambangan dan energi.²²⁸ Dengan

²²⁶ Daerah otonom tidak akan memiliki kewenangan dalam urusan pemerintahan yang tersirat baik dalam anak kalimat pada ayat (1) maupun ayat (2), artinya daerah otonom tidak akan memiliki kewenangan dalam urusan pertambangan (pendayagunaan sumber daya alam) sebagaimana dirinci dalam ayat (2).

²²⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*, Pasal 11.

²²⁸ *Pasal 3 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom* : **Kewenangan Propinsi** sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikelompokkan dalam bidang sebagai berikut: 3.**Bidang Pertambangan dan Energi mencakup:**(a) Penyediaan dukungan pengembangan dan pemanfaatan

demikian dapat ditafsirkan bahwa urusan pertambangan merupakan urusan antar kabupaten/ kota²²⁹ dan seandainya kabupaten dan kota akan mengelola maka harus melalui proses hukum. Berarti cara penyerahan kewenangan kepada Provinsi menggunakan cara *ultra vires doctrine*²³⁰, yang merinci sejumlah kewenangan yang diserahkan. Untuk Kabupaten dan Kota menggunakan cara penyerahan kewenangan dengan cara *open end arrangement* yang menyerahkan kewenangan dengan rumusan umum, yang ditafsirkan juga termasuk urusan pertambangan.

Tidak mungkin terjadi penyerahan urusan pemerintahan yang secara eksklusif diserahkan kepada daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang bersifat kedaerahan dalam arti dapat menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat mengembangkan kreativitasnya sehingga mampu mengejar kemajuan bersama. Hal tersebut telah dilakukan dalam sektor pertambangan, yaitu untuk bahan galian golongan c yang telah diserahkan kepada daerah otonom berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa urusan pertambangan khususnya bahan galian golongan a dan bahan galian golongan b, pada prinsipnya merupakan urusan pemerintahan yang tergolong urusan yang tidak dapat didesentralisasikan, karena mengenai kepentingan dan kelangsungan hidup bangsa dan kesatuan dalam Negara Republik Indonesia. Prinsip tersebut sesuai amanat Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana objek yang mengandung nilai kepentingan umum dan kelangsungan hidup bangsa dikuasai oleh Negara. Sekalipun demikian,

sumberdaya mineral dan energi serta air bawah tanah, (b) Pemberian izin usaha inti pertambangan umum lintas Kabupaten/Kota yang meliputi eksplorasi dan eksploitasi (c) Pemberian izin usaha inti listrik dan distribusi lintas Kabupaten/Kota yang tidak disambung ke grid nasional (d) Pengelolaan sumberdaya mineral dan energi non migas kecuali bahan radio aktif pada wilayah laut dari 4 (empat) sampai dengan 12 (dua belas) mil, (e) Pelatihan dan penelitian di bidang pertambangan dan energi di wilayah Propinsi.

²²⁹ *Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom* : Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.

²³⁰ *Ultra vires doctrine* adalah cara penyerahan kewenangan dengan rincian, dengan demikian Daerah Otonom hanya berwenang melakukan fungsi-fungsi yang telah ditetapkan dan dirinci terlebih dahulu oleh Pemerintah. (Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah : Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2009, hal. 28).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967²³¹ dalam keadaan tertentu memberikan kesempatan kepada daerah otonom untuk mengelola bahan galian golongan a dan golongan b.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menganut cara penyerahan urusan pemerintahan dengan merinci urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan masing-masing daerah otonom. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga disebutkan sejumlah urusan pemerintahan yang secara eksklusif berada di tangan Pemerintah.²³² Urusan pemerintahan lainnya berarti dapat didesentralisasikan, tetapi tidak mungkin diserahkan secara eksklusif bagi daerah otonom.

Urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan terdiri dari 2 (dua) kelompok yaitu, urusan pemerintahan wajib²³³ dan urusan pemerintahan pilihan.²³⁴

²³¹ *Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967* : Dengan **memperhatikan kepentingan pembangunan Daerah khususnya dan Negara umumnya** Menteri dapat menyerahkan pengaturan usaha pertambangan bahan galian tertentu dari antara bahan-bahan galian golongan b kepada Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 : Bahan galian golongan a, dapat pula diusahakan oleh pihak swasta yang memenuhi syarat-syarat sebagai dimaksud dalam pasal 12 ayat (1), apabila menurut pendapat Menteri, berdasarkan **pertimbangan-pertimbangan dari segi ekonomi dan perkembangan pertambangan, lebih menguntungkan bagi Negara apabila diusahakan oleh pihak swasta.**

²³² *Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah* : Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah : Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.

²³³ Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga Negara, antara lain : a) perlindungan hak konstitusional, b) perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI, c) pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. (*Penjelasan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

²³⁴ Urusan Pilihan meliputi urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. (*Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

Salah satu urusan pilihan dalam skala provinsi adalah urusan pertambangan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Provinsi merupakan urusan dalam skala Provinsi.²³⁵ Urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/ kota.²³⁶ Pembagian urusan pemerintahan antar Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/ Kota diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota. Dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 ditetapkan bahwa, Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah²³⁷ dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.²³⁸ Dengan

²³⁵ Urusan wajib yang menjadi kewenangan Provinsi :a) perencanaan dan pengendalian pembangunan, b) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, d) penyediaan sarana dan prasarana umum, e) penanganan bidang kesehatan, f) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumberdaya manusia potensial, g) penanggulangan masalah social lintas kabupaten, h) pelayanan bidang ketenagakerjaan, i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten, j) pengendalian lingkungan hidup, k) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten, l) pelayanan kependudukan dan catatan sipil, m) pelayanan administrasi umum pemerintahan, n) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten, o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota, p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. ((*Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

²³⁶ Urusan wajib yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota : a) perencanaan dan pengendalian pembangunan, b) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, c) penyelenggaraan kepentingan umum, d) penyediaan sarana dan prasarana umum, e) penanganan bidang kesehatan, f) penyelenggaraan pendidikan, g) penanggulangan masalah social, h) pelayanan bidang ketenagakerjaan, i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, j) pengendalian lingkungan hidup, k) pelayanan pertanahan, l) pelayanan kependudukan dan catatan sipil, m) pelayanan administrasi umum pemerintahan, n) pelayanan administrasi penanaman modal, o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. (*Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

²³⁷ *Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2004* : Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

²³⁸ *Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2004* : Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), yaitu terdiri atas : Pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perhubungan, lingkungan hidup, pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, sosial, ketenagakerjaan dan transmigrasi, koperasi dan usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kebudayaan dan pariwisata, kepemudaan dan olah raga, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah,

demikian tidak ada urusan yang mutlak merupakan kewenangan daerah otonom semata. Urusan pertambangan dalam hal ini merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara tingkatan pemerintahan secara bersama. Urusan pertambangan tidak termasuk dalam rincian kewenangan kabupaten dan kota sebagaimana dirumuskan dalam pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Jadi urusan pertambangan bukan merupakan urusan wajib dari pemerintah kabupaten/kota, yang selama ini dipersepsikan merupakan urusan wajib dari daerah otonom berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya **antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah**, dirinci sebagai berikut:²³⁹

(a) kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya dan pelestarian; (b) bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan. Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, **antar Pemerintahan Daerah**, meliputi :²⁴⁰ (a) pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah; (b) kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan (c) pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Jadi pada dasarnya kedua undang-undang pemerintahan daerah tersebut yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tidak menyerahkan urusan pertambangan secara eksklusif kepada daerah otonom. Undang-Undang Nomor 22 tetap mempertahankan bahwa urusan pertambangan merupakan kewenangan Pemerintah. Begitu pula dalam Peraturan

kepegawaian, dan persandian, pemberdayaan masyarakat dan desa, statistik, kearsipan, perpustakaan, komunikasi dan informatika; pertanian dan ketahanan pangan, kehutanan, **energi dan sumber daya mineral**, kelautan dan perikanan, perdagangan, perdagangan dan perindustrian.

²³⁹ *Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437.

²⁴⁰ *Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437.

Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 hanya dirinci kewenangan provinsi saja untuk mengelola urusan pertambangan, namun untuk Kabupaten dan Kota tetap mengacu pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Begitu pula Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak menyerahkan urusan pertambangan secara eksklusif kepada Kabupaten dan Kota. Urusan pertambangan tidak termasuk dalam rincian urusan wajib yang menjadi kewenangan Kabupaten, Kota maupun Provinsi. Begitu pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 menyatakan bahwa urusan pertambangan merupakan urusan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta antar Pemerintah Daerah.

Jadi tampak adanya ketidak sinkronan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Dilihat dari keabsahannya, kedua undang-undang tersebut adalah sah berlaku karena dibuat oleh organ yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan. Lalu undang-undang mana yang akan dipatuhi oleh para pelaku usaha pertambangan, apakah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ataukah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967?

Koordinasi pengaturan antar sektor diperlukan untuk menjamin adanya kepastian hukum. Walaupun Pemerintah mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, namun kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan Pemerintah. Hal ini terkait dengan kedaulatan pada bentuk Negara Kesatuan, dimana kedaulatan ke dalam maupun ke luar sepenuhnya terletak di tangan Pemerintah. Jadi dalam Negara Kesatuan, kekuasaan yang diberikan kepada daerah otonom bukanlah kekuasaan asli (*power*), akan tetapi kekuasaan yang didelegasikan yang biasanya disebut sebagai kewenangan (*authority*). Ditambah lagi bahwa bentuk kewenangan yang dapat diserahkan kepada daerah otonom adalah yang bersifat kedaerahan, yang memang dibutuhkan dan sesuai dengan kondisi serta kemampuan daerah otonom, sehingga akan mampu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian kendali dalam bidang pertambangan tetap berada di tangan Pemerintah yang disertai dengan kewenangan untuk mendelegasikannya kepada Daerah otonom dalam kondisi dan persyaratan tertentu serta berdasarkan

penggolongan bahan galian. Hal ini tentunya selaras dengan amanat dalam Pasal 33 UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 bahwa sumber daya alam dikuasai oleh Negara dan dalam hal ini Negara yang mempunyai kedaulatan baik ke dalam maupun ke luar. Selanjutnya dalam implementasinya dapat didelegasikan baik kepada daerah otonom maupun kepada perusahaan-perusahaan tertentu, baik perusahaan pemerintah maupun perusahaan swasta sesuai golongan bahan galian tambang.

B. Ketidak Sinkronan antara UU Nomor 11 Tahun 1967 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, menyatakan bahwa usaha pertambangan bahan-bahan galian yang terdiri atas kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, baru dapat dilakukan apabila telah memiliki kuasa pertambangan (KP).²⁴¹ Sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, maka dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, yang menetapkan bahwa setiap kegiatan pertambangan bahan galian yang termasuk dalam golongan bahan galian strategis (golongan a) dan golongan bahan galian vital (golongan b) baru dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu telah mendapatkan “Kuasa Pertambangan”²⁴² dari Menteri Energi Sumber Daya Mineral.²⁴³ Pemegang Kuasa Pertambangan mempunyai wewenang untuk

²⁴¹ Kuasa pertambangan adalah wewenang yang diberikan kepada badan/perorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan (*Pasal 2 huruf i Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.*).

²⁴² Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang *Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*: Kuasa Pertambangan dapat diberikan dalam bentuk :

- a. Surat Keputusan Penugasan Pertambangan;
- b. Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat;
- c. Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan.

²⁴³ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang *Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2831.

melakukan satu atau beberapa usaha pertambangan yang ditentukan dalam Kuasa Pertambangan yang bersangkutan.

Kuasa Pertambangan untuk bahan galian golongan a dan golongan b, berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan pada dasarnya adalah merupakan kewenangan Pemerintah. Namun dengan dibentuknya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan penerbitan kuasa pertambangan ditafsirkan menjadi kewenangan daerah otonom, khususnya Kabupaten dan Kota yang mendapat otonomi daerah secara utuh. Guna mengakomodir perubahan otonomi daerah sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 tentang Perubahan kedua Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.

Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001, dinyatakan bahwa setiap usaha pertambangan bahan galian yang termasuk dalam golongan bahan galian strategis (golongan a) dan golongan bahan galian vital (golongan b), baru dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu telah mendapatkan Kuasa Pertambangan. Kuasa Pertambangan sebagaimana dimaksud di atas dapat diberikan oleh Bupati, Walikota dan Gubernur sesuai kewenangannya masing-masing.²⁴⁴ Ketentuan yang tertuang dalam peraturan pemerintah tersebut tampak tidak sinkron dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Ketidaksinkronan terjadi karena dasar penyerahan kewenangan urusan pertambangan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 diberikan sesuai kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan dimana tempat terdapatnya bahan galian, tidak lagi di dasarkan pada

²⁴⁴ KP dapat diberikan oleh : (a). Bupati/Walikota apabila WKP terletak dalam wilayah Kabupaten/Kota dan/atau di wilayah laut sampai 4 mil laut; (b). Gubernur apabila Wilayah KP terletak dalam beberapa wilayah Kabupaten / Kota dan tidak dilakukan kerjasama antar Kabupaten/Kota maupun antara Kab/Kota dengan Provinsi dan/atau di wilayah laut yang terletak antara 4 mil laut sampai 12 mil laut; (c). Menteri apabila Wilayah KP terletak dalam beberapa wilayah Provinsi dan tidak dilakukan kerjasama antar Prov dan/atau di wil laut yg terletak diluar 12 mil laut. (Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang *Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2831) .

penggolongan bahan galian²⁴⁵ seperti yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Ketidaksinkronan yang terjadi antara Undang-Undang nomor 11 Tahun 1967 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 menyebabkan timbulnya dualisme kewenangan antara kewenangan Pemerintah dan kewenangan daerah otonom dalam penerbitan perizinan. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 pada prinsipnya memberikan kewenangan penerbitan izin pertambangan kepada Pemerintah (Pasal 4). Berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001, maka kewenangan penerbitan izin pertambangan tergantung dari letaknya kegiatan pertambangan yang dilakukan yang dapat diberikan oleh Bupati, Walikota, Gubernur atau Menteri sesuai kewenangan masing-masing (Pasal 1 ayat 2 Peraturan Peemrintah Nomor 75 Tahun 2001).

Bila dilihat dari kekuatan mengikat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, maka jelas bahwa peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan yang bersifat delegasian dari undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang - undang yang menjadi dasar penerbitannya. Dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 sejogianya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 yang menjadi dasar pembentukannya. Bila terjadi ketidak sinkronan demikian, maka secara yuridis formal yang harus diacu adalah undang-undang yang menjadi dasarnya. Di samping itu bila ditinjau dari pertingkatan regulasi, maka peraturan pemerintah berkedudukan lebih rendah dari undang-undang, sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang hirarkhibya lebih tinggi.

Permasalahan hukum menyangkut izin pertambangan pada dasarnya menyangkut pertanyaan tentang keabsahan (*validitas*) terbitnya izin tambang tersebut. Sebenarnya secara teori keabsahan dari suatu penerbitan izin dapat diukur

²⁴⁵ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 : bahan-bahan galian tambang dibagi atas tiga golongan, yaitu : (a) golongan bahan galian strategis (golongan a), (b) golongan bahan galian vital (golongan b), (c) golongan bahan galian yang tidak termasuk dalam golongan a atau b (golongan c).

yaitu dengan melihat pada 4 (empat) indikator dari keabsahan suatu keputusan organ administrasi negara, yaitu: ²⁴⁶

- a. Keputusan dibuat oleh organ yang berwenang;
- b. Kehendak dari organ yang membuat keputusan, tidak mengandung cacatcacat yuridis/ kekurangan yuridis;
- c. Keputusan harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan yang menjadi dasarnya;
- d. Isi dan tujuan dari keputusan yang dibuat harus sesuai peraturan yang menjadi dasar penerbitannya.

Dengan demikian dapat dinilai sah atau tidak sahnya suatu izin pertambangan yang diterbitkan dengan mengukur empat hal tersebut. Yang pertama sekali tentunya adalah menilai apakah organ yang membuat keputusan tersebut memang memiliki kewenangan untuk penerbitan izin tersebut. Kewenangan aparatur administrasi negara dapat berupa kewenangan atributif²⁴⁷ dan dapat pula kewenangan delegatif,²⁴⁸ yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Bila izin yang diterbitkan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, tentunya dapatlah dikatakan sah. Namun bila terjadi sebaliknya, maka izin yang diterbitkan dapat dikatakan tidak sah.

Bila mengacu pada sistem hukum yang berlaku di Indonesia, maka seyogianya kebijakan daerah otonom hanyalah menjabarkan lebih lanjut dari kebijakan Pemerintah, karena kebijakan daerah otonom merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah. Dengan demikian bila terjadi ketidaksinkronan antar kebijakan yang ada di tingkat Pemerintah atau antara Pemerintah dengan Daerah Otonom, maka kebijakan yang ada di tingkat daerah otonom hendaknya berpedoman pada kebijakan yang ada di tingkat Pemerintah. Sinkronisasi mutlak diperlukan dalam mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²⁴⁶ E. Utrecht, *Op.Cit.*, hal. 77.

²⁴⁷ Kewenangan atributif adalah pemberian kewenangan yang baru yang sebelumnya tidak ada, oleh suatu peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan secara penuh (Safri Nugraha, *Op.Cit.*, hal.39).

²⁴⁸ Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang dilimpahkan dari kewenangan atributif kepada pejabat administrasi negara, tidak secara penuh (Safri Nugraha, *Op.Cit.*, hal.39).

Peran negara pada *welfare state* masih dibutuhkan, terutama dalam kapasitasnya sebagai *regulator*. Peran negara yang dijalankan oleh pemerintah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, masih menganut paradigma bahwa pada dasarnya negaralah yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan perusahaan pertambangan. Kenyataan demikian bila ditinjau dari konsep Hukum Administrasi Negara, penguasa dalam hal ini Pemerintah melaksanakan *bestuurszorg*, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum yang dijalankan oleh penguasa yang mempunyai wewenang untuk itu. karena itu setiap pejabat administrasi negara dalam menjalankan urusan pemerintahan harus dilandasi oleh wewenang yang sah yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini kewenangan pejabat pemerintah untuk memberikan izin di bidang pertambangan harus dilandasi oleh peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan yaitu Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan.

Perubahan paradigma dalam pengelolaan pertambangan yang kemudian dilanjutkan dengan adanya perbedaan penafsiran tentang kewenangan pemberian izin pertambangan, diikuti dengan pembentukan kebijakan di tingkat Pemerintah, yang juga tidak sinkron dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967. Dengan diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2000, sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, dengan maksud mengakomodasi perubahan paradigma otonomi daerah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2000 tersebut, mengatur bahwa kewenangan urusan pertambangan diserahkan berdasarkan kewenangan masing-masing tingkat pemerintahan, yaitu sebagai berikut.

Kuasa Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) dapat diberikan oleh :

- a. Bupati/Walikota apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam wilayah Kabupaten/Kota dan/atau di wilayah laut sampai 4 (empat) mil laut;
- b. Gubernur apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Kabupaten/Kota dan tidak dilakukan kerja sama antar Kabupaten/Kota maupun antara Kabupaten/Kota dengan Propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak antara 4 (empat) sampai dengan 12 (dua belas) mil laut;

- c. Menteri apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Propinsi dan tidak dilakukan kerja sama antar Propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak di luar 12 (dua belas) mil laut

Bagaimanapun tidak sinkronnya pelaksanaan pengusahaan pertambangan, maka hal tersebut juga tergantung dari pengendalian aparatur administrasi negara yang menjalankan kewenangannya masing-masing. Dengan demikian pengelolaan pertambangan sangat terkait dengan pelaksanaan tugas dari seorang pejabat pemerintah haruslah menguasai dan menghayati tujuan utama tugasnya sebagaimana ditentukan dalam undang - undang yang menjadi dasarnya. Setelah pejabat pemerintah menguasai dan menghayati tujuan tersebut, barulah dirumuskan dan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai kebijakan umum dan konkrit. Selanjutnya untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang menurut Prayudi, perlu dibuat rambu-rambu pembatas bagi penggunaan kewenangan seorang pejabat pemerintah dalam membuat suatu keputusan.²⁴⁹

C. Ketidaksinkronan antara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001 & Peraturan Nomor 3 Tahun 20014

Pengusahaan timah di Indonesia, khususnya di Provinsi Bangka Belitung semula dijalankan oleh PN Timah yang merupakan Perusahaan Negara. Kemudian pada tahun 1976 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1976, terjadi perubahan status PN Timah menjadi PT Timah (Persero). Namun hal ini tidak mengubah kedudukan PN Timah sebagai satu - satunya perusahaan negara yang berhak mengusahakan Timah sebagai bahan galian golongan strategis, sesuai Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Perusahaan Negara merupakan Badan Hukum yang seluruh modalnya milik negara, dalam hal ini termasuk PT Timah sebagai PT Persero.

²⁴⁹ Dalam pembuatan suatu keputusan, terikat pada tiga asas yuridikitas (*rechtmatigheid*) : suatu keputusan administrasi negara tidak boleh melanggar hukum, (b) asas legalitas (*wetmatigheid*) : keputusan diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang yang menjadi dasarnya, (c) asas diskresi (*discretie*) : pejabat pemerintah tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri. (Prayudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, hal89).

Otonomi daerah yang telah dilaksanakan sejak tahun 2000 berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara yuridis tidak dapat mempengaruhi kedudukan PT Timah selaku perusahaan negara satu - satunya yang hingga saat ini memiliki KP. Sebagai pelaksana tugas Negara dalam mengelola Timah di Indonesia, PT Timah bukan sebagai pemegang KP biasa. Hal ini disebabkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 masih tetap sah berlaku sampai digantikan oleh undang-undang yang baru. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, pada dasarnya pengusahaan pertambangan timah (yang termasuk dalam bahan galian golongan a atau bahan galian strategis) hanya dapat diusahakan oleh Pemerintah dalam hal ini dilaksanakan oleh PT. Timah sebagai perusahaan negara. Namun apabila berdasarkan pertimbangan Menteri dari segi keekonomian dan perkembangan pertambangan akan lebih menguntungkan bila diusahakan oleh swasta, maka Menteri dapat memberikan pengusahaan pertambangan tersebut kepada pihak swasta.

Pada Pemerintahan Propinsi kepulauan Bangka Belitung dibentuk berbagai peraturan daerah tentang pengusahaan pertambangan umum disinyalir terdapat penyimpangan terhadap peraturan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum dan Peraturan Daerah Kepulauan Bangka Belitung Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Pertambangan, mengandung ketidak sinkronan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum, dinyatakan bahwa setiap pengusaha yang akan melakukan usaha pertambangan timah harus memiliki Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang kewenangan penerbitanya berada di tangan pemerintah daerah setempat tempat terdapatnya bahan galian timah tersebut. Terhadap satu jenis bahan galian hanya dapat diberikan satu jenis izin usaha pertambangan atau satu izin usaha pertambangan rakyat dan/atau perjanjian usaha pertambangan. Pada satu wilayah yang sama dapat diberikan IUP/ IUPR dan/atau Perjanjian Usaha Pertambangan untuk bahan galian yang berbeda.²⁵⁰

Konsep perizinan dengan bentuk izin usaha pertambangan (IUP)/ izin usaha pertambangan rakyat (IUPR) dan/atau perjanjian usaha pertambangan (PUP), tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Konsep perizinan untuk melakukan pengusahaan pertambangan yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 adalah berbentuk Kuasa Pertambangan (KP).²⁵¹ Kuasa Pertambangan pada dasarnya hanya dapat dilakukan oleh Menteri sebagai pelaksana penguasaan negara terhadap sumber daya alam (Pasal 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967). Namun dalam kondisi tertentu²⁵² Menteri dapat mendelegasikan kewenangannya kepada daerah otonom tempat terdapatnya bahan galian. Jadi pendelegasian kewenangan pengelolaan pertambangan ini pada dasarnya hanya bersifat fakultatif yang hanya diberikan dalam kondisi tertentu oleh Menteri kepada daerah otonom. Pasal 2 huruf i Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 merumuskan bahwa KP merupakan wewenang yang diberikan kepada Badan/ perseorangan untuk melakukan usaha pertambangan. KP berisikan izin untuk melakukan usaha pertambangan dengan tidak memberikan pemilikan hasil

²⁵⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Nomor 6 Tahun 2001 tentang *Pengelolaan Pertambangan Umum*, Pasal 6.

²⁵¹ Beberapa jenis Kuasa Pertambangan yang dapat diberikan kepada pengusaha pertambangan yaitu sebagai berikut :

- a. Kuasa Pertambangan : diberikan kepada Perusahaan Negara, Perusahaan daerah, Koperrasi, Badan Lain atau Perorangan untuk melakukan usaha pertambangan bahan galian golongan a dan b (*Pasal 15 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967*);
- b. Surat Keputusan Penugasan Pertambangan (KP Penugasan) : adalah KP yang diberikan oleh menteri kepada instansi pemerintah untuk melakukan usaha pertambangan dalam rangka melakukan penelitian bahan galian (*Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 jo. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969*);
- c. Surat Keputusan Ijin Pertambangan Rakyat (SIPR) : adalah ijin pengusahaan pertambangan untuk semua golongan bahan galian, baik golongan a, b dan c yang diberikan oleh Menteri kepada rakyat setempat yang dilakukan dengan cara kecil-kecilan dan dengan peralatan yang sederhana.
- d. Surat Ijin Pertambangan Daerah (SIPD) : diberikan oleh pemerintah daerah kepada perusahaan/ badan hukum dan perseorangan untuk usaha pertambangan bahan galian golongan c di daerahnya dan ijin ini diberikan berdasarkan *Peraturan pemerintah Nomor 37 Tahun 1986*.

²⁵² Usaha Pertambangan bahan galian golongan a dilaksanakan oleh (a) instansi pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri dan (b) Perusahaan Negara (*Pasal 6 UU Nomor 11 Tahun 1967*). Bahan galian golongan a dapat pula diusahakan oleh pihak swasta yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 12 ayat (1), apabila menurut Menteri berdasarkan pertimbangan dari segi keekonomian lebih menguntungkan bagi negara apabila diusahakan oleh swasta (*Pasal 7 UU Nomor 11 Tahun 1967*). Apabila jumlah endapan bahan galian golongan a sedemikian kecilnya, sehingga menurut Menteri lebih menguntungkan diusahakan secara sederhana atau kecil-kecilan, maka dapat diusahakan secara pertambangan rakyat (*Pasal 8 UU Nomor 1 Tahun 1967*).

pertambangan kepada pemegang KP karena kepemilikan bahan galian pertambangan adalah tetap di tangan bangsa Indonesia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 menyatakan bahwa Kuasa Pertambangan memberikan kewenangan kepada instansi pemerintah, perusahaan negara, badan usaha swasta atau perorangan untuk melakukan pengusahaan pertambangan. Apabila terdapat pihak yang dalam melakukan pengusahaan pertambangan tanpa memiliki KP, dapat digolongkan dalam kategori penambangan tanpa izin (PETI) yang merupakan tindak pidana yang dapat diancam dengan hukuman pidana berdasarkan Pasal 31 Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967.

Begitu pula yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pengelolaan pertambangan, menyatakan bahwa setiap usaha pertambangan wajib memiliki Kuasa Pertambangan, yang kewenangannya diberikan kepada daerah otonom tempat terdapatnya bahan galian. Bila dilihat dari nomenklatur yang digunakan dalam peraturan daerah tersebut adalah sesuai dengan nomenklatur perizinan sebagaimana digunakan oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, yaitu berbentuk Kuasa Pertambangan. Namun bila ditinjau dari konsep perizinan dalam peraturan daerah tersebut ternyata bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, yang merumuskan bahwa pada dasarnya kewenangan pemberian KP berada di tangan Menteri.

Seyogianya bentuk izin yang dituangkan dalam peraturan daerah, mendapatkan legitimasi dari undang-undang pertambangan yang berlaku yang menjadi dasarnya yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Dengan demikian pembentukan peraturan daerah tentang pengelolaan pertambangan harus berdasarkan legitimasi yang diberikan dalam undang - undang pertambangan yang menjadi dasar pembentukannya. Akhirnya pada tahun 2007 Peraturan Daerah Kabupaten bangka Nomor 6 Tahun 2001 direvisi dengan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 yang menetapkan penyesuaian nomenklatur dari bentuk IUP diubah menjadi KP sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan. Namun ketidaksinkronan terhadap kewenangan pemberian izin antara Undang-

Undang Nomor 11 Tahun 1967 dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001, tetap terjadi.²⁵³

Paradigma berpikir yang menyimpang tentang penyerahan kewenangan urusan pertambangan, berlangsung sejak bergulirnya era reformasi yang dimulai sejak Januari tahun 2000. Hal ini ditandai dengan maraknya pembuatan peraturan daerah yang menyimpang dari jalur hukum yang sudah ditentukan. Dalam pembuatan perda sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 maupun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dipersyaratkan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Kedua persyaratan tersebut sering diabaikan dalam pembuatan berbagai macam peraturan antara sesama perda maupun dengan peraturan perundang - undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan Daerah yang mengatur tentang pengelolaan pertambangan di tingkat Daerah, merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Dengan demikian seyogianya Perda-Perda tersebut menyesuaikan dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.

Ketidak sinkronan dengan Undang-undang Nomor 11 tahun 1967 juga terjadi karena kedua peraturan daerah tersebut memberikan izin tanpa didasarkan pada penggolongan bahan galian sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967. Kewenangan pengelolaan pertambangan didasarkan pada keberadaan wilayah tempat dilakukannya kegiatan pertambangan sesuai kewenangan masing-masing. Dalam praktek, Bupati/ Walikota menjalankan kewenangannya di bidang pertambangan berdasarkan Peraturan Daerah tersebut, yaitu dengan menerbitkan izin usaha pertambangan berdasarkan kewenangan masing-masing daerah otonom tempat kegiatan pertambangan dilakukan. Seperti yang terjadi di Kabupaten Bangka Barat pada tahun 2006 telah diterbitkan izin usaha pertambangan sebanyak 29 (dua puluh sembilan) buah.

²⁵³ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan menetapkan bahwa kewenangan pemberian Kuasa Pertambangan pada prinsipnya berada di tangan Menteri. Sebaliknya, berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum memberikan kewenangan penerbitan izin usaha pertambangan kepada kepala daerah otonom.

Pemberian izin usaha pertambangan ini kian tahun kian meningkat sampai pada tahun 2010 telah diberikan izin usaha operasi pertambangan sebanyak 140 (seratus empat puluh) buah.²⁵⁴ Hal ini menunjukkan bahwa dalam pengelolaan pertambangan di daerah otonom lebih cenderung untuk menerapkan perubahan sesuai Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dibandingkan dengan tetap mengacu pada Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1967 yang masih berlaku secara sah sampai diganti dengan undang-undang pertambangan yang baru.

Peraturan Daerah tersebut dibuat dalam rangka pelaksanaan tugas – tugas pemerintahan yang diberikan berdasarkan kewenangan atribusi atau delegasi. Daerah otonom memiliki kewenangan atribusian yang diberikan oleh Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga Kepala Daerah beserta DPRD dapat membuat kebijakan atribusian dalam rangka menjalankan pemerintahan daerahnya. Berdasarkan legitimasi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, organ administrasi negara di daerah melakukan perbuatan administrasi negara dan menghasilkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*). Di samping itu pemerintah daerah juga mempunyai wewenang untuk membuat kebijakan dalam rangka pengaturan lebih lanjut dari kebijakan Pemerintah. Dalam hal ini, peraturan daerah tentang pengelolaan pertambangan merupakan pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, untuk diterapkan pada daerah otonom yang bersangkutan.

Dalam pembuatan peraturan daerah, menurut Laica Marzuki, kiranya perlu diperhatikan beberapa asas, yaitu :²⁵⁵ (a) muatan Perda harus dapat mengcover hal ikhwal kekinian dan visioner kedepan, (2) memperhatikan asas “*lex specialis derogat legi generalis*”, yakni ketentuan yang bersifat khusus menyampingkan ketentuan yang bersifat umum, (c) memperlihatkan asas “*lex superior derogat legi inferior*”, yakni ketentuan yang lebih tinggi derajadnya menyampingkan ketentuan yang lebih rendah, (d) memperhatikan asas “*lex posteriori derogat legi priori*”, yakni ketentuan yang kemudian menyampingkan ketentuan terdahulu. Asas-asas

²⁵⁴ Data diperoleh dari Narasumber yaitu : Kepala Dinas Pertambangan Bangka Barat pada bulan April 2011.

²⁵⁵ Laica Marzuki, *Prinsip-prinsip Pembentukan Perda*, Jurnal Konstitusi, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2009, hal.4.

sebagaimana dikemukakan oleh Laica Marzuki adalah tepat untuk diterapkan kepada peraturan yang sama derajatnya dan mengatur hal dalam bidang yang sama pula. Sehubungan dengan peraturan daerah kabupaten Bangka yang tidak sinkron dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967, maka tidaklah tepat bila kedua peraturan tersebut diperbandingkan, karena derajatnya yang berbeda. Adapun antara Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 dengan Perda yang terbentuk berlaku asas dalam huruf (c), yaitu, *lex superior derogat legi inferior*, yaitu ketentuan yang lebih tinggi derajatnya dapat menyampingkan ketentuan yang lebih rendah derajatnya.

D. Tambang Inkonvensional di Pulau Bangka.

Berbicara tentang kebijakan pertambangan timah di Pulau Bangka bukanlah persoalan baru melainkan persoalan klasik. Namun pada dekade ini hal tersebut terus menerus aktual dibicarakan oleh berbagai kalangan lapisan masyarakat yang berkepentingan. Hal ini pula yang melatarbelakangi lahirnya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum. Sejarah mencatat ada tiga periode pengelolaan Timah di Pulau Bangka.²⁵⁶ Pertama, timah dikelola oleh penjahaj, yang diperkirakan dimulai pada tahun 1667. Kedua, dikelola oleh perusahaan negara pada era 1950-1970, merupakan era boom industri timah yang membawa dampak positif bagi sendi ekonomi nasional dan komoditi timah mampu menggerakkan ekonomi masyarakat. Ketiga, setelah tahun 1970 dikelola oleh perusahaan perseoran terbatas (PT Persero) yang dilakukan oleh PT (Persero) Timah.

Ketika PT Timah tidak lagi dapat memenuhi target produksi yang dibutuhkan, maka PT Timah mengeluarkan beberapa kebijakan, yaitu : (a) mengeluarkan surat izin produksi (SIP) kepada mitra kerjanya untuk menerima bijih timah serta mengkoordinir kegiatan pendulangan oleh masyarakat, (b) berdasarkan point satu, mitra kerja PT Timah mengeluarkan lagi Surat Izin mengumpulkan pembeli kepada beberapa sub mitra kerjanya untuk bertindak sebagai koordinator pengumpul/ pembeli bijih timah hasil pendulangan masyarakat/ Tambang Inkonvensional, (c)

²⁵⁶ Darol Arkum, Kebijakan Pertambangan Timah antara Das Sollen dan Das Sein,, September 2007, hal.1. Diunduh dari <http://bangkatengahkab.go.id/artikel.php>.

setiap mitra kerja PT Tambang Timah diberi target minimal bijih timah yang harus dipasok ke PT Tambang Timah perbulan, dan (d) memberlakukan harga bijih timah dengan sistem bonus bertingkat.

Dampak dari kebijakan tersebut dan dengan terjadinya krisis ekonomi sekitar akhir tahun 1998 yang berkepanjangan, memacu masyarakat kepulauan bangka beralih profesi menambang timah dengan melakukan Tambang Inkonvensional. Pada saat yang bersamaan diberlakukan Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang membawa perubahan pada tata pemerintahan di daerah otonom. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan penuh berdasarkan asas desentralisasi kepada Kabupaten/ Kota untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri.

Kondisi demikian diperkuat dengan munculnya kebijakan Pemerintahan yang menerbitkan Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 146/MPP/Kep/4/1999 yang menetapkan ketentuan pencabutan status timah sebagai komoditas strategis, sehingga membawa perubahan besar dalam pengelolaan pertambangan. Dengan dikategorikannya timah sebagai barang bebas (tidak diawasi),²⁵⁷ hal ini membawa implikasi bahwa timah tidak dimonopoli lagi oleh satu BUMN dan bahan galian timah dapat dieksploitasi dengan bebas oleh siapapun. Kebijakan tersebut memberikan peluang kepada masyarakat untuk mengelola dan mengeksploitasi timah secara bebas. Kondisi demikian memberi angin segar yang melegitimasi masyarakat untuk terlibat dalam penambangan timah secara bebas. Persepsi masyarakat dengan cepat berubah dalam memandang komoditi timah, dimana timah bukan lagi dianggap sebagai barang yang dilarang tetapi sudah menjadi barang bebas untuk diperoleh dan diperjual belikan oleh masyarakat setempat.

Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian tersebut, ditindak lanjuti oleh terbitnya Keputusan Bupati Bangka Nomor 540.K/271/Tamben/2001 tentang Pemberian Izin Usaha Pertambangan untuk Pengolahan dan Penjualan (ekspor). Kebijakan tersebut tersebut memicu munculnya Tambang Inkonvensional di

²⁵⁷ Berdasarkan Undnag-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan jo. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969, menetapkan bahwa bahan galian golongan timah merupakan bahan galian yang tergolong bahan galian golongan a (strategis), yang pengelolaannya dibawah pengawasan dan kendali Pemerintah (Menteri).

kepulauan Bangka. Terbitnya Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Nomor 294/MPP/Kep/10/2001 yang tidak memuat tata niaga timah sebagai barang yang diatur, mengakibatkan tafsir atas timah yang awalnya adalah komoditas strategis menjadi barang bebas yang perdagangannya tidak diawasi ataupun dilarang. Hal ini juga ikut memicu maraknya tambang inkonvensional di Pulau Bangka.

Istilah TI sebagai kepanjangan dari Tambang Inkonvensional sudah sangat dikenal di kalangan rakyat Kepulauan Bangka Belitung. Ini merupakan sebutan untuk penambangan timah dengan memanfaatkan peralatan mekanis sederhana, yang biasanya bermodalkan antara 10 juta sampai 15 juta rupiah. Untuk skala penambangan yang lebih kecil lagi, biasanya disebut Tambang Rakyat (TR). TI sebenarnya dimodali oleh rakyat dan dikerjakan oleh rakyat juga. Secara legal formal TI sebenarnya adalah kegiatan penambangan yang dapat dikatakan melanggar hukum karena memang umumnya tidak memiliki izin penambangan. Pada awalnya TI "dipelihara" oleh PT. Tambang Timah ketika perusahaan itu masih melakukan kegiatan penambangan darat di Kepulauan Bangka Belitung. TI sebetulnya muncul karena dulu PT. Tambang Timah melihat daerah-daerah yang tidak ekonomis untuk dilakukan kegiatan pendulangan oleh PT. Tambang Timah sendiri. Oleh karena itulah kepada pengelola TI diberikan peralatan pendulangan mekanis yang sederhana. Peralatan yang dibutuhkan memang tidak terlalu rumit, cukup dengan ekskavator, pompa penyemprot air, dan menyiapkan tempat pendulangan pasir timah. Metodenya pun sederhana, tanah yang diambil dengan ekskavator kemudian ditempatkan di tempat pendulangan, dan kemudian dibersihkan dengan air. Lapisan tanah yang benar-benar berupa tanah, dengan sendirinya akan hanyut terbawa air, dan tersisa biasanya adalah batu dan pasir timah.

Pada mulanya pengelola TI melakukan kegiatan di dalam areal kuasa penambangan (KP) PT. Tambang Timah dan kalau sudah habis pengelola dapat pindah ke tempat lain yang ditentukan oleh PT. Tambang Timah. Memasuki era reformasi, di tahun 1999 akhir, masyarakat mulai mencari-cari lokasi di luar KP milik PT Tambang Timah (Persero), sehingga jumlah TI berkembang pesat menjadi ribuan. Tambang inkonvensional kini di luar kendali karena kebanyakan melakukan penambangan di luar KP milik PT. Tambang Timah.

Selama tahun 2004-2006 tambang inkonvensional berkembang pesat dengan jumlah mencapai 6.507 unit di daratan, yang berada di areal KP PT Timah Tbk dan KP PT Kobatin. Dari 6.507 unit tambang inkonvensional yang dilengkapi dengan izin baru 199 unit tambang atau sebesar 3,06 % yang memiliki izin. Sisanya 96,94 % tambang inkonvensional belum tersentuh oleh pembina teknis dan administratif dari Pemerintah daerah setempat.²⁵⁸ Hal ini tentunya sangat memprihatinkan dilihat dari segi tertib administrasi pengelolaan pertambangan. Apalagi bila dilihat dari sudut pandang Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967, maka tidak dikenal istilah tambang inkonvensional.

Dari kenyataan-kenyataan tersebut tampak ketidaksinkronan antara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan dengan Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Nomor 294/MPP/Kep/10/2001, yang terkait dengan status timah. Ketidaksinkronan tersebut memicu maraknya kemunculan tambang inkonvensional yang juga tidak sinkron dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Dengan demikian terjadi ketidaktertiban yang meluas dalam kegiatan penambangan di kepulauan Bangka Belitung, karena banyak terjadi penyimpangan dari peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah otonom.

Lokasi persebaran tambang inkonvensional daratan terlihat bahwa sebagian besar berada pada lokasi bekas areal PT Timah sebesar 3.936 unit atau sekitar 60,49 % dari seluruh jumlah tambang inkonvensional yang ada di daratan. Kemudian tempat kedua terbesar adalah di areal bekas lahan PT Kobatin sebesar 1.300 unit atau sebesar 19,99 % dari jumlah seluruh tambang inkonvensional darat yang ada di Provinsi kepulauan Bangka Belitung. Sementara tambang inkonvensional apung (berada di perairan) berjumlah 2.540 unit, dengan persebaran terbesar di Kabupaten Bangka sebanyak 2000 unit atau sebesar 76,74% dari seluruh TI Apung, selanjutnya di kabupaten Bangka Selatan sebanyak 500 TI apung sebesar 19,69 % dari jumlah seluruh TI Apung, dan di atau sebesar 1,57 %.²⁵⁹ Terlihat bahwa

²⁵⁸ Bambang Yuniarto, "*Kajian Problematik Pertambangan Timah di provinsi Kepulauan bangka Belitung, sebagai masukan Kebijakan Pertimahan Nasional*". Jakarta : Jurnal Teknologi Mineral dan Batubara Vol.5 Nomor 3, Juli 2009, hal.97.

²⁵⁹ Bambang Yuniarto, *Ibid*, hal.97.

tambang inkonvensional lebih dari 60 persen muncul di lokasi bekas areal PT Timah dan hampir 20 persen di bekas areal PT Kobatin.

Munculnya tambang inkonvensional yang demikian pesatnya, ternyata juga dipicu karena lahan bekas penambangan (kolong-kolong) PT Timah dan PT Kobatin yang tidak ditata kembali dengan baik, sehingga masyarakat melakukan kembali penambangan bekas lahan tersebut. Bila lahan bekas penambangan PT Timah dan PT Kobatin telah tertata kembali dengan baik, maka tentunya masyarakat akan sulit untuk melakukan penambangan. Untuk itu agar dapat menata maraknya tambang inkonvensional, maka lahan bekas penambangan PT Timah dan PT Kobatin seharusnya dilakukan reklamasi dan penataan kembali. Hal tersebut diharapkan dapat mengurangi munculnya tambang inkonvensional.

Bekas-bekas penambangan TI umumnya dibiarkan saja sebagaimana adanya, tanpa adanya upaya mereklamasi. Dengan luasan wilayah penambangan antara dua sampai lima hektar, bolong – bolong pada permukaan tanah yang mereka gali merupakan pemandangan yang tampak mengesankan. Penambangan timah inkonvensional di Kecamatan Belinyu kini masih terus berlangsung, termasuk di kawasan hutan lindung. Salah satunya adalah di kawasan hutan lindung Gunung Pelawan. Penambang secara sembunyi-sembunyi tetap menambang timah di kawasan terlarang tersebut. Akibat dari dilakukannya tambang inkonvensional dapat merusak daerah aliran sungai, kawasan sempadan pantai, hutan lindung, dan hutan produksi. Lubang - lubang bekas penambangan menjadi tandus karena tidak direklamasi.

Selain itu terdapat peraturan lain yang menunjukkan tumpang tindih kebijakan dalam pengelolaan timah, yaitu Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Nomor 443/MPP/Kep/5/2002 tentang larangan ekspor timah berbentuk bijih (pasir) yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Surat Keputusan Bupati Bangka Nomor 540.K/271/Tamben/2001 tentang Pemberian Izin Usaha Pertambangan untuk Pengolahan dan Penjualan (ekspor). SK Bupati ini diterjemahkan masyarakat sebagai legalitas kepada semua pihak untuk dapat mengolah atau mengekspor timah, sehingga memicu munculnya smelter-smelter, yang mengelola bijih timah menjadi timah batangan

Di sisi lain Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Nomor 443/MPP/Kep/2002, yang memperbolehkan timah diekspor hanya dalam bentuk logam (timah batangan), juga memicu munculnya industri peleburan bijih timah (*Smelter*) swasta, dimana izin pembentukan *smelter* ini diterbitkan oleh Dinas Perindustrian Kabupaten Bangka dan Walikota Pangkal Pinang. Hingga tahun 2008 terdapat 27 *smelter* yang bermunculan di Bangka. Menurut ketentuan undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, kegiatan penambangan dan peleburan terikat dalam satu kesatuan mata rantai usaha pertimahan. Namun karena pemilik smelter adalah berbeda dengan penambang, maka pemilik smelter tidak memiliki KP tapi hanya memiliki izin dari daerah otonom setempat. Akibatnya masing-masing daerah otonom membuat peraturan sendiri-sendiri untuk melegalkan usaha smelter tersebut. Sebagai konsekuensinya, smelter yang pada awalnya adalah suatu kebijakan yang mensyaratkan adanya keterpaduan dengan wilayah lokasi penambangan, kemudian oleh Pemerintah Daerah diizinkan berdiri sendiri tanpa adanya wilayah penambangan yang dikelola sebagai pemasok bahan baku.

Kegiatan peleburan bijih timah sejak awal merupakan bagian integral dari kegiatan penambangan mulai dari penyelidikan umum, eksplorasi, penambangan, peleburan, pemurnian dimana bentuk perizinan penambangan mulai dari KP eksplorasi, KP eksploitasi, hingga KP pemurnian dan penjualan. Dalam Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967 wewenang pemberian izin penambangan berada pada satu lembaga yakni Departemen Pertambangan dan Energi (saat ini Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral).

Sudah menjadi kewajiban semua pihak, baik Pemerintah maupun rakyat memanfaatkan potensi tambang bagi kemakmuran rakyat. Namun, hal itu belum terwujud dalam pengelolaan pertambangan timah yang ada di sepanjang Pulau Bangka, Pulau Belitung, Singkep, dan Karimun-Kundur. Padahal, dunia mengakui Indonesia sebagai penghasil timah terbesar kedua di dunia setelah Cina. Di kawasan Asia Tenggara, Indonesia bisa disebut sebagai negara yang masih memiliki kandungan timah berlimpah. Sayangnya potensi timah yang bisa membawa Indonesia menuai pendapatan berlimpah untuk kemakmuran rakyatnya belum diatur secara optimal. Masih sering terjadi penyelundupan timah melalui penambangan *illegal*. Dapat diprediksi bahwa penambangan ilegal mampu menghasilkan 60 ribu

ton per tahun (di dalamnya tambang inkonvensional), dimana jumlahnya hampir sama dengan jumlah produksi penambangan *legal* sebesar 71.610 per tahun. Hasil penambangan *illegal* tentu tak masuk ke dalam kas negara, terutama dalam bentuk *royalti* dan pajak.²⁶⁰ Terlihat bahwa, antara jumlah produksi penambangan *legal* dan penambangan *illegal* jumlahnya hampir berimbang saja. Hal ini membawa konsekuensi kepada kehilangan pemasukan keuangan negara hampir 50 % dari hasil produksi timah di Kepulauan Bangka. Tentunya hal ini perlu segera penataan lebih lanjut agar tujuan mencapai kemakmuran sebagaimana diamanatkan pasal 33 UUD 1945 dapat terwujud, dimana hal ini sesuai pendapat sebagaimana dikemukakan oleh Richard Barnes.²⁶¹

Biasanya timah dari aktivitas penambangan *illegal* dipasarkan ke sejumlah negara, seperti Malaysia, Thailand, Singapura, dan Cina. Menurut Batubara (2008), ada sejumlah masalah yang mestinya segera mendapatkan solusi. Permasalahan tersebut antara lain adalah belum optimalnya kebijakan nasional, peraturan yang bermasalah, penegakan hukum yang tidak konsisten, KKN berbagai oknum, pencurian, penyeludupan, perusakan lingkungan, dominasi asing dan pemilik modal, serta kemiskinan dan ketertinggalan masyarakat. Smelter di Malaysia dan Thailand juga menadah timah seludupan dari Indonesia. Dalam tiga tahun terakhir, hasil tambang timah Malaysia dan Thailand hanya sekitar 3000-5000 ton/tahun. Namun, smelter dapat memproduksi batangan timah 25.000-35.000 ton/ tahun. Hal ini terjadi tentu karena adanya penyeludupan dari Kepulauan Bangka Belitung. Berdasarkan rilis *Commodity Research Unit (CRU)*, sejak tahun 2000-2008 timah Indonesia yang masuk pasar internasional tanpa dilaporkan secara resmi mencapai 266.000 ton. Jika diasumsikan harga rata-rata timah US 14,000/ton dan kurs US\$/Rp

²⁶⁰ Marwah Batubara, , “Menyelamatkan Kehancuran Pertambangan Timah Bangka Belitung” . Laporan Ketua KPKN (Komite Penyelamat Kekayaan Negara), Jakarta : 8 Januari 2010.

²⁶¹ General limits on the use of Natural Resources : (1) **It is arguable that state sovereignty over natural resources must be exercised for the purpose of national development and the well being of its citizens**, (2)Limit on sovereignty concerns the much discussed limits on the right of a state to nationalise or expropriate limits on the right of a state foreign property, (3) Limit on sovereignty is the requirement to respect the rights and interests of indigenous peoples, (4) Limit requires state to cooperate in respect of shared or transboundary natural resources. (RICHARD BARNES, *Property Rights and Natural Resources*. Oxford : Hart Publishing Ltd, 2009, hal.232-233)

= 12.000 maka kehilangan negara dari royalty yang besarnya hanya 2% dari harga jual, sudah mencapai Rp 1 triliun. Apalagi jika kerugian negara dari pajak (minimal 25% harga jual) diperhitungkan, kerugian negara bisa lebih dari Rp 13 triliun! Kerugian ini belum memperhitungkan berbagai kehilangan kesempatan dalam seluruh lingkup kegiatan bisnis industri timah akibat penyeludupan. Seluruh masalah ini saling terkait dan telah berkontribusi terhadap tidak optimalnya hasil tambang timah bagi pendapatan negara dan kesejahteraan rakyat.²⁶²

Menurut Walikota Pangkal Pinang Zulkarnaen,²⁶³ peraturan daerah yang dibuat sudah cukup memayungi pendirian *smelter*, karena sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001, yang merupakan penjabaran dari Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1967. Selain itu keberadaan *smelter* juga tidak bertentangan dan sesuai dengan Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004, yang memberikan kewenangan pengelolaan pertambangan umum kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Pernyataan itu pada dasarnya tidaklah tepat karena hanya dengan peraturan daerah – peraturan daerah itu tidak cukup untuk menjadi payung baik dalam kegiatan tambang inkonvensional maupun pembentukan *smelter*. Hal itu terjadi karena mata rantai usaha timah mulai dari TI sampai *smelter* tidak satupun yang membayar pajak eksplorasi, eksploitasi, *royalty* maupun pungutan lain yang berkaitan dengan usaha penambangan timah. Keseluruhan mata rantai itu hanya membayar pajak kepada Pemerintah daerah dan pajak ekspor. Jenis penambangan dalam bentuk tambang inkonvensional tidak dikenal dalam undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Dengan demikian terjadi ketidak sinkronan dalam pemberian izin pertambangan dalam pengelolaan kegiatan pertambangan terjadi.

Dampak dari berbagai peraturan yang tidak sinkron itulah, maka bermunculanlah kegiatan penambangan inkonvensional, yang pada akhirnya berimplikasi kepada kerusakan lingkungan, dimana bekas lahan penambangan TI tidak dapat lagi digunakan untuk kegiatan pertanian. Selain itu perkembangan

²⁶² Marwah batubara, *Ibid.*

²⁶³ Arif Budiman, *Kekuasaan dan Penguasaan Sumber Daya Alam, Studi kasus Penambangan Timah di Bangka*, (Jakarta : Indonesia Center for Sustainable Development, 2008), hal.107.

smelter juga memicu terjadinya peningkatan penyelundupan timah ke luar negeri. Dalam kasus ini balok-balok timah yang diselundupkan dikemas tanpa merk dagang, selanjutnya negara penerima melebur kembali timah tersebut sebelum dipasarkan. Dari kegiatan tersebut, tentu saja Negara dirugikan baik dalam aspek ekonomi maupun keberlanjutan lingkungan.

Hingga kini kegiatan TI menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat di Bangka. Dalam kegiatan penambangan timah dengan TI terjadi hubungan antara kelompok-kelompok usaha dan kelompok-kelompok lain yang memiliki kepentingan terhadap timah dan PT Timah. Antara kelompok usaha penambang timah yang satu dengan penambang yang lainnya, terlihat suatu bentuk hubungan kekuatan dan saling menguasai antara satu kelompok dengan kelompok lainnya. Yang menjadi persoalan apakah TI termasuk kategori pertambangan tanpa izin?

Pengertian pertambangan tanpa izin (PETI) ditemukan dalam Pasal 31 ayat (1) Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967 jo. Penjelasan umum butir 2 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969, yang menyatakan bahwa, dihukum dengan hukuman penjara selama - lamanya enam tahun dan/atau denda setinggi-tingginya lima ratus ribu rupiah, barang siapa yang tidak mempunyai kuasa pertambangan melakukan usaha pertambangan. Dengan Peraturan Pemerintah tersebut diperjelas bentuk Surat Keputusan atau Surat Izin mengenai Kuasa Pertambangan. Berdasarkan kedua ketentuan tersebut, kegiatan pertambangan yang dilakukan tanpa izin disebut sebagai PETI (pertambangan tanpa izin).

Istilah Tambang Inkonvensional (TI), yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah, tidak dikenal baik dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 maupun dalam berbagai peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian secara yuridis Tambang Inkonvensional merupakan suatu kegiatan usaha pertambangan yang menyimpang dari bentuk izin pertambangan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.

Perkembangan tambang inkonvensional di kepulauan Bangka Belitung sangatlah pesat, terutama sejak berlakunya era otonomi daerah berdasarkan Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999. Tambang inkonvensional umumnya dilakukan di bekas lahan yang telah direklamasi oleh PT Timah, sehingga reklamasi yang sudah

dilakukan dengan baik menjadi rusak kembali. Sesungguhnya pengertian tambang inkonvensional adalah tambang yang dilakukan oleh masyarakat setempat secara sederhana dan turun temurun, yang sudah dimulai sejak abad ke VII pada jaman kerajaan Sriwijaya. Kegiatan penambangan timah tersebut secara yuridis mendapat perlindungan hukum dan legalisasi baik oleh Pemeirntah penjajah Belanda, maupun oleh Pemerintah Republik Indonesia. Perlindungan tersebut diberikan dalam bentuk Izin Pertambangan Rakyat²⁶⁴ dengan diberikannya Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR).

Tahun 2001, merupakan tahun puncak perkembangan Tambang Inkonvensional, dimana mereka hampir tersebar di seluruh pulau Bangka dan belitung. Pada akhir tahun 2001, jumlah TI yang beroperasi memang sulit ditentukan, namun dari yang pernah dilaporkan terdapat 1.320 badan usaha serta 4.671 usaha timah perorangan di pulau Bangka. Jumlah TI yang terdaftar pada asosiasi tambang timah rakyat hingga akhir tahun 2005 berjumlah 14.345 TI, yang merupakan usaha perorangan bukan badan usaha dan beroperasi pada lahan dalam areal KP PT Timah. Dalam prediksi kasar jumlah TI yang beroperasi di kepulauan Bangka Belitung berjumlah 18.000 unit.²⁶⁵

PT Timah selanjutnya menerjemahkan tambang inkonvensional yaitu sebagai kegiatan penambangan timah dengan kemampuan memindahkan material tambang dibawah 30m³/jam. Berarti adalah tambang yang dilakukan dengan cara sederhana, bila dilihat dari hasil tambangnya, namun mempunyai SIPR. Namun pengertian ini sekarang bergeser menjadi penambangan pasir timah yang dilakukan oleh masyarakat secara umum tanpa memiliki izin dari Pemerintah, sehingga masyarakat yang melakukan penambangan tanpa adanya kewajiban untuk reklamasi dan membayar royalty, walaupun peralatan yang digunakan sudah ada yang menyamai kemampuan seperti tambang besar, dengan menggunakan alat-alat berat.

²⁶⁴ Pertambangan Rakyat adalah suatu usaha pertambangan bahan galian dari semua golongan (golongan a, b maupun golongan c) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) Undnag-Undang Nomor 11 Tahun 1967 (tentang penggolongan bahan galian) dan yang dilakukan oleh Rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong royong dengan peralatan sederhana untuk pencarian sendiri, sesuai ketentuan Pasal 2 huruf n Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.

²⁶⁵ Iskandar Zulkarnain, *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah Bangka Belitung*, Jakarta : LIPI Press, 2005, hal. 98.

Dalam penambangan muncul praktek kegiatan tambang non konvensional, yang diartikan sebagai kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh mitra kerja PT Timah tanpa menggunakan alat-alat berat dan tidak memproduksi secara besar-besaran. Jadi secara yuridis tambang non konvensional mempunyai landasan yuridis sebagai mitra kerja PT Timah (sebagai Pemborong pekerjaan PT Timah sebagaimana diatur dalam Pasal 1601 KUHPerduta).

Awal munculnya istilah tambang inkonvensional (TI) merupakan upaya Pemerintah Daerah untuk melegalisasi tambang ilegal yang dilakukan oleh rakyat setempat, yang dapat dikategorikan sebagai PETI (pertambangan tanpa izin). Dengan mengadopsi konsep kemitraan PT Timah, maka tambang – tambang tanpa izin yang juga sangat marak terjadi, ditertibkan melalui istilah Tambang Inkonvensional. Usaha Pemda tersebut, sebenarnya bertujuan baik, namun sayangnya bentuk perizinan yang diterbitkan Pemda tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan, yang akhirnya dapat berakibat masuk dalam kategori bertentangan dengan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.

Dengan demikian secara yuridis sesuai prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara, kegiatan yang dilakukan oleh pihak tambang non konvensional dalam rangka membantu PT Timah, secara hukum adalah sah karena dilakukan dalam konsep kerjasama yang bersifat perduta. Pemegang izin KP nya tetap melekat pada PT Timah. Hal ini dilakukan PT Timah selaku pemegang KP atas nama Negara berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967. Di mana selanjutnya PT Timah atas nama Negara, secara perduta dapat meminta bantuan kepada mitra kerjanya. Sementara Tambang Inkonvensional diberikan langsung oleh Pemda sebagai pejabat publik yang berwenang, namun sayangnya bentuk izin tersebut tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, sehingga perlu diubah dengan bentuk izin yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pertambangan.

E. ANALISIS KASUS PERIZINAN PERTAMBANGAN TIMAH di PULAU BANGKA

E.1. Analisis Perizinan sehubungan dengan Kewenangan Lintas Kabupaten

Dalam kasus ini terdapat gugatan terhadap PT Timah yang dianggap tidak memiliki Kuasa Pertambangan Pengangkutan dan Penjualan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. PT Timah yang melakukan penambangan timah di Belitung, kemudian mengangkut bijih timah hasil menambang ke smelter milik PT Timah di Muntok Bangka Barat (yang berbeda kabupaten dengan tempat penambangannya). PT Timah hanya memiliki KP yang diterbitkan oleh Bupati Belitung saja dan seharusnya menurut penafsiran Polda Bangka Belitung seharusnya memiliki KP yang diterbitkan oleh Provinsi, sehingga terjadilah penangkapan terhadap Direktur PT Timah.

Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar penangkapan oleh kepolisian Provinsi Bangka Belitung adalah *Pasal 14 jo. Pasal 15 jis. Pasal 31 UU No. 11 Tahun 1967 jis Pasal 1 huruf b Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 2001*, yang berkenaan dengan Kuasa Pertambangan (KP) Pengangkutan dan Penjualan. Menurut Direktur Reskrim Polda Kepulauan Bangka Belitung harus ada kelengkapan KP Pengangkutan dan Penjualan dari Gubernur. Bahwa sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001, maka sesuai pemahaman Polda Kepulauan Bangka Belitung ini, untuk satu daerah Kabupaten/ Kota KP Pengangkutannya di terbitkan oleh Bupati, untuk lintas Kabupaten/Kota KP Pengangkutannya di terbitkan oleh Gubernur dan jika lintas Provinsi, maka KP Pengangkutan dan penjualannya di terbitkan oleh Menteri.

Pasir timah yang diangkut dari Kabupaten Belitung dan Kabupaten Belitung Timur menuju ke Mentok, memiliki dokumen KP Eksploitasi yang lengkap, baik yang masih berlaku dari Pemerintah Pusat dan Perpanjangannya dari Bupati. Di samping itu Perusahaan Negara dapat melakukan kerjasama dengan pihak ke tiga untuk melakukan *Pemborongan Pekerjaan Kegiatan Usaha Pertambangannya* sesuai *pasal 10 ayat (1) UU No.11 tahun 1967 jo.pasal 1601 huruf b KUHPerduta*, yang diperkenalkan oleh PT Timah sebagai konsep *Kemitraan* sebagai dasar “kerjasama sama’ dalam bentuk “*Imbal jasa*” untuk bekerja

menolong PT Timah melakukan penambangan timah di wilayah kerja PT Timah dimaksud.

Khusus dalam hubungannya dengan kasus TN 240 (tidak termasuk yang diluar wilayah tersebut), mitra CV BBK tidak dapat dituduhkan menambang tanpa izin, karena pada dasarnya wilayah TN 240 tersebut sudah mempunyai izin yang dimiliki oleh PT Tambang Timah. Adapun SPKMT (Surat Perintah kerja Mitra Timah) yang diberikan oleh PT Tambang Timah kepada mitra tersebut adalah dalam rangka pemborongan pekerjaan saja. Jadi sifatnya adalah hubungan keperdataan. Hal ini terbukti dengan adanya Surat Perintah Kerja (SPK) yang diberikan kepada mitra dari PT Tambang Timah. PT Tambang Timah tidak membuat izin baru untuk pengalihan izin yang dimilikinya dari Pemerintah (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral).

Berdasarkan uraian pada butir-butir di atas, maka dapat dianalisis kegiatan PT Tambang Timah berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya kegiatan pengangkutan yang dilakukan PT Timah dari lokasi penambangan di Belitung Timur menuju tempat pengolahan bijih timah di Mentok, pada dasarnya masih dalam lingkup rangkaian kegiatan penambangan dan bukan Pengangkutan dalam rangka untuk menjual bahan galian timah yang sudah diolah. Dengan demikian belum diperlukan adanya KP Pengangkutan baik dari Bupati setempat, maupun dari Gubernur Bangka Belitung, karena kegiatan tersebut, tidak termasuk dalam kegiatan pengangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967 yang memerlukan KP Pengangkutan, dan bukan kegiatan pengangkutan untuk menjual bahan galian.

Kegiatan Pengangkutan tersebut, juga tidak termasuk pada pengertian kegiatan Usaha Pertambangan yang bersifat lintas kabupaten yang memerlukan KP dari Gubernur setempat. Oleh karena yang dimaksud dengan lintas (*Overlapping*) di sini, adalah didasarkan pada luasan area kegiatan usaha pertambangan yang dapat bertumpang tindih (*Overlapping*) atau lintas wilayah administratif dan bukan jarak angkut bahan galian. Hal ini dapat dicermati dari berbagai peraturan perundang-undangan yaitu, dalam ketentuan Pasal 13 jo Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 ditetapkan bahwa dalam permintaan KP Penyelidikan Umum, KP

Eksplorasi atau KP Eksploitasi harus dilampirkan peta wilayah KP yang diminta dan penunjukan batas - batasnya yang jelas. Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat bahwa yang terkait dengan pembatasan wilayah kewenangan Bupati, Gubernur dan Menteri adalah hanya KP Penyelidikan Umum, KP Eksplorasi dan KP Eksploitasi saja (merupakan kegiatan usaha hulu), yang diberikan dalam suatu luasan wilayah dari kegiatan usaha pertambangan (Pasal 15 ayat (2) Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967) dan tidak termasuk untuk KP Pengangkutan dan Penjualan (merupakan kegiatan usaha hilir) yang tidak mempunyai luasan wilayah kegiatan penambangan.

Bahwa dalam ketentuan pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 jo. Pasal 18 dan 19 jisd pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 yang menetapkan terhadap KP Penyelidikan Umum, KP Eksplorasi dan KP Eksploitasi dikenakan Iuran Tetap, Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi berdasarkan luas area wilayah kegiatan usaha pertambangannya. Sementara KP Pengangkutan dan Penjualan tidak dikenakan Iuran Tetap, Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi karena KP diberikan tidak berdasarkan luas area wilayah kegiatan usaha pertambangannya. Bila jarak angkut yang dijadikan dasar lintas kegiatan (*overlapping* kegiatan) dan bukan luasan area wilayah kegiatan, maka secara berjenjang tentu akan terjadi sebagai berikut :

- a. Bila hanya mengangkut dalam wilayah 1 (satu) kabupaten saja, maka yang mengeluarkan KP adalah Bupati.
- b. Bila jarak tempuhnya melalui dua Kabupaten, maka yang mengeluarkan KP adalah Gubernur;
- c. dan bila jaraknya meliputi dua Provinsi, maka yang mengeluarkan adalah Pemerintah Pusat.
- d. selanjutnya bila jarak angkut bahan galian dimaksud melampaui dua negara atau lebih sebagaimana yang selalu dilakukan untuk mengekspor bahan galian, maka sesuai pemahaman yang keliru tersebut yang mengeluarkan KP Pengangkutan tersebut siapa? Apakah PBB atau Organisasi Negara yang bersifat Regional seperti ?. Inilah pemahaman yang kiranya keliru, sehingga perusahaan pertambangan yang bekerja atas nama Negara untuk menghasilkan devisa bagi negara menjadi terhambat dalam melaksanakan tugasnya.
- e. Untuk kegiatan pengangkutan hasil tambang baik melintas kabupaten, melintas Provinsi, bahkan melintas negara, secara umum sudah dilakukan sejak awal kegiatan usaha

pertambangan. Hal ini juga dilakukan oleh negara - negara lain, sebagaimana juga dilakukan oleh PT Antam yang menambang di P.Gebe (Provinsi Maluku Utara) menuju ke Smelternya di Pomalaa (Sulawesi Selatan) dan PT Feeport yang menambang di Papua mengangkut ke Smeler di Gersik (Jawa Timur), izin KP-nya diberikan hanya oleh Pemerintah Daerah setempat dimana tempat penambangannya dilakukan, tidak ditafsirkan sebagai lintas kabupaten.

- f. Disamping itu kegiatan dimaksud adalah dalam rangka meningkatkan nilai tambah pasir timah demi meningkatkan devisa negara sesuai amanat pasal 6 Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967. Pertanyaannya apakah lebih baik pasir timah tersebut diekspor saja langsung, karena bila diolah lebih lanjut untuk meningkatkan devisa tersebut, malah akan menimbulkan permasalahan yang berujung pada kesalahan sebagai kegiatan penambangan *illegal*.

Konsep hukum perizinan dalam Hukum Administrasi Negara, mengatur suatu penetapan yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang dan bersifat sepihak, individual (diberikan langsung kepada yang bersangkutan) dan bersifat konkrit (untuk suatu perbuatan yang nyata). Mengacu pada konsep Hukum Administrasi Negara tersebut dan berdasarkan penjelasan umum Angka 3 (tiga) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969, maka KP merupakan bentuk Izin Publik yang diberikan oleh Pejabat Publik yang berwenang. Begitu juga berdasarkan Pasal 14 jo. Pasal 15 Undang- undang Nomor 11 Tahun 1967, bahwa jenis-jenis KP yang ada adalah KP Penyelidikan Umum, KP Eksplorasi, KP Eksploitasi, KP Pengolahan dan Pemurnian, KP Pengangkutan dan KP Penjualan. Pemberian Kuasa Pertambangan tersebut dilakukan berdasarkan tahap-tahapan kegiatan usaha pertambangan yang akan dan sedang dilakukan. Dengan begitu, maka jelaslah terlihat bahwa, KP Pengangkutan baru diperlukan setelah tahap eksploitasi dan tahap pengolahan dan pemurnian, yang berarti adalah masuk dalam tahapan pengangkutan untuk pelaksanaan penjualan. Berarti bukan kegiatan pengangkutan pada tahapan dari tempat eksploitasi menuju ke tempat pemurnian pengolahan dengan tujuan untuk meningkatkan nilai tambah dari mineral dimaksud sehingga pendapatan negara menjadi meningkat.

Berdasarkan Pasal 2 huruf g UU Nomor 11 Tahun 1967, secara tegas dinyatakan pula bahwa, KP Pengangkutan adalah segala usaha pemindahan bahan

galian dan hasil pengolahan pemurnian dari daerah eksploitasi atau dari tempat pengolahan dan pemurnian. Adapun maksud dari pasal tersebut adalah :

- a. Sebagaimana diketahui bahwa bahan galian ada yang dapat **langsung dijual** dari tempat Eksploitasinya atau Penambangannya (misalnya : *pasir besi, lempung, nikel laterit, batubara, crude oli dan pasir timah*). Di samping akan lebih menguntungkan bila dilakukan pengolahan dan pemurnian terlebih dahulu, namun ada yang memerlukan pengolahan dahulu untuk dilakukan penjualannya, agar mendapat nilai tambah;
- b. Pasal tersebut juga menetapkan tentang adanya bahan galian yang **dijual setelah** dilakukan pengolahan & pemurnian (peningkatan nilai tambah) di Smelter-Smelter baik yang dimiliki oleh perusahaan tambang sendiri maupun perusahaan lain.

Jadi pengertian KP Pengangkutan di sini pada dasarnya mempunyai makna sebagai tindakan untuk melakukan penjualan bahan galian, baik dari tempat eksploitasi maupun dari tempat pengolahan dan pemurnian (Smelter). Dengan demikian, kegiatan pengangkutan yang dilakukan oleh PT Tambang Timah dari area eksploitasinya di Pulau Belitung menuju ke tempat pengolahan dan pemurniannya di Peleburan timah Mentok Pulau Bangka, bukanlah termasuk pengertian pengangkutan sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf g Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967.

Dalam *Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001*, ditetapkan bahwa istilah tentang KP Pengangkutan digabungkan dengan KP Penjualan, sehingga menjadi “KP Pengangkutan dan Penjualan”. Dengan demikian, maka secara jelas bahwa KP Pengangkutan di maksud, akan diperlukan bila tujuannya dilakukan dalam rangka kegiatan penjualan, yaitu baik penjualan yang berasal dari tempat eksploitasi maupun penjualan yang berasal dari tempat pengolahan dan pemurnian. Dengan demikian rumusan KP pengangkutan dan penjualan diletakkan pada tahap terakhir dari rangkaian kegiatan usaha pertambangan (*Surat Direktur Pengusahaan Minerba dan Panas bumi No.735 /34.01/DBM/2008 tanggal 4 April 2008*).

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan pemindahan bahan galian/ pasir timah oleh PT Timah dari tempat Eksploitasinya di Pulau Belitung menuju ke Unit Peleburan Timahnya di Mentok (P.Bangka) yang dilakukan :

- a. untuk meningkatkan nilai tambah bahan galian dimaksud, demi peningkatan pendapatan Negara;
- b. dilakukan masih dalam satu wilayah kegiatan PT Timah;
- c. dan tidak dilakukan dalam rangka tujuan untuk penjualan, maka belum memerlukan KP Pengangkutan, sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001.

Berdasarkan Pasal 13 jo Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001, yang menyatakan bahwa:

“Dalam permintaan KP Penyelidikan Umum, KP Eksplorasi atau KP Eksploitasi, harus dilampirkan juga peta wilayah KP yang diminta dan penunjukan batas-batasnya yang jelas dengan ketentuan bahwa khusus mengenai permintaan KP Eksplorasi atau Eksploitasi harus pula menyebutkan jenis bahan galian yang akan diusahakan (Pasal 13 ayat 2 PP No. 75 Tahun 2001).”

Mengenai jumlah luas wilayah kuasa pertambangan penyelidikan umum, kuasa pertambangan eksplorasi atau kuasa pertambangan eksploitasi, yang dapat diberikan kepada satu badan atau seorang pemegang kuasa pertambangan, tidak boleh melebihi berturut-turut 25.000 hektar, 10.000 hektar dan 5.000 hektar dari wilayah hukum pertambangan Indonesia.

Berdasarkan Ketentuan Pasal tersebut di atas, maka jelas terlihat bahwa yang terkait dengan Pembatasan Wilayah Kewenangan Bupati, Gubernur dan Menteri adalah hanya KP Penyelidikan Umum, KP Eksplorasi dan KP Eksploitasi saja, yang diberikan dalam suatu luasan wilayah dari kegiatan usaha pertambangan (Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967) dan tidak termasuk untuk KP Pengangkutan dan Penjualan, yang tidak mempunyai luasan wilayah kegiatan penambangan.

Dalam Pasal 2 huruf i Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, disebutkan bahwa, “Kuasa Pertambangan” adalah wewenang yang diberikan kepada Badan /Perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan. Selanjutnya berdasarkan Pasal 15 ayat (1) ditetapkan bahwa usaha pertambangan dapat dilakukan oleh Badan Hukum atau Perseorangan, apabila kepadanya telah diberikan Kuasa Pertambangan (KP). Lebih lanjut dalam Pasal 15 ayat (2) Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967, dinyatakan bahwa ketentuan tentang isi, wewenang, luas wilayah dari kegiatan usaha pertambangan dan syarat kuasa pertambangan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Mengacu pada Ketentuan yang diatur dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, jelas terlihat bahwa dalam rangka pemberian kuasa pertambangan. Maka harus ditetapkan tentang luas wilayah kuasa pertambangan yang di berikan kepada pemegang kuasa pertambangan. Dengan begitu maka tidak akan mungkin menerbitkan KP Pengangkutan dan Penjualan dengan menentukan luas wilayah terhadap pemberian KP Pengangkutannya. Oleh karena itu tidaklah mungkin pemberian KP Pengangkutan dan Penjualan diukur dari jarak Bergeraknya pengangkutan bahan galian tersebut. Dengan demikian, maka pemberian KP Pengangkutan dan Penjualan adalah merupakan rangkaian kegiatan lanjutan dari pemberian KP Eksploitasi, di mana :

- a. Bila KP Eksploitasi berada dalam satu Kabupaten/ Kota atau dalam wilayah empat mil laut, maka KP Pengangkutan dan Penjualannya, dalam rangka melakukan penjualan bahan galian, diterbitkan oleh Bupati/ Walikota;
- b. Bila KP Eksploitasi berada dalam lintas Kabupaten/ Kota atau berada dalam wilayah laut antara empat mil sampai dua belas mil laut, untuk KP Pengangkutan dan Penjualannya, dalam rangka menjual bahan galian, diterbitkan oleh Gubernur;
- c. Bila KP Eksploitasi berada pada lintas Provinsi atau berada dalam wilayah laut di atas dua belas mil, untuk KP Pengangkutan dan penjualannya, dalam rangka untuk menjual bahan galian, diterbitkan oleh Menteri.

Untuk menangani masalah Kegiatan Usaha Pengangkutan dan Penjualan dibidang Pertambangan ini, yang hanya bersifat melintas dan bukan bersifat lintas kegiatan, maka secara praktis seharusnya hanya dikenakan izin melintas dengan dipungut retribusi dari daerah yang dilaluinya (sesuai dengan kewenangannya masing-masing) dengan ancaman hukuman Administratif. Sebagai perbandingan, perkembangan Hukum Pertambangan (Undang-Undang Minyak dan gas bumi) menempatkan kuasa pertambangan Pengangkutan dan Penjualan pada kelompok kegiatan usaha pertambangan migas hilir. Di luar kelompok kegiatan usaha pertambangan migas hulu (Penyelidikan Umum, Eksplorasi & Eksploitasi). Di mana kegiatan usaha pertambangan migas Pengangkutan dan Penjualan yang termasuk kelompok kegiatan hilir ini diberikan izin pengangkutan saja yang bersifat administratif dan sanksinya juga bersifat administratif. Hal ini tentunya sejalan dengan kegiatan pertambangan mineral, dimana kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi dan eksploitasi termasuk kegiatan usaha hulu. Sementara kegiatan pengolahan dan pemurnian serta pengangkutan dan penjualan, merupakan kegiatan usaha hilir.

E.2. Kasus Perizinan Pertambangan dengan Sektor Kehutanan

Dalam kasus perizinan disini menyangkut dua sektor yaitu sektor pertambangan dan sektor kehutanan. Dimana dalam wilayah hutan produksi dilakukan penambangan, sehingga sebelum dilakukan kegiatan penambangan harus terlebih dahulu mengajukan permohonan izin pemakaian lahan hutan kepada institusi yang berwenang di ektor kehutanan.

Dalam Kasus PT Tambang Timah terdapat beberapa perizinan yang telah didapat, yaitu : (i) izin sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, yaitu dengan memperoleh “KP” dari Departemen ESDM sebagai instansi Pemerintah yang berwenang mengeluarkan izin untuk melakukan pengusaha di bidang pertambangan. KP ini telah dimiliki oleh PT Tambang Timah sejak berdirinya dan berlaku secara sah karena telah memenuhi kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 1967. (ii) “Izin Prinsip” yang di dapat dari Menteri Kehutanan sehubungan dengan usaha pertambangan yang berada di kawasan hutan.

Keabsahan (validitas) dari KP sebagai bentuk izin publik yang dikeluarkan oleh Departemen ESDM dapat ditinjau dari adanya beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu :

- a. dibuat oleh organ yang berwenang;
- b. tidak mengandung cacat yuridis;
- c. isi dan prosedur pembuatannya sesuai dengan peraturan dasarnya.

Izin yang telah diberikan, sebagaimana kita ketahui adalah telah dibuat oleh organ yang memang berwenang di bidangnya (sesuai Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 kewenangan di bidang pertambangan berada di tangan Departemen ESDM). Berarti dilihat dari organ pemberi izin adalah sudah sah dan tepat. Selanjutnya syarat yang kedua adalah, tidak mengandung cacat yuridis, seperti adanya penipuan, pemalsuan barang bukti dan kebohongan-kebohongan data lainnya. Terhadap hal ini tidaklah terdapat adanya cacat seperti itu dalam pemberian kuasa pertambangan kepada PT Tambang Timah. Jadi syarat kedua ini juga sudah dipenuhi. Syarat ketiga adalah isi dan prosedur pembentukannya sesuai dengan aturan dasarnya, dalam hal ini adalah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 (bukan dengan Undang-Undang lainnya yang tidak menjadi dasarnya). Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa KP sebagai bentuk izin yang di dapat oleh PT Tambang Timah adalah sah keberlakuannya. Karena telah memenuhi beberapa persyaratan untuk sahnya suatu keputusan yang dibuat oleh seorang pejabat pemerintah, dalam hal ini adalah pejabat Departemen ESDM.

Bila terjadi suatu keputusan pejabat pemerintah yang tidak memenuhi persyaratan validitas tersebut, maka dapat dilakukan upaya hukum/ tindakan hukum yaitu dengan mengajukannya ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini dilakukan setelah terlebih dahulu dilakukan “upaya administratif” dan “banding administratif”.

Selanjutnya tentang izin prinsip yang didapat dari Menteri Kehutanan adalah juga sudah sesuai dengan kewajiban dalam rangka koordinasi dengan Kehutanan dan operasionalisasi di lapangan. Dengan demikian izin prinsip memang sudah didapat dari Menteri Kehutanan, yang pada prinsipnya menyetujui usaha pertambangan dilakukan di atas hutan produksi yang dipermasalahkan

tersebut. Yang menjadi permasalahan di sini adalah, bahwa untuk sahnya izin prinsip yang telah didapat oleh PT Tambang Timah diikuti dengan beberapa persyaratan yang wajib dipenuhi oleh PT Tambang Timah, dan diantara beberapa persyaratan tersebut ada satu persyaratan yang belum dipenuhi, yaitu kewajiban untuk menandatangani perjanjian pinjam pakai.

Dengan demikian “izin prinsip” yang wajib dimiliki oleh Pengusaha yang melakukan usaha pertambangan di atas hutan adalah merupakan suatu persyaratan yang harus dipenuhi oleh Pengusaha yang telah memiliki izin Utama (KP) untuk melakukan usaha penambangan, yang telah di dapat dari Menteri energi dan sumber daya mineral sebagai Instansi Pemerintah yang berwenang di bidang Pertambangan. Jadi pada dasarnya izin publik yang utama untuk melakukan usaha pertambangan telah di dapat dan sah adanya. Sementara persyaratan selanjutnya yang harus dipenuhi adalah merupakan “persyaratan administratif” untuk pelaksanaan dari KP yang sah tersebut, termasuk izin prinsip tersebut. Sementara itu salah satu persyaratan administratif yang belum dipenuhi adalah : belum dilakukannya perjanjian pinjam pakai sebagaimana dipersyaratkan dalam “izin prinsip” yang telah diberikan oleh Menteri Pertambangan.

Dengan demikian ada beberapa persyaratan administratif yang mengikuti untuk perasionalisasi dari kuasa pertambangan tersebut sebagai salah satu bentuk perizinan di bidang pertambangan. Bila terjadi kelalaian dalam pemenuhan persyaratan tersebut, maka sanksi yang dapat diberikan adalah juga sanksi administratif, yang dapat berupa :

- a. teguran lisan dan/atau tertulis;
- b. ganti rugi/ denda/ segel;
- c. penundaan sementara suatu kegiatan;
- d. peninjauan kembali suatu keputusan/ izin;
- e. pencabutan suatu keputusan/ izin.

Jadi dalam permasalahan PT Tambang Timah yang terjadi adalah kelalaian dalam pemenuhan syarat-syarat administratif, sehingga untuk tetap melanjutkan kegiatan penambangan maka persyaratan harus dipenuhi. Perlu diingat bahwa berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, sumber daya alam adalah merupakan milik bangsa Indonesia, bukan milik salah satu instansi pemerintah

ataupun milik salah satu pemerintah daerah. Senada dengan hal tersebut berdasarkan *Undang-Undang Pokok Agraria*, maka semua Instansi Pemerintah tidak dapat memiliki tanah. Termasuk Departemen kehutanan, yang diberikan kewenangan untuk mengelola hutan di Indonesia, tetapi tidak berarti memiliki tanah yang berada di hutan tersebut. Termasuk juga Departemen ESDM tidak boleh memiliki tanah. Dengan demikian bila terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas Pemerintah seperti yang terjadi antara ESDM dengan Kehutanan, maka haruslah berkoordinasi dan pengusaha harus membayar “tegakan pohon” yang ditebang.

Dengan adanya kewajiban pemenuhan izin pinjam pakai dari Menteri Kehutanan, maka seolah-olah terjadi **dualisme pemberian perizinan** untuk suatu usaha di bidang pertambangan. Hal ini tentu saja dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya di lapangan dan menimbulkan permasalahan lainnya. Bila kita lihat dari sumber kewenangan yang sah, maka bila untuk izin usaha pertambangan juga diatur oleh undang - undang kehutanan (yang tidak mempunyai kewenangan di bidang Pertambangan), maka dapat dikatakan terjadi “*Abuse of Power*” (pelampauan kewenangan) terhadap materi kewenangan dari suatu jabatan publik tertentu. Hal ini dapat dilakukan pengukuran dengan melihat beberapa kriteria penggunaan kewenangan seorang pejabat publik, yaitu sebagai berikut :

- 1) tidak boleh melampaui batas ruang lingkup wilayah kewenangannya (ratione materiae);
- 2) tidak boleh melampaui batas berlakunya wilayah kewenangan (ratione loci);
- 3) tidak boleh melampaui batas berlakunya waktu kewenangan (ratione temporis).

Bila ditelaah dalam permasalahan tersebut maka tampak terjadi pelampauan kewenangan, yaitu memasuki wilayah kewenangan bidang pertambangan. Terkait masalah keberlakuan dari suatu peraturan perundang-undangan, maka masalah yang terjadi pada PT Tambang Timah adalah bahwa izin yang diperoleh terjadi jauh sebelum keberlakuan dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 yaitu pada tahun **1994**. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ditetapkan bahwa peraturan perundang - undangan yang merugikan atau memberikan beban kepada masyarakat tidak boleh diberlakukan surut (asas retroaktif).

F. WACANA TEORI

F.1. Maraknya Kegiatan Tambang Tanpa Izin

1. Maraknya Kegiatan Tambang Tanpa Izin

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sumber daya alam yang ada di dalam perut bumi wilayah Negara Republik Indonesia dikuasai oleh negara dan dalam hal ini diselenggarakan oleh Pemerintah. Pemerintah sebagai pejabat publik yang berwenang melakukan tindakan administrasi negara dalam rangka melakukan pengusahaan pertambangan, yang merupakan sebagian pelaksanaan *bestuurszorg*.²⁶⁶ Tindakan pemerintah ini antara lain adalah menerbitkan izin kepada pihak - pihak yang akan melakukan penambangan di Indonesia. Izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah merupakan alat untuk mencapai kemakmuran sebagai tujuan dari negara kesejahteraan (*welfare state*) pada umumnya.

Di era reformasi pemerintahan daerah yang dimulai sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, terjadi berbagai permasalahan dalam pemberian izin pertambangan pada umumnya dan pertambangan timah khususnya di pulau Bangka. Maraknya tambang inkonvensional (TI)²⁶⁷ di Pulau Bangka sebagai dampak dari

²⁶⁶ Pendapat *Le Maire*, bahwa negara menyelenggarakan *bestuurszorg* yaitu penyelenggaraan urusan kesejahteraan umum yang dijalankan oleh aparatur administrasi negara melalui perbuatan administrasi negara, yang dapat berbentuk perbuatan hukum dan perbuatan materil. Perbuatan hukum dari aparatur administrasi negara dapat menghasilkan suatu produk hukum yang berbentuk penetapan (*beschikking*) dan pengaturan (*regeling*). Izin pertambangan yang dikeluarkan oleh aparatur administrasi negara termasuk dalam kategori perbuatan hukum dari aparatur administrasi negara yang bersifat penetapan (*beschikking*) (Prayudi atmosudirdjo, *Op.Cit*, hal.104).

²⁶⁷ Tambang Inkonvensional adalah kegiatan masyarakat Bangka yang melakukan penambangan timah dalam rangka mensejahterakan kehidupan mereka dengan peralatan sederhana dan cara-cara yang mirip dengan penambangan yang dilakukan oleh PT Timah. Cara ini mereka peroleh dengan pengamatan terhadap para pegawai PT Timah ketika sedang melakukan penambangan. Ketika lokasi TI berada pada milik perseorangan, maka dapat dilakukan melalui kerjasama. Hal ini biasanya dilakukan oleh Bos Pekerja, yang melakukan pendekatan kepada pemilik tanah dan juga pemodal. (Iskandar Zulkarnain, *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah di Bangka Belitung*, Jakarta : Penerbit LIPI Press, 2005, hal. 131).

Pembesaran otonomi Kabupaten dan Kota. Terjadinya tumpang tindih perizinan dan pertambangan tanpa izin (*illegal*) dalam kegiatan pertambangan. Hal tersebut terjadi karena lemahnya kepatuhan terhadap hukum dari seluruh elemen terkait dengan kegiatan pertambangan. Hukum yang seharusnya berfungsi sebagai pencipta ketertiban menjadi tidak terwujud.

Hukum yang berlaku, khususnya Hukum Administrasi Negara merupakan *legal matrix*²⁶⁸ baik bagi pemerintah pusat maupun bagi pemerintah daerah. Pada dasarnya *legal matrix* memberikan dasar pembenaran terhadap tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pejabat administrasi Negara. Sebagaimana ditetapkan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum.²⁶⁹ Ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara, berarti semua perbuatan dan tindakan dalam administrasi negara berdasarkan hukum. Hukum digunakan sebagai landasan (dasar) dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Negara tidak maha kuasa, tetapi dibatasi oleh hukum. Begitu juga penggunaan hak asasi oleh orang seorang atau masyarakat dibatasi oleh hukum.

Dalam perspektif yang lebih luas, Winter mengemukakan fungsi hukum yang mendasar sebagaimana dikutip oleh Nicole Niessen ada dua yaitu hukum sebagai suatu pelindung dan hukum sebagai suatu sarana.²⁷⁰ Fungsi pertama mengenai kedudukan hukum dari badan-badan dalam suatu negara dan fungsi kedua bertalian

²⁶⁸ Safri Nugraha,dkk., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Badan penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hal. 61.

²⁶⁹ Ciri Negara hukum klasik : (a) corak Negara adalah Negara liberal yang mempertahankan dan melindungi ketertiban social dan ekonomi berdasarkan azas “laiszes fair laissez passer”, yaitu azas kebebasan dari semua warga Negara dan dalam persaingan diantara mereka, (b) adanya suatu :*Staatsonhouding*” sepenuhnya, artinya pemisahan antara Negara dan masyarakat. Negara dilarang keras ikut campur dalam lapangan ekonomi dan lapangan kehidupan lainnya, (c) tugas Negara adalah sebagai penjaga malam, karena hanya menjaga keamanan dalam arti sempit, yaitu keamanan senjata, (d) ditinjau dari segi politik suatu Negara jaga malam adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi dari *the ruling class*. Sedangkan ciri Negara hukum modern adalah : (a) corak negara adalah welfare state, yaitu suatu Negara yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, (b) *Staatsonhouding* telah diganti dengan *Staatsbemoeienis*, artinya Negara ikut campur dalam semua lapangan kehidupan masyarakat, (c) ekonomi liberal diganti dengan system ekonomi yang lebih dipimpin oleh Pemerintah Pusat, (d) tugas dari suatu welfare state adalah *bestuurszorg*, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum. (Bachsar Mustafa : *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung : Penerbit Alumni, 1979, hal 21-22).

²⁷⁰ Nicole Niessen, *Municipal Government in Indonesia (Policy, Law and Practice of Decentralization and Urban Spatial Planning)*, Netherlands : Research School CNWS, 1999, P.14.

dengan realisasi tujuan-tujuan kebijakan khusus. Jadi hukum memberikan perlindungan bagi bekerjanya organ administrasi negara dalam merealisasi tujuan. De Haan menekankan fungsi dasar ketiga dari hukum, yaitu hukum sebagai suatu pengabsah dari tindakan pemerintah. Dengan ketiga fungsi hukum tersebut, maka realisasi berbagai tujuan akan dapat dicapai. Namun dalam kenyataannya terjadi hal sebaliknya, banyak terjadi penyimpangan dalam berbagai kegiatan pemerintahan. Begitu pula dalam urusan pertambangan, banyak terjadi penyimpangan yang ditandai dengan maraknya tambang tanpa izin atau terjadinya tumpang tindih perizinan, terutama di era reformasi pemerintahan daerah.

Kecenderungan demikian, menurut Moore sebagaimana dikutip oleh Nicole Niessen baik di negara maju maupun di negara berkembang, bukanlah tidak lazim masyarakatlah yang mengatur hukum daripada hukum yang mengatur masyarakat. Demikian pula yang terjadi di Indonesia, sebagai negara berkembang tumbuh kecenderungan sebagaimana dikemukakan oleh Moore bahwa masyarakatlah yang mengatur hukum bukan sebaliknya, hukum yang mengatur masyarakat. Bertalian dengan hal tersebut menurut Fred W Riggs sebagaimana dikutip oleh Nicole Niessen, perilaku masyarakat termasuk para birokrat kerap senjang dari hukum.²⁷¹ Kesenjangan tersebut merupakan gejala yang disebut *formalism* sebagai lawan dari efektivitas hukum. Dalam kaitan dengan maraknya tambang tanpa izin, dapat dipakai teori sebagaimana dikemukakan oleh Fred W. Riggs bahwa perilaku masyarakat cenderung tidak patuh terhadap hukum yang berlaku, sehingga terjadilah gejala *formalism* sebagaimana dikatakan oleh Fred W. Riggs.

2. Peran Gubernur Dalam Menjalankan Dekonsentrasi

Perubahan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ke Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membawa perubahan besar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan mendasar terjadi pada cara penyerahan urusan pemerintahan dari cara *ultravires doctrine* kepada *open end arrangement*, yang membawa perubahan kewenangan urusan pertambangan. Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah pada dasarnya mengutamakan dekonsentrasi dari desentralisasi, sebagai penghalusan sentralisasi

²⁷¹ Nicole Niessen, *Ibid.*, hal.13

dan desentralisasi.²⁷² Desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah.²⁷³ Dengan demikian, desentralisasi mengandung dua pengertian. Pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah. Kedua, desentralisasi dapat pula berarti penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah. **Desentralisasi** mengakibatkan pembagian wilayah nasional ke dalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan dalam wilayah-wilayah tersebut terdapat derajat otonomi tertentu. **Dekonsentrasi** adalah pelimpahan wewenang pemerintahan kepada instansi vertikal dan/atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah. Disamping instansi vertikal dan Wakil Pemerintah, dalam struktur pemerintahan dimaksud terdapat pula provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom dalam rangka desentralisasi. Struktur pemerintahan tersebut pada masa kini terdiri atas Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Negara, berikut instansi vertikalnya dan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dalam rangka dekonsentrasi.²⁷⁴ Menurut Bhenyamin Hoessein, dengan diselenggarakannya desentralisasi tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena keduanya tidak ditempatkan sebagai dikhotomi, tetapi sebagai suatu rangkaian kesatuan (*continuum*).²⁷⁵

Sejalan dengan definisi tersebut, Henry Maddick mengemukakan definisi dekonsentrasi adalah :

²⁷² Bhenyamin Hoessein (a), *Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintahan Daerah, dari era orde baru ke era reformasi*. Jakarta : Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2009, hal.3.

²⁷³ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Mode., Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah : Dari Orde Baru ke Era Reformasi*. Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2009, hal. 23.

²⁷⁴ Pendapat Maddick dalam Bhenyamin Hoessein, Dekonsentrasi merupakan “delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters”. Dekonsentrasi menciptakan local state government atau “field administration”. (Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola dan bentuk Pemerintahan Daerah : Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2009, hal.79).

²⁷⁵ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah, Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Jakarta : Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2009), Hal.1.

*“The delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the head quarters”.*²⁷⁶

Sementara desentralisasi diartikan oleh Philip Mawhood adalah :

*“The creation of bodies separated by law from the national centre, in which local representatives are given formal power to decide on a range of public issues. Their political base is the locality and not the nation. Their area of authority is limited, but within that area their right to make decisions is entrenched by the law and can be altered only by new regulation. They have resources, which subject to the stated limits are spent and invested at their own discretion”.*²⁷⁷

Dalam rangka desentralisasi dibentuk provinsi, kabupaten dan kota. Khusus provinsi di samping sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrasi dalam rangka dekonsentrasi. Oleh karena itu Gubernur berperan ganda sebagai kepala daerah provinsi dan sebagai Wakil Pemerintah. Dalam penyerahan kewenangan dari Pemerintah kepada daerah otonom, menurut Henry Maddick (1996) dikenal dua macam cara.²⁷⁸ Pertama, dengan cara penyerahan wewenang *open end arrangement*, yaitu cara penyerahan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dengan rumusan umum, sehingga daerah otonom berwenang melakukan berbagai urusan pemerintahan yang tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan atau tidak termasuk dalam yurisdiksi pemerintahan yang lain. Kedua, dengan cara penyerahan wewenang *ultra vires doctrine*, yaitu penyerahan wewenang dengan menggunakan rincian kewenangan, sehingga daerah otonom hanya berwenang melakukan urusan pemerintahan yang telah ditetapkan dan dirinci terlebih dahulu oleh pemerintah.²⁷⁹

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pada dasarnya mengutamakan desentralisasi daripada dekonsentrasi, di mana urusan pemerintahan diserahkan secara penuh (eksklusif) oleh Pemerintah kepada pemerintah kabupaten dan kota,

²⁷⁶ Henry Maddick, *Democracy, Decentralisation and Development*. London : Asia Publishing House, 1966, hal.23.

²⁷⁷ Philip Mawhood, *Local Government in the Third World : The Experiences of Tropical Africa*. New York : John Wiley & Sons, 1983, hal. 2.

²⁷⁸ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah : dari Era Orde Baru ke era Reformasi*. Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2009, hal.28.

²⁷⁹ *Ibid.*, hal. 28.

kecuali 6 (enam) urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Penyerahan ini dilakukan dengan menggunakan rumusan umum (*open end arrangement*). Urusan tersebut menjadi urusan Pemerintah yang tidak dapat didesentralisasikan. Provinsi sebagai daerah otonom memiliki kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, termasuk kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten atau Kota.²⁸⁰ Provinsi mendapat kewenangan dengan cara “*ultra vires doctrine*” yaitu dengan merinci sejumlah kewenangan yang diberikan kepada provinsi. Rincian kewenangan provinsi tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000. Terjadi pemangkasan berbagai perangkat pemerintahan daerah, dengan tidak terdapatnya Wakil Pemerintah di Kabupaten dan Kota. Hanya gubernur yang berperan ganda, sebagai Kepala Daerah dan sebagai Wakil Pemerintah.

Selanjutnya, penyerahan kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 penyerahan kewenangan baik untuk Provinsi maupun Kabupaten dan Kota dilakukan dengan cara “*ultra vires doctrine*”, dimana penyerahan kewenangan kepada daerah otonom dilakukan dengan merinci kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom, sehingga daerah otonom hanya diperbolehkan melakukan fungsi yang telah dirinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007.

Selaras dengan kajian Leemans, Halligan dan Aulich, membangun dua model pemerintahan daerah yaitu *local democracy model* dan *structural efficiency model*.

Mengenai model pertama dikemukakan oleh kedua pakar tersebut bahwa²⁸¹

“The local democracy model values local differences and system diversity because local authority has both the capacity and the legitimacy for local choice and local voice. This means that local authority can and will make choices that differ from those made by others.”

Sementara model kedua *structural efficiency model* menurut kedua pakar tersebut bahwa :

²⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 9.

²⁸¹ Halligan, John & Aulich Chris, *Ibid.*

*“Such a model encourage greater central government intervention to assert control over local government to ensure that mechanism are in place to advance efficiency and economy, usually greater pressures for uniformity and conformity”.*²⁸²

Model kedua dianut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, berakar pada teori pemerintahan daerah yang dibangun menurut teori manajemen dengan skala prioritas tujuan desentralisasi pada efisiensi pemerintahan dan persatuan bangsa dengan kecenderungan : (a) kecenderungan memangkas jumlah susunan daerah otonom, (b) kecenderungan mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga pembuat kebijakan dan lembaga control, (c) kecenderungan keengganan Pusat untuk menyerahkan wewenang dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom, (d) kecenderungan mengutamakan dekonsentrasi daripada desentralisasi, (e) terjadi semacam paradoks : di satu sisi efisiensi memerlukan wilayah dari daerah otonom yang luas untuk memungkinkan tersedianya sumber daya yang lebih mendukung bagi roda pemerintahan daerah, namun di sisi lain daerah otonom yang berwilayah luas dikhawatirkan berpotensi menjadi gerakan separatisme.²⁸³ Sementara model kedua yaitu local democracy model dianut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

3. Teori Perizinan dan Konsesi

Salah satu jenis keputusan adalah izin yang merupakan tindak administrasi negara dalam bidang hukum publik yang dilakukan Pemerintah secara sepihak dan khusus melaksanakan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan wewenang yang luar biasa.²⁸⁴ Tindak administrasi negara tersebut diberikan karena adanya suatu prosedur yang dipersaratakan oleh undang-undang terhadap suatu keadaan tertentu dan bila prosedur tersebut tidak dipatuhi, maka dilarang untuk melakukan suatu kegiatan tertentu. Keputusan administrasi negara dapat dibentuk dalam posisi selaku pejabat

²⁸² Leemans, *Op.Cit.*, hal.14.

²⁸³ Bhenyamin Hoessein (a), *Perubahan Model, Pola, dan bentuk Pemerintahan Daerah, dari era orde baru ke era reformasi.* Jakarta : Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2009, hal. 94.

²⁸⁴ Prins dan Kosim Adisapoetra, *Op.Cit.*, hal.42.

pemerintah dan dapat juga selaku pejabat administrasi negara. Selaku pejabat pemerintah, keputusan administrasi negara tidak dirasakan efeknya oleh warga masyarakat secara langsung, karena keputusan pejabat pemerintah (*regeringsbesluit*) bersifat umum, abstrak dan impersonal. Keputusan administrasi negara selaku pejabat administrasi negara mempunyai efek langsung karena keputusan administrasi negara (*administrative beschikking*) bersifat individual, kasual dan konkret.²⁸⁵

Menurut Swerdlow, pemberian izin dapat dibuat pada seluruh tingkat pemerintahan dan izin mempunyai tiga fungsi, yaitu:²⁸⁶

- a. *To limit the number of recipients;*
- b. *To ensure that the recipients meet minimum standards;*
- c. *To collect funds.*

Swerdlow berpendapat bahwa izin merupakan bentuk pemaksaan dari kegiatan administrasi yang pada dasarnya mencakup: (a) meletakkan standar perizinan (*setting a standard for the licenses*), (b) melarang segala bentuk kegiatan sampai mendapatkan izin (*prohibiting action of this type until a license is obtained*), (c) membentuk prosedur permohonan perizinan (*establishing procedure for applying for license*), (d) memberikan izin untuk menunjukkan ketaatan terhadap standar yang telah ditentukan yang akan berdampak pada perbaikan hukum (*granting a license to show adherence to the standard and conveying the legal right to proceed*).²⁸⁷

Prayudi Atmosudirdjo berpendapat bahwa keputusan administrasi negara yang ditetapkan oleh aparatur administrasi negara dapat berupa keputusan yang bersifat positif dan dapat juga keputusan yang bersifat negative. Pejabat administrasi negara tidak boleh menolak untuk menerima surat permohonan walaupun merupakan pengulangan permohonan. Philipus Hadjon mengemukakan bahwa, keputusan positif adalah keputusan yang menimbulkan hak/dan kewajiban hukum yang baru yang sebelumnya tidak ada bagi yang diberikan keputusan tersebut. Keputusan negatif adalah keputusan yang tidak menimbulkan hak/dan kewajiban hukum yang baru. Keputusan negatif dapat berbentuk pernyataan tak berkuasa

²⁸⁵ Prayudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, hal. 88.

²⁸⁶ Irving Sewrdlow, *The Public Administration of Economic Development*, (New York : Praeger Publishers, 1975, p. 383).

²⁸⁷ Irving Swerdlow, *Ibid.*, P. 371.

(*onbevoegd verklaring*), pernyataan tak diterima (*niet onvankelijk verklaring*) atau suatu penolakan (*afwijzing*).²⁸⁸

Izin yang merupakan Keputusan dari pejabat ini mempunyai sifat individual, konkrit, kasual dan *eenmaalig* (sekali diberikan selesai). Maksudnya adalah bahwa perizinan harus bersifat *individual*, artinya perizinan ditujukan kepada subjek hukum tertentu, yaitu orang perorangan atau badan hukum tertentu. Perizinan bersifat *konkrit*, artinya bahwa keputusan bersifat nyata untuk suatu hal tertentu. Jadi tidak bersifat abstrak seperti peraturan perundang-undangan yang mengatur umum. Perizinan bersifat *kasual*, artinya bahwa ketetapan tentang perizinan ditetapkan untuk masalah-masalah tertentu, yang memerlukan dispensasi dari pejabat yang berwenang. Terakhir perizinan bersifat *eenmaalig*, artinya bahwa perizinan diberikan untuk satu kali saja dan tidak diberikan untuk berkali-kali terhadap suatu penetapan. Semua keputusan yang diambil oleh pejabat pemerintah pada dasarnya atas permohonan tertulis dan dapat diulang bila permohonan ditolak.

Institusi pemerintah yang terlibat dalam pembuatan perizinan disebut sebagai *action laden department*. Dengan adanya perizinan tersebut, berarti setiap pihak yang akan melakukan usaha pertambangan, memenuhi syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi. Dengan demikian pelaksanaan perusahaan pertambangan dapat dikendalikan dengan tertib oleh perizinan tersebut secara langsung. Bilamana untuk dapat melakukan suatu hal ditentukan bahwa harus meminta izin terlebih dahulu, maka hal ini tidak perlu ditegaskan lagi dalam bentuk larangan, karena maksud melarang sudah tercapai dengan ditetapkannya secara demikian.²⁸⁹ Dengan demikian pemberian izin oleh pejabat yang berwenang didahului oleh suatu permohonan.

Mengacu pendapat Ten Berge, pengendalian oleh Pemerintah dapat berbentuk izin, pelepasan atau pembebasan (dispensasi) dan konsesi.²⁹⁰ Izin merupakan suatu tindakan pengecualian yang diperkenankan terhadap suatu larangan dari suatu undang-undang. Pengecualian tersebut dapat diteliti dengan memberi batasan-

²⁸⁸ Philipus Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2001), hal.141.

²⁸⁹ Prins dan Kosim Adisapoetra, *Op.Cit.*, hal.71-73.

²⁹⁰ *Ibid.*, hal. 4 – 7.

batasan tertentu bagi pemberian izin tertentu. Dengan demikian penolakan izin dapat dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau bila karena suatu alasan tidak mungkin memberi izin kepada semua orang memenuhi kriteria. Jadi penguasa memberi alasan kesesuaian tujuan (*doelmatigheid*) yang dianggap perlu untuk menjalankan pemberian izin secara restriktif dan membatasi jumlah pemegang izin. Pelepasan atau pembebasan (*dispensasi*) merupakan pengecualian dari aturan umum yang pada dasarnya harus ditaati atau wajib dilaksanakan, sehingga menjadi tidak wajib lagi untuk ditaati.

Konsesi yang merupakan salah satu bentuk izin, merupakan segenap aktivitas yang menyangkut kepentingan umum yang selayaknya dijalankan oleh penguasa sendiri, namun tidak dijalankan oleh penguasa karena dianggap belum mampu, tetapi dijalankan oleh pihak ketiga. Hal ini berhubungan dengan tindakan yang oleh penguasa dianggap sangat perlu, namun dibiarkan dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta dengan diberikan syarat tertentu. Oleh karena itu pemegang konsesi dibebani dengan kewajiban-kewajiban tertentu dan pada sisi lain ditetapkan pula hak-hak tertentu dari pemegang konsesi. Dengan demikian konsesi didasarkan pada suatu persetujuan, dalam mana hak-hak dan kewajiban kedua belah pihak dicantumkan. Biasanya konsesi berkaitan pula dengan jangka waktu yang lebih panjang, misalnya konsesi untuk membangun dan mengeksploitasi instalasi listrik, konsesi pertambangan atau konsesi angkutan umum.

Sejalan dengan pendapat Ten Berge tersebut, Van der Pot sebagaimana dikutip oleh Hageenaars - Dankers mengemukakan bahwa terdapat berbagai bentuk (*species*) perizinan dalam kajian hukum administrasi negara yang dapat dikelompokkan dalam tiga bentuk, yaitu : (a) izin (*vergunning*), (b) dispensasi (*dispensatie*), (c) konsesi (*concessie*).²⁹¹ Bentuk pertama, izin (*vergunning*)²⁹² adalah keputusan (*beschikking*) yang diberikan pada suatu kegiatan (aktivitas) berdasarkan peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*) yang

²⁹¹ Van der Pot gaf in 1927 op vershillende plaatsen in woord en geschrift zijn mening ten beste over het terminologisch onderscheid tussen drie nauw verwante begrippen : dispensatie, vergunning en concessie. (D.L.T.M Hageenaars – Dankers, *Op het Spoor van de Concessie – een onderzoek Naar Het Rechtscharacter Van de Concessie in Nederland en in Frankrijk*, Juridische Bibliotheek Universiteit Utrecht, 2000, hal.14). Juga sebagaimana dikemukakan Van der Pot dalam *Nedelands Bestuursrecht*, 1934, hal. 267, WF Prins – R.Kosim Adisapoetra, 1983 : ha;.72-73.

²⁹² Hageenaars – Dankers, *Ibid.*, hal.15.

mengharuskan prosedur tertentu guna pelaksanaan aktivitas dimaksud. Pada umumnya aktivitas dimaksud tidak dilarang namun secara prosedural mengharuskan prosedur administratif, tanpa izin aktivitas dari padanya dilarang.

Bentuk kedua, dispensasi (*Dispensatie*)²⁹³ adalah keputusan (*beschikking*) yang membebaskan sesuatu perbuatan dari pelanggaran undang-undang. Jadi pada hakekatnya menolak perbuatan yang diharuskan oleh undang-undang atas izin Pemerintah. Misalnya dispensasi diberikan kepada seorang anak perempuan untuk kawin di bawah batas usia tertentu.

Bentuk ketiga, konsesi (*concessie*) sebenarnya merupakan bentuk khusus dari *beschikking* merupakan sebuah izin yang diberikan kepada pada suatu aktivitas yang pada umumnya terpaut dengan kepentingan umum (publik) dan orang banyak, namun diberikan kepada swasta atau BUMN/BUMD. Pada dasarnya tindakan tersebut tanpa izin akan dilarang. Menurut Van Wijk²⁹⁴ *concessie* diberikan bagi aktivitas yang berkaitan dengan “*openbaar belang*” yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh Pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan swasta. Misalnya, pendidikan, transportasi, pertambangan dan sebagainya. Penerima konsesi pada hakekatnya mengambil alih sebagian misi dari *bestuurszorg* dari administrasi negara sehubungan dengan tipe negara kesejahteraan modern (*modern welfare state*).

²⁹³ D.L.T.M Hagenars – Dankers, *Op het Spoor van de Concessie – een onderzoek Naar Het Rechtscharacter Van de Concessie in Nederland en in Frankrijk*, Juridische Bibliotheek Universiteit Utrecht, 2000, hal.14, hal.14.

²⁹⁴ D.L.T.M. Hagenars – Dankers, *Ibid.*, Hal.16.

BAB V PENUTUP

A. Simpulan

Dari hasil penelitian dapat diperoleh empat simpulan sebagai temuan penelitian. **Pertama**, pembesaran otonomi daerah, khususnya otonomi Kabupaten dan Kota sebagai konsekuensi dari dianutnya *local democracy model* dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 untuk menggantikan *structural efficiency model* dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-Undang Nomor 22 menganut cara penyerahan *open end arrangement* kepada kabupaten dan kota, sedangkan cara penyerahan urusan pemerintahan kepada Provinsi seperti yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kepada daerah otonom (tingkat I dan II) Tahun 1974 kepada daerah otonom (tingkat I dan II) dengan *ultravires doctrine*. Terkait dengan pembesaran otonomi daerah tersebut menurut cara penyerahan urusan dengan *open end arrangement* adalah terdapatnya kelemahan rumusan pasal 7 dan pasal 10 dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan celah-celah penafsiran yang keliru di kalangan daerah otonom mengenai jumlah, jenis dan lingkup urusan pemerintahan daerah yang dimiliki oleh Kabupaten dan Kota. Kedua pasal tersebut diartikan bahwa kabupaten dan kota memiliki urusan pemerintahan dalam urusan pertambangan secara eksklusif (penuh/ utuh), termasuk kewenangan dalam pemberian perizinan pertambangan secara luas dan bukan hanya dalam bahan galian golongan c saja seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Sementara itu, penafsiran yang keliru mengenai pasal 7 dan pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 justru diakomodasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 32. Sementara itu, penafsiran yang keliru mengenai pasal 7 dan pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 justru diakomodasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1986. Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001

mengatur kewenangan Menteri, Gubernur dan Bupati/ Walikota dalam pemberian izin pertambangan berdasarkan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999. Sesungguhnya baik dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai penggantinya menetapkan urusan pertambangan bukanlah urusan wajib yang diserahkan kepada daerah kabupaten/ kota secara eksklusif, tetapi sebagai urusan pilihan dalam katagori *concurrance power* diantara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/ Kota.

Kedua, beranjak dari kelemahan pengaturan tentang urusan pemerintahan dalam pasal 7 dan pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan produk hukum pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 serta euphoria otonomi, terjadi makin maraknya PETI di pulau Bangka sehingga terjadi kerugian besar bagi Negara. Di tingkat sub nasional lahir Peraturan daerah Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum yang mengatur bentuk perizinan yang dapat diberikan dalam perusahaan pertambangan yang disebut **izin usaha pertambangan**. Bentuk tersebut tidak dikenal dalam Undang - Undang Nomor 11 Tahun 1967, sehingga timbulah berbagai hambatan dalam implementasinya. Maraknya pertambangan yang dilakukan oleh masyarakat setempat dengan alasan merupakan pertambangan rakyat, namun hal tersebut tidak sesuai dengan kriteria pertambangan rakyat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Tambang ini disebut sebagai Tambang Inkonvensional, yang pada dasarnya dianggap merupakan pertambangan yang dilakukan tanpa izin berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, sehingga disebut sebagai pertambangan tanpa izin (PETI). Hal tersebut menjadi semakin parah dengan diterbitkannya Peraturan Menperindag Nomor 146/MPP/Kep/4/1999 yang menyatakan timah sebagai barang bebas.

Ketiga, faktor yang menyebabkan terjadinya penyimpangan yang ditandai dengan maraknya tambang inkonvensional pada periode 2000-2009, antara lain dengan penyelenggaraan desentralisasi bagi kabupaten/ kota tanpa disertai dengan dekonsentrasi. Berdasarkan aturan daerah yang nyaris tanpa batas menyebabkan persepsi yang berlebihan, sehingga pemerintah daerah membentuk kebijakan tanpa memperhatikan koordinasi dan sinkronisasi dengan peraturan atau kebijakan yang lebih tinggi (kebijakan Pemerintah). Dalam kondisi demikian terjadilah tumpang tindih pengaturan dan ketidak sinkronan pengaturan baik antar kabupaten/ kota

maupun antara kabupaten/ kota dengan Provinsi serta antara daerah otonom dengan Pemerintah. Hal ini ditandai dengan dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan Umum dan Keputusan Bupati Bangka Nomor 294/MPP/Kep/10/2001 tentang Pemberian Izin Usaha Pertambangan untuk pengolahan dan penjualan. Selain itu harga timah yang melonjak di pasaran internasional, sehingga sangat menjanjikan untuk kesejahteraan masyarakat setempat. Bersamaan dengan kenaikan harga timah terjadi krisis moneter yang berkepanjangan dan merosotnya harga lada yang merupakan pertanian di pulau Bangka. Akhirnya berbondong - bondonglah masyarakat beralih dari petani lada menjadi penambang timah yang umumnya dilakukan dengan cara tradisional dan sederhana.

Keempat, menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, dalam sistem pemberian izin pertambangan tidak lagi dikenal bentuk “Kuasa Pertambangan” dan Kontrak, tetapi dikenal bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) dan Izin Usaha Pertambangan Rakyat IUPR. Berdasarkan telaah pustaka ternyata **berbagai bentuk perizinan tersebut adalah tergolong konsesi (*concessie*)**. Dalam hal kewenangan pemberian izin usaha pertambangan disesuaikan dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah otonom setempat sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001. Tidak dikenal lagi penggolongan bahan galian strategis (golongan a), vital (golongan b) dan golongan c yang dijadikan dasar pemberian kewenangan pengelolaan pertambangan pada Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 kewenangan perizinan pertambangan diberikan kepada Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota sesuai kewenangan masing-masing, berarti **tidak sesuai dengan konsep desentralisasi**. Penghapusan konsep penggolongan bahan galian sebagaimana dianut dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 terlihat **radikal** bila dibandingkan dengan konsep penggolongan bahan galian yang terdapat di India dalam *Mines and Mineral Regulation Acts 1957* (Undang-Undang Pertambangan India). Sekalipun India merupakan negara yang berbentuk Federal, namun tetap menganut penggolongan bahan galian tambang yang terdiri atas golongan a, golongan b dan golongan c seperti dianut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan tetap mempertahankan bahwa pada prinsipnya kewenangan pengelolaan untuk bahan galian golongan a dan

golongan b (yang bersifat strategis dan vital) masih tetap merupakan kewenangan Pemerintah Federal. Penyesuaian terhadap Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya yang masih berlaku sebagaimana diatur dalam Pasal 169 ayat (a), dinyatakan tetap berlaku sampai habis masa berlakunya. Namun Pasal 169 ayat (b) dinyatakan bahwa paling lambat setahun harus sudah disesuaikan berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009. Kedua hal tersebut terlihat kontradiksi, sehingga sampai kini menyisakan persoalan dalam rangka konversi dari Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) menjadi Izin Usaha Pertambangan (IUP) sesuai Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

B. SARAN

Beranjak dari berbagai simpulan penelitian, disajikan saran-saran akademis dan praktis.

1. Secara akademis disarankan untuk dilakukan pengembangan kajian dan penelitian dalam bidang hukum administrasi pertambangan, yang secara lebih khusus dalam bidang hukum tentang izin, lisensi, konsesi dan dispensasi dalam pertambangan dari perspektif hukum publik.
2. Secara praktis disarankan agar dilakukan penataan ulang tentang desentralisasi dalam urusan pertambangan dengan berpayungkan Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Perlu dipikirkan penyelenggaraan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan sumber daya alam sebagaimana terkait dengan saran nomor dua di atas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- A. Appadorai. *The Substance of Politics*. New Delhi : Oxford India Paper Backs, 2005.
- Almond, Gabriel. *Comparative Politics*. Boston : Little Brown and Company , 1978.
- Andersen, Gosta Espring, *The three World of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press, 1990.
- Asshidiqqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* . Jakarta MKRI kerjasama dengan Pusat Studi HTN, FHUI, 2004.
- , Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I. Jakarta : KonPress, 2005.
- , Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II. Jakarta : Jakarta, 2006.
- . *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara, FHUI, 2002.
- . *Mine Indonesia 2007, Review of Trends in the Indonesian Mining Industri*. Jakarta : Februari, 2008.
- Atmosudirdjo, Prayudi. *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan 10. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.
- *Administrasi dan Management Umum*, cetatakan ke 9. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982.
-
- Barnes Richard, *Property Rights and Natural Resources*. Oxford : Hart Publishing, 2009.
- Beloff, Max and Gillian Peele. *The Government of the United Kingdom, Political Authority in a changing Society*. London : W.W Norton and Company, 1980.

- Berge, Ten dan MR.N.M, Spelt, diterjemahkan oleh Philipus Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*. Bahan Hukum Penataran Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1992.
- Bogdan, Robert and Steven J. Taylor. *Introduction to Qualitative Research Methods, a Phenomenological Approach To The Social Science*. New York: John Willey and Sons, 1975.
- Brotosusilo, Agus, *Paradigma Kajian Empiris dan Normatif*. Materi Kuliah Filsafat Hukum, Program Pascasarjana FHUI, 2004. Materi Kuliah Filsafat Hukum, Program Pascasarjana FHUI,
- Budimanta, Arif. *Kekuasaan dan Penguasaan Sumber Daya Alam, Studi Kasus Penambangan Timah di Bangka*. Jakarta : Indonesia Center for Sustainable Development, 2007.
- Caiden, Gerald, *The Dynamics of Public Administration in Theorie and Practice*. New York : Holt, Reinhart and Winston Inc., 1971.
- Creswell, John . *Research Design, Qualitative and Quantitative Approaches*. Diterjemahkan oleh Angkatan III – IV, KIK UI. Jakarta : KIK Press, 2002.
- Damen, J.H.A., *Bestuursrecht, Rechtbescherming tegen de Overheid Bestuursprocessrecht*. Den Haag : Boom Juridische Uitgevers, 2009.
- D. Bailey, Kenneth. *Methods of Social Research*. New York : Macmillan Publishing Co., 1982.
- Dicey, A V. *Introduction to the Study of the Law of Constitution*. Liberty Fund, 1915.
- Douglas, Roger . *Adminisrative Law*. New South Wales : The Federation Press, 2006.
- E. Anderson, James. *Public Policy Making*. New York : Holt, Rinehart and Winston,
- Finner, S.E, Vernon Bogdanor and Bernard Rudden. *Comparing Constitution* . New York : Oxford University Press, 1995.
- Freeman, M.D.A, *Introduction to Jurisprudence*. London : Sweet Maxwell Limited, 2004.
- Griffith, J.A.G dan H.Street, *Principle of Administrative Law*. London : Sir Isaac Pitman & Sons Ltd, 1957.
- Hagenaars, Dankers, *Op Het Spoor van de Concessie*. Den Haag : Juridische Bibliotheek, Universiteit Utrecht, 2000.

- Hague, Rod and Martin Harrop. *Comparative Government and Politics, An Introduction*. Hampshire : Palgrave, St-Martin's Press, 2001.
- Hadjon, Philipus dan Tatiek Sri Djamiati. *Argumentasi Hukum*. Jogjakarta : Gajah Mada University Press, 2005.
- Hadjon, Philipus dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cetakan ke 7. Jogjakarta : Gajah Mada University Press, 2001.
- Harlow, Carol and Richard Rawlings. *Law and Administration*. London : Butter Worth, 1997.
- Henry, Nicholas. *Public Administration and Public Affair*. New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1975.
- Hertanto, Ari Wahyudi (ed), *Mengenang Prof.Padmo Wahyono,S.H : Ilmu Negara, Konstitusi dan Keadilan*. Depok : Badan Penerbit FHUI, 2007.
- H.L.A Hart. *The Concept of Law*. Oxford at the Clarendon Press, 1961.
- Hart, James, *An Introduction to the Administrative Law with Selected Cases*. New York : Appleton-Century Lorfts Inc., 1950.
- Hoessein, Bhenyamin. “*Pelaksanaan Pengusahaan Pertambangan di Era Otonomi Daerah*”. Jakarta : Forum Diskusi Departemen Pertambangan dan Energi, 2000.
- . *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*. Disertasi Program Pascasarjana FISIP UI, 1993.
- *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah : Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Jakarta : Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2009.
- Hood O. Philips and Paul Jackson. *Constitutional and Administrative Law*. London : Sweet and Maxwell, 2001.
- Howard, William. *Filsafat Politik Kant*. JP Press dan IMM, 2003.
- H.S, Salim. *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Humes, Samuel, *Local Government and National Power*. Netherlands : Published in Association With the International Union of Local Authorities, 1991.
- Hutagalung, Arie Sukanti, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2008.
- Ibrahim, Harmaily dan Moh. Kusnardi. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1983.

- Ibrahim, Johny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Indonesian Mining Association. *Dedikasi Industri Pertambangan Bagi Pertumbuhan Ekonomi Indonesia*. Jakarta : Maret 2006.
- Indroharto, *Usaha memahami Undnag-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, cetakan kedua. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, Maret 1991.
- I. Ogus Anthony, *Regulation : Legal Form and Economic Theory*. Portland, Oregon : Hart Publishing Ltd, 2004.
- J. Friedrick. *Man and His Government*. New York : Mc Graw Hill, 1963.
- John, Halligan & Aulich Chris, *Reforming Australian Government : Impact and Implication for Local Public Administration, in Europe Local Government*. Tokyo : 1988.
- Junus, Benny, *Intisari Hukum Administrasi Negara*. Bandung : Penerbit Alumni, 1980.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State* . New York : Russel and Russel, 1961.
- Khudzaifah Dimiyati. *Teorisasi Hukum*. Surakarta :Universitas Muhamadiyah Surakarta, 2004.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung : Alumni, 2002.
- Leyland, Peter and Terry Wood. *Administrative Law*. London : Blackstone Press Limited, 1999.
- Locke, John. *Two Treaties of Civil Government*. London : J.M. Dent & Sons ltd, 1924.
- *Civil Governement* . Everymans Library, 1943.
- Logemann, *Over Theorie van een Stellig Staatsrecht*. Amsterdam : mahabarata, 1955.
- Maass, Arthus, *Area and Power, a Theory of Local Government* . Sydney : The Free Press, 1959.
- Maddick, Henry, *Democracy, Decentralisation and Development*. London : Asia Publishing House, 1966.
- Marzuki, Laica, *Berjalan – jalan di Ranah Hukum*. Jakarta : Penerbit Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi republic Indonesia, 2006.

- Mawhood, Philip, *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. New York : John Wiley & Sons, 1983.
- Montesquie, C.L. *The Spirit of Law*. Second Edition, Hafner, 1949.
- Muslimin, Amrah. Beberapa Azas dan pengertian Pokok Hukum Administrasi. Bandung : Alumni, 1981.
- . *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung : Alumni, 1986.
- Mustafa, Bachsan. *Pokok-Pokok Hukum Adminisitrasi Negara*. Bandung : Alumni, 1979.
- . *Sistem Hukum Administrasi Negara*. Bandung : PT Citra Aditya Bhakti, 2001.
- Niessen, Nicole, *Municipal Government in Indonesia*. Leiden : Ridderprint, 1999.
- Nigro, Felix.A and Lloyd G. Nigro. *Modern Public Administration*. New York: Harper Row Publisher, Inc., 1980.
- Nijhof, Merlijn Bernice, *De Concessie in Europeesrechtelijk Perspectief*. Amsterdam : Utrecht Universiteit, 2000.
- Nugraha, Safri et al. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Badan Penerbit FHUI, 2005.
- . *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Osborne, David and Ted Gaebler. *Reinventing Government*. New York: Pinguin Book Inc, 1993.
- Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy, An Introduction to Comparative Public Administration*, Sixth edition. Newyork : Routledge, 2010.
- Philips, O. Hood and Jackson. *Constitutional and Administrative Law*. London : Sweet and Maxwell, 2001.
- Prasojo, Eko, etal, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah : Antara Model demokrasi Lokal dan efisien Struktural*. Jakarta : Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006.
- *Deregulasi dan Debirokratisasi Perizinan di Indonesia*. Jakarta : Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2007.
- Prins dan Kosim Adisaputra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, cetakan ke 4, Jakarta : Pradnya Paramitha, 1982.

- . *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara* .
Cetakan 6. Jakarta : Pradnya Paramitha, 1986.
- Purbopranoto, Kuntjoro. *Perkembangan Hukum Administrasi Negara Indonesia* .
Jakarta : Bina Cipta, 1981.
- *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan
Peradilan Administrasi* . Bandung : Alumni, 1981.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Perundang-undangan dan
Jurisprudensi*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 1993.
- Rasyid, Ryaas, *Makna Pemerintahan*. Jakarta : PT Mutiara Sumber Widya, 2002.
- Rousseau, Jean Jacques. *Contract Social*. Diterjemahkan oleh Ida Sundari dan
Rahayu Hidayat, Jakarta : Dian Rakyat, 1989.
- Rifai, Amzulian. *Beberapa permasalahan Hukum di Daerah Pada Era Reformasi*.
Jakarta : 2005.
- Saleng, Abrar. *Hukum Pertambangan*. Jagjakarta : UII Press, 2004.
- Siagian, Sondang, *Filsafat Administrasi*. Jakarta : Gunung Agung, 986.
- Sigit, Soetaryo. *Potensi Sumberdaya Mineral dan Kebangkitan Pertambangan
Indonesia*. Jakarta : Indonesian Mining Association, 1996.
- *Pertambangan Indonesia, Sepenggal Sejarah Perkembangan*.
Jakarta : Yayasan Minergy Informasi Indonesia, 2004
- Singleton, Royce et.al . *Approaches to Social Research* . New York : Oxford
University Press, 1988.
- Situmorang, Victor. *Dasar-Dasar Administrasi Negara*. Jakarta : Bina Aksara, 1988.
- Soehino. *Hukum tata Negara (Sejarah Ketatanegaraan Indonesia)*. Jogjakarta :
Liberty , 1992.
- Soepomo. *Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta : Pradnya Paramitha, 1982.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan
Singkat*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1985.
- Soekanto, Soerjono. *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* . Bandung : Remaja
Karya, 1988.
- . *Teori yang Murni tentang Hukum* . Bandung : Alumni, 1985.
- . *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta
: CV Rajawali.

- . *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial* . Rajawali Press.
- . *Beberapa permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1983.
- Sujitno, Sutedjo. *Sejarah Pertambangan Timah di Indonesia*. Jakarta : PT Timah Tbk, 2007.
- Surie, HG, *Ilmu Administrasi Negara, Suatu Bacaan Pengantar*. Jakarta : Gramedia, 1987.
- Susilo, Joko dan Siti Maemunah, *Tiga Abad Melayani Dunia : Potret Tambang Timah Bangka Belitung*. Jakarta : Penerbit Jaringan Advokasi Tambang, 2009.
- Swerdlow , Irving, *The Public Administration of Economic Development*. New York : Praeger Publishers Inc, 1975.
- Thompson, Brian. *Textbook on Constitutional and Administrative Law*. London : Blackstone Press, 1997.
- Tjiptadi, Jogi. *Kedudukan PT Timah dalam Pengusahaan Pertambangan di Indonesia*. Jakarta : Indonesian Mining Association, Januari, 2008.
- Tjokroamidjoyo, Bintoro. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta : LP3ES, 1974.
- Utrecht. E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Cet. 8. Jakarta : Balai Buku Ichtiar, 1985.
- Wahyono, Padmo. *Kumpulan Kuliah Ilmu Negara*. FHUI, Jakarta, 1979.
- , *Ilmu Negara*, Jakarta : Ind – Hill – Co, 1999.
- Wade, H.W.R and Forsyth. *Administrative Law* . New York : Oxford University Press, 1994.
- Wayong dan Achmad Ihsan, *Fungsi Administrasi Negara*. Jakarta : Penerbit Djambatan, 1982.
- Zulkarnaen , Iskandar . “*Konflik di Kawasan Timah Bangka Belitung*”. Jakarta : LIPI, 2005.

Makalah/ Laporan Penelitian :

- Astawa Rai, I Gede. "Peranan Industri Pertambangan Dalam Pengembangan Wilayah di Indonesia" . Makalah disampaikan pada Seminar RUU Pertambangan Mineral dan Batubara. FHUI, Jakarta, 2005 .
- Batubara, Marwah, "*Menyelematkan Kehancuran Pertambangan Timah Bangka Belitung*". Laporan Ketua KPKN, Jakarta : 8 Januari, 2010.
- Hayati, Tri. "Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945". Laporan Penelitian Kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.
- Kausar, AS.(Dirjen Otonomi Daerah). "Sinkronisasi Pengelolaan Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara di Era Otonomi Daerah". Jakarta 4 Desember 2007.
- Kriekhoff, Valerine. "Penelitian Kualitatif". Bahan Penataran Penelitian Hukum untuk Dosen FHUI, 1998.
- Koesmaryono. "Masa Depan Industri Pertambangan Di Indonesia". Jakarta : Majalah Format, April, 2005, hal.10.
- Marzuki, Laica, *Prinsip-prinsip Pembentukan Perda, Jurnal Konstitusi*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Nugraha , Safri. "Pelaksanaan Pengusahaan Pertambangan: antara Izin dan Kontrak". Makalah pada Seminar RUU Mineral dan Batubara, FHUI, Jakarta, 2005.
- Prasodjo, Eko. "Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertambangan". Makalah Dalam Seminar RUU Mineral dan Batubara, Jakarta : 2005.
- Suny, Ismail. "Penguasaan Negara atas Bahan Galian Tambang". Makalah pada Seminar RUU Mineral dan Batubara, FHUI, Jakarta, 2006.
- Tjiptadi, Jogi. "Kebijakan Mineral, Suatu Pendekatan Baru Dalam Rangka Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat". Laporan Penelitian, Jakarta, 2003.
- . "Hukum Pertambangan di Indonesia, Suatu Pengantar". Jakarta : Indonesian Mining Association, Juni 2007.
- World Bank Regional Public Expenditure Review Overview Report. *Decentralizing Indonesia*, Report No. 26191 IND, 2003,.
- Yunianto, Bambang, "*Kajian problematik Pertambangan Timah di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Sebagai masukan Kebijakan pertambangan*

Peraturan Perundang-undangan :

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Ketentuan Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor , Tambahan Lembaran Negara Nomor .

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967, tentang *Penanaman Modal Asing*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2818.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, tentang *Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2831.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang *Mineral dan Batubara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4959 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor .

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969, tentang *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Pertambangan*. Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2916.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980, tentang *Penggolongan Bahan-bahan Galian*, Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3174.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1986, tentang *Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di bidang Pertambangan Kepada Pemerintah Daerah Tingkat I*. Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3510.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001, tentang *Kewenangan Pemerintahan dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2000.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001, tentang *Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 141 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4154.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4729.

Republik Indonesia, Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004, tentang *Pengelolaan Pertambangan Umum*. Lembaran Daerah Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2004 Nomor 3 Seri C.

Republik Indonesia, Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001, tentang *Pengelolaan Pertambangan*. Lembaran Daerah Kabupaten Bangka Tahun 2001 Nomor 3 Seri D.

Republik Indonesia, Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2000, tentang *Kewenangan Kabupaten Bangka*. LD Kabupaten Bangka Tahun 2000 Nomor 30 Seri D.

Keputusan Menperindag Nomor 146/MPP/Kep/4/1999, tentang *Timah sebagai Barang Bebas Perdagangan Antar Pulau*.

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Rekapitulasi Data Konversi KP ke IUP	hal. 103
Tabel 2 : Rekapitulasi Negosiasi Amandemen KK	hal. 104
Tabel 3 : Pasal-pasal KK yang Belum Disetujui	hal. 105
Tabel 4 : Rekapitulasi Negosiasi Amandemen PKP2B	hal. 106
Tabel 5 : Pasal-pasal PKP2B yang Belum Disetujui	hal. 107
Tabel 6 : Rekapitulasi Perizinan Smelter dan KP di Babel	hal. 124
Tabel 7 : Lokasi dan Jumlah TI di Babel 2006	hal. 131
Tabel 8 : Konsep Perizinan	hal. 170
Tabel 9 : Konsep Perizinan dengan Bahan galian terdesentralisasi	Hal. 172