

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tujuan hukum sejatinya adalah memenuhi kebutuhan manusia pada kehidupan yang tertib berkeadilan, sebagai pencipta hukum itu sendiri.¹ Indonesia dianugerahi sumber daya alam berlimpah termasuk bahan galian pertambangan dan Indonesia memiliki ketergantungan tinggi terhadap pemanfaatan bahan galian pertambangan tersebut sebagai modal pembangunan. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) dinyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Namun dalam implementasinya, negara sering kali dihadapkan pada kondisi dilematis antara pemanfaatan optimal dengan kerugian lingkungan dan sosial, termasuk menyeimbangkan pertumbuhan dengan pemerataan. Refleksinya adalah penguasaan oleh negara lebih mendominasi pemanfaatannya, sehingga perlu penyeimbangan baru berupa pengelolaan kebijakan nasional.²

Berdasarkan data dari Himpunan Pemerhati Lingkungan Hidup Indonesia (HPLI), jumlah kekayaan alam kita berupa tambang, Indonesia menduduki peringkat ke-6 negara yang memiliki kekayaan dalam bentuk sumber daya

¹ Bintang R. Saragih, *Percikan Pemikiran Hukum, Ketatanegaraan, dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press, 2010), hal.6.

² Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal.103.

tambang. sebagai contoh, Indonesia menempati posisi Ke-6 sebagai produsen batubara dengan jumlah produksi mencapai 246 juta ton, menempati posisi ke-25 sebagai negara dengan potensi minyak terbesar, yaitu 4,3 miliar barel, memiliki 2,3% cadangan emas dunia dan Indonesia menduduki peringkat ke-5 untuk cadangan timah terbesar di dunia sebesar 8,1% dari cadangan timah dunia. Indonesia menduduki peringkat ke-2 dari sisi produksi sebesar 26% dari jumlah produksi dunia.³

Berlandaskan pada konsep-konsep Sumber Daya Alam disingkat menjadi SDA dan pengelolaannya, dirasakan perlunya suatu konsep yang bersifat mengayomi dan secara proporsional memberikan ruang yang cukup bagi aspek-aspek sosial, ekonomi, politik, perubahan teknologi, dan kelembagaan. Keperluan tersebut akan semakin mendesak sebagaimana diajukannya konsep *governing Resource* untuk menggantikan konsep *Management Resources*, untuk memberi ruang yang lebih luas bagi berbagai aspek yang memberi kekuatan pada pengelolaan SDA. Penatagunaan SDA merupakan alternatif jawaban yang memuaskan, karena dapat bersifat mengayomi (*governing*) SDA melalui pengaturan terhadap aspek penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan.⁴

Setelah kemerdekaan terjadi gejolak politik, sehingga investasi di bidang pertambangan menurun, terutama setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 78 Tahun 58 tentang Penanaman Modal Asing. Undang-Undang tersebut dibentuk

³Beni Pramula, *Ironi Negeri Kepulauan*, (Jakarta:PT Elex Media Komputindo,2015), hal.13.

⁴ Maria S.W.Sumardjono, et.al., *Pengaturan Sumber Daya Alam Di Indonesia,Antara yang Tersurat dan Tersirat*, (Yogyakarta:Gadjah Mada University Pers,2011), hal.40.

dalam suasana demokrasi terpimpin, tidak memberi kesempatan pada penanaman modal asing secara langsung terhadap bahan galian vital (Pasal 3 Undang-Undang Penanaman Modal Asing), hanya dapat berkontribusi melalui bentuk pinjaman luar negeri. Selanjutnya disusul dengan dibentuknya 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,sesuai Peraturan Pemerintahan Nomor 20 Tahun 1963).⁵

Hal ini menyebabkan investasi menurun drastis pada era Tahun 1950 sampai dengan Tahun 1965,sehingga pemasukan keuangan ke dalam kas negara juga menjadi menurun drastis.⁶ Untuk mengatasi hal tersebut akhirnya pemerintah mengambil langkah kebijakan di bidang penanaman modal dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang memberikan kesempatan bangsa asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia dalam berbagai aspek. Kemudian di sektor pertambangan melakukan penyesuaian terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967, dengan berhasil dibentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang memberi kesempatan kepada investor asing untuk menanamkan modalnya dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia.⁷

⁵ Tri Hayati, Era Baru Hukum Pertambangan Di Bawah Rezim UU No.4 Tahun 2009, (Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia,2015), hal.35.

⁶ Ibid, hal.36.

⁷ Ibid.

Pokok-Pokok gagasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 adalah:⁸

1. Penguasaan Bahan-bahan galian yang berada di dalam, di bawah, dan di atas wilayah hukum pertambangan di Indonesia;
2. Pembagian bahan-bahan galian dalam beberapa golongan, yang didasarkan atas pentingnya bahan galian itu;
3. Sifat dari perusahaan pertambangan, yang pada dasarnya harus dapat diusahakan oleh semua pihak yang berminat dan sanggup dengan tetap memperhatikan segi keamanan negara dan tetap berdasarkan asas-asas kekeluargaan;
4. Peranan Pemerintah Daerah lebih diperkuat;
5. Pengertian Kuasa Pertambangan tetap dipertahankan;
6. Adanya peraturan peralihan untuk mencegah kekosongan (*vacuum*) dalam menghadapi pelaksanaan undang-undang ini.

Sejak era reformasi Tahun 2000 yang ditandai dengan perubahan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan pada pembesaran otonomi di kabupaten dan kota yang mendapat kewenangan dengan cara *open end arrangement*. Di samping itu terjadi pengutamaan penyelenggaraan desentralisasi daripada dekonsentrasi. Hal tersebut membawa perubahan pula pada kewenangan urusan pertambangan, di mana semula kewenangan perizinan pertambangan berada di tangan Pemerintah

⁸ Penjelasan Umum, Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 22.

kemudian beralih diserahkan kepada Pemerintah Daerah terutama kabupaten/kota yang mendapatkan otonomi seluas-luasnya.⁹

Dalam perkembangan lebih lanjut, Undang-Undang tersebut yang materi muatannya bersifat sentralistik sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi sekarang dan tantangan di masa depan. Di samping itu, pembangunan pertambangan harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis, baik bersifat nasional maupun International. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batu bara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual, serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat. Untuk menghadapi tantangan tersebut, disusun peraturan perundang-undangan baru di bidang pertambangan mineral dan batubara yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang dapat memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali kegiatan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara. Undang-Undang ini mengandung pokok-pokok pikiran, yakni sebagai berikut :¹⁰

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.

⁹ Tri Hayati,op cit, hal 47.

¹⁰ Adrian Sutedi,op cit, hal 105.

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 memberikan 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.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara disingkat menjadi Minerba ini merupakan hasil dari respon terhadap berbagai tuntutan untuk membenahi peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan. Selama ini peraturan perundang-undangan pertambangan di samping tidak berpihak pada kepentingan konservasi juga kurang mengoptimalkan hasil produksi yang dapat dinikmati oleh negara dan rakyat Indonesia. Tuntutan lain

yang selama ini dilontarkan adalah peraturan pertambangan kurang memberikan perhatian terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat disekitar lokasi pertambangan.¹¹

Kewenangan negara untuk mengelola sumber daya mineral, disamping dijalankan oleh Pemerintah Pusat, juga dilakukan oleh Pemerintah Daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. bahkan dalam kondisi tertentu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga dilibatkan dalam pelaksanaan kewenangan negara. Hal ini menunjukkan bahwa semangat desentralisme kewenangan sudah mendasari pembentukan Undang-Undang Minerba.¹² Pengaturan *Good governance* juga mendapat perhatian dalam Undang-Undang Minerba. Hal ini dapat dicermati dari ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang memuat asas-asas pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang salah satunya adalah asas Partisipatif, Transparansi, dan Akuntabilitas.

Saat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mulai dilaksanakan, muncul kebijakan Pemerintah yang baru yang menarik kembali kewenangan pengelolaan pertambangan dari kabupaten/Kota, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, penataan dan penyesuaian pengelolaan pertambangan

¹¹ Maria S.W.Sumardjono, op cit , hal 206.

¹² Ibid, hal 211.

yang semula berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 bersifat sentralistis, menjadi desentralistis sesuai paradigma Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi tidak sesuai lagi. Ternyata dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menarik kembali kewenangan pengelolaan pertambangan yang desentralistis ke tangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi saja. Kewenangan kabupaten dan kota dalam pengelolaan pertambangan dicabut sama sekali bahkan sampai pada kewenangan pengelolaan bahan galian golongan c yang selayaknya berada di tingkat kabupaten atau kota.¹³

Dengan demikian Pembahasan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha pertambangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang telah berjalan selama 7 Tahun dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah cukup menarik untuk diteliti dikarenakan adanya tumpang tindih peraturan antara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru saja berlaku. Namun dalam penelitian ini, Penulis akan memfokuskan analisis terhadap peraturannya yang terkait dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP).

Hal ini sangat penting karena di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah di atur mengenai

¹³ Tri Hayati, op cit , hal 51.

hal-hal apa saja yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten atau kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, yang salah satu nya adalah pemberian izin usaha pertambangan dan izin pertambangan rakyat. Dimana hal ini tidak selaras dengan dengan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa kewenangan untuk mengelola sumber daya alam diberikan kepada Daerah provinsi saja.

Penulis akan melihat bagaimana pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha pertambangan di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan bagaimana Pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha pertambangan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, Penulis akan membahas masalah tersebut dan menganalisisnya dalam karya ilmiah dalam bentuk skripsi yang berjudul:

“ Tinjauan yuridis terhadap perbandingan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha pertambangan ”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimana pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha pertambangan berdasarkan Undang–Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ?
- 2) Bagaimana pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha pertambangan berdasarkan Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus :

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan Umum dari penelitian ini adalah untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai perbandingan kewenangan Pemerintah Daerah yang berdasarkan Undang–Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha pertambangan dan juga memberikan sumbangan pemikiran bagi para praktisi hukum maupun para akademisi.

1.3.2 Tujuan Khusus

- 1) Untuk mengetahui bagaimana pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha pertambangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- 2) Untuk mengetahui bagaimana pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin usaha pertambangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat secara teoritis yang mampu memberikan kontribusi untuk perkembangan ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan Hukum Pertambangan dan Hukum Pemerintahan Daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dan pandangan bagi para akademisi dan pemerhati sebagai sumber pengetahuan juga masyarakat yang terlibat dalam bisnis pertambangan maupun Pemerintah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai pemberi izin usaha untuk masyarakat.

1.5 Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini terbagi dalam 4 (empat) bab dimana masing-masing bab ada keterikatan antara satu dengan yang lainnya. Sistematika ini bertujuan agar

penulisan hukum ini lebih terarah dan sistematis. Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis akan mengemukakan awal pembahasan. Bagian ini berisi pendahuluan yang terdiri dari 5 (lima) sub bab, yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan. Adapun penjelasan dari masing-masing sub bab antara lain : latar belakang berisi penyebab yang melatar belakangi munculnya rumusan masalah ,sehingga penelitian ini penting untuk diteliti. Rumusan masalah berisi pertanyaan sebagai masalah atau isu yang akan di bahas dalam penelitian ini. Tujuan penelitian berisi tujuan dari isu yang akan dibahas dalam penelitian ini. Manfaat penelitian berisi penjelasan manfaat yang akan diperoleh dari di tulisnya penelitian ini dan Sistematika penulisan berisi penjelasan dari setiap bab dan sub bab yang akan di tulis dalam penelitian ini.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini penulis akan membahas mengenai tinjauan umum tentang Hukum Pertambangan yang di bagi menjadi 2 (dua) yaitu landasan perundang – undangan dimana akan diuraikan Undang-Undang beserta pasal- pasalnya yang menjadi dasar atas judul penelitian ini dan landasan teori dan konseptual yang akan menguraikan secara umum pengertian hukum pertambangan, sejarah hukum pertambangan , kewenangan , Pemerintahan Daerah , perizinan dan izin usaha pertambangan . bab ini berisi teori-teori yang berkaitan dengan topik/masalah dalam penelitian (dapat

berupa definisi-definisi) ,yang digunakan untuk menjawab masalah dalam penelitian.

BAB 3 METODE PENELITIAN, Dalam bab ini akan diuraikan mengenai tata cara bagaimana suatu penelitian yang akan dilaksanakan, yang diuraikan menjadi 5 (lima) sub bab, yaitu macam penelitian (*basic research*), tipe penelitian (deskriptif analitis) , jenis dan sumber data (bahan hukum primer,bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier), tehnik/metode pengumpulan data (studi kepustakaan) dan analisis data penelitian hukum normatif (Analisis kualitatif).

BAB 4 HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS, Dalam bab ini merupakan pembahasan dan analisis untuk menjawab 2 (dua) pertanyaan dalam rumusan masalah yang telah diuraikan. Dengan dibentuk menjadi 2 (dua) bagian dan diuraikan menjadi sub bab–sub bab dari masing- masing pertanyaan dalam rumusan masalah.

BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN, Merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dan saran dari peneliti berkaitan dengan penelitian ini. kesimpulan merupakan penyajian kembali secara singkat dan jelas hasil penelitian dan pembahasan yang mengacu pada pokok-pokok permasalahan yang ada. sedangkan saran adalah hal-hal yang diusulkan kepada pihak-pihak yang terkait dalam hal nya yang memiliki wewenang dalam hukum pertambangan baik itu Pemerintah Daerah maupun penegak hukum.