KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL DI KABUPATEN HALMAHERA TENGAH

TESIS

Oleh:

NAMA : UDIN LATIF

NIM : 12912046

BKU : HTN/HAN

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2014

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL DI KABUPATEN HALMAHERA TENGAH

TESIS

Oleh:

NAMA : UDIN LATIF

NIM : 12912046

BKU : HTN/HAN

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2014

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL DI KABUPATEN HALMAHERA TENGAH

Oleh:

NAMA : UDIN LATIF

NIM : 12912046

BKU : HTN/HAN

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

Pembimbing,

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. **Yogyakarta, 17 Februari 2014**

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

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

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL DI KABUPATEN HALMAHERA TENGAH

Oleh:

NAMA : UDIN LATIF
NIM : 12912046
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada tanggal 22 Maret 2014.

Pembimbing

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 22 Maret 2014
Anggota Penguji

Zairin Harahap, S.H., M.Si. Yogyakarta, 22 Maret 2014
Anggota Penguji

Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D. Yogyakarta, 22 Maret 2014

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

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

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا۟ مَا بِأَنفُسِهِمْ ۗ

Sesungguhnya Allah tidak merobah Keadaan sesuatu kaum sehingga mereka merobah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. (QS. Ar Ra'd: 11)

Tesis ini saya persembahkan dengan tulus kepada:

Kedua Orang Tua Tercinta

Ayahanda, Abdullatief Umar Umlaty (Alm)

Dan

Ibunda, Ardawia Rakib

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT. Atas rahmat serta anugerahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini. Tesis dengan judul **"KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL DI KABUPATEN HALMAHERA TENGAH"** diangkat penulis atas dasar ketertarikan penulis mengenai pengelolaan pertambangan di Indonesia yang sering terjadi persepsi dan tarik menarik kewenangan pengelolaan pertambangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Tesis ini diajukan sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Lahirnya karya ilmiah ini tidak lepas dari dukungan dan sumbangsih dari berbagai pihak. Untuk itu, penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M. Ec. Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. Ni'Matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

3. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing yang telah meluangkan waktu, pikiran dan tenaganya untuk membimbing penulis hingga menyelesaikan karya ilmiah ini.
4. Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L. Prof. Dr. Mahfud MD, S.H., SU. Prof. Saldi Isra, S.H., M.P.A. Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LLM. Ph.D. Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D. Prof. Purwo Santoso, MA., Ph.D. Dr. Busyro Mukaddas, S.H., M.Hum. Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si. Dr. SF. Marbun, S.H., M.Hum. Dr. Mudzakir, S.H., M.H. Nandang Sutrisna, S.H., LL.M. M.Hum., Ph.D. Dr. Muntoha, S.H., M.Ag. Dr. Mustaqiem, S.H., M.Hum. Dr. M. Arif Setiawan, S.H., M.H. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. Dr. M. Syamsudin, S.H., M.Hum. Dr. Rohidin, S.Ag., M.H. Sri Hastuti Puspita Sari, S.H., M.H. Mereka selaku dosen pengajar dimana penulis sering terlibat dalam diskusi dan perdebatan di ruang perkuliahan, sehingga dapat memperkaya pengetahuan dan pengalaman bagi penulis dalam mendalami ilmu hukum.
5. Terimakasih juga penulis haturkan untuk seluruh karyawan dan pengurus sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Untuk teman-teman Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 28 yang selalu bersama dalam suka maupun duka selama proses perkuliahan maupun dalam forum-forum diskusi di laur perkuliahan.

7. Kepada ibu Sri Handayani Retna Wardani, S.H., M.Hum. dan Bapak Pudja Pramana Kusuma Adi, S.H., M.H. yang selalu membimbing penulis sejak masa kuliah di Universitas Janabadra hingga merekomendasikan penulis untuk melanjutkan studi di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, Februari 2014

Udin Latif

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....i

Halaman Pengesahan Pembimbing.....iii

Halaman Pengesahan Penguji.....iv

Motto dan Persembahan.....v

Kata Pengantar.....vi

Daftar Isi.....ix

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....1

B. Rumusan Masalah.....8

C. Tujuan Penelitian.....8

D. Orisinalitas Penelitian.....8

E. Kerangka Teori.....10

a. Pemerintah Daerah.....10

b. Teori Kewenangan.....12

c. Perizinan dan Pengawasan.....18

1. Perizinan.....18

2. Pengawasan.....21

d. Penegakan Hukum.....23

F. Metode Penelitian.....25

1. Pendekatan Penelitian.....25

2. Objek Penelitian.....26
3. Sumber data/Bahan Hukum.....26
4. Teknik Pengumpulan Data.....27
5. Teknik Analisis Data.....28
G. Sistematika Penulisan.....28

BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG PERTAMBANGAN DI INDONESIA

A. Pengertian Pertambangan (*Mining*).....30
1. Sumber Daya Mineral.....34
2. Latar Belakang Dibutuhkannya Sumber Daya Mineral.....36
B. Asas-asas Pengelolaan Pertambangan Di Indonesia.....41
C. Norma Hukum Pertambangan.....46
D. Pembagian Golongan Pertambangan.....52

BAB III : KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN

A. Kewenangan Pemerintah Daerah.....63
1. Pengertian Kewenangan.....63
2. Sumber Kewenangan.....66
B. Perizinan.....75
C. Izin Pertambangan.....80
1. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan.....82

2. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.....83

D. Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Pertambangan.....87

BAB IV : KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN HALMAHERA TENGAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL

A. Gambaran Umum Tentang Kabupaten Halmahera Tengah.....99

1. Topografi Kabupaten Halmahera Tengah.....100

2. Sebaran Lokasi Potensi Tambang.....102

B. Urusan Pemerintahan.....103

C. Pengelolaan Pertambangan Di Kabupaten Halmahera Tengah.....119

1. Pemberian Izin.....119

2. Hak dan Kewajiban Pemegang Izin Usaha Pertambangan Mineral.....129

3. Penghentian Sementara Kegiatan Usaha Pertambangan.....139

4. Berakhirnya Izin Usaha Pertambangan.....141

5. Reklamasi Lahan Bekas Tambang.....142

6. Pembinaan Dan Pengawasan.....144

D. Penegakan Hukum.....149

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan.....160

B. Saran.....161

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mineral yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Allah yang maha kuasa, yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.[1]

Pengaturan mengenai pertambangan di Indonesia secara konstitusional di dasarkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "*Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*". Istilah "menguasai" di dalam konstitusi tersebut bukan berarti menjadi pemilik langsung, melainkan mengatur bagaimana terjadinya hak milik dan bagaimana cara mengubah hak milik itu menjadi hak lain bagi pihak lain atau bagi kepentingan umum; atau bagaimana hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam.[2]

Mineral merupakan bahan tambang yang berpotensi untuk dimanfaatkan lebih lanjut oleh pemerintah. Usaha pemanfaatan sumber daya alam

---

[1] Konsideran Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

[2] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi,* Cetakan Pertama, (Jakarta: LP3S, 2006), hlm. 225.

(Pertambangan) di indonesia saat ini, secara resmi (*legal*) dilakukan oleh beberapa perusahaan BUMN, BUMD, serta perorangan baik dalam skala kecil maupun besar. Namun demikian, diperkirakan pasca otonomi daerah, muncul permasalahan baru terkait dengan pengelolaan pertambangan mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.

Salah satu isu yang mencuat di daerah akhir-akhir ini adalah terkait dengan kewenangan di bidang Pertambangan Mineral. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 12 Tahun 2008, dianggap telah memberikan kewenangan bagi Daerah dalam hal pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di daerah, Sebagaimana dinyatakan di dalam pasal 10 ayat (1) bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Selanjutnya di dalam ayat (3) disebutkan bahwa urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

a. politik Luar Negeri;
b. pertahanan;
c. keamanan;
d. yustisi;
e. moneter dan fiskal nasional; dan
f. agama.

Sejak berlakunya undang-undang tersebut, telah dipersepsikan bahwa kewenangan mengenai pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara secara

otomatis menjadi kewenangan pemerintah daerah. Kewenangan yang besar bagi Daerah dalam bidang pertambangan mineral dan batubara ini diperkuat lagi oleh Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, dimana pada Pasal 37 menyebutkan bahwa IUP (Izin Usaha Pertambangan) diberikan oleh Bupati/Walikota jika wilayah tambang berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota. Selanjutnya, IUP diberikan oleh gubernur jika wilayah tambang berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi, dan IUP diberikan oleh Menteri ESDM jika wilayah tambang berada pada lintas wilayah provinsi.

Pembagian kewenangan yang dibagi berdasarkan wilayah maupun lintas wilayah diatas mengindikasikan bahwa tidak serta merta seluruh kewenangan dan urusan pertambangan diserahkan kepada pemerintah daerah secara otomatis. Sebab di dalam konsepsi negara kesatuan yang di desentralisir, daerah beserta berbagai peraturan yang di buatnya merupakan subsistem dari negara kesatuan maupun peraturan perundang-undangan di atasnya (tingkat nasional), daerah berada dalam kerangka negara kesatuan, sehingga kemandirian dan kebebasan daerah tentu memiliki batasan.[3]

Tugas pengelolaan pertambangan bukan merupakan tugas yang bersifat kedaerahan, sehingga tidak dapat diserahkan kepada pemerintah daerah secara keseluruhan. Indikasi diatas ternyata menimbulkan perbedaan persepsi tentang kewenangan pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Kabupaten/Kota).

[3] Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 69.

Perbedaan persepsi mengenai kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara diatas dapat dilihat dengan dilakukannya *Judicial Review* Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh Bupati Kabupaten Kutai Timur ke Mahkamah Konstitusi. Salah satu pasal yang diujikan adalah Pasal 6 (ayat 1) huruf e, yang menyebutkan bahwa kewenangan pemerintah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara antara lain adalah "*Penetapan Wilayah Pertambangan (WP) yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah....*". Yang selanjutnya di kabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, dan dalam amar putusannya Nomor 10/PPU-X/2012, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Frasa *"setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah"* dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e, Pasal 9 ayat (2), Pasal 14 ayat (1), dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *"setelah ditentukan oleh pemerintah daerah"*.

Selain Pasal 6 ayat (1) huruf e, Bupati Kutai Timur selaku Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 171 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009 sepanjang frasa *"untuk mendapatkan persetujuan pemerintah"* juga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5), Pasal 18A ayat (2), Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena tidak menjamin adanya kepastian hukum bagi kesinambungan hak konstitusional pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, terutama dalam hal ketiadaan jaminan keadilan dan keselarasan bagi pemerintah daerah

kabupaten/kota dalam pemanfaatan sumber daya alam yang ada di wilayah pemerintahannya, serta bertentangan dengan prinsip *good governance*.[4]

Berdasarkan pertimbangan diatas, Mahkamah Konstitusi selanjutnya menilai bahwa urusan pemerintahan dalam menetapkan WP, WUP dan batas serta luas WIUP, bukanlah termasuk urusan pemerintahan yang mutlak menjadi urusan pemerintah pusat dalam rangka menjamin kedaulatan negara kesatuan Republik Indonesia, tetapi merupakan urusan pemerintahan yang bersifat fakultatif yang sangat tergantung pada situasi, kondisi dan kebutuhan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

Disamping itu, pengelolaan dan eksploitasi sumber daya alam Mineral berdampak langsung terhadap daerah yang menjadi wilayah usaha pertambangan, baik dampak lingkungan yang berpengaruh pada kualitas sumber daya alam yang mempengaruhi kehidupan masyarakat daerah yang bersangkutan, maupun dampak ekonomi dalam rangka kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, adalah tidak bijak dan bertentangan dengan semangat konstitusi, apabila daerah tidak memiliki kewenangan sama sekali dalam menentukan WP, WUP serta batas dan luas WIUP.

Dengan adanya perubahan norma hukum mengenai pengelolaan pertambangan dari Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan yang telah diganti dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, secara materil juga merubah sistem pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

---

[4] Putusan Mahkamah Konstitusi dalam *Isran Noor (Bupati Kabupaten Kutai Timur), Permohonan Pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Nomor 10/PPU-X/2012.

Salah satu perubahan mendasar yang terjadi dalam pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara adalah perubahan paradigma dari sistem kontrak/perjanjian dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan, dimana dalam Pasal 2 huruf i dinyatakan bahwa kuasa pertambangan adalah wewenang yang diberikan kepada badan/perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan. artinya bahwa pelaku usaha diberi kuasa pertambangan (KP), selanjutnya di dalam Pasal 18 dinyatakan bahwa Permintaan kuasa pertambangan hanya dipertimbangkan oleh Menteri setelah peminta membuktikan kesanggupan dan kemampuannya terhadap usaha pertambangan yang akan dijalankan.

Sistem kuasa pertambangan sebagaimana dimaksud diatas kini berubah menjadi sistem perizinan sebagaimana diatur di dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, dimana pelaku usaha diberi Izin Usaha Pertambangan (IUP), dimana di dalam Pasal 1 ayat (7) dinyatakan bahwa Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan. Selanjutnya Pasal 37 menyebutkan bahwa IUP diberikan oleh:

a. Bupati/Walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota;
b. Gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

c. Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, maka penerbitan Izin Usah Pertambangan (IUP), baik IUP eksplorasi maupun IUP eksploitasi tidak hanya menjadi kewenangan pemerintah pusat, melainkan juga menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Artinya bahwa pemerintah daerah juga memiliki kewenangan untuk menentukan pengelolaan pertambangan, selain itu, baik Pemerintah maupun Pemerintah Daerah tidak lagi berada dalam posisi yang sejajar dengan pelaku usaha sebagaimana yang terjadi dalam sistem kontrak, tetapi pemerintah maupun pemerintah daerah memiliki kewenangan mutlak untuk menentukan pengelolaan pertambanga mineral dan batubara di Indonesia.

Disinilah korelasi pembentukan kebijakan yang menyangkut kordinasi dan kerjasama di bidang pertambangan mineral, dimana telah terjadi perubahan paradigma, namun harus tetap melihat pada karakter daerah bersangkutan yang memiliki potensi pertambangan, karena kewenangan pertambangan tidak otomatis menjadi kewenangan pemerintah daerah. Ada bagian tertentu yang merupakan kewenangan pemerintah pusat dan ada bagian yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di bidang pertambangan Mineral?
2. Apakah pengelolaan Pertambangan Mineral di Kabupaten Halmahera Tengah telah sesuai dengan norma Hukum yang berlaku?
3. Bagaimanakah penerapan dan penegakan hukum di bidang pertambangan Mineral di Kabupaten Halmahera Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji sejauh mana kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di bidang pertambangan Mineral.
2. Meneliti bagaimana pengelolaan Pertambangan Mineral di Kabupaten/Kota ditinjau dari aspek norma hukum.
3. Mengkaji penerapan dan penegakan norma hukum di bidang pertambangan Mineral di Kabupaten Halmahera Tengah.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini berfokus pada analisis tentang kewenangan Pemerintah Daerah di bidang pertambangan mineral. Sebagai sebuah penelitian yang memfokuskan kajian pada kewenangan pemerintah daerah di bidang Pertambangan Mineral, bukan suatu hal yang baru. Bahkan telah terdapat buku-buku maupun karya ilmiah yang menulis tentang Pertambangan Mineral dan

Batubara. Dari hasil penelusuran peneliti, setidaknya telah ada beberapa karya ilmiah yang dapat dikatakan mempunyai kajian pengelolaan pertambangan mineral dan Batubara.[5] Selain itu, juga terdapat beberapa karya ilmiah berupa Tesis yang ditulis oleh Foni Vebrilioni,[6] dengan judul *"Penerbitan izin usaha pertambangan batubara melalui lelang: usaha menekan jual beli usaha pertambangan batubara"*, dan Tesis yang ditulis oleh Nur Akbar B. DG. Mamase,[7] dengan judul "*Penegakan Hukum Terhadap Izin Usaha Pertambangan Di Kabupaten Morowali Provinsi Sulawesi Tengah*".

Perbedaan penelitian ini dengan beberapa karya ilmiah diatas terletak pada fokus kajian penelitiannya. Dalam penelitian ini akan memfokuskan pada kewenangan pemerintah daerah di bidang Pertambangan Mineral, dengan lokasi penelitiannya adalah di Kabupaten Halmahera Tengah Provinsi Maluku Utara, dengan kata lain peneliti lebih memfokuskan pada kajian dari aspek hukum administrasi terkait dengan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yakni sejauh mana kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di bidang

---

[5] *Pertama*, adalah Majalah dengan judul *"Evaluasi terhadap Kebijakan Penyelenggara Negara berdasarkan kerangka umum Hukum Administrasi Negara (Studi Kebijakan Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara)"* yang disusun oleh Tim Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara, Deputi Bidang Penelitian dan Pengembangan Administrasi Pembangunan dan Otomasi Administrasi Negara, yang diterbitkan Oleh Lembaga Administrasi Negara, Jakarta 2012. Majalah tersebut merupakan hasil evaluasi terhadap kebijakan penyelenggara negara berdasarkan kerangka umum Hukum Administrasi Negara. *Kedua*, adalah jurnal dengan judul *"Tinjauan terhadap permasalahan dalam pengusahaan pertambangan batubara di indonesia"*, yang ditulis oleh haris retno susmiyati (dosen fakultas Hukum Universitas Mulawarman), yang diterbitkan dalam jurnal risalah hukum, Edisi Nomor 2, Desember 2005.

[6] Foni Vebrilioni, *Penerbitan izin usaha pertambangan batubara melalui lelang: usaha menekan jual beli usaha pertambangan batubara,* Tesis Program Pascasarjana Fak. Hukum UI Jakarta, 2012.

[7] Nur Akbar B. DG. Mamase, *Penegakan Hukum Terhadap Izin Usaha Pertambangan Di Kabupaten Morowali Provinsi Sulawesi Tengah,* Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2013.

Pertambangan Mineral, dan bagaimana penerapan norma serta penegakan hukumnya.

E. Kerangka Teori

a. Pemerintah Daerah

Secara historis, asal usul dari pemerintahan daerah yang dikenal saat ini bermula di eropa sejak abad ke-11 dan 12. Istilah pemerintah daerah berasal dari yunani dan latin kuno, yaitu *Koinotes* (Komunitas) dan *Demos* (Rakyat atau Distrik), sementara *Manucipality* (Kota atau Kotamadya) berasal dari istilah romawi dan *City* (Kota besar) berasal dari istilah romawi, *civitas* yang juga berasal dari kata *civis* (penduduk). *Country* (kabupaten) berasal dari kata *comes.*[8] Sementara di indonesia, konsep pengertian daerah yang digunakan saat ini merujuk pada pemahaman sebagaimana dimaksud di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Istilah daerah dibedakan dengan istilah wilayah, dengan kata lain di sebut daerah apabila terdapat instisusi-institusi untuk menyelenggarakan sendiri urusan-urusan yang telah diserahkan oleh pusat.[9]

Dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah, telah terjadi perubahan radikal dalam sistem pemerintahan daerah. Yang paling substansial adalah dalam penggunaan kewenangan yang dimiliki para penyelenggara kekuasaan oleh pemerintah termasuk pemerintah daerah.[10] Pemerintahan daerah sebagaimana di maksud di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang

[8] Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Cetakan ketiga edisi revisi, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012), hlm. 27.

[9] *Ibid*, hlm. 29.

[10] Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 54.

Pemerintahan Daerah, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Untuk provinsi di sebut gubernur, untuk kabupaten/kota di sebut bupati/walikota. Pada prinsipnya, semua urusan pemerintahan atau urusan rumah tangga daerah itu diselenggarakan oleh organ-organ pemerintah daerah. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip otonomi, pemerintah daerah memiliki tugas dan kewenangan sebagaimana dimaksud di dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 ayat (1) yang meliputi:

a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
b. perencanan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
e. penanganan di bidang kesehatan;
f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
g. penanggulangan masalah sosial;
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; dan

p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan wajib di atas, termasuk di dalamnya pelayanan administrasi umum pemerintahan. Selain itu juga terdapat urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan, sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 14 ayat (2) bahwa urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

b. Teori Kewenangan

Secara teori, terdapat tiga cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yakni atribusi, delegasi, dan mandat.[11] Wewenang atribusi menurut **H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt** dalam **Sadjijono**, dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan, dan wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*beschikking*) yang langsung bersumber kepada undang-undang.[12]

Wewenang delegasi adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang

[11] Sadjijono, *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan ke II, Edisi II, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011), hlm. 64.

[12] *Ibid*, hlm. 65.

delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang (*mandans*) dengan berpegang pada asas *contrarius actus*,[13] apabila dinilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang.

Wewenang mandat (*mandaat bevoegdheid*), adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara atasan dengan bawahan, kecuali dilarang tegas oleh peraturan perundang-undangan. Dari segi tanggungjawab dan tanggung gugatnya, maka wewenang mandat tanggungjawab dan tanggunggugat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*), penerima mandat (*mandataris*) tidak dibebani tanggungjawab dan tanggunggugat atas wewenang yang dijalankan. Wewenang tersebut setiap saat dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat (*mandans*).[14]

Salah satu prinsip atau asas negara hukum adalah asas legalitas, yang menentukan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada hukum. Hukum harus menjadi sumber kekuasaan atau wewenang bagi setiap tindakan pemerintah. Kekuasaan atau wewenang itu diperoleh pemerintah melalui atribusi. Dengan atribusi pemerintah diberi kekuasaan atau wewenang untuk melakukan sesuatu tindakan, dimana semula kekuasaan atau wewenang untuk melakukan suatu tindakan itu tidak dimiliki pemerintah.[15]

---

[13] Asas *Contrarius actus* adalah asas yang mengajarkan bahwa formalitas-formalitas atau prosedur-prosedur yang diikuti dalam pembentukan suatu keputusan harus diikuti pula dalam proses pencabutan kembali/pembatalannya.

[14] Sadjijono, *Op. Cit,* hlm. 66

[15] S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia,* Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1997), hlm. 129.

Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*),[16] misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat atas nama Bupati, sedangkan kewenangannya tetap berada di tangan bupati.

Pengertia kewenangan juga dapat di lihat dalam pendapat **Hebert G. Hick**, sebagaimana dikutip oleh Nur Akbar dalam Jum Anggriani, yang menyatakan bahwa wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Dalam suatu organisasi otoritas merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang untuk mengeluarkan intruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati.[17]

Prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini dianut oleh setiap negara hukum, namun dalam prakteknya penerapan prinsip ini berbeda-beda di masing-masing negara. ada negara yang tegas dalam menerapkannya, namun ada pula negara yang tidak begitu tegas dalam menerapkannya, atau dalam hal-hal tertentu prinsip tersebut dapat diabaikan.[18] Oleh karena itu, dalam

---

[16] *Ibid,* hlm. 154.

[17] Nur Akbar B. DG. Mamase, *Op. Cit,* hlm. 14.

[18] Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 66.

penyelenggaraan pemerintahan diperlukan persyaratan yang menurut **Prajudi Atmosudirdjo** sebagaimana dikutip oleh **Ridwan, HR.** Menyebutkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu:[19]

1) *Efektivitas,* artinya kegiatannya harus mengenai sasaran yang telah ditetapkan;
2) *Legitimitas,* artinya kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan;
3) *Yuridikitas*, adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas;
4) *Legalitas*, adalah syarat yang menyatakan bahwa tidak satupun perbuatan atau keputusan administrasi negara yang tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis) dalam arti luas; bila sesuatu dijalankan dengan dalih "keadaan darurat" maka kedaruratan itu wajib dibuktikan kemudian; bilamana kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan;
5) *Moralitas*, adalah salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat; moral dan ethik umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi; perbuatan kasar, sikap tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas dan sebagainya wajib dihindarkan;
6) *Efisiensi*, wajib dikejar seoptimal mungkin kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya;

[19] Ridwan, HR., *Ibid*, hlm. 69-70.

7) *Teknik dan teknologi* yang setinggi-tingginya wajib dipakai untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi yang sebaik-baiknya.

Perkembangan ruang lingkup kewenangan pemerintah dalam lingkup tugas pemerintahan, menurut **Jellinek** sebagaimana dikutip oleh **Abdul Hamid S Attamimi** dalam **Hotma P Sibuea**, mengemukakan pendapat bahwa:[20]

> *"Kekuasaan Pemerintahan (Verwaltung) secara formal mengandung kekuasaan mengatur dan kekuasaan memutus (verordnungs und entschedungsgewalt) dan secara materil mengandung dua unsur yang berkaitan, yaitu unsur memerintah dan unsur menyelenggarakan (element der regierung und das der Vollzienung)".*

Kewenangan pemerintah yang bersifat materil menurut **Jellinek** meliputi kewenangan untuk memerintah dan menyelenggarakan. Perintah adalah perkataan yang dimaksud menyuruh melakukan sesuatu. Kata perintah sepadan dengan pengertian instruksi, yaitu perintah atau suruhan (untuk melakukan sesuatu pekerjaan atau melaksanakan suatu tugas). Dalam konteks hukum administrasi negara, perintah atau instruksi pada dasarnya merupakan suatu bentuk tindakan pemerintahan dari pejabat administrasi negara yang berkedudukan lebih rendah. Sifat suatu perintah selalu satu arah sehingga perintah selalu berasal dari pihak atasan yang lebih tinggi kedudukannya terhadap bawahan yang kedudukannya lebih rendah. Kewenangan pemerintah yang bersifat materil berkenaan dengan kewenangan menyelenggarakan, yang mengandung arti:[21]

a. Mengurus dan mengusahakan sesuatu (memelihara, merawat);

---

[20] Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 117.

[21] *Ibid*, hlm. 118.

b. Melakukan atau melaksanakan (perintah, undang-undang, rencana, dan sebagainya);

c. Menunaikan atau menyampaikan (maksud, cita-cita, harapan, tugas, kewajiban, dan sebagainya);

d. Mengurus dan memperhatikan (kepentingan, usaha, perkara, dan sebagainya).

Hubungan kewenangan, antara lain berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.[22] Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terkait dengan pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana diatur di dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, bahwa Kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:

a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;

b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;

c. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;

d. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;

[22] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* Cetakan IV, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2005), hlm. 37

e. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;

f. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;

g. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;

h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;

i. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;

j. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;

k. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan

l. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

c. Perizinan dan Pengawasan

1. perizinan

Perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah atau pemerintah daerah dalam melakukan pengendalian terhadap aktivitas sosial maupun ekonomi. Izin juga merupakan instrumen perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan.[23] Sebagai instrumen pengendalian, perizinan memerlukan rasionalitas yang jelas dan tertuang dalam bentuk kebijakan

[23] Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam sektor Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. V.

pemerintah/pemerintah daerah sebagai sebuah acuan. Izin merupakan keputusan administratif yang lazim disebut keputusan tata usaha negara. keputusan tata usaha negara tersebut berisi pengaturan mengenai kegiatan yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh masyarakat.[24]

Secara garis besar hukum perizinan adalah hukum yang mengatur hubungan masyarakat dengan Negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin. Izin merupakan perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan.

Ateng Syafrudin dalam **Ridwan HR** menyebutkan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang di larang menjadi boleh.[25] Menurut **Bagir Manan,** Izin merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.[26]

Perizinan atau pemberian izin pada dasarnya dapat dikatakan sebagai suatu langkah "pembukaan" suatu pelaksanaan hukum bagi warga masyarakat atau badan hukum untuk dapat langsung turut merasakan kegunaan adanya suatu hukum dan disamping itu secara langsung juga turut ambil bagian dalam pelaksanaannya. Dalam bidang pertambangan, izin yang dikeluarkan oleh pemerintah kepada orang atau badan hukum tertentu di bidang pertambangan sebagaimana dimaksud di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, izin terdiri atas:

---

[24] *Ibid*, hlm. VII.
[25] Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara...*, *Op Cit,* hlm. 152.
[26] *Ibid*, hlm. 153

1) Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan.
2) IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan.
3) IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi.
4) Izin Pertambangan Rakyat, yang selanjutnya disebut IPR, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.
5) Izin Usaha Pertambangan Khusus, yang selanjutnya disebut dengan IUPK, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.
6) IUPK Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.
7) IUPK Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi di wilayah izin usaha pertambangan khusus.

2. Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencegah berbagai tindakan dan penyalahgunaan wewenang yang dapat merugikan negara. untuk meningkatkan efisien dan efektivitas serta terselenggaranya sistem

pemerintahan yang bersih dan berwibawa, pemerintah perlu mengeluarkan kebijaksanaan pengawasan. Pengawasan adalah segala upaya untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. [27] Pengawasan dapat dilakukan oleh sesama aparat pemerintah atau aparat lain di luar tubuh eksekutif secara fungsional, dapat juga dilakukan oleh kekuasaan kehakiman. Secara skematis sistem pengawasan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:[28]

1) Pengawasan Administratif yang berbentuk pengawasan melekat, pengawasan melekat pada hakikatnya merupakan suatu kewajiban. Oleh karena itu, bersifat mutlak atau harus dilakukan. Pengawasan melekat ini sangat efektif untuk mengendalikan aparat pemerintah, sehingga akan terwujud aparat pemerintah yang bersih dan berwibawa.
2) Pengawasan fungsional, merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan dilingkungan organisasi yang menjadi tanggungjawabnya. Pengawasan fungsional bersifat relatif, artinya apabila diadakan lebih baik, tidak diadakan juga tidak jadi masalah karena ini hanya kegiatan pembantuan.

Dalam pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, bahwa Pemerintah Daerah (Bupati/Walikota) sesuai dengan kewenangannya melakukan

[27] Hassan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara*, Cetakan I, (Surakarta: UNS Press, 2005), hlm. 45.

[28] *Ibid*, hlm. 46

pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK. Selanjutnya di dalam Pasal 16, Pengawasan sebagaimana dimaksud dilakukan terhadap:

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

d. Penegakan Hukum

Penegakan hukum yang dalam bahasa inggris disebut *law enforcement,* atau dalam istilah belanda disebut *rechtshandhaving,* sementara dalam istilah

indonesia selalu mengarah pada pemikiran bahwa penegakan hukum selalu hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja. Pikiran ini diperkuat dengan kebiasaan masyarakat indonesia yang menyebutkan bahwa penegak hukum adalah polisi, jaksa, dan hakim.[29] Padahal pejabat administrasi juga menegakkan hukum.

Kepatuhan terhadap norma hukum dapat ditempuh melalui penegakan hukum. Baik hukum pidana, perdata, dan hukum administrasi memuat sarana yuridis yang dapat dipaksakan agar dipatuhi dalam suatu peristiwa konkrit untuk memberikan hukuman terhadap ketidakpatuhan atau pelanggaran.[30] Semua peraturan tertulis berupa peraturan perundang-undangan maupun perizinan, yang akan diterapkan terhadap warga negara tidak akan bermakna jika tidak ditegakkan.

Untuk menegakkan norma-norma hukum administrasi, pada dasarnya dapat ditempuh dengan beberapa cara, yaitu secara administratif, pidana, atau perdata. Agar supaya norma-norma hukum itu dipatuhi, maka penegakan hukumnya dapat menerapkan sanksi administratif, sanksi pidana, atau sanksi perdata.[31] Dalam hukum administrasi, sarana penegakan hukum itu terdiri atas pengawasan dan penerapan sanksi oleh organ pemerintahan. Menurut **J.B.J.M. ten Berge** sebagaimana dikutip oleh **Ridwan HR.**, mengatakan bahwa penerapan sanksi ini merupakan inti dari penegakan hukum administrasi, dan dianggap sangat penting untuk mencegah tindakan-tindakan illegal. Selanjutnya menurut **Hadjon**, instrumen penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan

[29] Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 48

[30] Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: 2009), hlm. 104.

[31] *Ibid*, hlm. 105.

penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.[32]

Menurut **Soedikno** dalam **Ridwan HR.**, bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum harus dilaksanakan untuk melindungi kepentingan manusia.[33] Keberhasilan penegakan hukum itu, menurut **Soerjono Soekanto,** dipengeruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:[34]

1) Faktor Hukumnya sendiri;
2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Dalam mengatur urusan rumah tangga daerahnya, Daerah Otonom diberi kewenangan yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Kewenangan untuk membuat norma-norma atau kaidah-kaidah dalam peraturan perundang-undangan tersebut, juga melekat kewenangan untuk menegakkannya. Kewenangan penegakan hukum itu inheren pada Daerah Otonom atau pada Pemerintah Daerah selaku wakil dari organ pemerintahan tingkat lebih rendah. Sebagai kewenangan yang melekat pada Pemerintah Daerah,

[32] *Ibid*, hlm. 106.
[33] Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah..., Op Cit*, hlm. 142.
[34] *Ibid*, hlm. 143.

penegakan Hukum itu dilaksanakan secara langsung oleh Pemerintah Daerah tanpa keterlibatan hakim atau pengadilan (*zonnder rechterlijke*). Pemerintah Daerah juga berwenang membuat prosedur penegakan hukum serta jalur penyelesaian hukumnya.[35]

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, digunakan metode penelitian hukum normatif (*yuridis Normatif*), yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi konsep dan asas-asas serta prinsip-prinsip yang sesuai dan berkaitan dengan permasalahan dalam penulisan ini.[36]

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif di sini akan digunakan beberapa pendekatan, yaitu :[37]

(1) Pendekatan perundang-undangan *(statute approach)*

Pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan pertambangan, misalnya Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan, Peraturan Pemerintah

---

[35] *Ibid*, hlm. 146.

[36] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media Publishing, 2006), hlm. 57.

[37] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 17.

Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, maupun peraturan terkait lainnya.

(2) Pendekatan Konsep *(conceptual approach)*

Pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami konsep-konsep tentang: Pemerintah Daerah, Kewenangan Pemerintah Daerah di bidang Pertambangan Mineral dan Batubara, Perizinan dan Pengawasan, serta Penegakan Hukum di bidang Pertambangan Mineral dengan konsep yang jelas, sehingga diharapkan pelaksanaan pengelolaan Pertambangan mineral dapat dilaksanakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

2. Objek Penelitian

Adapun yang menjadi objek penelitian ini adalah menyangkut dengan Kewenangan Pemerintah Daerah di bidang Pertambangan Mineral, di Kabupaten Halmahera Tengah.

Sumber Data/ Bahan Hukum

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini, adalah data-data primer (*primary data*)[38] dan data sekunder (*secondary data*), Data primer adalah data yang diperoleh peneliti dari penelitian kepustakaan dan dokumen, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumen yang biasanya disediakan di perpustakaan, atau milik pribadi. Dan juga peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Daerah

[38] Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 42.

maupun Peraturan Kepala Daerah Kabupaten Halmahera Tengah serta berbagai bentuk kebijakan yang berkaitan dengan Pertambangan Mineral.

Sedangkan yang dimaksud dengan data sekunder (*secondary data*) adalah data yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer.[39] Data sekunder terdiri atas buku atau jurnal yang berisi prinsip-prinsi dasar, pendapat para ahli, hasil penelitian, kamus serta wawancara dengan ahli yang memberikan pendapat tentang kewenangan dan kebijakan tentang Pertambangan Mineral. Hal ini dilakukan untuk dapat mengetahui perkembangan terbaru dari masalah yang akan diteliti.

3. Teknik Pengumpulan Data/Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data yang dikenal adalah studi kepustakaan; pengamatan (*observasi*) dan wawancara (*interview*), Sesuai dengan sumber data seperti yang dijelaskan di atas, maka dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara:

a. Studi Kepustakaan

Terhadap data primer dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji peraturan perundang-undangan, rancangan undang-undang, hasil penelitian, jurnal ilmiah, artikel ilmiah, dan makalah seminar yang berhubungan dengan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di bidang Pertambangan Mineral.

b. Wawancara *(interview)*

[39] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007), hlm. 52.

Terhadap data lapangan (*secondary data*) dikumpulkan dengan teknik wawancara tidak terarah *(non-directive interview)* atau tidak terstruktur *(free flowing interview)* yaitu dengan mengadakan komunikasi langsung kepada pejabat Daerah terkait, dan para ahli dengan menggunakan pedoman wawancara *(interview guide)* guna mencari jawaban atas pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di bidang Pertambangan Mineral.

4. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun dari penelitian lapangan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian pustaka mengenai, teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan, kemudian dikaitkan dengan fakta empiris sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan ini akan terbagi dalam beberapa bab, yang akan diuraikan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, yang berisi tentang latar belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian, sistematika Penulisan, dan Daftar Pustaka.

BAB II Tinjauan Umum Tentang Pertambangan di Indonesia

A. Pengertian Pertambangan

B. Asas-asas Pengelolaan Pertambangan di Indonesia

C. Norma Hukum Pertambangan

D. Pembagian Golongan Pertambangan

BAB III. Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan

A. Kewenangan Pemerintah Daerah

B. Perizinan

C. Izin Pertambangan

D. Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Pertambangan

BAB IV Kewenangan Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah di Bidang Pertambangan Mineral

BAB V Penutup

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERTAMBANGAN DI INDONESIA

A. Pengertian Pertambangan (*Mining*)

Pengertian pertambangan (*Mining*) menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Nasional, pertambangan didefinisikan sebagai suatu kegiatan pengambilan endapan bahan galian berharga dan bernilai ekonomis dari dalam kulit bumi, baik secara mekanis maupun manual, pada permukaan bumi, di bawah permukaan bumi dan di bawah permukaan air. Hasil kegiatan ini antara lain, minyak dan gas bumi (Migas), batubara, pasir besi, bijih timah, bijih nikel, bijih bauksit, bijih tembaga, bijih emas, perak dan bijih mangan.[1] Dalam ensiklopedi pertambangan, pertambangan diartikan sebagai kegiatan, teknologi, dan bisnis yang berkaitan dengan industri pertambangan mulai dari prospeksi, eksplorasi, evaluasi, penambangan, pengolahan, pemurnian, pengangkutan, sampai pemasara.[2]

Sementara di dalam Undang-undang nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, pertambangan diartikan 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, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang. Adapun pengertian-

[1] BPS, *Statistik Pertambangan Non Minyak dan Gas 2001*, Jurnal, Katalog BPS: 6302. (Jakarta: PT. Taruna Merbabu, 2003), hlm. xii.

[2] Puslitbang Teknologi Mineral dan Batubara, *Ensiklopedi Pertambangan dan Istilah Terkait*, (Bandung: TekMIRA, 2003), hlm. 468.

pengertian diatas, selanjutnya di dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, diuraikan sebagai berikut:

Penyelidikan Umum adalah tahapan kegiatan pertambangan untuk mengetahui kondisi geologi regional dan indikasi adanya mineralisasi.

Eksplorasi adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara terperinci dan teliti tentang lokasi, bentuk, dimensi, sebaran, kualitas dan sumber daya terukur dari bahan galian, serta informasi mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, eksplorasi adalah penyelidikan, penjelajahan untuk mendapatkan pengetahuan dan pengalaman baru; kegiatan yang dilakukan untuk memperoleh sesuatu yang dianggap sebagai bahan yang bermanfaat bagi kehidupan.[3] Kegiatan eksplorasi baik yang dilakukan secara geologi, geokimia, geofisika dan pemboran adalah bertujuan untuk mengidentifikasikan cadangan mineral dan kemudian mengevaluasi potensi ekonomi dari cadangan-cadangan tersebut.[4]

Studi Kelayakan adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara rinci seluruh aspek yang berkaitan untuk menentukan kelayakan ekonomis dan teknis usaha pertambangan, termasuk analisis mengenai dampak lingkungan serta perencanaan pascatambang.

Operasi Produksi adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan yang meliputi konstruksi, penambangan, pengolahan, pemurnian, termasuk

---

[3] Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008)

[4] D. Haryanto, *Masalah Utama Pengusahaan Sumberdaya Mineral di Negara Berkembang*, Laporan Penelitian Pustaka, (Yogyakarta: Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Yogyakarta, 1991), hlm. 6.

pengangkutan dan penjualan, serta sarana pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan hasil studi kelayakan.

Konstruksi adalah kegiatan usaha pertambangan untuk melakukan pembangunan seluruh fasilitas operasi produksi, termasuk pengendalian dampak lingkungan.

Penambangan adalah bagian kegiatan usaha pertambangan untuk memproduksi mineral dan/atau batubara dan mineral ikutannya. Atau kegiatan untuk melepaskan mineral dari batuan induknya. Kegiatan ini dapat dilakukan dengan metode tambang terbuka atau tambang bawah tanah.

Pengolahan dan Pemurnian adalah kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan mutu mineral dan/atau batubara serta untuk memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutannya.

Pengangkutan adalah kegiatan usaha pertambangan untuk memindahkan mineral dan/atau batubara dari daerah tambang dan/atau tempat pengolahan dan pemurnian sampai tempat penyerahan.

Penjualan adalah kegiatan usaha pertambangan untuk menjual hasil pertambangan mineral atau batubara.[5] Kegiatan eksplorasi dan pengembangan merupakan kegiatan utama untuk memenuhi adanya permintaan mineral di dunia.[6]

---

[5] Berdasarkan Pasal 93 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan, yang selanjutnya diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 Tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolaan dan Pemurnian Mineral, pasal 7 dinyatakan bahwa Pemegang IUP Operasi Produksi mineral logam dan IUPK Operasi Produksi mineral logam wajib melakukan pengolahan dan/ atau pemurnian hasil penambangan di dalam negeri untuk komoditas tambang mineral logam tertentu. Sehingga pemegang IUP dan IUPK tidak lagi dapat melakukan penjualan (ekspor) hasil tambang mineral secara langsung, melainkan harus melakukan pemurnian di dalam negeri.

[6] D. Haryanto, *Op. Cit,* hlm. 6.

Kegiatan pascatambang, adalah kegiatan terencana, sistematis, dan berlanjut setelah akhir sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan untuk memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal di seluruh wilayah penambangan.

Selain itu juga terdapat kegiatan pengembangan, yang merupakan langkah berikut setelah eksplorasi. Kegiatan ini dimaksud untuk mengestimasi cadangan mineral, membuat rancangan penambangan dan fasilitas pengolahan termasuk perencanaan infrastruktur, serta perencanaan pembiayaan. Kegiatan pertambangan ini berhubungan dengan sumber daya tak terbarukan. Sekali cadangan mineral digali, maka sumber mineral di alam tersebut menjadi berkurang. Untuk menghadapi hal ini, dalam industri pertambangan dikenal dengan istilah deplesi, yaitu dana yang dikumpulkan dan dicadangkan untuk mendapatkan suatu sumber daya mineral yang baru.[7]

Dengan demikian, penulis mengasumsikan bahwa pengertian pertambangan ditinjau dari aspek hukum, dapat di bagi menjadi dua pengertia, yaitu: pengertian secara khusus dan secara umum. Pengertian Pertambangan secara khusus adalah pengaturan sebagian atau keseluruhan tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara. Sedangkan pengertian pertambangan secara umum adalah pengaturan hubungan antara penguasa, pengusaha, lingkungan dan masyarakat di bidang pertambangan.

[7] *Ibid,* hlm. 5.

Dari premis-premis diatas, maka pembahasan dalam penulisan ini diarahkan pada pengelolaan sumber daya alam (Pertambangan mineral) di tinjauan dari hukum administrasi. Karena hukum administrasilah yang mengatur tentang perizinan, penyelidikan umum, studi kelayakan, operasi produksi, konstruksi, penambangan, pengolahan, kegiatan pasca tambang, pengawasan dan sanksi administratif.

1. Sumber Daya Mineral

Istilah mineral bagi disiplin ilmu yang berbeda dapat mengartikannya berbeda pula. Mineral dalam pertanian atau kesehatan diartikan sebagai semua unsur organik, yang dalam jumlah tertentu berguna bagi tubuh manusia, tumbuh-tumbuhan, dan binatang. Mineral dalam istilah geologi dan pertambangan biasanya di defenisikan sebagai zat padat kristalin, asli atau berbentuk secara alami dan oleh proses anorganik, mempunyai sifat fisik yang homogen, dan komposisi kimia tertentu yang dapat dinyatakan dengan rumus kimia.[8]

Mineral merupakan persenyawaan organik asli, serta mempunyai susunan kimia yang tetap. Yang dimaksud dengan persenyawaan kimia asli adalah bahwa mineral itu harus terbentuk dalam alam, karena banyak zat-zat yang mempunyai sifat-sifat yang sama dengan mineral. Sebagian besar dari mineral-mineral ini terdapat dalam keadaan padat maupun setengah padat, gas ataupun cair. Dalam kamus Pertambangan, secara umum mineral diartikan sebagai

[8] Puslitbang Teknologi Mineral, *Ensiklopedi..., Op. Cit*, hlm. 356.

endapan mineral berharga yang terdapat di suatu wilayah, baik yang sudah diketahui maupun yang masih bersifat potensi.[9]

Seiring dengan peningkatan keahlian dan sarana kerja, kegiatan penyelidikan secara berangsur mulai meningkat. Pada tahun 1978, Direktoran Sumberdaya Mineral terbentuk sebagai badan yang berfungsi untuk melaksanakan eksplorasi dan inventarisasi sumber daya mineral di indonesia guna memenuhi kebutuhan industri dalam negeri, kebutuhan ekspor ke pasaran internasional, serta bahan galian yang mempunyai prospek ekonomi di masa mendatang. Penyelidikan sumber daya mineral mengalami peningkatan dengan penerapan metode baru dalam teknik eksplorasi dan pengolahan data, terutama dengan meningkatnya bantuan kerjasama luar negeri dan kegiatan eksplorasi oleh perusahaan swasta nasional maupun asing.[10]

Dalam bidang pertambangan mineral, terdapat tahapan-tahapan yang dimulai dengan penyelidikan umum. Tahapan ini mencakup penilaian regional atau orientasi, yaitu meneliti data dan informasi (arsip/referensi), mengadakan penyelidikan lapangan dan laboratorium untuk membuat asumsi yang dapat diandalkan sehingga kedudukan dan arah eksplorasi berikutnya dapat di tentukan.

Adapun tahap eksplorasi mineral mencakup pengkajian geologi endapan mineral dalam suatu daerah, yaitu mengkaji kenyataan kedudukan dan kelanjutan

[9] Puslitbang Teknologi Mineral dan Batubara, *Kamus Pertambangan dan Istilah Terkait*, Bandung: TekMIRA, 2003, hlm. 341.

[10] Subijanto dkk, *50 Tahun Pertambangan dan Energi Dalam Pembangunan*, (Jakarta: Departemen Pertambangan dan Energi Republik Indonesia, 1995), hlm. 47.

akumulasi mineral dan batas sebarannya yang mempunyai jumlah dan mutu yang memadai untuk dimanfaatkan sebagai bahan mentah industri.[11]

2. Latar Belakang Dibutuhkannya Sumberdaya Mineral

Dalam kehidupan manusia tidak dapat terlepas dari kebutuhan sumber daya, baik itu sumber daya alam, sumber daya manusia maupun sumber daya penunjang lainnya. Sumber daya alam dalam hal ini ada dua, yaitu sumber daya alam yang dapat terbarui dan sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui yang umumnya disebut dengan Sumber Daya Mineral.[12] Kebutuhan sumber daya mineral makin lama semakin meningkat, baik dalam arti kuantitas maupun kwalitas. Peningkatan kebutuhan ini seiring dengan peningkatan jumlah penduduk (manusia) maupun peningkatan budaya manusia. Sehingga, dapat terjadi suatu sumber daya mineral yang semula tak ternilai secara ekonomi, kini dengan adanya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka sumber daya mineral tersebut menjadi berarti/bernilai.

Penyelidikan geologi dan eksplorasi mineral sudah dimulai sejak 1809, sebelumnya beberapa penyelidikan telah mencatat berbagai gejala geologi seperti letusan gunung apa, gempa bumi, tanah longsor dan sebagainya. Namun demikian, penyelidikan geologi dan eksplorasi sumber daya mineral baru dilakukan dengan sungguh-sungguh sejak pertengahan abad ke-19 dengan didirikannya *Dienst van het Mijnwezen* oleh belanda. Pada masa tersebut, penyelidikan dilakukan dalam rangka pencarian minyak dan mineral logam,

[11] *Ibid,* hlm. 48.

[12] Yanto, *Klasifikasi Sumberdaya Mineral dan Metode Perhitungan Cadangan*, Karya Ilmiah Untuk Tenaga Pengajar Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" (Yogyakarta: 1992), hlm. 1.

terutama timah dan emas di berbagai tempat di indonesia. Tindakan ini sangat berhubungan dengan kebutuhan yang mendesak akan berbagai mineral dasar yang amat diperlukan dalam industri yang bangkit sebagai revolusi industri di eropa.[13]

Sumber daya alam adalah semua yang ada di bumi, baik yang bisa tumbuh maupun yang tidak bisa tumbuh atau hidup di bumi yang berguna untuk kehidupan manusia, kemajuan teknologi, ekonomi, kepentingan sosial dan menunjang kepentingan lingkungan dan ekologi.[14] Dengan demikian, mineral juga termasuk dari sumberdaya alam. Kelangkaan akan sumberdaya mineral, dapat mendorong umat manusia atau suatu bangsa untuk melakukan tindak kekerasan. Misalnya, sewaktu terjadi revolusi industri di inggris, pemakaian akan batubara menjadi sangat penting dan sangat meningkat. Karena keterbatasan batubara di negerinya, maka inggris melakukan invasi ke negara lain dengan maksud untuk memperoleh batubara guna menjamin keberlangsungan industrinya.[15]

Sementara di Indonesia, pertambangan merupakan salah satu bidang kajian hukum yang mulai berkembang pada dekade tahun 1960-an. Hal ini dapat dilihat dari adanya Undang-undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Meskipun demikian, sejarah pembangunan serta perkembangan sektor pertambangan telah dicapai sejak bangsa indonesia memproklamasikan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 hingga saat ini. Namun, pada hakikatnya perkembangan yang berlangsung tersebut tidak dapat terlepas dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelumnya.

[13] Subijanto dkk, *Op. Cit*, hlm. 37.
[14] Yanto, *Op. Cit*, hlm. 3.
[15] Yanto, *Op. Cit*, hlm. 13.

Kegiatan pertambangan di Indonesia sesungguhnya telah berlangsung sejak ratusan tahun lalu, orang india dan kemudian di susul orang cina telah menambang emas di berbagai tempat, terutama di sumatera dan kalimantan. Bekas-bekas penggalian mereka itulah yang kemudian dijadikan petunjuk oleh para prospektor dan penambang eropa beberapa tahun kemudian. Hal ini dapat dilihat dengan dikeluarkannya Undang-undang Pertambangan Hindia-belanda yang di sebut *Indische Mijnwet van* 1899. [16] Menurut catatan sejarah, kerkembangan pertambangan di indonesia yang menarik perhatian orang-orang cina dan hindu adalah bahan tambang berupa emas dan perak. Sumatera merupakan daerah yang dalam naskah sansekerta tua disebut kaya akan logam emas dan perak. Selain itu, timah juga merupakan bahan tambang indonesia yang sudah digali sejak dahulu kala di pulau bangka. Diberitakan bahwa pada tahun 1710, *Vereenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) telah mengadakan perjanjian pembelian timah dengan sultan palembang.[17]

Hingga menjelang tahun 1906, pemerintah Hindia-Belanda mengeluarkan kebijakan berupa Ordonansi Pertambangan (*Mijnnordonantie*) 1906 yang menyatakan bahwa: Pemerintah Pusat mengatur perizinan perminyakan dan pertambangan bahan galian logam, batubara, batu permata, dan beberapa bahan galian penting lainnya. Bahan galian yang dianggap kurang penting seperti batu gamping, pasir dan lempung, perizinannya diatur oleh para penguasa di daerah seperti residen atau pejabat yang berwenang.

---

[16] Marangin Simatupang dan Sigit Soetaryo, *Pengantar Pertambangan Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Asosiasi Pertambangan Indonesia, 1992), hlm. 40.

[17] Subijanto dkk, *Op. Cit,* hlm. 8.

Tak dapat di pungkiri bahwa perkembangan usaha pertambangan di Indonesia pada hakikatnya merupakan kelanjutan dari penambangan yang di lakukan oleh hindia-belanda. Di samping itu, berbagai kebijakan yang berkenaan dengan pengikutsertaan modal swasta dalam kegiatan pertambangan di Indonesia dewasa ini, yang pola dasar pemikirannya dapat di telusuri dalam *Indische Mijnwet*. Selain itu, juga dapat diketahui dari tulisan **Ter Braake, Van Bemmelen** dan di dalam laporan tahunan Jawatan Pertambangan Hindia-Belanda (*Jaarverslag Dienst van den Mijnbouw*) 1938-1940.[18]

Dalam buku berjudul 50 Tahun Pertambangan dan Energi Dalam Pembangunan yang diterbitkan oleh Departemen Pertambangan dan Energi Republik Indonesia, dinyatakan bahwa pada dasarnya peran sektor pertambangan dan energi yang telah dimulai pada masa penjajahan belanda, terbatas pada kepentigan politik penjajah, yaitu untuk mengeruk kekayaan alam indonesia guna kepentingan penjajah, tanpa memperdulikan kesengsaraan dan penderitaan rakyat indonesia yang sebagian justru dijadikan tenaga kerja untuk mengerjakan tambang dan pengusahaan energi. Demikian juga pada masa penjajahan jepang, keadaannya tidak berbeda, bahkan lebih buruk lagi karena hasil tambang dijadikan bahan vital untuk memenangkan perang asia timur raya. Pada masa itu terkenal tenaga kerja paksa (*romusha*) yang juga terdapat di lingkungan pertambangan. Peranan tambang pada masa itu tidak hanya untuk mengambil keuntungan ekonomis semata-mata tetapi juga keuntungan strategis untuk perang.[19]

[18] Marangin Simatupang dan Sigit Soetaryo, *Op. Cit*, hlm. 45.
[19] Subijanto dkk, *Op. Cit*, hlm. 2.

Ulasan singkat tentang mineral diatas menunjukkan bahwa sumber daya mineral merupakan salah satu bahan tambang vital yang dapat menujang pembangunan suatu bangsa. Untuk itu, dalam menghadapi perkembangan globalisasi dan liberalisasi ekonomi yang berlangsung dengan cepat, perlu dikembangkan suatu pemikiran strategis yang dapat mengantisipasi keadaan hingga puluhan tahun ke depan. Selain merupakan keperluan yang mendesak, juga menjadi ciri dari kehidupan moder yang dinamis. Namun untuk menerawang perkembangan sekian puluh tahun ke depan tentulah tidak mudah, karena perkembangan masa depan selalu berubah dengan cepat dan banyak mengandung ketidakpastian, sementara sumber daya mineral merupakan bahan tambang yang tak terbarui, sehingga jika dieksploitasi secara terus menerus makan keberadaannya akan habis.

Untuk itu, perlu dikembangkan pola pikir kesisteman sektor pertambangan dan energi dengan memperhatikan perkembangan kilas balik selama masa penjajahan hingga saat ini. Nilai dasar yang hakiki dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dan kecenderungan lingkungan strategis yang mempengaruhi, maka dibutuhkan suatu proses yang menghasilkan kebijaksanaan umum yang diharapkan akan dapat memberikan sumbangan besar di berbagai bidang dalam pembangunan nasional. Selain itu, juga untuk mendukung tujuan pengelolaan Mineral sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, bahwa tujuan dari pengelolaan Mineral dan Batubara adalah untuk:

a. Menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing;
b. Menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup;
c. Menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri;
d. Mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional dan tingkat internasional;
e. Meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat; dan
f. Menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

B. Asas-asas Pengelolaan Pertambangan di Indonesia

Dari perspektif negara hukum, upaya peningkatan perlindungan terhadap hak-hak warga negara dilakukan dengan cara membatasi kekuasaan pemerintah (penguasa), maka berlaku suatu prinsip dalam praktik penyelenggaraan negara dalam perspektif asas negara hukum modern (Negara hukum kesejahteraan) yaitu, bahwa tidak ada kekuasaan negara yang boleh dibiarkan bebas tanpa pembatasan dan pengawasan.[20] Penguasaan negara terhadap tanah beserta sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya-pun perlu dibatasi dan pengelolaannya harus didasarkan pada asas-asas yang berlaku.

[20] Hotma P. Sibuea, *Op. Cit,* hlm. 140.

Asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis.[21] Dalam konteks pengelolaan pertambangan di Indonesia, juga sepatutnya dilakukan berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud di dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang meliputi asas manfaat, keadilan dan keseimbangan, keberpihakan kepada kepentingan bangsa, partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

a. *Asas manfaat*, merupakan asas dimana di dalam pengeloaan sumberdaya mineral dan batubara dapat memberikan kegunaan bagi kesejahteraan masyarakat banyak. Asas ini sesuai dengan konsep yang dikembangkan oleh Jeremy Bentham. Hukum harus memberikan manfaat atau keguanaan bagi orang banyak (*to serve utility*). Konsep utility yang dikembangkan oleh Jeremy Bentham adalah dimaksudkan untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Sesuatu yang dapat memberikan kebahagiaan adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya sesuatu yang dapat menimbulkan sakit adalah buruk.[22] Untuk itu kebijakan pemerintah terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral harus diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan masyarakat sebanyak mungkin.
b. *Asas keadilan*, merupakan asas dalam pengelolaan dan pemanfaatan mineral dan batubara dimana di dalam pengelolaan itu harus memberikan hak yang sama rasa dan rata bagi masyarakat banyak. Masyarakat dapat diberikan hak untuk mengelola dan memanfaatkan mineral, dan juga dibebani kewajiban

[21] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Keenam, (Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 2006), hlm. 45.
[22] H. Salim HS, *Op. Cit*, hlm. 23.

untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup. Untuk itu, pemerintah harus memberika perhatian kepada masyarakat.

c. *Asas keseimbangan*, suatu asas yang menghendaki bahwa pelaksanaan mineral dan batubara harus mempunyai kedudukan hak dan kewajiban yang setara dan seimbang antara pemberi izin dengan pemegang izin. Pemberi izin dapat menuntut hak-haknya kepada pemegang izin, baik IPR, IUP, maupun IUPK. Begitu juga sebaliknya pemegang izin dapat menuntut haknya kepada pemberi izin agar pemberi izin dapat melaksanakan kewajibannya, misalnya memberikan pembinaan dan pengawasan, ini merupakan bentuk keseimbangan antara hak dan kewajiban.

d. *Asas keberpihakan kepada kepentingan bangsa,* bahwa dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus memihak kepada kepentingan bangsa yang lebih besar. Asas ini menghendaki agar kepentingan bangsa yang harus diutamakan dibandingkan dengan kepentingan dari para investor.

e. *Asas partisipatif*, bahwa dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara, tidak hanya peran serta pemberi dan pemegang izin semata-mata, namun masyarakat, terutama masyarakat yang berada di lingkaran tambang harus ikut berperan serta dalam pelaksanaan kegiatan tambang. Salah satu wujud dari asas partisipatif adalah peras serta masyarakat untuk bekerja pada perusahan tambang agar masyarakat dapat memperoleh upah yang layak.

f. *Asas transparansi*, bahwa dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara harus dilakukan secara terbuka. Artinya bahwa pemberi izin maupun

pemegang izin harus memberikan informasi atau mensosialisasikan secara terbuka kepada masyarakat tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan pertambangan mineral. Misalnya, tentang analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), perekrutan tenaga kerja, dan lain sebagainya.

g. *Asas Akuntabilitas,* yaitu setiap kegiatan pertambangan mineral dan batubara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Asas akuntabilitas ini erat kaitannya dengan hak-hak yang akan diterima oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang bersumber dari kegiatan Pertambangan Mineral. Misalnya, pemegang IUPK memberikan keuntungan kepada Pemerintah Daerah sebesar 1%, maka penggunaan anggaran tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui DPRD.[23]

h. *Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan*, yang dimaksud dengan asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.[24]

Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara juga menganut azas pembangunan berkelanjutan, dan sesuai dengan tujuan pembangunan nasional yaitu untuk kesejahteraan rakyat. Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai

[23] H. Salim HS, *Ibid*, hlm. 23.

[24] Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, mengingat mineral dan batubara sebagai kekaayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan, oleh karena itu pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, serta berkeadilan agar dimanfaatkan secara berkelanjutan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Bahkan pengertian pasal 33 ayat (3) ini menurut **Koesnadi Hardjasoemantri**[25] harus diartikan bahwa Negara hanya seolah-olah memiliki saja, Negara memberi kewenangan kepada pengelola Sumber Daya Alam dengan catatan tetap memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian dalam pengelolaan pertambangan mineral, pemerintah harus menjamin kepentingan dan hak-hak masyarakat dalam proses alokasi mineral dan proses investasi pertambangan.

Pengelolaan sumber daya mineral juga harus diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat, dengan memperhatikan aspek konservasi, rehabilitasi, serta pengehematan melalui teknologi yang ramah lingkungan. Hal ini mengandung pengertian bahwa:[26]

a. Pemanfaatannya harus memperhatikan keseimbangan antara keuntungan komunitas dengan keuntungan perusahaan, dapat menjadi katalisator bagi pertumbuhan ekonomi dan pemberdayaan masyarakat.
b. Pemerataan antara generasi, didasari pola pikir pembangunan pertambangan yang berkelanjutan dan berwawasan jangka panjang.

[25] Ryad A. Chairil, *Op. Cit,* hlm. 4.
[26] Didit Welly Udjianto dan Anton Sudiyanto, *Op. Cit,* hlm. 65.

c. Didasari perencanaan yang matang dan efisiensi yang tinggi.

d. Koordinasi sejak dini untuk sosialisasi segala sesuatu tentang proses kegiatan pertambangan serta dampaknya secara transparan dengan melibatkan segenap pihak terkait.

C. Norma Hukum Pertambangan

Pergaulan hidup antar manusia tidak dapat dipisahkan dari pola dan mekanisme-mekanisme tertentu yang tumbuh dan berkembang, disepakati, dan ditetapkan sebagai pedoman hidup bermasyarakat. Semakin kompleks suatu masyarakat, semakin kompleks pula hal-hal yang mesti diatur dan disepakati untuk menjaga keseimbangan hidup antarwarga masyarakat, termasuk untuk membangun masyarakat yang bersangkutan. Seperangkat aturan tentang tingkah laku diperlukan agar setiap anggota masyarakat dapat mengetahui bagaimana eksistensi dan peranannya masing-masing.

Oleh karena penghargaan terhadap adanya hak-hak seseorang, akan berjalan berdampingan dengan pelaksanaan kewajiban anggota masyarakat lainnya. Perangkat aturan bertingkah laku itulah yang disebut dengan norma atau kaidah.[27] Menurut **Satjipto Rahardjo**, Norma adalah sarana yang dipakai oleh masyarakatnya untuk menertibkan, menuntut dan mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungannya satu sama lain. Untuk bisa menjalankan fungsinya yang demikian, ia harus mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa. Paksaan ini tertuju kepada anggota masyarakat dengan tujuan untuk

[27] Rachmad Baro, *Op. Cit*, hlm. 45.

mematuhinya.[28]

Norma atau kaidah, pada hakikatnya adalah tata tertib yang diperlukan dalam hubungan antar manusia agar dapat memenuhi kepentingan masing-masing, tanpa merugikan kepentingan yang lainnya. Pada tahap yang lebih konkrit, dalam suatu kehidupan masyarakat sangat mungkin terjadi bentrokan kepentingan (*conflict of human interest*). Setiap individu memerlukan rasa aman agar kepentingannya tidak terganggu, sehingga pedoman bertingkah laku tersebut menjadi sangat penting untuk mencegah terjadinya kerugian, baik pada individu tertentu maupun terhadap yang lainnya.[29]

Meskipun prinsip-prinsip tentang yang baik dan yang buruk sudah diatur di dalam kaidah-kaidah kepercayaan, kesusilaan, dan kesopanan, namun kaidah hukum dipandang mutlak diperlukan, sebagaimana pendapat **Mertokusumo** dalam **Rachmad Baro,**[30] yang mengemukakan dua alasan mengapa kaidah atau norma hukum diperlukan sebagai berikut:

1. Masih banyak kepentingan-kepentingan manusia lainnya yang memerlukan perlindungan, tetapi belum mendapat perlindungan dari kaidah atau norma kepercayaan, kesusilaan, dan kesopanan.
2. Kepentingan-kepentingan manusia yang telah mendapat perlindungan dari ketiga kaidah atau norma sosial tersebut belum cukup terlindungi, karena dalam hal terjadi pelanggaran terhadap kaidah-kaidah atau norma-norma tersebut, sanksinya dirasakan belum cukup memuaskan.

Norma hukum memuat suatu penilaian mengenai perbuatan tertentu. Hal

[28] Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, hlm. 27.
[29] Rachmad Baro, *Op. Cit*, hlm. 67.
[30] *Ibid*, hlm. 75.

itu paling jelas tampak dalam bentuk suruhan dan larangan. Namun, tidak semua peraturan hukum itu memuat norma hukum di dalamnya.[31] Atas dasar ini, maka norma hukum itu dapat disebut sebagai norma petunjuk tingkah laku. Bahwa cara menuntut tingkah laku itu dilakukan dengan membuat rumusan-rumusan hipotesis, semua itu dituangkan dalam bentuk stereotip-stereotip hubungan dan tingkah laku. Maka hukum merumuskan perbutan-perbuatan yang diperintahkan untuk dilakukan itu dalam bentuk yang umum, sehingga dengan demikian, dengan satu norma saja bisa mencakup banyak macam perbuatan di dalamnya.[32]

Maksud dari uraian tentang norma hukum sebagaimana dimaksud diatas, misalnya dalam Pembukaan UUD 1945, di sana termuat suatu asas yang merupakan kaidah norma dan bersifat fundamental. Semua tindakan dalam lapangan pemerintahan harus disesuaikan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi yaitu *staats fundamental norm* (kaidah Negara yang fundamental), seperti yang termuat dalam pembukaan UUD 1945.[33]

Terkait dengan pengelolaan pertambangan, secara filosofis juga dapat dilihat di dalam konsideran Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang menegaskan bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai

[31] Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, hlm. 33

[32] *Ibid*, hlm. 32.

[33] Soetomo, *Pengantar Hukum Tata Pemerintahan*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1981), hlm. 23.

tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Kajian terhadap norma hukum pertambangan mineral dapat dilihat di dalam sumber hukum pertambangan yang berlaku di indonesia. Sumber hukum pertambangan mineral yang berlaku di indonesia, yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Ketentuan yang tercantum di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, selanjutnya dijabarkan di dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan lainnya yang meliputi:

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2012 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang.

Selain peraturan perundang-undang yang menyangkut dengan

pengelolaan pertambangan yang berlaku secara nasional diatas, secara internasional juga terdapat tuntutan globalisasi yang dituangkan dalam:

a. *Deklarasi Rio de Janeiro*, sebagai hasil KTT Bumi 1992, tentang Pembangunan Berkelanjutan (*sustainable development*) secara global diabad 21 dengan rekomendasi perhatian sumber daya alam dan rancangan ekonomi berkelanjutan.
b. *Deklarasi Yohanesburg*, hasil KTT 2002, mendukung tanggungjawab kolektif untuk memajukan dan memperkuat pilar pembangunan berkelanjutan dan action plan yang aktual secara holistik dan integratif.

Selain norma hukum sebagaimana dimaksud diatas, juga terdapat kaidah-kaidah etika lain selain peraturan perundang-undangan. Hukum terdiri dari peraturan-peraturan tingkah laku, tetapi masih ada peraturan-peraturan tingkah laku lain daripada peraturan-peraturan tingkah laku hukum. Segala peraturan-peraturan itu yang mengandung petunjuk-petunjuk bagaimana manusia hendaknya bertindak, jadi peraturan-peraturan yang menimbulkan kewajiban bagi manuia disebut dengan etika yang meliputi peraturan-peraturan tentang agama, kesusilaan, hukum, dan adat.[34]

Terkait dengan norma hukum, **L.J. Van Apeldoorn** mengatakan bahwa Karena hukum negara tidak terkodofisir,[35] dalam artian peraturan per-Undang-undangan terkait pertambangan tidak mengatur selengkap mungkin di dalam suatu kitab undang-undang, maka dalam hal ini, kebiasaan sebagai sumber

[34] L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum (inleiding tot de studie van het Nederlandse recht)* diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, Cetakan ke 25, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1993), hlm. 22.
[35] *Ibid*, hlm. 319.

undang-undang memiliki posisi yang penting dalam pengelolaan pertambangan. Asas-asas hukum negara yang penting-penting tidak terletak dalam undang-undang dasar atau undang-undang lainnya, melainkan bersandar pada hukum kebiasaan yang tidak tertulis. Kebiasaan dalam lapangan hukum negara, tidak hanya merupakan tambahan, melainkan juga memegang peranan yang derogatif.[36] Karena kebiasaan adalah sumber hukum, maka dalam pengelolaan pertambangan juga akan digunakan hukum kebiasaan dalam hal-hal dimana undang-undang tidak mengaturnya. Dengan demikian, tidak berarti bahwa peraturan perundang-undangan itu dalam praktek tidak mempunyai arti sama sekali.

Salah satu norma hukum pertambangan adalah perjanjian, hal ini pernah diberlakukan di dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan. Ada analogi antara undang-undang dan perjanjian. Hingga batas tertentu, para pihak yang mengadakan perjanjian berbuat sebagai pembentuk undang-undang, mereka membentuk suatu peraturan.[37] Selanjutnya, perbedaan antara undang-undang dan perjanjian ialah bahwa undang-undang adalah keputusan kehendak dari satu pihak, sedangkan perjanjian adalah keputusan kehendak dari dua pihak, dengan kata lain bahwa orang terikat pada perjanjian berdasarkan atas kehendaknya sendiri, sedangkan pada undang-undang terlepas dari kehendaknya.

Jika undang-undang dan hukum di dalamnya memperlihatkan sesuatu persamaan dengan perjanjian, sebaliknya hukum konkrit yang terbentuk dari suatu perjanjian, tidak jarang mempunyai tendensi untuk menjadi hukum objektif.

[36] *Ibid*, hlm. 139.
[37] *Ibid*, hlm. 155.

Sering kali terjadi bahwa suatu peraturan yang dibuat oleh pihak yang mengadakan kontrak untuk sesuatu hal yang tertentu, selalu terdapat kembali dalam perjanjian-perjanjian yang lain. Peraturannya menjadi sebagain dari hukum obyektif. Akan tetapi, karena itu perjanjian belum merupakan sumber hukum dalam arti formil, sebab peraturan tersebut tidak memperoleh kekuatan mengikat umum dari perjanjian itu melainkan dari kebiasaan.[38]

D. Pembagian Golongan Pertambangan

Bahan tambang atau yang sering disebut dengan bahan galian terdapat di alam baik di permukaan kulit bumi maupun di bawah permukaan kulit bumi. Penggolongan bahan tambang menjadi sangat penting berkaitan dengan penguasaan dan pengelolaannya. Terkait dengan bahan tambang mineral, berdasarkan keberadaannya di alam, mineral diklasifikasikan menjadi:[39]

1. Sumber daya mineral belum dikenal (*undiscovered*), yaitu sumber daya mineral yang belum diketahui secara pasti, baik kuantitas maupun kwalitasnya. Sumberdaya mineral ini kemudian dibagi lagi menjadi dua kelas, yaitu:
   a. Sumber daya mineral spekulatif, yaitu mineral yang sama sekali tidak diketahui jenis dan sifatnya, namun berdasarkan informasi geologi dapat diperkirakan akan dapat diketemukan.
   b. Sumber daya mineral hipotetik, yaitu sumber daya mineral yang belum diketahui secara pasti baik kuantitas maupun kwalitasnya, namun berdasarkan penyelidikan/pemetaan umum atau berdasarkan keyakinan

[38] *Ibid*, hlm. 158.
[39] Yanto, *Op. Cit*, hlm. 25.

geologi keberadaannya sudah diketahui, sehingga cadangan hipotetik ini biasa disebut dengan *Geological Reserves*.

2. Sumber daya mineral sudah dikenal (*identified*), yaitu sumber daya mineral yang sudah diketahui secara pasti geometrinya baik kuantitas maupun kwalitasnya. Golongan sumber daya mineral sudah dikenal (*identified*) ini dibagi lagi menjadi:[40]
   a. Sumberdaya mineral submarginal
   b. Sumberdaya mineral paramarginal
   c. Cadangan (*reserved*)

Sedangkan sumber daya bahan galian yang didasarkan atas keberadaannya di alam yang sudah diketahui secara pasti dari sudut pandang geologi dan geometri dan juga ditinjau dari sudut ekonomi disebut *reserve* (cadangan) yang diklasifikasikan menjadi:

a. *Measured reserves* (cadangan terukur), adalah cadangan atau sumber daya bahan galian yang sudah terukur geometrinya dan terukur dari tinjauan ekonominya.
b. *Indicated reserves* (cadangan terindikasi), adalah suatu cadangan endapan bahan galian diklasifikasikan pada cadangan terindikasi apabila jumlah tonasenya (cadangan) sumberdaya bahan galian dan informasi mengenai kwalitasnya (kadar) sebagian diperoleh dari hasil perhitungan dari contoh atau sampel yang diambil secara sistematis, namun jarak pengambilannya sangat jauh dan informasi lainnya lagi diperoleh berdasar proyeksi untuk

[40] Yanto, *Ibid*, hlm. 26.

jarak-jarak pengambilan contoh tersebut yang juga didasarkan pada proyeksi/ interpretasi geologi setempat.

c. *Inferred reserves* (cadangan *inverred*), adalah cadangan bahan galian yang diklasifikasikan sebagai bahan cadangan *inferred* apabila kuantitasnya dihitung hanya berdasarkan kepastian penelitian geologi, dimana sebaran bahan galian tidak ditelusuri dengan pengambilan-pengambilan contoh yang sistematis (meskipun jaraknya jauh), namun cukup diyakini arah dan batas sebarannya berdasarkan keyakinan interpretasi geologi.[41]

Penggolongan Bahan Galian (Tambang) Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dimana Bahan Galian tidak dikategorikan lagi ke dalam 3 (tiga) golongan seperti sebelumnya, tetapi penggolongan bahan galian lebih menitikberatkan pada aspek teknis, yaitu berdasarkan pada kelompok atau jenis bahan galian, yang penggolongannya terbagi dalam empat golongan, sehingga tidak secara tegas mengatur secara khusus tentang pembagian golongan bahan galian sebagaimana di dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan. Penggolongan bahan galian diatur hanya bedasarkan pada kelompok usaha pertambangan.

Penggolongan bahan galian menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, dibagi menjadi 3 (tiga) golongan, yaitu:

[41] Yanto, *Ibid*, hlm. 28.

1) Bahan galian golongan A, yaitu bahan galian golongan strategis. Yang dimaksud strategis adalah strategis bagi pertahanan/keamanan negara atau bagi perekonomian negara;
2) Bahan galian golongan B, yaitu bahan galian vital, adalah bahan galian yang dapat menjamin hajat hidup orang banyak; dan
3) Bahan galian C, yaitu bahan galian yang tidak termasuk golongan A dan B.

Bahan galian apa saja yang termasuk ke dalam masing-masing golongan tersebut diatur lebih lanjut berdasarkan ketentuan pengelompokan lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1980, yaitu:

1) Bahan galian golongan A atau bahan galian strategis, terdiri dari: – Minyak bumi, bitumen cair, lilin bumi, dan gas alam; – Bitumen padat, aspal; – Antrasit, batu bara, batu bara muda; – Uranium, radium, thorium, dan bahan-bahan radio aktif lainnya; – Nikel, kobalt; – Timah.
2) Bahan galian golongan B atau bahan galian vital, terdiri dari: – Besi, mangan, molibdenum, khrom, walfran, vanadium, titanium; – Bauksit, tembaga, timbal, seng; – Emas, platina, perak, air raksa, intan; – Arsen, antimon, bismut; – Yttrium, rhutenium, crium, dan logam-logam langka lainnya; – Berrillium, korundum, zirkon, kristal kwarsa; – Kriolit, flouspar, barit; – Yodium, brom, khlor, belerang.
3) Bahan galian golongan C atau bahan galian industri, terdiri dari: – Nitrat, phosphate, garam batu; – Asbes, talk, mike, grafit, magnesit; – Yarosit, leusit, tawas (alam), oker; – Batu permata, batu setengah permata; – Pasir

kwarsa, kaolin, feldspar, gips, bentonite; – Batu apung, teras, obsidian, perlit, tanah diatome; – Marmer, batu tulis; – Batu kapor, dolomit, kalsit; – Granit, andesit, basal, trakkit, tanah liat, dan pasir.

Sedangkan pembagian golongan bahan tambang menurut UU Nomor 4 Tahun 2009, usaha pertambangan dikelompokkan atas pertambangan mineral dan pertambangan batubara. Pertambangan mineral sendiri digolongkan atas:1. Pertambangan mineral radioaktif; 2. Pertambangan mineral logam; 3. Pertambangan mineral bukan logam; dan 4. Pertambangan batuan.

Golongan Pertambangan mineral selanjutnya di kelompokkan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, golongan komoditas tambang mineral di kelompokkan menjadi: a. Mineral Radioaktif; b. Mineral Logam; dan c. Mineral Bukan Logam.

Selanjutnya golongan komoditas tambang sebagiamana dimaksud diatas dapat dirinci sebagaimana dalam tabel berikut ini:

Mineral Radioaktif	**Mineral Logam**	**Mineral Bukan Logam**
- radium; - thorium; - uranium; - monasit; dan - bahan galian radioaktif lainnya.	- litium; - berilium; - magnesium; - kalium; - kalsium; - emas; - tembaga; - perak; - timbal; - seng; - timah; - nikel;	- intan; - korundum; - grafit; - arsen; - pasir kuarsa; - fluorspar; - kriolit; - yodium; - brom; - klor; - belerang; - fosfat;

	- mangaan; - platina; - bismuth; - molibdenum; - bauksit; - air raksa; - wolfram; - titanium; - barit; - vanadium; - kromit; - antimoni; - kobalt; - tantalum; - cadmium; - galium; - indium; - yitrium; - magnetit; - besi; - galena; - alumina; - niobium; - zirkonium; - ilmenit; - khrom; - erbium; - ytterbium; - dysprosium; - thorium; - cesium; - lanthanum; - niobium; - neodymium; - hafnium; - scandium; - aluminium; - palladium; - rhodium; - osmium;	- halit; - asbes; - talk; - mika; - magnesit; - yarosit; - oker; - fluorit; - ball clay; - fire clay; - zeolit; - kaolin; - feldspar; - bentonit; - gipsum; - dolomit; - kalsit; - rijang; - pirofilit; - kuarsit; - zirkon; - wolastonit; - tawas; - batu kuarsa; - perlit; - garam batu; - clay; dan - batu gamping untuk semen.

	- ruthenium; - iridium; - selenium; - telluride; - stronium; - germanium; - Zenotin.	

Dari pembagian golongan komoditas tambang mineral di atas, dapat dilihat bahwa di dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan, penggolongan bahan galian digolongkan dalam tiga golongan dan lebih ditekankan pada pertimbangan aspek politis dikaitkan dengan kepentingan ketahanan dan pertahanan nasional, sedangkan penggolongan dalam undang-undang nomor 4 Tahun 2009, lebih dititik beratkan pada aspek teknis, yaitu berdasarkan pada kelompok atau jenis bahan galian yang penggolongannya terbagi dalam empat golongan, yaitu:

(1) Pertambangan mineral radioaktif;

(2) Pertambangan mineral logam;

(3) Pertambangan mineral bukan logam; dan

(4)Pertambangan batuan.

Pembagian golongan mineral diatas menjadi penting bagi pemerintah daerah dalam mengeluarkan izin usaha pertambangan, sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 40 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, bahwa IUP Eksporasi dan IUP Operasi Produksi diberikan

untuk 1 (satu) jenis mineral atau batubara. Pemegang IUP yang menemukan mineral lain di dalam WIUP yang dikelola diberikan prioritas untuk mengusahakannya.

Pemegang IUP yang bermaksud mengusahakan mineral lain sebagaimana dimaksud diatas, wajib mengajukan permohonan IUP baru kepada Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Pemegang IUP dapat menyatakan tidak berminat untuk mengusahakan mineral lain yang ditemukan tersebut. Pemegang IUP yang tidak berminat untuk mengusahakan mineral lain yang ditemukan wajib menjaga mineral lain tersebut agar tidak dimanfaatkan pihak lain. Selanjutnya, IUP untuk mineral lain tersebut dapat diberikan kepada pihak lain oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Pembagian golongan pertambangan mineral diatas selain dapat mempermudah pemerintah daerah dalam mengeluarkan IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi untuk satu jenis mineral tertentu, juga diharapkan dapat mencegah terjadi tumpang tindih izin (pertambangan mineral).

Dengan demikian, pemerintah daerah juga dapat melakukan pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan mineral secara optimal yang dapat memberikan efek gandan secara ekonomis untuk meningkatkan pendapatan daerah maupun penerimaan negara. hal ini didukung dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usahan Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam konsideran Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan bahwa dalam rangka

meningkatkan manfaat mineral bagi rakyat dan untuk kepentingan pembangunan daerah maka perlu peningkatan nilai tambah mineral melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian sumberdaya mineral di dalam negeri. Kebijakan ini harus dilakukan, karena selama ini pengelolaan sumberdaya alam tidak dilakukan di dalam negeri melainkan diekspor ke luar negeri dalam bentuk bahan mentah, sehingga banyak bahan mineral ikutan lainnya yang ikut diangkut ke luar negeri. Hal ini sangat merugikan indonesia sebagai negara penghasil bahan tambang mineral.

Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu menyadari bahwa peran strategis data potensi daerah dalam kerangka penyusunan tata ruang wilayah menjadi penting untuk diperhatikan secara akurat dan aktual. Melalui data potensi bahan galian akan menentukan rancangan pengembangan wilayah tersebut untuk jangka panjang. Artinya, jangan sampai penetapan tata ruang wilayah bukan berangkat dari basis data/potensi wilayah yang bersangkutan, sehingga dikemudian hari ternyata lahan yang diperuntukkan bagi kepentingan lain ditemukan potensi bahan galian, sehingga muncul persoalan baru berupa tumpang tindih atau pelanggaran peruntukan kawasan yang sebelumnya telah ditetapkan untuk satu peruntukan tertentu dengan mudah dilanggar peruntukannya dengan peruntukan yang lain.

Penulis merasa perlu untuk menguraikan pembagian jenis dan golongan pertambangan diatas, sebab tata cara perolehan izin usaha pertambangan mineral dari pemegang izin usaha pertambangan maupun pemberian izin usaha pertambangan yang diberikan oleh pemerintah daerah ternyata memiliki

mekanisme yang berbeda-beda, tergantung pada jenis dan golongan pertambangan. hal ini dapat dilihat di dalam ketentuan Peraturan pemerintah nomor 23 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan peraturan pemerintah nomor 24 tahun 2012 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 23 tahun 2010 tentang pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara, dan terakhir telah diubah dengan peraturan pemerintah nomor 1 tahun 2014 tentang perubahan kedua atas peraturan pemerintah nomor 23 tahun 2010 tentang pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Mengenai pemberian WIUP, dapat dilihat di dalam Pasal 8 Peraturan pemerintah nomor 23 Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa Pemberian WIUP terdiri atas:

a. WIUP radioaktif; WIUP radioaktif diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.
b. WIUP mineral logam; WIUP mineral logam dan batubara diperoleh dengan cara lelang.
c. WIUP mineral bukan logam; dan/atau WIUP batuan. WIUP mineral bukan logam dan batuan diperoleh dengan cara mengajukan permohonan wilayah.

Adapun Tata Cara Pemberian WIUP Mineral Logam dan Batubara dapat dilihat di dalam Pasal 10, bahwa Sebelum dilakukan pelelangan WIUP mineral logam atau batubara, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya mengumumkan secara terbuka WIUP yang akan dilelang kepada badan usaha, koperasi, atau perseorangan dalam jangka waktu paling lambat 3

(tiga) bulan sebelum pelaksanaan lelang. Sebelum dilakukan pelelangan WIUP mineral logam atau batubara:

a. Menteri harus mendapat rekomendasi terlebih dahulu dari gubernur dan bupati/walikota;
b. gubernur harus mendapat rekomendasi terlebih dahulu dari bupati/walikota.

Gubernur atau bupati/walikota memberikan rekomendasi sebagaimana dimaksud diatas dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja sejak diterimanya permintaan rekomendasi.

BAB III

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN

A. Kewenangan Pemerintah Daerah

1. Pengertian Kewenangan

Berbicara tentang kewenangan, tentu tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan. Bentuk-bentuk kekuasaan pada dasarnya bisa berupa *influense* (pengaruh), yakni kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar mengubah sikap dan perilakunya secara sukarela. Keberadaan negara sebagai suatu organisasi kekuasaan, dalam ilmu politik dikenal berbagai konsep yang berkaitan erat dengan konsep kekuasaan, seperti wewenang (*authority*), pengaruh (*influence*), persuasi (*persuasion*), kekuatan (*force*), dan manipulasi. Namun demikian, yang terpenting dan sangant erat kaitannya dalam pembahasan ini adalah konsep kekuasaan yang berkenaan dengan kewenangan (*autority*) dari negara.[1]

Dalam kepustakaan hukum administrasi belanda, soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi. Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, sebagaimana dikemukakan oleh **Henc van Marseveen** yang dikutip oleh **Aminuddin Ilmar**, bahwa wewenang (*bevogdheid*) berkaitan dengan kekuasaan khususnya kekuasaan hukum (*rechstmacht*).[2]

---

[1] Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2012), hlm. 22.

[2] *Ibid*, hlm. 23.

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate power*). Artinya, kewenangan merupakan kekuasaan akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan.

Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik, maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik. Sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Dengan demikian, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau institusi tersebut telah diberi kewenangan sebelumnya.[3]

Secara yuridis, pengertian wewenang menurut **SF. Marbun** dalam **Syamsul Anwar**, bahwa wewenang adalah kemampuan untuk melaksanakan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.[4] Dilihat dari sifatnya, wewenang pemerintah dapat dibedakan menjadi:

1. Wewenang yang bersifat *expressimplied*, yaitu wewenang yang memiliki maksud dan tujuan yang jelas, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada

[3] Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, (Yogyakarta: PolGov Pisipol UGM, 2012), hlm. 30.

batas-batas hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak) dan dapat bersifat individual konkrit.

2. Wewenang yang bersifat *fakultatif*, yaitu wewenang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Dalam hal ini, badan/pejabat tata usaha negara tidak wajib menggunakan wewenangnya itu, karena masih ada pilihan (alternatif). Sebaliknya wewenang yang bersifat terikat (*gebonden bestuur*) adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan isi suatu keputusan yang harus diambil secara terperinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali melaksanakan ketentuan tersebut secara harfiah seperti dalam rumusan peraturan dasarnya. Misalnya ketentuan yang terdapat pada Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. atau suatu ketentuan yang berbunyi "pejabat yang berwenang wajib" memberikan cuti kepada bawahannya.[5]
3. Wewenang yang bersifat bebas (*discretioner atau vrij bestuur*) adalah wewenang dimana peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar atau bebas kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menggunakan wewenang yang dimilikinya, misalnya dapat menolak atau mengabulkan suatu permohonan. Meskipun pemerintah diberi kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak terdapat

[4] Syamsul Anwar, *Pengaturan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman di Kabupaten Pelalawan*, (Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm. 64.

[5] S.F. Marbun, *Op. Cit*, hlm. 155.

kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas.[6]

2. Sumber Kewenangan

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui dengan cara atribusi, delegasi, dan mandat. Ketiganya merupakan sumber wewenang yang sangat penting bagi suatu negara hukum demokratis, sebab asas legalitas menghendaki setiap tindakan badan/pejabat tata usaha negara harus berdasarkan pada undang-undang formal sebagai manifestasi adanya pengakuan dan penghargaan terhadap kedaulatan rakyat.[7] Karena itu, setiap perbuatan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh bada atau pejabat tata usaha negara manapun, apabila keluar dari batas-batas dan tujuan pemberian wewenang atau melanggar asa legalitas tersebut, tentu tidak dapat dibenarkan oleh hukum.

Selanjutnya, tindakan-tindakan hukum menurut hukum publik yang dapat dilakukan oleh badan atau pejabat TUN, diantaranya dapat dibedakan antara yang bersifat membebankan dan yang bersifat menguntungkan. Asas legalitas ini secara tajam hanya berlaku pada tindakan hukum para badan atau pejabat TUN yang bersifat membebankan. Artinya, apabila tindakan-tindakan hukum publik yang dilakukan oleh badan/pejabat TUN itu dapat melanggar atau

[6] Syamsul Anwar, *Op. Cit*, hlm. 65.

mendesak kebebasan atau hak milik seseorang atau lebih, maka harus diperhatikan benar apakah untuk tindakan hukum yang demikian berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.[8] Dengan demikian, maka wewenang Pemerintah Daerah dapat diperoleh melalui:

a. Atribusi

Dalam istilah hukum, atribusi diterjemahkan sebagai pembagian (kekuasaan) dalam kata *atributie van rechtsmacht;* pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (kompetensi mutlak), sebagai lawan dari *distributie van rechtmacht.* Salah satu kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah adalah atribusi. Mengenai pengertian atribusi, **Indroharto** dalam **Juniarso Ridwan** mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang dilakukan oleh *original legislator* ataupun *delegatet legislator.*[9]

Salah satu contoh dari atribusi (pembagian kekuasaan) dalam bidang pertambangan mineral, misalnya terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 6 Ayat (1) dinyatakan bahwa Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan. Selanjutnya Pasal 4 Ayat

---

[7] S.F. Marbun, *Op. Cit,* hlm. 158.

[8] Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara,* Edisi Revisi, Cetakan Ke Empat, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 85.

[9] Juniarso Ridwan, *Op. Cit*, hlm. 138.

(1) dinyatakan bahwa Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan menjadi kewenangannya.

b. Delegasi

Kewenangan Delegasi Menurut **Ridwan HR**, sebagaimana dikutip oleh Eka Budianta, bahwa sumber kewenangan delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari suatu organ kepada organ pemerintahan lainnya.[10] Ketika organ pemerintahan yang memperoleh kewenangan atribusi tersebut menyerahkan kepada organ pemerintahan lain, maka organ lain itu memperoleh kewenangan delegasi (*delegatie*). Secara teoritik, delegasi adalah pelimpahan wewenang dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi tersebut, terdapat syarat-syarat sebagai berikut:[11]

1. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan tersebut.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarkhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

---

[10] Eka Budianta, *Konstitusionalitas Muatan Materi Pasal 52 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Tesis, (Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2012), hlm. 50.

[11] Juniarso Ridwan, *Op. Cit*, hlm. 139.

4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan, artinya delegan memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan delegasi, misalnya dapat dilihat di dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Pasal 16 menyebutkan bahwa hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bupati/Walikota terhadap:

a. teknis pertambangan;
b. pemasaran;
c. keuangan;
d. pengelolaan data mineral dan batubara;
e. konservasi sumber daya mineral dan batubara;
f. keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan;
g. keselamatan operasi pertambangan;
h. pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang;
i. pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa serta rancang bangun dalam negeri;
j. pengembangan tenaga kerja teknis pertambangan;
k. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat;
l. penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan;

m. kegiatan lain di bidang kegiatan usaha pertambangan, yang menyangkut kepentingan umum;

n. pelaksanaan kegiatan sesuai dengan IUP, IPR, atau IUPK; dan

o. jumlah, jenis, dan mutu hasil usaha pertambangan.

Pasal 18 ayat (1), hasil pengawasan diatas selanjutnya disampaikan oleh Bupati/Walikota Kepada Gubernur. Selanjutnya Pasal 21 ayat (2) menyebutkan bahwa Pengawasan teknis pertambangan sebagaimana dimaksud diatas dilakukan oleh Inspektur Tambang. Jika dilihat dari ketentuan pengawasan diatas, bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan Mineral dan Batubara adalah merupakan kewenangan atribusi yang dimiliki oleh Bupati/Walikota. Namun, secara teknis, kewenangan tersebut selanjutnya didelegasikan kepada Inspektur Tambang.

c. Mandat

Menurut **Bintan Saragih** dalam **S.F. Marbun**,[12] istilah mandat berasal dari **JJ. Rouseau**, kemudian melahirkan dua macam teori mandat, yaitu teori mandat imperatif dan teori mandat bebas. Menurut teori *mandat imperatif,* si wakil menjadi wakil karena memperoleh instruksi tegas dan telah ditentukan dengan rinci oleh pemberi mandat (*mandas*). Sedangkan menurut teori mandat bebas, mandataris setiap waktu dapat bertindak dan tidak tergantung dari instruksi yang diberikan oleh *mandans.* Jadi mandataris dapat bertindak bebas karena ia telah memperoleh kepercayaan dari *mandans.*

Mandat tidak demikian halnya dengan atribusi dan delegasi. Pada

[12] S.F. Marbun, *Op. Cit,* hlm. 161.

mandat tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau pejabat tata usaha negara yang satu kepada yang lain. Dengan kata lain, pejabat penerima mandat (*mandataris*) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), adapun tanggungjawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih pada penerima mandat.[13]

Secara normatif, Pemerintahan memiliki dasar pengaturan secara konstitusional tentang kekuasaan pemerintahan daripada Pemerintah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Oleh karena itu, arti "dikuasai oleh negara" menunjuk kepada tindakan hukum publik dalam hal ini tindakan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan negara dari aspek wewenang Pemerintah secara tegas telah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Tentu saja dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan terkait pula dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945. Penekanan adanya hubungan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat dilihat dalam rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yakni: "*Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*".

Rumusan di atas tentunya mengisyaratkan bahwa Pemerintah Daerah

[13] Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik*,

menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang merupakan urusan Pemerintah Pusat. Untuk itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Hubungan konstitusionalitas inilah yang merupakan dasar konstitusional bagi daerah dalam pengelolaan sumber daya alam melalui wewenang dalam bidang perizinan. Hal ini berarti bahwa wewenang daerah dalam bidang perizinan pengelolaan sumber daya alam memiliki dasar konstitusionalitas sebagaimana diatur dalam Pasal 4, Pasal 18 dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kebijakan hukum tata negara dan hukum administrasi. Selain itu, dalam kewenangan terdapat hak dan kewajiban yang harus dijalankan.[14] Menurut **Bagir Manan**, sebagaimana dikutip oleh Juniarso Ridwan, bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).[15] Dalam kerangka negara hukum, wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, kewenangan hanya diberikan oleh Undang-undang dimana pembuat Undang-

Cetakan Pertama, (Kendari: Unhalu Press, 2011), hlm. 80.

[14] Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik,* Cetakan I, (Bandung: Nuansa, 2010), hlm. 136.

[15] *Ibid,* hlm. 137.

undang dapat memberikan wewenang Pemerintah, baik kepada organ pemerintah maupun kepada aparatur pemerintahan.

Dalam usaha untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, dan tertib, pemerintah sebagai salah satu organ negara diberi tugas untuk mengurus berbagai segi kehidupan dalam masyarakat. Untuk itu, berdasarkan ketentuan peraturan perundangan dan ketentuan lainnya pemerintah diberi wewenang untuk melakukan perbuatan tata usaha negara. perbuatan alat perlengkapan negara (tata usaha negara) menurut **Bachsan Mustafa** sebagaimana dikutip oleh Hassan Suryono, perbuatan tata usaha negara dikelompokkan dalam dua macam perbuatan, yaitu:[16]

1. Perbuatan membuat peraturan
2. Perbuatan melaksanakan peraturan

Perbuatan melaksanakan suatu peraturan, dapat dikelompokkan lagi dalam dua macam perbuatan, yaitu:

1. Perbuatan yang diasa atau perbuatan nyata, yakni perbuatan yang tidak menimbulkan akibat hukum, seperti membuat gedung sekolah, kantor pemerintahan, pelebaran jalan, dan lain sebagainya.
2. Perbuatan-perbuatan hukum, yakni perbuatan yang menimbulkan akibat hukum. Misalnya pemerintah mengangkat calon pegawai negeri menjadi pegawai negeri untuk jabatan tertentu.

[16] Hassan Suryono, *Op. Cit*, hlm. 25.

Perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum, menurut **Utrecht** juga dikelompokkan dalam dua macam, yaitu:[17]

1. Perbuatan menurut hukum privat, contoh bupati mengadakan perjanjian dengan pihak swasta, seperti perjanjian untuk melaksanakan suatu proyek pembangunan, menjual atau menyewa tanah dan lain sebagainya.
2. Perbuatan menurut hukum publik, contoh pemerintah (tata usaha negara) melakukan pemungutan pajak, memberikan izin usaha pertambangan, mencabut izin usaha pertambangan, mencabut hak milik atas tanahnya seseorang (dengan memberikan ganti rugi) utuk membuat jalan raya dan lain sebagainya.

Perbuatan menurut hukum publik terbagi lagi menjadi dua bentuk perbuatan, yaitu perbuatan hukum publik yang bersegi satu dan perbuatan hukum publik bersegi dua. Perbuatan menurut hukum publik yang bersegi satu sering disebut ketetapan *(beschikking).* Ketetapan adalah perbuatan di lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa berdasarkan atas wewenangnya yang istimewa.[18] Perbuatan hukum bersegi satu adalah perbuatan hukum yang terjadi cukup dengan dinyatakannya kehendak dari satu pihak saja. Misalnya, pemberian izin usaha pertambangan mineral. Perbuatan hukum bersegi dua, mensyaratkan pernyataan dari kedua belah pihak.[19] Misalnya perjanjian kontrak yang bernah ada dalam undang-undang nomor 11 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Pertambangan.

[17] *Ibid*, hlm. 26.
[18] *Ibid*, hlm. 27.

B. Perizinan

Perizinan merupakan salah satu permasalahan yang menjadi kendala bagi perkembangan usaha di indonesia, terlebih lagi pada era otonomi daerah yang diharapkan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah dan kesejahteraan rakyat pada kenyataannya sulit tercapai. Hal ini dapat dilihat dari adanya keluhan dari masyarakat khususnya dunia usaha yang sering mengeluh karena proses pelayanan perizinan oleh pemerintah daerah tidak memiliki kejelasan baik menyangkut prosedur pelayanan maupun peraturan perundang-undangannya.

Pada prinsipnya, semua urusan pemerintahan atau urusan rumah tangga daerah itu diselenggarakan oleh organ-organ pemerintah daerah. Namu dimungkinkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh pihak lain atau pihak swasta, atas dasar delegasi, izin atau persetujuan, perjanjian dan lain-lain. Pertimbangan efektifitas, efisiensi, atau mungkin sumber daya manusia atau sumber daya ekonomi, banyak ditemukan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pihak lain selain organ pemerintahan.[20] Demikian halnya dalam pelaksanaan pengelolaan pertambangan selalu dilakukan oleh pihak swasta.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah maka administrasi negara mempunyai tugas untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszoog*). untuk menjalankan tugas pokoknya itu, administrasi negara telah diberika alat kelengkapan pemerintah dengan wewenang istimewa, yaitu suatu kewenangan yang memungkinkan administrasi negara dapat melaksanakan tugas pokoknya

[19] Rachmad Baro, *Op. Cit*, hlm. 61.

tersebut. Keterlibatan administrasi negara dalam bidang perizinan pada dasarnya merupakan sikap tindak hukum yang memperkenankan kepada pemohon untuk melakukan sesuatu kegiatan sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam bentuk surat keputusan.[21]

Pada umumnya, dalam keputusan diambil sikap bahwa pemerintah memiliki kebebasan kebijaksanaan atau penilaian dalam memberikan atau menolak izin-izin. Keputusan untuk memberikan izin dan mengikatkan atau tidak ketentuan-ketentuan tertentu padanya, dipandang sebagai wewenang dengan penilaian bebas. Hal yang sama berlaku bagi perizinan dalam sistem-sistem perizinan dari undang-undang lain, ada penilaian bebas dari organ pemerintah.[22] Demikian juga halnya dalam perizinan dibidang pertambangan mineral. Adapun pejabat administrasi negara yang memiliki kewenangan untuk memberikan perizinan berada pada tangan kepala daerah sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang menjadi dasar hukumnya.

Surat keputusan kepala daerah yang berisikan tentang perizinan merupakan salah satu bentuk ketetapan (*beschiking*) yang terdapat dalam lapangan hukum publik. Oleh karenanya sifat hubungan hukum yang timbul dari perizinan termasuk perbuatan hukum publik dari administrasi negara. Termasuk bentuk ketetapan yang pada umumnya tertulis, artinya bahwa ketetapan tadi berupa surat

---

[20] Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah...*, *Op. Cit*, hlm. 87.
[21] Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op Cit*, hlm. 146
[22] Philipus M Hadjon, *Op. Cit*, hlm. 48

keputusan kepala daerah yang diterbitkan dalam suatu surat keputusan. Adapun ketetapan yang menyangkut pemberian perizinan memiliki unsur:[23]

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

Menurut **Philipus M Hadjon** sebagaimana dikutip oleh Taufik Imam Santoso, bahwa izin adalah instrumen yuridis preventif, dimana dari fungsinya izin dapat mengarahkan atau mengendalikan terhadap aktivitas tertentu, disamping itu izin juga dapat melindungi objek tertentu serta mencegah adanya bahaya. [24] Mengacu pada pendapat Ten Berge, bahwa pengendalian oleh Pemerintah dapat berbentuk izin, pelepasan atau pembebasan (dispensasi) dan konsesi. 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 terbatas (*restriktif*) dan membatasi jumlah

[23] Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op Cit*, hlm. 146.

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.[25]

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi, yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Sebagai fungsi mengatur, dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilakukan sesuai dengan peruntukannya.[26] Perizinan tidak boleh diartikan terlalu dominan pada fungsi *budgetering*-nya. Sebab perizinan pada dasarnya memiliki fungsi lain yang justru sangat mendasar, yakni menjadi instrumen pembangunan. Dalam fungsi tersebut, perizinan akan berperan sebagai suatu bentuk rekayasa kebijakan yang berperan dalam setiap siklus pembangunan yakni sejak perencanaan hingga ke pengawasan dan evaluasi.[27]

Pengambilan keputusan atau pemberian izin pertambangan dalam setiap tahapan pertambangan harus didasarkan pada tiga kriteria yang berbasis pada permasalahan lingkungan *(environment problem)* dan sosial-ekonomi *(social-economic)* masyarakat di sekitar usaha pertambangan, yaitu:

1) adanya perlindungan hukum dari kepentingan masing-masing pihak;

---

[24] Taufik Imam Santoso, *Politik Hukum Amdal, Amdal dalam Perspektif Hukum Lingkungan dan Administrasi*, Cetakan Pertama, (Malang: Setara Press, 2009), hlm. 6

[25] Tim Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara, *Evaluasi Terhadap Kebijakan Penyelenggara Negara Berdasarkan Kerangka Umum Hukum Administrasi Negara (Studi Kebijakan Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara)*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2010), hlm. 50.

[26] Adrian Sutendi, *Op. Cit,* hlm. 193.

[27] *Ibid*, hlm. 196.

2) Potensi ancaman terhadap hak-hak masyarakat (*community rights)* yang bersumber dari rusaknya lingkungan hidup dan dampak lanjutannya. Dan;
3) Potensi ancaman terhadap masa depan kesejahteraan hidup manusia.

Selain tiga kriteria diatas, persoalan lain yang perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah adalah agar menggodok peraturan daerah yang mengatur tentang pembagian intensif (PI) guna mendongkrak peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sehingga dapat dimanfaatkan secara merata dari kabupaten/kota hingga tingkat desa dengan tujuan yang jelas, untuk kesejahteraan masyarakat. Di samping itu hak-hak pemilik lahan juga harus diberikan porsi yang sesuai dan selayaknya.

Berdasarkan kriteria diatas, maka kemungkinan dapat ditetapkan dua macam keputusan. Antara lain kemungkinan *Pertama*, menolak secara keseluruhan kegiatan pertambangan; *Kedua*, menyetujui kegiatan pertambangan dengan syarat pengolahan, dan penunjang secara bertanggungjawab dengan pemeliharaan nilai-nilai sosial dan ekologi. Dengan demikian, perlu perbaikan sistem hukum yang mengatur pertambangan, terutama peraturan pelaksanaan serta berbagai kebijakan terkait pertambangan, mulai dari perizinan, pembinaan, pengawasan hingga pada penegakan hukumnya, sehingga sengketa hukum terkait ketidakharmonisan antar-pemerintahan, ketidakefisienan penerbitan izin usaha pertambangan (IUP), dan fenomena eksploitasi sumber daya mineral di daerah bisa segera diatasi.

C. Izin Pertambangan

Untuk memahami maksud dan ruang lingkup pengelolaan pertambangan, kaitannya dengan izin usaha pertambangan, sebelumnya perlu dipahami bagaimana posisi dan kedudukan pemerintah daerah dalam konteks legalitas pengelolaan tambang mineral melalui izin. Jika dilihat di dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:

a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
c. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
d. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
e. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
f. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;

g. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
i. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;
j. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
k. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
l. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Penyerahan wewenang pengelolaan mineral kepada daerah bukan hanya terbatas pada pemberian izin pada satu golongan bahan galian semata, akan tetapi juga menyangkut seluruh bahan galian. Selain itu, daerah juga diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang mengatur tentang pengelolaan pertambangan, serta kewenangan untuk memberikan IUP Eksplorasi maupun IUP Operasi Produksi serta berbagai kewenangan lainnya menyangkut pelaksanaan pengelolaan pertambangan.

Dengan diserahkannya segala urusan pengelolaan pertambangan tersebut, maka perlu dilakukan penataan administrasi di daerah agar di satu sisi pembinaan industri pertambangan berjalan dengan baik dan di lain sisi peluang untuk meningkatkan pendapatan daerah juga dapat dimanfaatkan. Karena daya tarik dalam industri pertambangan bukan hanya ditentukan oleh kondisi geologi yang

memperlihatkan prospek sumberdaya mineral tersebut, akan tetapi terutama oleh administrasi pendukungnya.

Tentun dengan semakin banyaknya kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah, maka tidak menutup kemungkinan akan timbul permasalahan-permasalah terkait dengan pengelolaan pertambangan. oleh karena itu, permasalahan yang timbul dalam bidang pertambangan tersebut dapat dikendalikan melalui instrumen perizinan. Pemerintah Daerah selaku regulator akan memberikan/menetapkan syarat-syarat tertentu bagi setiap orang yang akan melakukan kegiatan usaha pertambangan. Apabila persyaratan tersebut tidak dipenuhi maka izin usaha pertambangan tidak dapat diterbitkan.

Pada prinsipnya izin adalah pernyataan dari pemerintah untuk memperkenankan seseorang melakukan kegiatan tertentu dengan sejumlah persyaratan. Izin usaha pertambangan yang diterbitkan oleh pemerintah mempunyai legalitas apabila diterbitkan berdasarkan kewenangan yang sah. Secara yuridis normatif, pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota terkait dengan pengelolaan Pertambangan selanjutnya dapat dilihat di dalam beberapa peraturan sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2), Dalam menetapkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan berupa WIUP mineral bukan logam dan/atau batuan berada pada:

a. lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil

dari garis pantai, ditetapkan oleh Menteri pada WUP;

b. lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil dari garis pantai sampai dengan 12 (dua belas) mil ditetapkan oleh gubernur pada WUP; dan/atau

c. kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil dari garis pantai ditetapkan oleh bupati/ walikota pada WUP.

Menyangkut Wilayah Pertambangan Rakyat, Pasal 26 ayat (1) menyebutkan bahwa Bupati/walikota menyusun rencana penetapan suatu wilayah di dalam Wilayah Pertambangan (WP) menjadi Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). berdasarkan peta potensi mineral dan/atau batubara (Pasal 12 ayat (1) serta peta potensi/cadangan mineral dan/atau batubara (Pasal 17 ayat (1)).

2. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1), IUP diberikan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan permohonan yang diajukan oleh:

a. badan usaha;

b. koperasi; dan

c. perseorangan.

Pasal 8 ayat (4), Untuk mendapatkan WIUP mineral bukan logam atau batuan, badan usaha, koperasi, atau perseorangan mengajukan permohonan wilayah kepada:

a. Menteri, untuk permohonan WIUP yang berada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
b. gubernur, untuk permohonan WIUP yang berada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; dan
c. bupati/walikota, untuk permohonan WIUP yang berada di dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil.

Pasal 21 ayat (2), Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah diterima permohonan wajib memberikan keputusan menerima atau menolak atas permohonan WIUP.

Biasanya pengajuan Permohonan merupakan permulaan dari acara perizinan. Permohonan ialah permintaan dari yang berkepentingan akan suatu keputusan, jadi permintaan harus datang dari yang berkepentingan, yakni pihak yang kepentingannya langsung berhubungan dengan suatu keputusan. Bila permintaan tidak dilakukan oleh yang berkepentingan, maka penolakan untuk memberikan izin bukan merupakan keputusan TUN.[28] Demikian juga halnya dalam hal permohonan Izin Usaha Pertambangan. Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa Izin Usaha Pertambangan sebagaimana dimaksud terdiri atas:

[28] Philipus M Hadjon, *Op. Cit*, hlm. 51.

1) Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi, yang terdiri atas:

a. mineral logam;

b. batubara;

c. mineral bukan logam; dan

d. batuan.

2) Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi terdiri atas:

a. mineral logam;

b. batubara;

c. mineral bukan logam; dan/atau

d. batuan.

Pasal 28, Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi diberikan oleh:

a. Menteri, untuk WIUP yang berada dalam lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;

b. gubernur, untuk WIUP yang berada dalam lintas kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil dari garis pantai; dan

c. bupati/walikota, untuk WIUP yang berada dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil dari garis pantai.

Pasal 35 ayat (1), Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi diberikan oleh:

a. bupati/walikota, apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota

atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil dari garis pantai;

b. gubernur, apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah kabupaten/kota yang berbeda dalam 1 (satu) provinsi atau wilayah laut sampai dengan 12 (dua belas) mil dari garis pantai setelah mendapat rekomendasi dari bupati/walikota; atau

c. Menteri, apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah provinsi yang berbeda atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai setelah mendapat rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 38, Dalam hal berdasarkan hasil dokumen lingkungan hidup yang telah disahkan oleh instansi yang berwenang berdampak lingkungan pada:

a. 1 (satu) kabupaten/kota, IUP Operasi Produksi diberikan oleh bupati/walikota berdasarkan rekomendasi dari Menteri dan gubernur;

b. lintas kabupaten/kota, IUP Operasi Produksi diberikan oleh gubernur berdasarkan rekomendasi dari bupati/walikota; atau

c. lintas provinsi, IUP Operasi Produksi diberikan oleh Menteri berdasarkan rekomendasi dari bupati/walikota dan gubernur.

Pasal 39, Badan usaha yang melakukan kegiatan jual beli mineral logam atau batubara di Indonesia, harus memiliki IUP Operasi Produksi khusus untuk pengangkutan dan penjualan dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Terkait dengan pengelolaan pertambangan di derah, maka harus di sesuaikan dengan misi utama dari pelaksanaan otonomi daerah, yaitu:

1) Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

D. Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Pertambangan

Pembinaan pengelolaan pertambangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah sebagaimana pembinaan yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Pasal 2 ayat (2) menyebutkan bahwa menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK.

Dalam melakukan pembinaan, pemerintah daerah diharuskan memiliki pedoman tata laksana pembinaan. Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) yang menyatakan bahwa pedoman tata laksana paling sedikit meliputi pedoman struktur dan tata kerja penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pedoman yang dimaksud, selanjutnya di rinci di dalam ayat (3), yaitu pedoman pelaksanaan paling sedikit meliputi:

a. pedoman teknis pertambangan;

b. pedoman penyusunan laporan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan;

c. pedoman penyusunan rencana kerja dan anggaran biaya;

d. pedoman impor barang modal, peralatan, bahan baku, dan/atau bahan pendukung pertambangan;

e. pedoman penyusunan rencana kerja tahunan teknis dan lingkungan;

f. pedoman pengembangan dan pemberdayaan masyarakat sekitar tambang;

g. pedoman pengelolaan dan pemantauan lingkungan pertambangan;

h. pedoman penyusunan laporan pengelolaan dan pemantauan lingkungan, reklamasi, dan pascatambang;

i. pedoman evaluasi terhadap laporan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan;

j. pedoman penyusunan laporan penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota; dan

k. pedoman evaluasi laporan penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Adapun Pengawasan, berasal dari kata "awas" , yang berarti penjagaan. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi sebagai

salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. [29] Menurut **Henri Fayol** sebagaimana dikutip oleh **Ni'matul Huda**, bahwa pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan atau menentukan kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah agar tidak terulang kembali.[30]

Peranan fungsi pengawasan dalam pembangunan sektor pertambangan dan energi telah ada sejak lahirnya usaha di bidang pertambangan dan energi di indonesia, baik pengawasan teknik maupun administratif yang dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai keberhasilan. Pada tahap awal munculnya kegiatan usaha dibidang pertambangan dan energi dengan sistem konsesi usaha pertambangan, kelonggaran-kelonggaran yang diberikan oleh pemerintah dalam sektor pengelolaan pertambangan cukup besar. Selain itu, peranan pemerintah dalam melakukan pengawasan juga masih relatif terbatas.[31] Dalam perkembangan selanjutnya, setelah melalui periode sistem konsesi dan kontrak karya di bidang pertambangan sebagaimana yang berlaku pada masa Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan, kini telah beralih ke masa pemberian izin. Maka peranan pemerintah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian menjadi sangat menentukan.

Di dalam Negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas

[29] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan ke I, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 101.
[30] Ni'matul Huda, *Ibid*, hlm. 103.
[31] Subijanto dkk, *Op. Cit.* hlm. 19.

pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas Negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.[32]

Dalam konteks Hukum Administrasi Negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. [33] Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan yang muncul dalam konteks membangun manajemen. Pemerintahan yang diinginkan oleh publik saat ini bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) dalam hal ini pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan agar berjalan sebagaimana mestinya.

Sebagai esensi dari undang-undang tersebut adalah setiap daerah diberi hak untuk mengurus rumah tangga sendiri, artinya pembangunan di setiap daerah yang ada di Indonesia, tidak hanya dipikirkan oleh pemerintah pusat, namun telah melibatkan partisipasi masyarakat itu sendiri untuk memikirkan dan menggali potensi sumber daya alam yang ada di wilayah masing-masing daerah.

Selanjutnya, Pengawasan pengelolaan pertambangan diatur di dalam

[32] Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 43.

[33] Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004) , hlm. 56

Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Sebagaimana di dinyatakan bahwa Bupati sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan terhadap:

a. *teknis pertambangan*; Pengawasan teknis pertambangan ini dilakukan oleh Inspektur Tambang untuk:
   - IUP atau IUPK Eksplorasi dilakukan paling sedikit terhadap:
     1. pelaksanaan teknik eksplorasi; dan
     2. tata cara penghitungan sumber daya dan cadangan.
   - IUP atau IUPK Operasi Produksi paling sedikit terhadap:
     1. perencanaan dan pelaksanaan konstruksi termasuk pengujian alat pertambangan (*commisioning*);
     2. perencanaan dan pelaksanaan penambangan;
     3. perencanaan dan pelaksanaan pengolahan dan pemurnian; dan
     4. perencanaan dan pelaksanaan pengangkutan dan penjualan.

b. *pemasaran*; Pasal 22 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, menentukan bahwa Pengawasan pemasaran dilakukan oleh pejabat yangditunjuk oleh bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya, paling sedikit meliputi:
   1. realisasi produksi dan realisasi penjualan termasuk kualitas dan kuantitas serta harga mineral dan batubara;
   2. kewajiban pemenuhan kebutuhan mineral atau batubara untuk

kepentingan dalam negeri;

3. rencana dan realisasi kontrak penjualan mineral atau batubara;
4. biaya penjualan yang dikeluarkan;
5. perencanaan dan realisasi penerimaan negara bukan pajak; dan
6. biaya pengolahan dan pemurnian mineral dan/atau batubara.

c. *keuangan*; Pasal 23 ayat (1) tersebut juga menentukan bahwa Pengawasan keuangan dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya, paling sedikit meliputi:

1. perencanaan anggaran;
2. realisasi anggaran;
3. realisasi investasi; dan
4. pemenuhan kewajiban pembayaran, paling sedikit meliputi:
   - iuran tetap untuk WIUP mineral logam, WIUP batubara WPR, atau WIUPK;
   - iuran produksi mineral logam, batubara, dan mineral bukan logam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
   - pembayaran sebesar 10% (sepuluh persen) den keuntungan bersih bagi pemegang IUPK Operasi Produksi mineral logam atau batubara.

d. *pengelolaan data mineral dan batubara*; Pasal 24 ayat (1), Pengawasan pengelolaan data mineral dan batubara dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya, paling sedikit meliputi pengawasan terhadap kegiatan perolehan, pengadministrasian, pengolahan, penataan, penyimpanan, pemeliharaan, dan pemusnahan data dan/atau

informasi.

e. *konservasi sumber daya mineral dan batubara*; Pasal 25 (1), Pengawasan konservasi sumber daya mineral dan batubara dilakukan oleh Inspektur Tambang, paling sedikit meliputi:

   1. recovery penambangan dan pengolahan;
   2. pengelolaan dan/atau pemanfaatan cadangan marginal;
   3. pengelolaan dan/atau pemanfaatan batubara kualitas rendah dan mineral kadar rendah;
   4. pengelolaan dan/atau pemanfaatan mineral ikutan;
   5. pendataan sumber daya serta cadangan mineral dan batubara yang tidak tertambang; dan
   6. pendataan dan pengelolaan sisa hasil pengolahan dan pemurnian.

f. *keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan*; di dalam Pasal 26 dinyatakan bahwa Pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan dilakukan oleh Inspektur Tambang berkoordinasi dengan pengawas ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, terdiri atas:

   1. keselamatan kerja;
   2. kesehatan kerja;
   3. lingkungan kerja; dan
   4. sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja.

g. *keselamatan operasi pertambangan*; Pasal 27 ayat (1), Pengawasan keselamatan operasi pertambangan dilakukan oleh Inspektur Tambang dan

dapat berkoordinasi dengan pengawas ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.paling sedikit meliputi:

1. sistem dan pelaksanaan pemeliharaan/perawatan, prasarana, instalasi, dan peralatan pertambangan;
2. pengamanan instalasi;
3. kelayakan sarana, prasarana instalasi, dan peralatan pertambangan;
4. kompetensi tenaga teknik; dan
5. evaluasi laporan hasil kajian teknis pertambangan.

Pasal 28 ayat (1), Pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pascatambang dilakukan oleh Inspektur Tambang dan berkoordinasi dengan pejabat pengawas di bidang lingkungan hidup dan di bidang reklamasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling sedikit meliputi:

1. pengelolaan dan pemantauan lingkungan sesuai dengan dokumen pengelolaan lingkungan atau izin lingkungan yang dimiliki dan telah disetujui;
2. penataan, pemulihan, dan perbaikan lahan sesuai dengan peruntukannya;
3. penetapan dan pencairan jaminan reklamasi;
4. pengelolaan pascatambang;
5. penetapan dan pencairan jaminan pascatambang; dan
6. pemenuhan baku mutu lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 29 ayat (1), Pengawasan pemanfaatan barang, jasa, teknologi, serta

kemampuan rekayasa dan rancang bangun dilakukan terhadap pelaksanaan pemanfaatan barang, jasa, teknologi, serta kemampuan rekayasa dan rancang bangun, dilaksanakan oleh inspektur tambang yang dilaksanakan sesuai dengan klasifikasi dan kualifikasi pelaksana usaha jasa pertambangan mineral dan batubara serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 30 ayat (1), Pengawasan pengembangan tenaga kerja teknis pertambangan dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota paling sedikit meliputi:

1. pelaksanaan program pengembangan;
2. pelaksanaan uji kompetensi; dan
3. rencana biaya pengembangan.

Pasal 31 ayat (1), Pengawasan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota paling sedikit meliputi:

1. program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat;
2. pelaksanaan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat; dan
3. biaya pengembangan dan pemberdayaan masyarakat.

Pasal 32 ayat (1), Pengawasan kegiatan lain di bidang kegiatan usaha pertambangan yang menyangkut kepentingan umum dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh bupati/walikota paling sedikit meliputi:

1. fasilitas umum yang dibangun oleh pemegang IUP atau pemegang IUPK untuk masyarakat sekitar tambang; dan
2. pembiayaan untuk pembangunan atau penyediaan fasilitas umum

sebagaimana dimaksud pada huruf a.

Pasal 33 ayat (1), Pengawasan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan IUP, IPR, atau IUPK dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh bupati/ walikota paling sedikit meliputi:

1. Luas wilayah;
2. lokasi penambangan;
3. lokasi pengolahan dan pemurnian;
4. jangka waktu tahap kegiatan;
5. penyelesaian masalah pertanahan;
6. penyelesaian perselisihan; dan
7. penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan mineral atau batubara.

Pasal 34 ayat (1), Pengawasan jumlah, jenis, dan mutu hasil usaha pertambangan dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh bupati/ walikota, paling sedikit meliputi:

1. jenis komoditas tambang;
2. kuantitas dan kualitas produksi untuk setiap lokasi penambangan;
3. kuantitas dan kualitas pencucian dan/atau pengolahan dan pemurnian; dan
4. tempat penimbunan sementara (*run of mine*), tempat penimbunan (*stock pile*), dan titik serah penjualan (*at sale point*).

Pasal 17, Pengawasan sebagaimana dimaksud diatas, dilakukan paling sedikit 1 (satu) kali dalam setahun yang dilakukan melalui:

a. evaluasi terhadap laporan rencana dan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IPR, dan IUPK; dan/atau
b. inspeksi ke lokasi IUP, IPR, dan IUPK.

Pasal 18, Hasil pengawasan yang dilakukan oleh bupati/walikota disampaikan kepada gubernur dan Menteri. Selanjutnya Gubernur melakukan evaluasi atas hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bupati/Walikota dan menyampaikan hasil evaluasinya kepada Menteri. Selanjutnya Pasal 36 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan pengawasan, Inspektur Tambang melakukan kegiatan inspeksi, penyelidikan, dan pengujian yang dilakukan melalui:

a. evaluasi terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu;
b. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu; dan
c. penilaian atas keberhasilan pelaksanaan program dan kegiatan.

Dalam melakukan inspeksi, penyelidikan dan pengujian, Inspektur Tambang berwenang:

a. memasuki tempat kegiatan usaha pertambangan setiap saat;
b. menghentikan sementara waktu sebagian atau seluruh kegiatan pertambangan mineral dan batubara apabila kegiatan pertambangan dinilai dapat membahayakan keselamatan pekerja/buruh tambang, keselamatan umum, atau menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan; dan
c. mengusulkan penghentian sementara menjadi penghentian secara tetap kegiatan pertambangan mineral dan batubara kepada Kepala Inspektur

Tambang.

Pengawasan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dilakukan melalui pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu; dan/atau verifikasi dan evaluasi terhadap laporan dari pemegang IUP, IPR, atau IUPK. Dalam melakukan pengawasan ini, pejabat yang ditunjuk berwenang memasuki tempat kegiatan usaha pertambangan setiap saat.

BAB IV

KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN HALMAHERA TENGAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL

A. Gambaran Umum Tentang Kabupaten Halmahera Tengah

Kabupaten Halmahera Tengah terletak di Pulau Halmahera yang merupakan pulau terbesar di Maluku Utara dengan beberapa pulau/kepulauan di sekitarnya. Kabupaten Halmahera Tengah juga memiliki 37 pulau kecil dimana hanya ada dua pulau yang berpenghuni yaitu Pulau Gebe dan Pulau Yoi. Kabupaten Halmahera Tengah berdiri sejak tahun 1968 sesuai dengan kebijaksanaan Gubernur Povinsi Maluku No. 25/1/8 tahun 1968 dengan maksud dikembangkan untuk menjadi daerah tingkat II yang otonom. Kemudian disetujui dengan Skep Mendagri tanggal 15 April 1969 No. Pemda 2/1/33. Dengan demikian secara *de facto* sejak tahun 1969, Kabupaten Halmahera Tengah telah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sejajar dengan daerah tingkat II lainnya di provinsi Maluku.[1]

Setelah lahirnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kota Tidore Kepulauan di Provinsi Maluku Utara. Kabupaten Halmahera Tengah dimekarkan menjadi 3 (tiga) wilayah administratif, yaitu Kota Tidore Kepulauan, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kabupaten Halmahera Tengah sebagai Kabupaten Induk,

[1] http://halteng.org/tambang_pengolahan.php, (situs resmi Kabupaten Halmahera Tengah), diakses pada 10/2/2014.

sekaligus menetapkan Weda sebagai Ibukota Kabupaten Halmahera Tengah yang berada di daratan Pulau Halmahera. Sampai saat ini Kabupaten Halmahera Tengah memiliki 61 Desa dan 8 (delapan) Kecamatan, yakni: Kecamatan Weda dengan Ibukota Weda, Kecamatan Weda Selatan dengan Ibukota Wairoro, Kecamatan Weda Utara dengan Ibukota Sagea, Kecamatan Weda Tengah dengan Ibukota Lelilef, Kecamatan Patani dengan Ibukota Kipai, Kecamatan Patani Utara dengan Ibukota Tepeleo, Kecamatan Patani Barat dengan Ibukota Banemo, Kecamatan Pulau Gebe dengan Ibukota Kapaleo. Sedangkan jumlah penduduk di kabupaten halmahera tengah pada Tahun 2011 tercatat sebanyak 46.995 jiwa yang meliputi 24.446 jiwa laki-laki dan 22.529 jiwa perempuan.

Kabupaten Halmahera Tengah dengan Ibukota Weda merupakan salah satu Kabupaten di Propinsi Maluku Utara yang berada pada posisi antara 0°45' Lintang Utara – 0° 15' Lintang Selatan dan 129°45' – 129°26' Bujur Timur. Terletak pada bagian tengah Pulau Halmahera, dengan luas wilayah 8.361,48 Km2 yang terdiri dari luas daratan 2.276,83 Km2 (27 %) dan luas lautan 6.104,65 Km2 (73 %). Kabupaten Halmahera Tengah memiliki batas – batas wilayah yang meliputi : Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Halmahera Timur, Sebelah Timur berbatasan dengan Samudra Pasifik dan Kabupaten Raja Ampat Propinsi Papua Barat, Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Halmahera Selatan dan Sebelah Barat berbatasan dengan Kota Tidore Kepulauan.

1. Topografi Kabupaten Halmahera Tengah

Kondisi pulau utama di Kabupaten Halmahera Tengah, sangat bervariasi mulai dari daratan, daratan perbukitan hingga daerah pegunungan. Secara umum

terletak pada ketinggian antara 0 – 2.000 meter diatas permukaan air laut. Berdasarkan kondisi tersebut, sebagian besar pulau Halmahera yang termasuk dalam wilayah Kabupaten Halmahera tengah adalah berupa daerah perbukitan dan pegunungan yaitu seluas 177.179,35 Ha atau 69,99% dari luas wilayah. Daerah perbukitan sebagian besar tersebar merata di kecamatan Weda, Weda Tengah dan Weda Utara yaitu seluas 176.706,35 Ha, sedang daratan terjal/daerah pegunungan terdapat disekitar Gunung Batu Sulat. Berdasarkan jenis Komoditas utama yang dapat dikembangkan, maka wilayah kabupaten Halmahera tengah dikelompokkan menurut ketinggian < 750 m diatas permukaan laut dan 750 – 2.000 m diatas permukaan laut.

Berdasarkan tingkat kelerengan, sebagian besar wilayah Kabupaten Halmahera Tengah (Weda dan Patani) adalah daerah kemiringan > 40% yaitu seluas 182.927,06 Ha atau 72,05% dari luas wilayah. Daerah tersebut sebagian besar berada di kecamatan Weda,Weda Tengah dan Weda Utara dengan fisiografi berupa perbukitan dan pegunungan. Di samping Pulau Halmahera sebagai induknya, Wilayah Kabupaten Halmahera Tengah terdiri dari beberapa Pulau baik yang di huni penduduk maupun tidak. Jumlah pulau di Kabupaten Halmahera Tengah sebanyak 43 Buah, diantaranya yang besar adalah Gugusan Pulau Gebe yang di diami penduduk, sendangkan yang lainnya adalah pulau-pulau kecil (Pulau Karang).[2]

[2] http://halteng.org/tambang_pengolahan.php, *Ibid.*

2. Sebaran Lokasi Potensi Tambang, Potensi Mineral Logam (Bijih)

Kabupaten Halmahera Tengah mempunyai potensi pertambangan unggulan Nikel dan Kobal yang lokasi sebarannya dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Komoditi	Lokasi	Kecamatan	Tingkat Penyelidikan	Resource (Sumbedaya)				Reserve (Cadangan)	
				Hipotetik	Tereka	Tertunjuk	Terukur	Terkira	Terbukti
Besi Laterit	P. Gebe	Patani Gebe	Eksploitasi						450,000
Nikel	P. Gebe	Patani Gebe	Eksplorasi Rinci						500,000
Nikel	P. Gebe	Patani Gebe	Eksploitasi						450,000
Nikel	St. Monica	Weda	Eksplorasi Rinci		33,000,000		72,000,000		
Nikel	Pintu	Weda	Eksplorasi		34,000,000	25,000,000			
Nikel	Jira Riyeh	Weda	Eksplorasi		7,500,000	23,900,000			
Nikel	Coastal Deposits	Weda	Eksplorasi		9,100,000	43,700,000			
Nikel	Big Kahuna	Weda	Eksplorasi		40,400,000				
Nikel	Boki Nokot	Weda	Eksplorasi		18,000,000				
Nikel	Weda Bay								450000
Kobal	P. Gebe	Patani Gebe	Eksploitasi						
Kobal	St. Monica	Weda	Eksplorasi Rinci		33,000,000		72,000,000		
Kobal	Pintu	Weda	Eksplorasi Rinci		34,000,000	25,000,000			
Kobal	Jira River	Weda	Eksplorasi Rinci		7,500,000	23,900,000			
Kobal	Coastal Deposits	Weda	Eksplorasi Rinci		9,100,000	43,700,000			
Kobal	Big Kahuna	Weda	Eksplorasi Rinci		40,400,000				

Sumber : Dinas Pertambangan Kabupaten Halmahera Tengah.

Di Kabupaten Halmahera Tengah, sejak tahun 2013 telah terdapat 36 Perusahaan Pemegang Izin Usaha Pertambangan, diantaranya terdiri dari 25 IUP Eksplorasi dan 11 lainnya IUP Operasi Produksi. Dari 11 pemegang IUP Operasi Produksi diantaranya sudah mulai berproduksi yaitu PT. Tekindo Energi yang berwilayah di Desa Lelilef Kec. Weda Tengah dan PT. FBLN yang berwilayah di Kec. Pulau Gebe.[3]

[3] Dinas Pertambangan Mineral dan Energi Kabupaten Halmahera Tengah, Keterangan mengenai maksud dan tujuan Pembinaan dan Pengawasan tersebut diperoleh berdasarkan keterangan tertulis yang diberikan oleh Eka (Staf Dinas Pertambangan Kabupaten Halmahera Tengah).

B. Urusan Pemerintahan

Berdasarkan Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Yang merupakan salah satu aturan yang menjadi rujukan bagi Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah, dinyatakan bahwa urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Untuk menjalankan kewenangannya di bidang Pertambangan Mineral, Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Tengah masih mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. [4] Dalam ketentuan umum peraturan tersebut dijelaskan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab diperlukan kewenangan dan kemampuan dalam menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh pengelolaan sumber daya alam. Dalam hal ini kewenangan pengelolaan sumberdaya alam yang ada di daerah menjadi kewenangan pemerintah daerah.

[4] Keterangan tersebut diperoleh dari hasil wawancara dengan Muhammad Hayatuddin (Kepala Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Halmahera Tengah), dan juga dapat dilihat di dalam konsideran Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

Untuk menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap, maka diperlukan kemampuan untuk meningkatkan kemampuan keuangan sendiri yakni dengan upaya peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada maupun dengan penggalian sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi sosial ekonomi masyarakat. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.[5]

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian

[5] Penjelasan atas Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.

Kriteria eksternalitas didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengakuan atau klaim atas dampak tersebut, maka ditentukan kriteria akuntabilitas yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut.[6]

Hal ini sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu mendorong akuntabilitas Pemerintah kepada rakyat. Kriteria efisiensi didasarkan pada pemikiran bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis. Hal ini dimaksudkan agar seluruh tingkat pemerintahan wajib mengedepankan pencapaian efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang sangat diperlukan dalam

[6] *Ibid.*

menghadapi persaingan di era global. Dengan penerapan ketiga kriteria tersebut, semangat demokrasi yang diterapkan melalui kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar *(basic services)* bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan di luar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Namun mengingat terbatasnya sumber daya dan sumber dana yang dimiliki oleh daerah, maka prioritas penyelenggaraan urusan pemerintahan difokuskan pada urusan wajib dan urusan pilihan yang benar-benar mengarah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan kekhasan daerah yang bersangkutan. Di luar urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan, setiap tingkat pemerintahan juga melaksanakan urusan-

urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan menjadi kewenangan yang bersangkutan atas dasar prinsip penyelenggaraan urusan sisa.

Untuk menjamin kesinambungan bahan tambang mineral yang merupakan kekayaan alam yang tak terbarukan, diperlukan pengaturan dalam pengelolaannya sehingga cadangan yang tersedia dapat dimanfaatkan secara optimal dan bijaksana dengan berpedoman pada pembangunan daerah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Oleh karena itu pemberdayaan dari pemerintah kepada pemerintahan daerah menjadi sangat penting untuk meningkatkan kapasitas daerah agar mampu memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagai prasyarat menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.

Urusan pemerintahan sebagaimana tertuang di dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Sedangkan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan sebagaimana diatur di dalam Pasal 2 ayat (3) adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah.

Pasal 2 ayat (4), urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud diatas, terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan yang meliputi:

a. pendidikan;
b. kesehatan;
c. pekerjaan umum;
d. perumahan;
e. penataan ruang;
f. perencanaan pembangunan;
g. perhubungan;
h. lingkungan hidup;
i. pertanahan;
j. kependudukan dan catatan sipil;
k. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
l. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
m. sosial;
n. ketenagakerjaan dan ketransmigrasian;
o. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
p. penanaman modal;
q. kebudayaan dan pariwisata;
r. kepemudaan dan olah raga;
s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;

u. pemberdayaan masyarakat dan desa;

v. statistik;

w. kearsipan;

x. perpustakaan;

y. komunikasi dan informatika;

z. pertanian dan ketahanan pangan;

aa. kehutanan;

bb. energi dan sumber daya mineral;

cc. kelautan dan perikanan;

dd. perdagangan; dan

ee. perindustrian.

Selanjutnya di dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, urusan Pemerintahan di bidang Energi dan Sumber Daya Mineral diuraikan dalam bagan di bawah ini:

PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL

No	PEMERINTAH	PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
1	Penetapan kebijakan pengelolaan mineral, batubara, panas bumi dan air tanah nasional.	–	–
2	Pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang mineral, batubara, panas bumi, dan air tanah.	Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah provinsi di bidang mineral, batubara, panas bumi, dan air tanah.	Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah kabupaten/kota di bidang mineral, batubara, panas bumi, dan air tanah.

3	Pembuatan dan penetapan standar nasional, pedoman, dan kriteria di bidang pengelolaan pertambangan mineral, batubara, panas bumi dan air tanah serta kompetensi kerja pertambangan.	–	–
4	Penetapan kriteria kawasan pertambangan dan wilayah kerja usaha pertambangan mineral dan batubara serta panas bumi setelah mendapat pertimbangan dan/atau rekomendasi provinsi dan kabupaten/kota.	Penyusunan data dan informasi usaha pertambangan mineral dan batubara serta panas bumi lintas kabupaten/kota.	Penyusunan data dan informasi wilayah kerja usaha pertambangan mineral dan batubara serta panas bumi skala kabupaten/kota.
5	Penetapan cekungan air tanah setelah mendapat pertimbangan provinsi dan kabupaten/kota.	Penyusunan data dan informasi cekungan air tanah lintas kabupaten/kota.	Penyusunan data dan informasi cekungan air tanah skala kabupaten/kota.
6	Pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah lintas provinsi.	Pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah lintas kabupaten/kota.	Pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah pada wilayah kabupaten/kota
7	Pemberian izin usaha pertambangan mineral dan batubara, panas bumi, pada wilayah lintas provinsi dan di wilayah laut dan di luar 12 (dua belas) mil.	Pemberian izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah lintas kabupaten/ kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.	Pemberian izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.

8	Pemberian izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut dan di luar 12 (dua belas) mil laut.	Pemberian izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.	Pemberian izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, yang berdampak lingkungan langsung pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.
9	Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi pada wilayah lintas provinsi dan di wilayah laut dan di luar 12 (dua belas) mil.	Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah lintas kabupaten/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.	Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi, pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.
10	Pembuatan dan penetapan klasifikasi, kualifikasi serta pedoman usaha jasa pertambangan mineral, batubara, panas bumi dan air tanah.	–	–
11	Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal	Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka PMA dan PMDN lintas kabupaten/kota.	Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka PMA dan PMDN di wilayah

	Dalam Negeri (PMDN) serta yang mempunyai wilayah kerja lintas provinsi.		kabupaten/kota.
12	Pengelolaan, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka penanaman modal.	Pengelolaan, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka penanaman modal lintas kabupaten/kota.	Pengelolaan, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka penanaman modal di wilayah kabupaten/kota.
13	Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi, pada wilayah lintas provinsi atau yang berdampak nasional dan di wilayah laut.	Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi, pada wilayah lintas kabupaten/kota atau yang berdampak regional	Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi, pada wilayah kabupaten/kota.

14	Pembinaan dan pengawasan pengusahaan Kuasa Pertambangan (KP) lintas provinsi, Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) yang diterbitkan berdasarkan Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan.	Pembinaan dan pengawasan pengusahaan KP lintas kabupaten/kota	Pembinaan dan pengawasan pengusahaan KP dalam wilayah kabupaten/kota
15	Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkunganpertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KK dan PKP2B yang telah dikeluarkan berdasarkan Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan	Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KP lintas kabupaten/kota.	Pembinaan dan pengawasan Keselamatan dan Kesehatan Kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KP dalam wilayah kabupaten/kota.
16	Penetapan wilayah konservasi dan pencadangan sumber daya mineral, batubara dan panas bumi nasional serta air tanah.	Penetapan wilayah konservasi air tanah lintas kabupaten/kota.	Penetapan wilayah konservasi air tanah dalam wilayah kabupaten/kota.
17	Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, serta panas bumi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut.	Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, serta panas bumi yang berdampak lingkungan	Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, serta panas bumi yang berdampak lingkungan langsung dalam wilayah

		langsung lintas kabupaten/kota.	kabupaten/kota.
18	Pengelolaan, pembinaan, dan pengawasan wilayah kerja KP dan kontrak kerja sama pengusahaan pertambangan panas bumi yang dikeluarkan sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi yang berdampak nasional.	–	–
19	Penetapan kebijakan batasan produksi mineral, batubara dan panas bumi	–	–
20	Penetapan kebijakan batasan pemasaran dan pemanfaatan mineral, batubara dan panas bumi.	–	–
21	Penetapan kebijakan kemitraan dan kerjasama serta pengembangan masyarakat dalam pengelolaan mineral, batubara dan panas bumi	–	–
22	Perumusan dan penetapan tarif iuran tetap dan iuran produksi mineral, batubara dan panas bumi.	–	–
23	Penetapan kebijakan pemanfaatan dan penggunaan dana pengembangan batubara dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).	–	–

24	Penetapan pedoman nilai perolehan air tanah pada cekungan air tanah lintas provinsi dan lintas negara	Penetapan nilai perolehan air tanah pada cekungan air tanah lintas kabupaten/kota.	Penetapan nilai perolehan air tanah pada cekungan air tanah dalam wilayah kabupaten/ kota.
25	Pengelolaan data dan informasi mineral, batubara, panas bumi dan air tanah serta pengusahaan dan Sistem Informasi Geografis (SIG) wilayah kerja pertambangan nasional.	Pengelolaan data dan informasi mineral, batubara, panas bumi dan air tanah serta pengusahaan dan SIG wilayah kerja pertambangan di wilayah provinsi.	Pengelolaan data dan informasi mineral, batubara, panas bumi dan air tanah serta pengusahaan dan SIG wilayah kerja pertambangan di wilayah kabupaten/kota.
26	Penetapan potensi panas bumi dan air tanah serta neraca sumber daya dan cadangan mineral dan batubara nasional.	Penetapan potensi panas bumi dan air tanah serta neraca sumber daya dan cadangan mineral dan batubara di wilayah provinsi.	Penetapan potensi panas bumi dan air tanah serta neraca sumber daya dan cadangan mineral dan batubara di wilayah kabupaten/kota.
27	Pengangkatan dan pembinaan inspektur tambang serta pembinaan jabatan fungsional.	Pengangkatan dan pembinaan inspektur tambang serta pembinaan jabatan fungsional provinsi.	Pengangkatan dan pembinaan inspektur tambang serta pembinaan jabatan fungsional kabupaten/kota

Pemerintah daerah adalah unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang merupakan sub sistem dalam sistem pemerintahan negara, oleh karena itu tujuan yang diemban oleh pemerintah daerah adalah sama dengan tujuan yang diemban oleh pemerintah pusat, yaitu mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilihat dari aspek-aspek manajemennya, terdapat pembagian tugas, fungsi dan wewenang antara

pemerintah pusat dan daerah. Namun, tanggungjawab akhir dari seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan itu tetap ada pada pemerintah. Oleh karena itu dinyatakan otonomi yang diberikan kepada daerah lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab.[7]Sejumlah penyakit lama seperti adanya kesulitan mewujudkan koordinasi di antara aktivitas pokok yang saling berkaitan; keengganan mendelegasikan wewenang dari struktur yang lebih tinggi sehingga mengakibatkan keterlambatan kerja, kekakuan, dan gaya kepemimpinan otoriter; keengganan bawahan mengambil inisiatif kecuali sebatas tanggungjawabnya; sikap sewenang-wenang kepada masyarakat dan lain sebagainya, hal ini masih saja sering terjadi di era otonomi daerah. Akibatnya, pengelolaan investasi sumberdaya alam dalam sistem administrasi biasanya hanya mampu memberikan imbalan yang rendah baik diukur dari sudut ekonomi ataupun politik. Dalam beberapa kasus tertentu disangsikan sumbangan birokrasi terhadap setiap sektor pembangunan nasional. Selain itu, ketidakmampuan memberikan pelayanan pada masyarakat tanpa alasan yang jelas dari pemerintah juga tidak dapat dihindarkan.[8]

Mengingat bahwa Hukum Administrasi Negara adalah rangkaian aturan-aturan hukum yang harus diperhatikan oleh alat-alat perlengkapan negara di

[7] Tjahya Suprianta, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), hlm. 86.

[8] Freed W. Riggs (Editor), *Administrasi Pembangunan, batas-batas, strategi pembangunan kebijakan dan pembaharuan administrasi,* diterjemahkan dari buku aslinya *Frontiers of Development Administration* (Bab 1-Bab 8) Oleh Lukman Hakim, Cetakan Kedua, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 60.

dalam menjalankan tugasnya, perlu diketahui bahwa negara adalah suatu pengertian yang abstrak dan berwujud suatu badan hukum. Maka sudah barang tentu perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan alat-alat perlengkapan negara sebagai organ suatu badan hukum sangat heterogen, tidak hanya perbuatan-perbuatan dalam hukum publik saja, melainkan juga melakukan perbuatan-perbuatan dalam hukum perdata, hukum dagang, dan sebagainya. Alat-alat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, dengan sendirinya menimbulkan hubungan-hubungan yang disebut hubungan hukum. Hubungan-hubungan ini dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu:[9]

a. Hubungan hukum antara alat Administrasi Negara yang satu dengan alat Administrasi Negara yang lain.
b. Hubungan antara alat administasi negara dengan perseorangan (individu), yaitu para warga negara dengan badan-badan hukum swasta.

Hubungan-hubungan hukum tersebut disalurkan dalam kaidah-kaidah tertentu, dan kaidah-kaidah inilah yang merupakan materi dan hukum administrasi negara. kaidah-kaidah tersebut terdiri dari:

a. Aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat administrasi negara mengadakan kontak satu sama lain.
b. Aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara administrasi negara (Pemerintah) dengan para warga negaranya.

Alat administrasi negara mempunyai tugas melaksanakan apa yang menjadi tujuan dari undang-undang. Dalam rangka menjalankan fungsinya, maka

[9] Hartono Hadisoeprapto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Edisi 4, Cetakan Kesembilan, (Yogyakarta: Liberty, 2011), hlm. 61-62.

alat administrasi tersebut menghasilkan keputusan-keputusan guna menyelesaikan suatu masalah konkrit yang terjadi berdasarkan peraturan hukum yang sifatnya abstrak. Dalam mengeluarkan keputusan inilah timbul praktek administrasi negara yang melahirkan hukum administrasi negara kebiasaan (Hukum Administrasi Negara yang tidak tertulis). Sebagai sumber hukum formil, sering terjadi praktek administrasi negara ini berdiri sendiri (*zelfstanding*) disamping undang-undang sebagai sumber hukum, bahkan tidak jarang praktek administrasi negara ini dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terutama dalam suatu negara yang sedang membangun seperti indonesia. Oleh sebab itu, dengan adanya Asas *Freies Ermessen*, alat administrasi melaksanakan fungsinya berdasarkan kebijaksanaan yang telah ada tanpa berlandaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mungkin juga bisa terjadi dimana peraturan yang ada sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan dan kondisi kekinian, sehingga langkah yang diambil oleh aparat administrasi sama sekali tidak berdasarkan pada peraturan dasarnya.[10]

Tugas pemerintahan dalam negara hukum modern (*Walfare State*) seperti sekarang ini tidak hanya melaksanakan undang-undang saja, akan tetapi lebih luas dari itu adalah menyelenggarakan kepentingan umum. Negara kesejahteraan (*Walfare State*) dituntut harus selalu dapat bertindak untuk menyelesaikan segala aspek atau persoalan yang menyangkut kehidupan warga negaranya, meskipun dalam penyelesaiannya belum ada aturan yang mengaturnya. Bertitik tolak dari kewajiban negara kesejahteraan tersebut maka kepada negara hukum modern

[10] Hartono Hadisoeprapto, *Ibid*, hlm. 69.

diberikan suatu kebebasan, yakni kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatifnya sendiri di dalam menyelesaikan segala permasalahan yang ada pada warga negaranya demi kepentingan umum.[11]

C. Pengelolaan Pertambangan Mineral di Kabupaten Halmahera Tengah

1. Pemberian Izin

Dalam kepustakaan hukum belanda, wewenang selalu menjadi bagian penting dari hukum administrasi. Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Sebagaimana dikemukakan oleh **Henc van Marseveen** dalam **Aminuddin Ilmar,** bahwa wewenang (*bevogheid*) berkaitan dengan kekuasaan khususnya kekuasaan hukum (*rechstmacht*). Sebagai suatu konsep hukum publik, maka wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.[12]

Komponen pengaruh ialah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum dimaksudkan bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Adapun komponen konformitas hukum adalah bermakna bahwa adanya standar wewenang baik untuk semua jenis wewenang maupun untuk jenis wewenang tertentu. Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa wewenang atau kewenangan adalah kekuasaan pada umumnya bersumber pada wewenang formal (*formal authority*)

[11] *Ibid*, hlm. 71-72.

[12] Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 23.

yang memberikan kekuasaan baik secara kelembagaan kepada perseorangan atau pihak tertentu dalam bidang tertentu.[13]

Undang-undang menentukan bahwa perorangan atau badan yang melaksanakan pengelolaan pertambangan harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pemerintah (pihak yang berwenang), oleh karena itu pelaksanaan pengelolaan pertambangan tergantung dari izin pemerintah. Istilah izin adalah tepat kiranya untuk maksud memberikan bebas syarat dari sebuah larangan. Hampir setiap tindakan harus memperoleh izin terlebih dahulu agar tidak terjadi pelanggaran. Bilamana dalam melakukan sesuatu hal telah ditentukan bahwa harus memperoleh izin terlebih dahulu, maka ini tidak perlu lagi ditegaskan dalam bentuk larangan, karena maksud melarang sudah tercapai juga.[14]

Dalam rangka membuat keputusan berupa izin, Badan/pejabat pemerintah harus merangkai berbagai produk hukum maupun peraturan yang berlaku dan berkaitan dengan persoalan yang diizinkan tersebut.[15] Dalam konteks pengelolaan pertambangan mineral, berbagai produk hukum maupun peraturan yang mesti diindahkan tersebut berupa peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan juga dapat berupa peraturan yang tidak termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan seperti peraturan kebijaksanaan. Disinilah letak keabsahan perbuatan pemerintah dalam mengambil Keputusan Tata Usaha Negara. Keabsahan atau dalam istilah belanda disebut *rechtmatigheid (van bestuur). Regmatigheid*

[13] Aminuddin Ilmar, *Ibid,* hlm. 24
[14] Soetomo, *Op. Cit*, hlm. 42.
[15] Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembenahan*, (Jakarta: Grasindo, 2009), hlm. 41

merupakan sinonim dari legalitas atau *legality*. Keabsahan dalam ruang lingkupnya meliputi:[16]

1) Wewenang;
2) Prosedur ; dan
3) Substansi.

Ketiga hal tersebut diatas (wewenang, prosedur, dan seubstansi) harus berdasarkan pada peraturan perundang undangan (Asas Legalitas), karena pada peraturan perundang-undangan tersebut sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi tentang bagaimana prosedur untuk mencapai suatu tujuan serta menyangkut tentang substansinya.

Izin merupakan sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh organ pemerintah (pemerintah yang ditujukan kepada seseorang atau suatu pihak untuk dapat dilakukannya suatu kegiatan tertentu, yang tanpa adanya izin tersebut maka kegiatan tertentu dilarang, dengan maksud menimbulkan akibat hukum tertentu. Dari pengertian diatas, kiranya dapat dipahami bahwa dalam izin terkandung suatu muatan hal yang bersifat konkrit, jelas, dapat ditentukan, dapat dibedakan, dapat ditunjukkan, dan sebagainya yang keputusan tersebut ditujukan kepada seseorang atau suatu pihak tertentu.[17]

Sebelum memperoleh izin usaha pertambangan, para pemohon harus mengantongi izin lingkungan terlebih dahulu. Hal ini dikarenakan usaha pertambangan merupakan segala bentuk aktivitas yang dapat menimbulkan perubahan terhadap rona lingkungan hidup serta menyebabkan dampak terhadap

[16] Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, (Kendari: Unhalu Press, 2011), hlm. 81

[17] Y. Sri Pudyatmoko, *Op Cit*, hlm. 54.

lingkungan hidup. Di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, dikatakan bahwa Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disebut Amdal, adalah kajian mengenai dampak penting suatu Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan Usaha dan/atau Kegiatan.

Ketentuan diatas selanjutnya dipertegas kembali di dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, bahwa Setiap Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki Izin Lingkungan. Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud dapat diperoleh melalui tahapan kegiatan yang meliputi:

a. penyusunan Amdal dan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL);
b. penilaian Amdal dan pemeriksaan UKL-UPL; dan
c. permohonan dan penerbitan Izin Lingkungan.

Selanjutnya wajib Amdal juga dapat dilihat di dalam Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Pasal 1 menyebutkan bahwa Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup adalah sebagaimana Tercantum dalam Lampiran I (satu) Peraturan Menteri ini. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib dilengkapi dengan Analisis

Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. adapun rincian tentang wajib Amdal di bidang Sumber Daya Energi dan Mineral sebagaimana tabel di bawah ini:

No	Jenis Kegiatan	Skala/Besaran	Alasan Ilmiah Khusus
A	**MINERAL, BATUBARA, DAN PANAS BUMI**		
1	Mineral, Batubara, dan panas bumi - Luas perizinan (KP), atau - Luas daerah terbuka untuk pertambangan	≥ 200 ha ≥ 50 ha (kumulatif/tahun)	• Dampak penting terhadap lingkungan antara lain: merubah bentang alam, ekologi dan hidrologi. • Lama kegiatan juga akan memberikan dampak penting terhadap kualitas udara, kebisingan, getaran apabila menggunakan peledak, serta dampak dari limbah yang dihasilkan.
2.	Tahap eksploitasi: a. Eksploitasi dan pengembangan uap panas bumi dan/atau Pengembangan panas bumi	≥ 55 MW	Berpotensi menimbulkan dampak terhadap air, udara, flora, fauna, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat sekitar.
	b. Batubara/gambut - Kapasitas, dan/atau - Jumlah material penutup yang dipindahkan	≥ 1.000.000 ton/tahun ≥ 4.000.000 ton	Jumlah pemindahan material berpengaruh terhadap intensitas dampak yang akan terjadi
	c. Bijih Primer - Kapasitas, dan/atau - Jumlah material penutup yang dipindahkan	≥ 400.000 ton/tahun ≥ 1.000.000 ton	Jumlah pemindahan material berpengaruh terhadap intensitas dampak yang akan terjadi
	d. Bijih Sekunder/Endapan Alluvial - Kapasitas, dan/atau - Jumlah material penutup yang dipindahkan	≥ 300.000 ton/tahun ≥ 1.000.000 ton	Jumlah pemindahan material berpengaruh terhadap intensitas dampak yang akan terjadi
	e. Bahan galian bukan logam atau bahan galian golongan C - Kapasitas, dan/atau - Jumlah material penutup yang dipindahkan	≥ 250.000 m^3/tahun ≥ 1.000.000 ton	Jumlah pemindahan material berpengaruh terhadap intensitas dampak yang akan terjadi

f.	Bahan galian radioaktif, termasuk pengolahan, penambangan dan pemurnian	Semua besaran	Sampai saat ini bahan radioaktif digunakan sebagai bahan bakar reaktor nuklir maupun senjata nuklir. Oleh sebab itu, selain dampak penting yang dapat ditimbulkan, keterkaitannya dengan masalah pertahanan dan keamanan menjadi alasan mengapa kegiatan ini wajib dilengkapi AMDAL untuk semua besaran.
g.	Pengambilan air bawah tanah (sumur tanah dangkal, sumur tanah dalam, dan mata air)	≥ 50 liter/detik (dari 1 sumur sampai dengan 5 sumur dalam satu area < 10 ha)	Potensi perubahan dan gangguan sistem hidrogeologi
h.	Tambang di laut	Semua besaran	Berpotensi menimbulkan dampak berupa perubahan batimetri, ekosistem pesisir dan laut, mengganggu alur pelayaran dan proses-proses alamiah di daerah pantai termasuk menurunnya produktivitas kawasan yang dapat menimbulkan dampak sosial, ekonomi, dan kesehatan terhadap nelayan dan masyarakat sekitar.
3.	Melakukan penempatan tailing di bawah laut (Submarine Tailing Disposal)	Semua besaran	Memerlukan lokasi khusus dan berpotensi menimbulkan dampak berupa perubahan batimetri, ekosistem pesisir dan laut, mengganggu alur pelayaran dan proses-proses alamiah di daerah pantai termasuk menurunnya produktivitas kawasan yang dapat menimbulkan dampak sosial, ekonomi, dan kesehatan terhadap nelayan dan masyarakat sekitar
4.	Melakukan pengolahan bijih dengan proses sianidasi atau amalgamasi	Semua besaran	Sianida dan air raksa merupakan Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) yang berpotensi menimbulkan pencemaran air permukaan, air tanah dan udara.

Sumber: Lampiran I Huruf i, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2006 tentang Jenis Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup.

Oleh karena itu, berdasarkan pada ketentuan diatas maka sudah menjadi keharusan agar setiap perizinan khususnya dibidang usaha pertambangan mineral, baik pada tahap perencanaan hingga tahap operasional wajib selalu dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Hal yang berkaitan dengan Amdal harus diintegrasikan ke dalam setiap izin yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang. Dengan cara ini, pemrakarsa/penanggungjawab

perusahaan akan selalu terikat pada kewajiban-kewajibannya sebagaimana tercantum dalam keputusan persetujuan AMDAL.[18]

Selama ini munculnya berbagai kasus yang dilatarbelakangi oleh adanya pengelolaan pertambangan dan pemanfaatan lingkungan hidup tidak sedikit disebabkan karena faktor Amdal yang tidak mampu memberikan kepastian hukum bagi semua pihak.[19] Perlindungan hukum yang dimaksud disini dibatasi dalam rangka memberikan perlindungan khususnya kepada masyarakat, badan usaha, maupun kepada pemerintah daerah sebagai penguasa, dan juga terhadap lingkungan hidup. Pembatasan ruang lingkup perlindungan ini adalah dalam rangka menentukan kedudukan keputusan dalam konteks perizinan dan pengaruhnya dalam kerangka hukum administrasi.

Selanjutnya, Pasal 4 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2006 tentang Jenis Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, menyebutkan bahwa Bupati atau Walikota atau Gubernur dan/atau masyarakat dapat mengajukan usulan secara tertulis kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup mengenai jenis rencana usaha dan/atau kegiatan yang tidak tercantum dalam Lampiran I Peraturan Menteri ini tetapi mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup, untuk ditetapkan sebagai jenis rencana usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup.

---

[18] Harum M. Husein, *Lingkungan Hidup, Masalah, Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), hlm.153.

[19] Taufik Imam Santoso, *Amdal dan Jaminan Perlindungan Hukum*, Cetakan Pertama, (Malang: Setara Press, 2008), hlm. 61.

Analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) merupakan studi saintifik yang mengidentifikasi, memprediksi, menginterpretasi, dan mengkomunikasikan berbagai pengaruh kegiatan pengelolaan pertambangan terhadap lingkungan (sumberdaya manusia, lingkungan, air, udara, dan lain sebagainya).[20] Fungsi amdal adalah sarana untuk memprakirakan dampak penting suatu rencana kegiatan terhadap lingkungan hidup. Maksudnya agar dampak negatif tersebut dapat dicegah dan atau dapat ditanggulangi, sedangkan dampak positif dapat di kembangkan atau ditingkatkan. Sehingga dengan demikian, kegiatan pertambangan diarahkan kepada peningkatan dan pengembangan kemampuan lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam mendukung penyelenggaraan pembangunan. Dengan demikian, kita meletakkan kepentingan pembangunan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam suatu keserasian dan keseimbangan. Disinilah letak keterkaitan antara Amdal, pengelolaan pertambangan untuk tujuan pembangunan, dan lingkungan hidup.[21]

Amdal sangat diperlukan oleh pemerintah daerah (badan/pejabat TUN) sebagai dasar bagi proses pengambilan keputusan tentang "izin pertambangan". untuk itu, yang dibutuhkan adalah kualifikasi profesional studi Amdal dengan memberikan kontribusi alternatif dan proyeksi futuristik tentang beragam kemungkinan dampak yang ditimbulkan oleh suatu rencana kegiatan. Kecermatan dan kehati-hatian dalam pengambilan keputusan atas Amdal merupakan *Conditio sine gua non.*[22]

---

[20] *Ibid*, hlm. 46
[21] Soetomo, *Op. Cit*, hlm. 152.
[22] Taufik Imam Santoso, *Amdal dan Jaminan..., Op. Cit*, hlm. 48

Jika dilihat di dalam bagan pembagian kewenangan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, terlihat jelas bahwa Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah juga memiliki kewenangan dalam pengelolaan Pertambangan Mineral. Hal ini semakin diperkuat dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, Pasal 8 ayat (1) yang menjadi acuan bagi Pemerintah maupun Pemerintah Daerah Provinsi, dan Kabupaten/Kota, dalam melakukan pengelolaan pertambangan. Atas dasar inilah Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara menyebutkan bahwa bagi setiap orang atau badan yang akan melakukan usaha pertambangan di Kabupaten Halmahera Tengah harus mendapat izin dari Bupati. Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah tersebut disebutkan bahwa Izin yang dapat dikeluarkan oleh bupati berupa:

a. Izin Usaha Pertambangan (IUP)
b. Izin Pertambangan Rakyat (IPR)

Kepada siapa Pemerintah daerah dapat memberikan IUP atau IPR, ini mengacu kepada Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang

Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Bahwa IUP diberikan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan permohonan yang diajukan oleh:

a. badan usaha;
b. koperasi; dan
c. perseorangan

Untuk mendapatkan IUP atau IPR, orang atau badan yang akan melakukan usaha pertambangan terlebih dahulu harus mendapatkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) atau Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). WIUP adalah wilayah yang diberikan kepada pemegang IUP, sedangkan WPR adalah bagian dari Wilayah Pertambangan (WP) tempat dilakukan kegiatan usaha pertambangan rakyat.

Luas dan batas wilayah WIUP Mineral Logam dan Batubara ditetapkan oleh Pemerintah berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah berdasarkan kriteria yang dimiliki oleh Pemerintah, dengan kriteria kriteria untuk menetapkan 1 (satu) WUP adalah sebagai berikut:

a. Letak Geografis;
b. Kaidah Konservasi
c. Daya dukung lindungan lingkungan;
d. Optimalisasi sumberdaya mineral dan/atau batubara; dan
e. Tingkat kepadatan penduduk.

Selanjutnya dalam menentukan WPR, Pemerintah Daerah harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan DPRD Kabupaten sebagaimana yang

dimaksud di dalam pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012, bahwa WPR ditetapkan oleh pemerintah daerah (Bupati/Walikota) setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dengan ketentuan sebagai berikut:

a. Mempunyai cadangan mineral sekunder yang terdapat di sungai diantara tepi dan tepi sungai, endapat teras, dataran banjir, dan endapan sungai purba;
b. Mempunyai cadangan primer logam atau batubara dengan kedalaman maksimal 25 meter;
c. Luas maksimal wilayah pertambangan rakyat adalah 25 hektar;
d. Menyebutkan jenis komoditas yang akan ditambang; dan
e. Merupaka wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat atau yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 tahun.

2. Hak Dan Kewajiban Pemegang Izin Usaha Pertambangan Mineral

Izin jelas menimbulkan akibat hukum bagi seseorang/badan hukum. Dengan adanya izin, maka disitu ada perubahan hubungan hukum serta melahirkan hak dan kewajiban tertentu yang semula tidak ada menjadi ada. Setelah diberikannya izin, maka lahirlah hak dan kewajiban baru sebagai akibat keluarnya keputusan konstitutif berupa izin tersebut.[23]

Keberhasilan dalam kegiatan pengelolaan usaha pertambangan mineral, tergantung pada kepastian hukum. Kepastian hukum ini berkaitan dengan

[23] Y. Sri Pudyatmoko, *Ibid*, hlm. 57.

kepastian tentang hak dan kewajiban, terutama dari pemegang Izin Usaha Pertambangan dan Izin Usaha Pertambangan Khusus. Menurut P. Nicolai, hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.[24]

Instrumen izin dapat dilihat sebagai sebuah keputusan yang seringkali diikuti dengan berbagai hal yang dapat membebani pemegang izin. Sejak mulai mengajukan permohonan izin, sudah ada persyaratan tertentu yang harus dipenuhi. Pada waktu pemeriksaan dan pemrosesan izin juga tidak jarang pemohon izin dibebani kewajiban tertentu, bahkan setelah izin diterbitkan pun kerap masih ada kewajiban dan beban yang ditimpakan kepada pemegang izin. Walaupun demikian, semua izin dapat dipastikan berangkat dari adanya permohonan meskipun terdapat berbagai beban yang harus dipikul oleh pemegang izin. Namun, pemohon masih tetap menginginkan adanya izin tersebut mengingat masih ada keuntungan yang lebih besar.[25]

Alat-alat pemerintah (organ-organ) di dalam melaksanakan kepentingan bersama, dilakukan dengan bermacam-macam cara. Jika ternyata pelaksanaan pengelolaan pertambangan dilaksanakan oleh suatu badan hukum, maka Pemerintah Daerah dapat menentukan syarat-syarat bagi pelaksanaan oleh badan tersebut. Misalnya, ketentuan yang menyatakan bahwa bagi setiap orang atau badan usaha yang diberikan izin usaha pertambangan (IUP) Eksplorasi, diberikan hak dan dibebani kewajiban sebagaimana terdapat dalam Lampiran III, Keputusan

[24] Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op. Cit*, hlm. 136.
[25] Y. Sri Pudyatmoko, *Op. Cit*, hlm. 58.

Bupati Halmahera Tengah Nomor 540/Kep/129/2010 tentang Persetujuan Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi Blok III Kepada PT. Elsaday Mulia, bahwa PT. Elsaday Mulia sebagai pemegang IUP Eksplorasi memiliki hak dan kewajiban berupa:

a. Hak pemegang Izin Usaha Eksplorasi (IUP) Eksplorasi[26]

1) Memasuki wilayah Izin Usaha Pertambangan sesuai Peta dan Daftar Koordinat;
2) Melaksanakan kegiatan IUP Eksplorasi yang meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi dan studi kelayakan;
3) Membangun fasilitas penunjang kegiatan IUP setelah memenuhi ketentuan peraturan Perundang-undangan;
4) Dapat mengajukan permohonan penghentian sementara kegiatan eksplorasi di setiap bagian atau beberapa bagian WIUP karena kelanjutan dari kegiatan eksplorasi dianggap tidak layak secara komersial maupun karena keadaan yang menghalangi sehingga menimbulkan penghentian sebagian atau seluruh kegiatan pertambangan;
5) Mengajukan permohonan pengusahaan mineral lain yang bukan merupakan asosiasi mineral utama yang diketemukan dalam WIUP;
6) Mengajukan pernyataan tidak berminat terhadap pengusahaan mineral lain yang bukan merupakan asosiasi mineral utama yang ditenukan dalam WIUP;

[26] Lampiran III, Keputusan Bupati Halmahera Tengah Nomor 540/Kep/129/2010 tentang Persetujuan Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi Blok III Kepada PT. Elsaday Mulia.

7) Memanfaatkan sarana dan prasarana umum untuk keperluan kegiatan IUP setelah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan; ketentuan ini dapat juga dilihat di dalam Pasal 28 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.
8) Mengajukan permohonan izin sementara untuk melakukan pengangkutan dan penjualan atas mineral yang tegali;
9) Mengajukan permohonan tertulis untuk melanjutkan atau tidak melanjutkan ke tahap kegiatan IUP Operasi Produksi pada sebagian atau beberapa wilayah dalam WIUP.

b. Kewajiban Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi[27]

Selain memperoleh hak dalam Izin Usaha Eksplorasi, pemegang IUP juga dibebani kewajiban berupa:

1) Memilih yurisdiksi pada Pengadilan Negeri tempat dimana WIUP berada;
2) Mendirikan kantor perwakilan di lokasi tempat dimana WIUP berada;
3) Menyampaikan rencana Investasi;
4) Menempatkan sejumlah dana sebagai jaminan pelaksanaan untuk kegiatan eksplorasi dalam bentuk deposito sebesar US $ 100.000 pada Bank pemerintah yang ditunjuk oleh dan atas nama Bupati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

[27] Lampiran III, Keputusan Bupati Halmahera Tengah Nomor 540/Kep/129/2010 tentang Persetujuan Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi Blok III Kepada PT. Elsaday Mulia, *Ibid.*

5) Menyampaikan RKAB selambat-lambatnya pada bulan november yang meliputi rencana tahun depan dan realisasi kegiatan setiap tahun berjalan kepada Bupati dengan tembusan kepada Menteri dan Gubernur;
6) Menyampaikan laporan kegiatan triwulan yang harus diserahkan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah akhir dari triwulan pertama secara berkala kepada bupati dengan tembusan kepada Menteri dan Gubernur;
7) Apabila ketentuan batas waktu penyampaian RKAB dan pelaporan sebagaimana dimaksud dalam angka 5 (lima) dan 6 (enam) diatas terlampaui, maka kepada pemegang IUP akan diberikan peringatan tertulis;
8) Menyampaikan rencana pengembangan dan pemberdayaan masyarakat sekitar wilayah pertambangan sebagai bagian dari RKAB kepada Bupati;
9) Memenuhi ketentuan perpajakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
10) Membayar iuran tetap sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
11) Menyusun AMDAL atau UKL/UPL sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
12) Menyusun dokumen reklamasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
13) Menyusun dokumen rencana pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat;
14) Menempatkan dana jaminan reklamasi dan pasca tambang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

15) Mengangkat seorang kepala teknik tambang yang bertanggung jawab atas kegiatan IUP Eksplorasi, keselamatan dan kesehatan kerja Pertambangan serta pengelolaan lingkungan pertambangan;

16) Permohonan peningkatan IUP Eksplorasi menjadi IUP produksi harus diajukan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya IUP Eksplorasi dengan dilengkapi persyaratan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

17) Kelalaian atas ketentuan pada butir 16 mengakibatkan IUP Eksplorasi berakhir menurut hukum, dan segala usaha pertambangan harus dihentikan. Dalam jangka waktu 6 bulan sejak berakhirnya keputusan ini, pemegang IUP harus segera mengangkat keluar segala sesuatu yang menjadi miliknya, kecuali benda-benda/bangunan-bangunan yang dipergunakan untuk kepentingan umum;

18) Menerapkan kaidah pertambangan yang baik;

19) Mengeola keuangan sesuai dengan sistem akuntansi indonesia;

20) Melaporkan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat sebagai bagian laporan secara berkala;

21) Melaporkan dan menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air yang bersangkutan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

22) Mengutamakan pemanfaatkan tenaga kerja setempat, barang, dan jasa dalam negeri sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

23) Mengutamakan seoptimal mungkin perusahaan lokal yang ada di daerah tersebut;

24) Mengutamakan penggunaan perusahaan jasa pertambangan lokal atau nasional serta menyampaikan data dan pelaksanaan penggunaan usaha jasa penunjang secara berkala atau sewaktu-waktu apabila diperlukan;

25) Dilarang melibatkan anak perusahaan dan/atau afiliasinya dalam bidang usaha jasa pertambangan di WIUP yang diusahakannya, kecuali dengan izin menteri;

26) Menyerahkan seluruh data hasil kegiatan IUP Eksplorasi kepada Bupati dengan tembusan kepada Menteri dan Gubernur;

27) Memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah dan tegakan yang terganggu akibat kegiatan IUP Eksplorasi;

28) Mengajukan permohonan Penghentian kegiatan IUP Eksplorasi dan mengembalikan WIUP;

29) Melaporkan mineral atau batubara yang tergali akibat IUP Eksplorasi;

30) Menyampaikan Laporan akhir kegiatan IUP Eksporasi yang berupa Laporan Akhir Kegiatan Penyelidikan Umum, Laporan Akhir Kegiatan Eksplorasi, Laporan Akhir Studi Kelayakan termasuk Laporan pemetaan untuk seluruh WIUP yang antara lain:

    a. Peta-peta yang menunjukkan semua tempat dalam wilayah kegiatan eksplorasi dimana pemegang IUP telah mengadakan pemboran atau penggalian sumur-sumur;

b. Salinan daftar dari lubang-lubang bor (*drilling log*) dan sumur-sumur serta hasil pemeriksaan dari contoh yang telah diambil dan dianalisa;

c. Salinan dari setiap peta geologi dengan skala 1 : 50.000 dan geofisika serta geokimia dari wilayah kegiatan eksplorasi;

d. Peta topografi dengan skala 1 : 50.000

31) Menyampaikan laporan studi kelayakan mencakup:

a. Suatu penyelidikan geologi yang mendalam dan pembuktian endapan-endapan bijih dalam WIUP termasuk cadangan-cadangan bijih/batubara yang terukur, terunjuk dan terkira sepanjang diperlukan pagi kelayakan ekonomis dari pengusaha untuk dipertimbangkan dan pengujian-pengujian serta pengambilan contoh endapan-endapan yang bernilai tersebut sesuai dengan rencana kerja yang telah disetujui;

b. Suatu pengamatan dan informasi yang terinci mengenai lokasi untuk kegiatan operasi yang termasuk dalam pengusahaan berikut penyiapan peta dan gambar-gambar yang berhubungan dengan lokasi-lokasi tersebut;

c. Suatu studi kelayakan teknis dan ekonomis mengenai penambangan, pengangkutan, pemuatan, dan pengapalan bijih/batubara, konsentrat-konsentrat dan hasil dalam bentuk lain dari WIUP termasuk penyelidikan teknis tentang kemungkinan lokasi pelabuhan, jalan-jalan penghubung dari lokasi tambang ke pelabuhan, sungai, dan cara pengangkutan lain yang cocok;

d. Suatu penyelidikan tentang setiap kemungkinan pengaruh pengangkutan dengan menggunakan tongkang atau kapal;

e. Suatu penyelidikan tantang lokasi dan rancangan bangunan lapangan terbang dan termasuk fasilitas pelabuhan dan pendaratan apabila dianggap perlu;

f. Penyelidikan dan perencanaan bagi pengembangan suatu yang berhubungan dengan kemungkinan tetap yang sesuai termasuk rancangan bangunan fasilitas perumahan dan fasilitas sosial, kebudayaan dan kemasyarakatan sejauh diperlukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang mungkin berkembang akibat kegiatan-kegiatan perusahaan dalam waktu 5 (lima) tahun setelah dimulainya periode operasi;

g. Suatu studi tentang kebutuhan tenaga kerja dikemudian hari untuk pengusahaan dengan memperkirakan jenis dan lamanya pelatihan yang diperlukan untuk menjamin penggantian tenaga kerja asing oleh tenaga kerja indonesia dan penggunaan tenaga setempat semaksimal mungkin sejalan dengan operasi yang aman dan efisien dari pengusahaan;

h. Studi dampak fisik mengenai pengaruh yang akan timbul terhadap lingkungan hidup sebagai akibat kegiatan perusahaan, studi tersebut akan dilakukan dengan berkonsultasi dengan konsultan independen yang memenuhi persyaratan;

i. Suatu penyelidikan tentang jumlah dan jenis usaha setempat yang mungkin diperlukan untuk melayani kebutuhan pengusahaan dan pemukiman tetap yang mungkin berkembang dalam jangka waktu 5 (lima) tahun setelah dimulai kegiatan Operasi Produksi;

j. Penelitian metalurgi dan pemasaran untuk menentukan kemampuan hasil perolehan mineral dan penjualannya serta kontrak penjualannya;

k. Penelitian pemasaran untuk menentukan kemampuan hasil perolehan batubara dan kemungkinan penjualan batubara yang telah ditingkatkan mutunya serta persyaratan kontrak yang sesuai terhadap produk yang dapat dijual;

l. Suatu penyelidikan pendahuluan tentang kelayakan mendirikan fasilitas peleburan dan pemurnian yang cukup, untuk memperkirakan modal dan biaya operasional serta kemungkinan sumber tenaga listrik yang diperlukan dikemudian hari;

m. Suatu analisa keuangan yang menyeluruh, berdasarkan kriteria yang tepat untuk suatu usaha pertambangan atas aliran kas (*cash flow*) yang prospek dan tingkat pengembalian (*rate of retun*) dari pengusahaan;

n. Suatu penyelidikan tentang fasilitas penyediaan air yang sesuai untuk keperluan usaha pertambangan, industri dan pemukiman tetap;

o. Studi dan penyelidikan yang lengkap sehubungan dengan hal-hal sebagai berikut:

   1. Kelayakan dan biaya untuk membangun fasilitas telekomunikasi yang sesuai;
   2. Kelayakan dan biaya pembangunan serta fasilitas pengoperasian untuk penyediaan tenaga listrik yang diperlukan bagi konstruksi pertambangan, industri dan pemukiman tetap sehubungan dengan pengusahaan;

3. Kelayakan dan biaya untuk pembangunan instalasi air yang sesuai dengan kebutuhan pengusahaan.

32) Rencana pengolahan dan pemurnian di dalam negeri;

33) Wajib melakukan penciutan wilayah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Penghentian Sementara Kegiatan Usaha Pertambangan

Pemerintah daerah dapat menghentikan sementara atas kegiatan usaha pertambangan terhadap pemegang IUP atau IPR, apabila terjadi:

a. Keadaan kahar (*force majeur*), yaitu keadaan perang, kerusuhan sipil, pemberontakan, epidemi, gempa bumi, banjir, kebakaran, dan bencana alam diluar kemampuan manusia; apabila penghentian sementara karean keadaan kahar, maka kewajiban pemegang IUP terhadap Pemerintah Daerah menjadi tidak berlaku.

b. Keadaan yang menghalangi sehingga menimbulkan penghentian sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan. Yang dimaksud dengan keadaan yang menghalangi yaitu berupa blokade, pemogokan, dan perselisihan perburuhan diluar kesalahan pemegang IUP atau IPR dan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh pemerintah yang menghambat kegiatan usaha pertambangan yang sedang berjalan;[28] penghentian sementara

[28] Peraturan Perundang-undangan yang diterbitkan oleh pemerintah yang menghambat kegiatan usaha pertambangan sebagaimana dimaksud misalnya, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1Tahun 2014 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, yang mewajibkan bagi setiap pemegang IUP, IUPK dan IPR, untuk melakukan kegiatan pengolahan dan pemurnian sumber daya mineral di dalam negeri, sehingga seluruh perusahaan

sebagaimana dimaksud diatas, dimohonkan oleh pemegang IUP atau UPR kepada Bupati.

c. Apabila kondisi daya dukung lingkungan wilayah tersebut tidak dapat menanggung beban kegiatan operasi produksi sumberdaya mineral yang ada di wilayahnya; Dalam kondisi seperti ini, maka penghentian sementara dapat dilakukan oleh inspektur tambang atau dapat dilakukan berdasarkan permohonan oleh masyarakat kepada Bupati. Jika terjadi penghentian sementara karena faktor keadaan yang menghalangi dan karena kondisi daya dukung lingkungan, maka kewajiban pemegang IUP terhadap Pemerintah Daerah tetap berlaku.

Bupati, sesuai dengan kewenangannya wajib mengeluarkan keputusan tertulis diterima atau ditolak disertai dengan alasannya atas permohonan sebagaimana dimaksud diatas paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima permohonan tersebut. Jangka waktu penghentian sementara karena keadaan kahar (*force majeur*) atau keadaan yang menghalangi sebagaimana dimaksud diatas, diberikan paling lama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang paling banyak satu kali untuk satu tahun. Apabila dalam kurun waktu sebelum habis masa penghentian sementara berakhir, namun pemegang IUP atau IPR sudah siap untuk melakukan kegiatan operasinya, maka kegiatan tersebut wajib dilaporkan kepada Bupati. Dan Bupati dapat mencabut keputusan penghentian sementara yang dikeluarkannya.

4. Berakhirnya Izin Usaha Pertambangan

tambang yang ada di indonesia harus berhenti sementara hingga adanya jaminan bahwa perusahaan tersebut dapat melakukan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 35 Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, bahwa IUP atau IPR berakhir karena:

a. dikembalikan

pemegang IUP atau IPR dapat menyerahkan kembali IUP atau IPR dengan pernyataan tertulis kepada Bupati disertai dengan alasan yang jelas. Dan pengembalian IUP atau IPR dinyatakan sah setelah disetujui oleh Bupati setelah pemegang IUP atau IPR memenuhi kewajibannya. Kewajiban pemegang IUP atau IPR dianggap telah dipenuhi setelah mendapatkan persetujuan dari Bupati.

b. Dicabut

- IUP atau IPR dapat dicabut oleh Bupati apabila pemegang IUP atau IPR tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam IUP atau IPR serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Pemegang IUP atau IPR melakukan tindakan pidana sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Pemegang IUP atau IPR dinyatakan pailit.

c. Habis masa berlakunya

Dalam hal jangka waktu yang ditentukan dalam IUP atau IPR telah habis dan tidak diajukan permohonan peningkatan atau perpanjangan tahap kegiatan atau pengajuan permohonan tetapi tidak memenuhi persyaratan, maka IUP atau IPR tersebut dinyatakan berakhir. Dan apabila IUP atau IPR telah berakhir, maka pemegang IUP atau IPR diwajibkan menyerahkan seluruh

data yang diperoleh dari hasil Eksplorasi dan Operasi Produksi kepada Bupati.

5. Reklamasi Lahan Bekas Tambang

Selanjutnya di dalam Pasal 46 Peraturan Daerah tersebut menentukan bahwa untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan akibat usaha pertambangan, setiap pengusaha pertambangan yang akan ataupun sedang melakukan kegiatan usaha pertambangan, wajib melakukan studi lingkungan. Selain kewajiban melakukan studi lingkungan, setiap pemegang IUP yang melakukan kegiatan pertambangan diwajibkan melakukan pemeliharaan lingkungan di areal yang ditambang sejak tahap pra penambangan (persiapan), penambangan atau produksi sampai tahap pasca penambangan serta membuat peta awal (topografi) dan batas-batas tempat usahanya sebagai bahan penataan wilayah penambangan.

Sebelum memulai kegiatan operasi produksi, pemegang IUP diwajibkan membuat rencana reklamasi sebagai bagian dari rencana penambangan dengan mengacu pada rencana tata ruang yang berlaku serta menyetorkan uang jaminan reklamasi pada bank yang ditunjuk oleh Bupati. Pasal 47 peraturan daerah tersebut kemudian merinci rencana reklamasi yang dituangkan dalam Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) bagi usaha/kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL/UPL bagi usaha/ kegiatan yang tidak wajib AMDAL yang meliputi:

a. Penggunaan tanah sebelum adanya penambangan;
b. Penggunaan tanah yang diusulkan sesudah reklamasi;

c. Cara pemeliharaan dan pengamanan lapisan tanah pucuk dan lapisan tanah penutup lainnya;

d. Langkah-langkah pemantauan dan penanggulangan lingkungan yang akan dilakukan sehingga lahan tersebut dapat berfungsi kembali.

Adapun tatacara dan teknik reklamasi lahan bekas tambang secara umum ditetapkan di dalam Pasal 48 Peraturan Daerah tersebut sebagai berikut:

a. Tahap pra penambangan yang meliputi kegiatan:
   1) pengamanan terhadap penambangan atau perbaikan tanaman yang dianggap perlu;
   2) pengamanan dan pemeliharaan lapisan tanah penutup dan lapisan pucuk dari bahaya erosi dan longsor.

b. Tahap penambangan yang meliputi:
   1) Pengaturan blok-blok penambangan untuk mempermudah pelaksanaan reklamasi;
   2) Pengisian dan penimbunan kembali pada lokasi-lokasi yang telah ditambang pada setiap periode penambangan;
   3) Penataan lahan bekas tambang yang telah ditimbun dan diisi dengan cara perataan, pembuatan teras dan pengaturan peta;
   4) Pengeboran lapisan tanah pucuk dan pemupukan lahan.

c. Tahap Pasca Penambangan
   1) Pembibitan dan penanaman kembali dengan jenis tanaman keras atau tanaman produksi lainnya;

2) Pemanfaatan lahan bekas tambang untuk alternatif lain yang disesuaikan dengan tata ruang yang berlaku.

6. Pembinaan dan Pengawasan

Maksud dari kegiatan pembinaan dan pengawasan ini adalah untuk memastikan bahwa perusahaan sebagai Pemegang Izin Usaha Pertambangan sudah melaksanakan kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan kaidah – kaidah pertambangan yang baik sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Tujuan kegiatan pembinaan dan pengawasan adalah untuk mengoreksi atau memberi masukan pada perusahaan serta untuk mengurangi dampak – dampak yang dapat menyebabkan kondisi tidak aman dan tindakan tidak aman pada kegiatan penambangan tersebut sehingga tidak menimbulkan kecelakaan, pencemaran lingkungan ataupun kerugian bagi perusahaan maupun masyarakat pada umumnya tetapi dapat meningkatkan produksi.[29]

Pembinaan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 12 ayat (1) menyebutkan bahwa bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pembinaan atas kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK. Pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan sebagaimana dimaksud dilakukan paling sedikit terhadap:

[29] Dinas Pertambangan Mineral dan Energi Kabupaten Halmahera Tengah, Keterangan mengenai maksud dan tujuan Pembinaan dan Pengawasan tersebut diperoleh berdasarkan keterangan tertulis yang diberikan oleh Eka (Staf Dinas Pertambangan Kabupaten Halmahera Tengah).

a. pengadministrasian pertambangan;

b. teknis operasional pertambangan; dan

c. penerapan standar kompetensi tenaga kerja pertambangan.

Adapun pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, bahwa Inspektur Tambang melakukan kegiatan inspeksi, penyelidikan, dan pengujian yang dilakukan melalui:

a. evaluasi terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu;

b. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu; dan

c. penilaian atas keberhasilan pelaksanaan program dan kegiatan.

Dalam melakukan inspeksi, penyelidikan dan pengujian, Inspektur Tambang berwenang:

a. memasuki tempat kegiatan usaha pertambangan setiap saat;

b. menghentikan sementara waktu sebagian atau seluruh kegiatan pertambangan mineral dan batubara apabila kegiatan pertambangan dinilai dapat membahayakan keselamatan pekerja/buruh tambang, keselamatan umum, atau menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan; dan

c. mengusulkan penghentian sementara menjadi penghentian secara tetap kegiatan pertambangan mineral dan batubara kepada Kepala Inspektur Tambang.

Pengawasan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dilakukan melalui:

a. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu; dan/atau
b. verifikasi dan evaluasi terhadap laporan dari pemegang IUP, IPR, atau IUPK.

Selanjutnya pembinaan yang diatur di dalam pasal 54 Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, dinyatakan bahwa Bupati berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK. Pembinaan sebagaimana dimaksud, dilakukan terhadap:

a. Teknis pertambangan;
b. Pemasaran;
c. Keuangan;
d. Pengelolaan data mineral dan batubara;
e. Konservasi sumberdaya mineral dan batubara;
f. Keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan;
g. Keselamatan operasi pertambangan;
h. Pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan pasca tambang;
i. Pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa serta rancangan bangunan dalam negeri;
j. Pengembangantenaga kerja teknis pertambangan;
k. Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat;
l. Penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan;

m. Kegiatan lain dibidang kegiatan usaha pertambangan yang menyangkut kepentingan umum;
n. Pelaksanaan kegiatan sesuai dengan IUP, IPR, atau IUPK; dan
o. Jumlah, jenis, dan mutu hasil usaha pertambangan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilakukan dengan membuat instrumen yuridis yang berbentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah (*besluit van algemene strekking*). Kedua instrumen yuridis ini termasuk kategori peraturan peundang-undangan, yaitu peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dengan demikian, keduan instrumen yuridis ini menjadi dasar legitimasi penyelenggaraan utusan pemerintahan daerah. Pengawasan yang dimaksud di sini adalah pengawasan dalam pembuatan dan penggunaan kedua intrumen tersebut.[30] Dalam hal ini, Istrumen yang dipakai oleh pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Tengah dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan pertambangan mineral di kabupaten Halmahera Tengah adalah berupa Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, serta berbagai peraturan atau keputusan kepala daerah lainnya. Adapun Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah, sebagaimana dimaksud di dala Pasal 55 Peraturan Daerah tersebut, dilakukan melalui:

[30] Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 125

a. Evaluasi terhadap laporan rencana dan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IPR, dan IUPK, yang dilakukan paling sedikit1 (satu) kali dalam setahun;
b. Inspeksi ke lokasi IUP, IPR, dan IUPK, yang dilakukan oleh Inspektur Tambang.

Hingga saat ini, Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah belum dapat melakukan Inspeksi ke lokasi IUP, IPR, maupun IUPK secara maksimal, hal ini dikarenakan Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah belum memilik Inspektur Tambang yang akan melakukan inspeksi ke lokasi yang dimaksud. Selain itu, ketersediaan tenaga kerja maupun tenaga ahli yang berkompeten dibidang pertambangan juga masih sangat minim.[31] Pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah, berdasarkan Peraturan Daerah yang berlaku sebagaimana uraian diatas, ternyata tidak dicantumkan tentang penerapan standar kompetensi tenaga kerja pertambangan, sebagaimana yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Padahal standar kompetensi tenaga kerja merupakan salah satu kriteria yang seharusnya menjadi perhatian pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan, hal ini menjadi penting dikarenakan standar kompetensi tenaga kerja juga dapat mempengaruhi efektivitas dan efisiensi maupun kualitas dari penyelenggaraan pengelolaan pertambangan.

[31] Hasil wawancara dengan Muhammad Hayatuddin, (Kepala Dinas Pertambangan dan Energi) Kabupaten Halmahera Tengah, hal senada juga diakui oleh Eka, (Staf Dinas Pertambangan dan Energi) Kabupaten Halmahera Tengah.

Selain pengawasan oleh pemerintah daerah sebagaimana dimaksud diatas, pengawasan pengelolaan pertambangan mineral juga dapat dilakukan oleh masyarakat (*social control*). Pengawasan oleh masyarakat terhadap pelaksanaan pengelolaan pertambangan juga menjadi sangat penting, terutama masyarakat sekitar (lingkar tambang), agar proses perencanaan, eksplorasi, eksploitasi hingga pasca penambangan dilakukan dengan cara yang ramah lingkungan, tidak mengakibatkan pencemaran dan pengrusakan lingkungan, dan dilakukan sesuai dengan norma-norma yang berlaku. Pentingnya pengawasan oleh masyarat dikarenakan masyarakatlah yang pertamakali merasakan dampak yang ditimbulkan atas segala aktivitas penambangan yang dilakukan disekitarnya.

D. Penegakan Hukum

Dalam praktek hukum administrasi, beraneka ragam sanksi administratif dalam bentuk keputusan TUN (Penetapan Tertulis) akan digugat di pengadilan TUN. Misalnya, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan pertambangan, pencabutan izin usaha pertambangan, denda administratif dan sebagainya. Dalam kehidupan sehari-hari apabila seseorang yang tidak mentaati kewajibannya dalam suatu hubungan hukum perdata, maka lawannya dapat menggugatnya ke hakim perdata agar lawannya yang melalaikan kewajibannya tersebut dihukum melaksanakan kewajibannya. Sedangkan apabila seseorang atau badan hukum lalai melaksanakan kewajiban-kewajibannya yang lahir dari suatu hubungan hukum TUN, maka pihak lawannya yaitu Badan atau jabatan TUN yang bersangkutan tanpa bantuan hakim dapat mengenakan tindakan sanksi-sanksi administratif terhadap seseorang atau badan hukum yang lalai tersebut.

Hubungan-hubungan hukum TUN yang mengandung hak-hak dan kewajiban tersebut selalu ditimbulkan oleh suatu tindakan hukum TUN sebagai suatu instrumen pemerintahan yang diterapkan oleh Badan atau Jabatan TUN. Biasanya pembebanan sanksi-sanksi administratif tersebut diakibatkan oleh pelanggaran terhadap hubungan hukum TUN yang dilahirkan oleh suatu penetapan tertulis. [32] Misalnya dalam ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 8 Tahun 2011 Pasal 56 dinyatakan bahwa Setiap pemegang izin yang melanggar ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini dapat diberikan sanksi berupa:

a. Peringatan tertulis;
b. Penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan eksplorasi atau operasi produksi; dan
c. Pencabutan IUP atau IPR.

Sanksi-sanksi tersebut perlu diperhatikan secara khusus, bukan karena sanksi-sanksi tersebut berbeda dengan sanksi-sanksi lain dalam hukum, tetapi karena keadaannya sendiri menimbulkan beberapa masalah yang berbeda dalam sanksi-sanksi dalam hukum perdata maupun hukum pidana. Baik dengan penerapan sanksi perdata, pidana, maupun administrasi itu, memang pertama-tama diusahakan agar apa yang bertentangan dengan norma yang berlaku harus dihapuskan terlebih dahulu: siapa yang telah salah menaruh batas tanah pekarangannya harus mengembalikan ke tempat yang benar; siapa yang mencuri sepeda motor harus mengembalikannya disamping harus membayar ganti rugi

[32] Indroharto, *Op. Cit*, hlm. 236.

dan dihukum. Jika si A membangun gedung diatas tanahnya sendiri, tetapi menghambat saluran air milik si B, maka B dapat menggugat A ke hakim perdata dengan menuntut ganti rugi atau memperoleh larangan bagi A untuk pembangunannya tersebut.

Sanksi-sanksi yang terpenting yang dikenal dalam hukum TUN adalah:[33]

a. *Tindakan penertiban (eksekusi riel),*

Tindakan ini merupakan wewenang Badan atau Jabatan TUN untuk diterapkan secara nyata dalam hal terjadi pelanggaran terhadap kewajiban yang lahir dari suatu hubungan hukum TUN (melanggar syarat-syarat yang diletakkan pada suatu izin) maupun pelanggaran terhadap suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan cara menghapuskan, mencegah, berbuat sesuatu atau mengembalikan dalam keadaan semula apa yang dibiarkan, dibuat, dilakukan atau tidak dilakukan, dirusak, atau diambil yang bertentangan dengan peraturan. Ciri dari wewenang untuk melakukan tindakan penertiban ini adalah, bahwa pada Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan berwenang untuk bertindak secara nyata tanpa memerlukan adanya putusan pengadilan terlebih dahulu. Pemberitahuan bahwa akan diadakan penertiban ini merupakan penetapan tertulis yang dapat digugat tentang keabsahannya. Yang perlu diperhatikan adalah bahwa Badan atau Jabatan TUN yang berwenang untuk melaksanakan eksekusi riel itu wajib hanya melakukan tindakan-tindakan yang benar-benar diperlukan untuk mengembalikan keadaan semula seperti yang diharapkan oleh peraturan yang bersangkutan, dan tidak dibenarkan melampaui batas yang diperlukan. Dua unsur

[33] *Ibid,* hlm. 239.

lain yang diasanya berbarengan dengan wewenang menerapkan tindakan penertiban tersebut adalah:

- Wewenang untuk membebankan biaya tindakan penertiban itu atas beban si pelaku yang lalai.
- Wewenang untuk menagih beban tersebut dengan perintah upaya paksa.

Pada umumnya Badan atau Jabatan TUN yang bertugas untuk mengawasi agar ditaatinya norma yang berlaku itulah yang berwenang melaksanakan tindakan penertiban. Wewenang untuk menerapkan tindakan penertiban itu sedikit bebas. Keputusan untuk melaksanakan atau menolak pelaksanaan tindakan penertiban, untuk menentukan caranya tindakan penertiban itu dilakukan perupakan keputusan-keputusan dibidang kebijaksanaan pemerintahan, karena itu, harus memperhatikan norma-norma dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik, terutama dalam menerapkan sanksi administratif.

Adakalanya peraturan dasarnya menyatakan bahwa sebelum tindakan penertiban dilaksanakan, yang bersangkutan harus diberitahukan secara tertulis terlebih dahulu. Pemberitahuan tertulis ini dianggap sama dengan suatu penetapan tertulis. oleh karena itu guna perlindungan hukumnya pemberitahuan itu dapat digugat ke pengadilan TUN untuk memperoleh keputusan apakah ia sah menurut hukum atau tidak. Pemberitahuan bahwa akan dilakukan suatu tindakan penertiban itu harus berisi antara lain:[34]

- Gambaran tentang keadaan atau sikap yang bersifat ilegal dari peraturan yang dilanggar tersebut;

[34] *Ibid*, hlm. 241.

- Pemberitahuan harus jelas, sehingga yang diberitahu itu mengerti apa yang harus ia lakukan;
- Tenggang waktu yang diberikan harus tegas dan jelas;
- Pemberitahuan itu harus mengandung suatu kepastian, bahwa akan benar-benar dilaksanakan, sebab kalau hanya kira-kira akan dilakukan tindakan penertiban, maka hal itu bertentangan dengan asas kepastian hukum;
- Pemberitahuan itu harus dialamatkan kepada pelanggar.

b. Pencabutan dan perubahan izin-izin.

Sanksi pencabutan dan perubahan izin ini terutam diterapkan dalam hal terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang diletakkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan. Juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar. Adakalanya tidak sampai pada pencabutan izin, tetapi dimasukkan dalam *black list* atau diperingatkan dengan keras atau persyaratan-persyaratan yang ada lebih diperketat. Yang dilanggar selalu harus mengenai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya izin tersebut. Dalam hal penetapan tertulis yang berupa izin itu bersifat terikat, maka ia hanya dapat dicabut apabila peraturan dasarnya memungkinkannya. Pada penetapan tertulis yang lebih bebas sifatnya, maka kemungkinan pencabutan atau berubahannya sebagai suatu sanksi kadang-kadang diatur dan kadangkala tidak diatur dalam peraturan dasarnya.

Suatu keputusan pencabutan yang dikeluarkan sebagai suatu sanksi juga dianggap sebagai suatu keputusan yang dapat digugat di pengadilan TUN. Untuk itu, keputusan pencabutan demikian itu juga harus mengingat asas-asas

pemerintahan yang baik (terutama asas kecermatan formal dan asas keseimbangan).[35]

c. *Sanksi-sanksi lainnya*

- Dibidang pidana, dapat terjadi karena pelanggaran suatu kejahatan menurut KUHP, misalnya suatu perusahaan yang melakukan Eksplorasi atau Eksploitasi diluar WIUP yang diberikan, maka dapat dijerat dengan ketentuan Penambangan Liar *(illegal mining),* dan perusahaan yang bersangkutan dapat dikenakan denda administratif berupa denda, penghentian sementara kegiatan Eksplorasi atau Eksploitasi ataupun pencabutan Izin.

  Sementara ketentuan pidana yang diatur di dalam Pasal 57 Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan Izin pengelolaan pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana diatur di dalam peraturan daerah ini diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000.00,- (Lima Puluh Juta Rupiah), kecuali ditentukan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- Dibidang tindak Pidana Ekonomi, di dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-undang Darurat Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi, juga terdapat sejumlah sanksi yang berupa hukuman pokok, hukuman tanbahan

[35] Indro Harto, *Ibid*, hlm. 242-243.

dan tindakan tata tertib. Hukuman tambahan yang diatur di sini seperti halnya dikenal dalam KUHP yang diantaranya berupa:

- Penutupan seluruhnya atau sebagian dari perusahaan terhukum;
- Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu yang telah atau dapat diberikan oleh terhukum oleh pemerintah dengan perusahannya

➢ Sanksi-sanksi yang berupa tindakan tata tertib khusus diantaranya:

- Penetapan perusahaan terhukum dibawah pengampuan;
- Mewajibkan pembayaran uang jaminan kepada negara;
- Penutupan sebagian atau seluruh dari perusahaan terhukum;
- Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, meniadakan apa yang dilakukan tanpa hak, dan melakukan jasa-jasa untuk perbaikan terhadap akibat-akibat yang ditimbulkan, dan semuanya atas biaya terhukum.[36]

Upaya penegakan hukum melalui instrumen pemberian sanksi oleh Badan atau pejabat TUN kepada pemegang IUP atau IPR yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan pengelolaan pertambangan di Kabupaten Halmahera Tengah, hingga saat ini belum dilakukan secara tegas, terutama sanksi berupa pencabutan izin (IUP atau IPR). Ketidaktegasan ini, menurut Basri Amal (Sekretaris Daerah Kabupaten Halmahera Tengah), dikarenakan apabila Pemerintah Daerah (Badan/Pejabat TUN) mengenakan sanksi berupa pencabutan IUP atau IPR, maka akan berdampak pada meningkatnya angka pengangguran di

[36] *Ibid*, hlm. 246.

Kabupaten Halmahera Tengah. Dan ini akan berdampak pada aspek perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, apabila sebuah perusahaan yang telah melakukan eksplorasi dan eksploitasi lalu dalam perjalanannya kemudian izinnya dicabut, maka pertanggungjawaban perusahaan tersebut terhadap pemerintah daerah maupun kewajibannya untuk melakukan reklamasi dan pasca tambang dalam rangka perbaikan lingkungan yang telah dieksplorasi atau dieksploitasi akan menjadi terhambat, sehingga lingkungan sekitar akan menjadi rusak dan tercemar.[37]

Pemerintah maupun Pemerintah Daerah diberi kewenangan oleh Undang-undang untuk melakukan pengelolaan pertambangan. Melalui instrumen perizinan, Pemerintah Daerah dapat memberikan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi dan IUP Eksploitasi kepada perorangan, koperasi, dan Bada Usaha (perusahaan). Akan tetapi, secara administratif Pemerintah Daerah tidak dengan mudah dapat memberikan izin Usaha Pertambangan kepada perusahaan pertambangan. Apalagi dikaitkan dengan kajian lingkungan hidup. Dalam pengelolaan Pertambangan Mineral, dapat mempengaruhi penurunan kualitas dan daya dukung lingkungan yang signifikan, sehingga perlu perhatian terhadap pencemaran lingkungan, perlindungan sosial masyarakat, perlindungan dan penyelamatan kawasan hutan, pantai dan perairan laut serta usaha untuk mempertahankan kualitas tanah dan udara.

Ketersediaan sumberdaya alam di Kabupaten Halmahera Tengah secara kuantitas maupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan selalu

[37] Keterangan tersebut diperoleh berdasarkan hasil wawancara dengan Basri Amal (Sekretaris Daerah Kabupaten Halmahera Tengah)

membutuhkan sumber daya alam. Kegiatan pembangunan juga beresiko mengakibatkan terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menjadi menurun sehingga menjadi beban sosial. Oleh karena itu, pengelolaan pertambangan mineral harus dikelola dengan baik berdasarkan pada asas tanggungjawab, keberlanjutan, dan keadilan maupun asas-asas serta norma yang berlaku. Selain itu, pengelolaan pertambangan juga harus dapat memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, serta penghormatan dan pengakuan terhadap kearifan lokal.

Pengelolaan sumber daya mineral di Kabupaten Halmahera Tengah harus selaras dan seimbang dengan daya dukung lingkungan. Sebagai konsekwensinya, maka rencana, kebijakan dan segala bentuk keputusan yang diambil harus dilakukan secara cermat dan tepat. Bersamaan dengan kewenangan yang ada pada pemerintah daerah, maka Pemerintah Daerah juga berkewajiban untuk mewujudkan tanggungjawabnya dalam pengelolaan Pertambangan, terutama dapat memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam rencana, program dan kebijakan. Dalam hal ini perlu diingat bahwa permasalahan yang dapat timbul akibat Usaha Pengelolaan Pertambangan antara lain:

- usaha pertambangan dalam waktu yang relatif singkat dapat mengubah bentuk topografi dan keadaan muka tanah *(land impact)*, sehingga dapat mengubah keseimbangan sistem ekologi bagi daerah sekitarnya.

- bahwa usaha pertambangan dapat menimbulkan berbagai macam ganggu an berupa pencemaran udara dan air, serta pembuangan limbah tambang yang mengandung zat-zat beracun, dan gangguan lainnya.

Dalam implementasinya, hukum memerlukan perangkat-perangkat agar hukum memiliki kinerja. Salah satu kinerja hukum yang membedakan dengan kaidah lainnya adalah bahwa kaidah hukum memiliki sifat memaksa. Artinya, bahwa apabila asas dan kaidah sudah tertuang dalam bentuk peraturan perundang-undangan maka setiap orang harus melaksanakannya. Pelaksanaan dari aturan yang dilaksanakan secara konsisten akan memiliki kewibawaan hukum dan memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum akan tercapai apabila terjadi konsistensi dalam penerapannya.[38]

Namun selama ini, ketentuan Amdal sebagai prasyarat mutlat dan fital dalam proses perizinan hanya dianggap sebagai bagian dari prosedur sistem perizinan. Hal ini berakibat apabila izin usaha pertambangan eksplorasi maupun izin usaha operasi produksi telah ditetapkan, maka peranan dokumen Amdal telah selesai dan tidak lagi berhubungan dengan persoalan pelaksanaan kegiatan pengelolaan pertambangan. secara substansial, dokumen Amdal seharusnya dapat dimanfaatkan tidak hanya sebatas sebagai instrumen untuk proses perizinan, akan tetapi, dokumen Amdal juga dapat dipakai sebagai instrumen pembuktian atau tolok ukur dalam proses pengambilan keputusan oleh pejabat yang berwenang. Hal ini dikuatkan dengan adanya suatu pernyataan dari pemohon bahwa ia akan melaksanakan dokumen Amdalnya sesuai dengan kewajibannya sebagai

[38] Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pustaka Yustisia, 2010), hlm. 67.

pemegang izin usaha pertambangan. sehingga pernyataan tersebut dapat dijadikan sebagai jaminan oleh Badan/Pejabat TUN yang berwenang untuk mengambil keputusan atau menjatuhkan sanksi apabila pemegang izin usaha pertambangan tidak melaksanakan kewajibannya sesuai dengan yang telah dinyatakan dalam dokumen Amdal maupun ketentuan perizinan.

Oleh karena itu, pengambilan keputusan atau pemberian Izin Usaha Pertambangan dalam setiap tahapan pertambangan harus didasarkan pada kriteria yang berbasis ketentuan Amdal atau permasalahan lingkungan *(environment problem)* dan sosial-ekonomi *(social-economic)* masyarakat di sekitar wilayah pertambangan, yaitu :

- Perlindungan dan penegakan hukum terhadap kepentingan masing-masing pihak.
- Potensi ancaman terhadap hak-hak masyarakat (*community rights)* yang bersumber dari rusaknya lingkungan hidup akibat Usaha Pengelolaan Pertambangan Mineral dan dampak lanjutannya.
- Potensi ancaman terhadap masa depan kesejahteraan hidup manusia.

Berdasarkan ketiga kriteria tersebut, maka kemungkinan beberapa macam keputusan yang dapat ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah antara lain:

- menerima atau menolak secara keseluruhan Permohonan Izin Usaha Pertambangan;

- menyetujui kegiatan Usaha Pertambangan dengan syarat-syarat dan jaminan tertentu serta penunjang lainnya dengan pengelolaan yang bertanggung jawab;
- menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan Usaha Pertambangan hingga batas waktu tertentu;
- mengenakan sanksi berupa denda; dan
- mencabut sebagian atau seluruh Izin Usaha Pertambangan;

Pencabutan izin usaha pertambangan dapat dilakukan terhadap pelanggaran yang dianggap mempunyai bobot tertentu, misalnya menimbulkan korban, atau telah terjadi gangguan kesehatan bahkan sampai menelan korban jiwa akibat pencemaran dan pengrusakan lingkungan hidup. Dengan demikian, pejabat yang berwenang dapat mencabut izin usaha pertambangan atau atas permohonan dari pihak yang berkepentingan.

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah memiliki kewenangan pengelolaan pertambangan mineral sebagaimana diatur di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara Pasal 8 Ayat (1), diantaranya berupa:
   a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
   b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
   c. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
   d. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
   e. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
   f. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
   g. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;

h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
i. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;
j. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
k. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
l. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

2. Dalam proses pengelolaan pertambangan, pemerintah daerah kerap mengabaikan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan maupun norma hukum yang berlaku. salah satu misalnya adalah ketidakcermatan dan kehati-hatian dalam pengambilan keputusan dalam mengeluarkan IUP, sehingga masih terdapat tumpang tindih Ijin Usaha Pertambangan.
3. Berbagai pelanggaran yang terjadi dalam proses pengelolaan pertambangan di Kabupaten Halmahera Tengah kerap diselesaikan secara kompromi dan politis, tanpa ditindak secara tegas melalui mekanisme hukum yang berlaku.

Dengan demikian, penulis dapat menyimpulkan bahwa proses pengelolaan pertambangan mineral di Kabupaten Halmahera Tengah belum dijalankan sebagaimana mestinya.

B. Saran

Untuk memastikan bahwa pengelolaan pertambangan di Kabupaten Halmahera Tengah dapat terintegrasi dalam prinsip pembangunan berkelanjutan, maka langkah konkrit yang perlu dilaksanakan adalah memaksimalkan upaya

pencegahan pelanggaran melalui pengetatan perizinan dan pengawasan serta penegakan hukum. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dibuat kebijakan tentang pengelolaan Pertambangan Mineral yang diselaraskan dengan kebijakan lingkungan hidup serta Rencana Tata Ruang Wilayah yang jelas dan tegas sebagai landasan bagi pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lainnya.

Analisis mengenai Dampak lingkungan (AMDAL) dan upaya pengelolaan dan pemantauan lingkungan merupakan salah satu langkah pencegahan dan harus diimplementasikan sebagai salah satu persyaratan utama yang mutlak dimiliki bagi Perorangan, Koperasi, atau Badan Usaha sebelum memperoleh Izin Usaha Pertambangan (IUP). Oleh karena itu, penulis merekomendasikan kepada Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah agar:

1. Segera mengangkat Inspektur Tambang untuk melaksanakan kewenangan yang dimilikinya, yang salah satunya adalah melakukan Inspeksi ke lokasi IUP, IPR, dan IUPK;
2. Mendirikan sebuah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk mengelola potensi sumber daya mineral maupun sumber daya alam lainnya yang ada di wilayah Kabupaten Halmahera Tengah.
3. Menentukan Standar Kompetensi Tenaga Kerja yang mampu mendukung efektivitas dan efisiensi dan kualitas pengelolaan pertambangan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara melakukan Pelatihan dan Pembinaan bagi para calon tenaga kerja maupun tenaga kerja dibidang Pertambangan Mineral;

4. Membuat ketentuan teknis tentang peran serta masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pengelolaan Sumber Daya Mineral maupun sumber daya alam lainnya.
5. Membuat ketentuan serta mengawasi secara ketat atas kewajiban Perorangan, Koperasi maupun Badan Usaha yang melakukan pengelolaan Pertambangan Mineral atas kewajibannya terhadapt lingkungan, maupun tanggungjawab sosialnya terhadap masyarakat sekitar, khususnya masyarakat lingkar tambang, hal ini perlu dilakukan agar tidak terjadi konflik sosial baik secara vertikal maupun horisontal.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam sektor Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Cetakan ke 1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.

Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* Cetakan IV, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2005.

D. Haryanto, *Masalah Utama Pengusahaan Sumberdaya Mineral di Negara Berkembang*, Laporan Penelitian Pustaka, Yogyakarta: Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Yogyakarta, 1991.

Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.

Didit Welly Udjianto dan Anton Sudiyanto, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Edisi Pertama, Yogyakarta: Wiyama Press UPN Veteran Yogyakarta, 2008.

Freed W. Riggs (Editor), *Administrasi Pembangunan, batas-batas, strategi pembangunan kebijakan dan pembaharuan administrasi,* diterjemahkan dari buku aslinya *Frontiers of Development Administration* (Bab 1-Bab 8) Oleh Lukman Hakim, Cetakan Kedua, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.

Hartono Hadisoeprapto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Edisi 4, Cetakan Kesembilan, Yogyakarta: Liberty, 2011.

Hassan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara*, Cetakan I, Surakarta: UNS Press, 2005.

Harum M. Husein, *Lingkungan Hidup, Masalah, Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Cetakan Pertama, Jakarta: Bumi Aksara, 1993.

H. Salim HS, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Ke Empat, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan I, Bandung: Nuansa, 2010.

Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, (Yogyakarta: PolGov Pisipol UGM, 2012.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media Publishing, 2006.

L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum (inleiding tot de studie van het Nederlandse recht)* diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, Cetakan ke 25, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1993.

Marangin Simatupang dan Sigit Soetaryo, *Pengantar Pertambangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Asosiasi Pertambangan Indonesia, 1992.

Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: LP3S, 2006.

Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik,* Kendari: Unhalu Press, 2011.

Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum,* Cetakan Pertama, Jakarta: Pustaka Yustisia, 2010

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan ke I, Bandung: Nusa Media, 2009.

Puslitbang Teknologi Mineral dan Batubara, *Kamus Pertambangan dan Istilah Terkait*, Bandung: TekMIRA, 2003.

----------, *Ensiklopedi Pertambangan dan Istilah Terkait*, Bandung: TekMIRA, 2003.

Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Rachmad Baro, *Teori Hukum*, Cetakan Kedua, Makassar: Lepkhair Unkhair dan Intan Cendikia, 2005.

Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: UII Press, 2003.

----------, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

----------, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: 2009.

Ryad A. Chairil, *Laporan Tim Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Bidang Rancangan Undang-undang Pertambangan Mineral dan Batubara*,

Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI, 2005.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Keenam, Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 2006.

Sadjijono, *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi,* Cetakan ke II, Edisi II, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011.

Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Cetakan ketiga edisi revisi, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012.

S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia,* Cetakan Pertama, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1997.

Soetomo, *Pengantar Hukum Tata Pemerintahan*, Surabaya: Usaha Nasional, 1981.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2007.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2007.

Subijanto dkk, *50 Tahun Pertambangan dan Energi Dalam Pembangunan*, Jakarta: Departemen Pertambangan dan Energi Republik Indonesia, 1995.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Taufik Imam Santoso, *Amdal dan Jaminan Perlindungan Hukum*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, 2008.

----------, *Politik Hukum Amdal, Amdal dalam Perspektif Hukum Lingkungan dan Administrasi*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, 2009.

Tjahya Suprianta, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah,* Cetakan Pertama, Jakarta: Bumi Aksara, 1993.

Tim Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara, *Evaluasi Terhadap Kebijakan Penyelenggara Negara Berdasarkan Kerangka Umum Hukum Administrasi Negara (Studi Kebijakan Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara)*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2010.

Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembenahan*, Jakarta: Grasindo, 2009.

B. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 10/PPU-X/2012, tentang Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

C. Karya Ilmiah

BPS, *Statistik Pertambangan Non Minyak dan Gas 2001*, Jurnal, Katalog BPS: 6302. Jakarta: PT. Taruna Merbabu, 2003.

Eka Budianta, *Konstitusionalitas Muatan Materi Pasal 52 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Tesis, Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2012.

Foni Vebrilioni, *Penerbitan izin usaha pertambangan batubara melalui lelang: usaha menekan jual beli usaha pertambangan batubara,* Tesis Program Pascasarjana Fak. Hukum UI Jakarta, 2012.

Nur Akbar B. DG. Mamase, *Penegakan Hukum Terhadap Izin Usaha Pertambangan Di Kabupaten Morowali Provinsi Sulawesi Tengah,* Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2013.

Syamsul Anwar, *Pengaturan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman di Kabupaten Pelalawan*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2008.

Yanto, *Klasifikasi Sumberdaya Mineral dan Metode Perhitungan Cadangan*, Karya Ilmiah Untuk Tenaga Pengajar Universitas Pembangunan Nasional "Veteran", Yogyakarta: 1992.

D. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. Undang-undang Darurat Nomor 7 Tahun 1955, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1955; Tambahan Lembaran Negara Nomor 801. tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.

Indonesia. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1967; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2831. Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Indonesia. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2003, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2003; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4264. Tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kota Tidore Kepulauan di Provinsi Maluku Utara

Indonesia. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 2009; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437. Tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia. Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2009; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4959. tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 2010; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5142. tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Babubara.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2012; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5282. tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2010; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5111. tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2010; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5110. tentang Wilayah Pertambangan.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor. 38 Tahun 2007, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2007; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4737. tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Indonesia. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2006 tentang Jenis Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup.

Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 8 Tahun 2011, Lembaran Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Nomor 08 Tahun 2011; tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

Lampiran III, Keputusan Bupati Halmahera Tengah Nomor 540/Kep/129/2010 tentang Persetujuan Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi Blok III Kepada PT. Elsaday Mulia.