

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, 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 berkeadilan¹.

Kekayaan alam tak terbarukan yang dimaksud diatas, meliputi emas, perak, tembaga, minyak dan gas bumi, batu bara dan lain-lain dengan potensi masing-masingnya yang sangat berlimpah di bumi Indonesia. Timah misalnya, dengan produksi 78 ribu ton/ tahun, Indonesia adalah penghasil timah nomor dua dunia. Nikel dengan produksi 96 ribu ton/ tahun, Indonesia adalah penghasil nomor lima di dunia. Tembaga dengan 842 ribu ton/ tahun adalah nomor lima dunia dan untuk batu bara dan emas Indonesia adalah nomor 7 dunia².

Keberadaan mineral dan batubara dapat menjadi salah satu tolak ukur kemandirian dan kemajuan suatu bangsa. Rata-rata negara dengan kekayaan mineral dan batubara yang tinggi, cenderung akan menjadi negara yang maju dan sejahtera. Namun, hal ini harus diiringi dengan pengelolaan yang baik menyeluruh terhadap kekayaan mineral tersebut. Pengelolaan yang buruk seperti rendahnya

¹ Lihat bagian menimbang Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4959).

² Simon F. Sembiring, *Jalan Baru Untuk Tambang: Mengalirkan Berkah bagi Anak Bangsa*, (Jakarta: Gramedia, 2009) hlm. 3

teknologi pengolahan ataupun lemahnya aturan terkait pengelolaan sumber daya mineral ini akan mengakibatkan negara yang kaya akan mineral dan batubara tersebut hanya sebagai tamu dinegaranya sendiri, karena hanya akan menjadi sumber eksplorasi bagi pihak-pihak asing ataupun ilegal. Dengan karakteristik kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang sangat penting dan terkait hajat hidup orang banyak tersebut maka diperlukan kepastian berusaha dan kepastian hukum di dunia pertambangan mineral dan batubara.

Berbagai regulasi telah dibuat dalam rangka penguasaan negara atas sumber daya mineral. Berawal dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat³. Berawal dari amanah UUD NRI Tahun 1945 tersebut, terbitlah Undang-Undang yang mengatur tentang pertambangan yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Undang-Undang tersebut terbit sebagai bentuk penguasaan negara atas kekayaan alam dalam hal ini sumber daya mineral dalam bidang pertambangan. Namun seiring dengan perkembangan yang terjadi, membuat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tersebut harus dilakukan perubahan dan perbaikan guna semakin tercapainya penguasaan negara atas sumber daya mineral. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara terbit sebagai jawaban perubahan dan perbaikan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok

³ Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pertambangan. Tabel 1. menggambarkan perbandingan perubahan mendasar yang terjadi antara Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara:

Tabel 1. Pokok-Pokok Perubahan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

No	Materi Pokok	UU No. 11 Tahun 1967	UU No. 4 Tahun 2009
1.	Judul.	Ketentuan – Ketentuan Pokok Pertambangan.	Pertambangan Mineral dan Batubara.
2.	Prinsip Hak Penguasaan Negara (HPN).	Penguasaan bahan galian diselenggarakan oleh negara (Pasal 1).	Penguasaan minerba oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah (Pasal 4). Pemerintah dan DPR menetapkan kebijakan pengutamaan minerba bagi kepentingan nasional (Pasal 5).
3.	Penggolongan/Pe ngelompokan.	Penggolongan bahan galian strategis, vital, bukan strategis bukan vital.	Pengelompokkan usaha pertambangan mineral dan batubara. Penggolongan tambang mineral: radioaktif, logam, bukan logam, dan batuan. (Pasal 34)
4.	Kewenangan Pengelolaan.	- Bahan galian strategis (gol. A) dan vital (gol. B) oleh pemerintah. - Bahan galian non strategis nonvital (gol. C) oleh Pemda tingkat I/Provinsi.	- 21 kewenangan berada di tangan pusat. - 14 kewenangan berada di tangan provinsi. - 12 kewenangan berada ada di tangan kabupaten/kota. (Pasal 6-8).

5.	Wilayah Pertambangan.	Secara terinci tidak teratur, kecuali bahwa usaha pertambangan tidak berlokasi di tempat suci, kuburan, bangunan, dan lain-lain (Pasal 16 Ayat 3)	Wilayah pertambangan adalah bagian dari tata ruang nasional, ditetapkan pemerintah setelah koordinasi dengan Pemda dan DPR (Pasal 10). Wilayah pertambangan terdiri: wilayah usaha pertambangan (WUP), wilayah pertambangan rakyat (WPR) dan wilayah percadangan nasional (WPN) (Pasal 14 s/d Pasal 33)
6.	Legalitas Usaha.	Sistem/ rezim kontrakn (Pasal 10, 15), terdiri atas: - Kontrak Karya (KK); - Kuasa Pertambangan (KP); - Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD); - Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR).	Sistem/ Rezim perizinan (Pasal 35), terdiri atas: - Izin Usaha Pertambangan (IUP); - Izin Pertambangan Rakyat (IPR); - Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).
7.	Tahapan Usaha.	Terdiri 6 tahapan yang berkonsekuensi pada adanya 6 jenis kuasa pertambangan: penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan, penjualan (Pasal 14).	Terdiri atas 2 tahapan yang berkonsekuensi pada adanya 2 tingkatan perizinan: - Eksplorasi yang meliputi: penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan; - Operasi produksi yang meliputi: konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan (Pasal 36).
8.	Klasifikasi investor dan jenis legalitas usaha.	- Investor nasional / domestik (PMDN), berupa: KP, SIPD, PKP2B. - Investor Asing (PMA),	- TUP bagi badan usaha (PMA/PMDN), Koperasi perseorangan (Pasal 38). - Izin Pertambangan Rakyat (IPR) bagi

		berupa: KK, PKP2B.	penduduk lokal, koperasi (Pasal 67). - Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK), bagi badan usaha berbadan hukum Indonesia dengan prioritas pada BUMN/BUMD (Pasal 75).
9.	Kewajiban pelaku usaha	- Kewajiban keuangan bagi negara: KP sesuai aturan yang berlaku: iuran tetap dan <i>royalty</i> (merujuk PP No. 45 Tahun 2003 tentang PNBP DESDM). KK/PKP2B sesuai kontrak: untuk KK iuran tetap dan <i>royalty</i>, untuk PKP2B: iuran tetap dan DIIIPB (merujuk pada Keppres No. 75/1996 tentang ketentuan PKP2B) - Minimal, bahkan tidak diatur kewajiban soal lingkungan, kemitraan dengan usaha lokal, pemanfaatan tenaga kerja setempat, program pengembangan masyarakat.	- Kewajiban keuangan bagi negara: pajak dan PNBP. Tambahan bagi IUPK pembyaran 10% dari keuntungan bersih. - Pemeliharaan lingkungan konservasi, reklamasi. (Pasal 96 s/d Pasal 100) - Kepentingan nasional pengolahan dan pemurnian didalam negeri. (Pasal 103 s/d Pasal 104) - Pemanfaatan tenaga kerja setempat, partisipasi pengusaha lokal pada tahap produksi, program pengembangan masyarakat. (Pasal 106 s/d Pasal 108) - Penggunaan perusahaan jasa pertambangan lokal dan/atau nasional. (Pasal 124)
10.	Pembinaan dan Pengawasan	Terpusat di tangan pemerintah atas pemegang KK, KP, dan PKP2B.	- Pusat: terhadap provinsi dan kabupaten/kota terkait penyelenggaraan pengelolaan pertambangan - Pusat, provinsi, kabupaten/kota sesuai kewenangan terhadap pemegang IUP

			dilakukan - Kabupaten/kota terhadap IPR (Pasal 139 s/d Pasal 142)
11.	Ketentuan peralihan terkait status hukum investasi <i>existing</i>	Pasal 35: "semua hak pertambangan dan KP perusahaan negara, swasta, badan lain atau perseorangan berdasarkan peraturan yang ada sebelum saat berlakunya UU ini, tetap dijalankan sampai sejauh masa berlakunya, kecuali ada penetapan lain menurut PP yang dikeluarkan berdasarkan UU ini.	Pasal 169, pada saat UU ini mulai berlaku: - KK dan PKP2B yang telah ada sebelum berlakunya UU ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak atau perjanjian .

Walaupun Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang selanjutnya disebut Undang-Undang Minerba diharapkan dapat memperbaiki pengaturan dalam hal pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, namun pada kenyataannya masih terdapat pihak-pihak yang merasa hak-haknya dibatasi oleh Undang-Undang Minerba. Terbukti terdapat beberapa pengajuan uji materi terkait dengan materi muatan yang termuat dalam Undang-Undang Minerba tersebut. Terdapat 3 (tiga) Putusan Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disebut Putusan MK yang memutus tentang uji materi Undang-Undang Minerba. Ketiga Putusan MK tersebut ialah Putusan MK Nomor 10/PUU-X/2012, Putusan MK Nomor 30/PUU-VIII/2010 dan Putusan MK Nomor 32/PUU-VIII/2010. Setelah terbitnya 3 (tiga) Putusan MK tersebut, menjadikan beberapa perubahan kewenangan dalam hal pengelolaan pertambangan mineral dan batubara.

Selain Undang-Undang Minerba dan Putusan MK tersebut, terdapat juga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang didalamnya juga memuat terkait penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam bidang pertambangan mineral dan batubara. Namun tidak secara konkrit menyebutkan terkait bagaimana pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, melainkan hanya membahas terkait pejabat yang berwenang mengelola bidang energi dan sumber daya alam yang di dalamnya salah satunya terkait dengan mineral dan batubara. Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa bidang energi dan sumber daya alam merupakan bagian dari urusan konkuren yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah dalam melaksanakannya⁴.

Namun terdapat beberapa perbedaan dari Undang-Undang Minerba dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Perbedaan tersebut sangat nampak dari kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Didalam Undang-Undang Minerba menyebutkan bahwa pejabat yang berwenang menerbitkan izin terkait pertambangan terdiri dari Bupati/Walikota, Gubernur, dan Menteri. Sedangkan di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa bidang pertambangan mineral dan batubara merupakan salah satu bagian dari urusan konkuren, yaitu bagian urusan pemerintah pusat yang dilimpahkan ke daerah. dan dijelaskan lebih lanjut dalam lampiran Undang-Undang yang sama bahwa urusan terkait pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi.

⁴ Urusan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kewenangan daerah dalam mengelola pertambangan mineral dan batubara berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana dampak pengelolaan pertambangan mineral dan batubara terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota?

1.3 Tujuan

Sesuai dengan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui bagaimana sistem pengelolaan pertambangan di dalam Undang-Undang Minerba dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah;
2. Untuk mengetahui dampak apa saja yang terjadi akibat dari pengalihan kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di daerah.

1.4 Kegunaan.

Kegunaan atau manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Dari segi teoritis, hasil penelitian ini akan diperoleh pengetahuan dan pemahaman baru tentang bagaimana konsep pengelolaan pertambangan di dalam Undang-Undang Minerba dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

2. Dari segi praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangsih terkait perbaikan dalam melakukan penataan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di daerah.

1.5 Keaslian.

Penulisan skripsi tentang penataan sistem pengelolaan kewenangan pertambangan mineral dan batubara di daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini belum pernah ditulis oleh penulis lainnya. Namun terdapat tulisan lain yang membahas terkait dengan pertambangan secara khusus untuk daerah tertentu, diantaranya yaitu jurnal *Lex Administratum*, Vol. III/No. 4/Juni/2015 yang ditulis oleh Ida Ayu Eling Purnama Sari, dengan judul Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Izin Usaha Pertambangan Di Kabupaten Minahasa Utara. Selain itu juga terdapat jurnal *Beraja Niti*, Vol. III/No.7/2014 yang ditulis oleh Diyas Jaya Kesuma Wardana, dkk. Dengan judul Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penegakkan Hukum Terhadap Pertambangan Pasir Tanpa Izin di Desa Teluk Dalam Kecamatan Tenggarong Seberang Kabupaten Kutai Kartanegara.

1.6 Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*) yang bertujuan untuk memberikan eksposisi⁵ yang bersifat sistematis mengenai

⁵ Eksposisi berarti penjelasan yang terperinci

aturan hukum yang satu dengan yang lain. Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian berbasis kepustakaan, yang fokusnya adalah analisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder⁶.

b. Metode Pendekatan

Penelitian ini menfokuskan pada permasalahan terkait Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan pelimpahan kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di daerah. Oleh karena itu, penelitian ini merupakan penelitian hukum konseptual yang menggunakan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang diketengahkan⁷. Dalam melakukan pendekatan perundang-undangan adakalanya peneliti justru menemukan adanya inkonsistensi antar perundang-undangan yang bersangkutan.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dalam rangka penelitian hukum untuk kepentingan praktis maupun penelitian hukum untuk kepentingan akademis. Penelitian hukum untuk kepentingan praktis yang dilakukan oleh para praktisi hukum mutlak menggunakan pendekatan perundang-undangan. Bagi penelitian hukum untuk kepentingan praktis, pendekatan perundang-undangan akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara undang-undnag dengan undang-undang lainnya dan atau dengan regulasi lainnya. Hasil telaah yang dilakukan merupakan argument untuk

⁶ Dyah Ochtorina Susanti, dkk., *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 11.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 35.

memecahkan isu hukum yang dihadapi⁸. Sedangkan penelitian hukum untuk kepentingan akademis dalam ruang lingkup dogmatik hukum mutlak menggunakan pendekatan perundang-undangan. Penelitian hukum untuk kepentingan akademis merupakan termasuk dalam ruang lingkup teori hukum atau filsafat hukum⁹.

c. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.

Sumber data primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Selain data primer juga terdapat data sekunder yang berguna untuk membantu dalam menganalisis hasil penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku penunjang, jurnal, informasi dari media masa yang relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

Sumber data primer disini yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012, Nomor 30/PUU-VIII/2010, dan Nomor 32/PUU-VIII/2010 yang merupakan hasil uji materi terhadap beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Selanjutnya yaitu dalam melaksanakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah mengeluarkan dua Surat

⁸ *Ibid*

⁹ Filsafat hukum adalah filsafat umum yang diterapkan pada hukum atau gejala-gejala hukum. Filsafat huku, berada pada tataran lebih tinggi ketimbang teori hukum dan filsafat hukum memiliki cakrawala yang lebih luas.

Edaran Menteri sebagai petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Kedua Surat Edaran Menteri tersebut yaitu Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/253/PJ/2015 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dan Surat Edaran Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 04.E/30/DJB/2015 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penulisan ini juga menggunakan sumber hukum sekunder guna mendukung sumber hukum primer. Sumber hukum sekunder sangat diperlukan dalam melakukan analisis permasalahan yang penulis kemukakan. Sumber hukum sekunder yang digunakan yaitu antara lain buku-buku hukum, jurnal ilmiah, sumber-sumber internet berupa web resmi, dan lain-lain

1.7 Metode Analisis Bahan Hukum.

Penulis dalam melakukan analisis bahan hukum dilakukan dengan cara:

1. Mengumpulkan perundang-undangan yang terkait dengan rumusan masalah, yaitu:
 - a. UUD NRI Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara;
 - c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;

- d. Surat Edaran Menteri tersebut yaitu Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/253/PJ/2015 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - e. Surat Edaran Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 04.E/30/DJB/2015 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Mengumpulkan sumber-sumber hukum sekunder antara lain berupa buku-buku ilmiah, yaitu:
 - a. Salim HS., *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014.
 - b. Adrian, Sutedi. *Hukum Pertambangan*. Jakarta. Sinar Grafika. 2012.
 - c. Dyah Ochtorina Susanti, dkk., *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014.
 3. Menganalisis dari sumber hukum primer terhadap permasalahan yang di angkat, kemudian dianalisis kembali dengan menggunakan sumber hukum sekunder.
 4. Mengolah hasil analisis permasalahan menjadi pembahasan pada Bab III.
 5. Setelah pembahasan, maka disimpulkan yang fungsinya menjawab rumusan masalah pada Bab I yang diuraikan pada Bab IV.

Gambaran analisis bahan-bahan hukum dapat dilihat pada Diagram 1. tentang analisis rumusan masalah.

Diagram 1. Analisis Rumusan Masalah

