

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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 dan menyeluruh terhadap kekayaan mineral tersebut. Pengelolaan yang buruk seperti rendahnya 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. Ditambah pertambangan merupakan salah satu sumber penerimaan terbesar negara, hal ini dapat kita lihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Oleh sebab itu untuk mengamankan penerimaan dan ketertiban dalam melakukan usaha pertambangan dibutuhkan aturan yang jelas. Dengan karakteristik kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang sangat penting dan terkait hajat hidup orang banyak, maka diperlukan kepastian hukum di dunia pertambangan mineral dan batubara.

Penguasaan negara dalam hal ini pemerintah terhadap kekayaan alam yang ada di Indonesia berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa :“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.Pasal 33 ayat (3) UUD

1945 secara implisit menyatakan bahwa pemilik atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak dimiliki oleh seluruh rakyat Indonesia, bukan dimiliki oleh negara.¹ Dalam hal ini penguasaan negara hanya diwujudkan dalam lima bentuk kewenangan, yaitu kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Mengingat potensi Indonesia dari segi kekayaan barang-barang tambangnya dibutuhkan pengaturan atau regulasi yang ketat demi perlindungan atas pemanfaatan barang-barang tambang yang ada di Indonesia ini. Sedangkan tugas pemerintah ditekankan kepada usaha pengaturan, bimbingan dan pengawasan pertambangan. Wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) dan Izin Usaha Pertambangan (IUP) diberikan oleh Menteri atau Gubernur, dengan rekomendasi Bupati/Walikota berdasarkan permohonan yang diajukan oleh badan usaha, orang perseorangan, dan Koperasi.

Pemerintah memiliki kewajiban besar untuk memberikan pelayanan kepada setiap aktivitas masyarakat. Salah satu peran serta pemerintah selaku penguasa terhadap aktivitas masyarakatnya adalah melalui mekanisme perizinan. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi,

¹ Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta : STPN Press, 2014, hlm. 335.

sertifikasi, penentuan kuota, dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.² Melalui perizinan pemerintah dapat mengatur segala hal mulai dari mengarahkan, melaksanakan bahkan mengendalikan aktivitas masyarakat, serta melegalkan setiap aktivitas.³

Secara umum pengertian izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau aturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan.⁴

Pengertian perizinan yang dikemukakan oleh beberapa sarjana berikut ini:

1) Menurut Utrecht

Izin adalah bila mana perbuatan pada umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenalkannya asal saja diadakan secara menentu untuk hal konkrit, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.⁵

2) Menurut Ateng Syafrudin

Mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau sebagai peniadaan suatu ketentuan larangan konkrit.⁶

² Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 168.

³ *Ibid.*

⁴ Philipus M. Hadjon, Spelt, N.M. Ten Berg. J.B.J.M., *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2

⁵ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, 1998, hlm. 71

⁶ *Op. Cit.*, Adrian Sutedi, hlm. 167

3) Menurut Sjachran Basah

Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagai mana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷

4) Menurut Prajudi Atmosudirdjo

Izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh Undang-undang.⁸

Salah satu bentuk izin yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintah berwenang yaitu izin pertambangan. Izin pertambangan sebagai instrumen hukum administrasi yang sering digunakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk mengatur cara-cara pengusaha menjalankan usahanya. Dalam sebuah izin tersebut pejabat yang berwenang menuangkan syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan berupa perintah-perintah ataupun larangan-larangan yang wajib dipatuhi oleh perusahaan atau pelaku usaha berdasarkan prinsip hukum pertambangan yang memenuhi unsur kemanfaatan, keadilan, keseimbangan, keberpihakan kepada kepentingan bangsa, partisipatif, transparansi, akuntabilitas, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Dengan demikian izin, merupakan pengaturan hukum tingkat individual atau norma hukum subyek karena sudah dikaitkan

⁷*Ibid.* hlm. 170

⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 34.

dengan subyek hukum tertentu. Perizinan memiliki fungsi prefentif dalam arti instrumen untuk mencegah terjadinya masalah-masalah akibat kegiatan usaha⁹

Dalam mengeluarkan izin usaha pertambangan baru atau perpanjangan izin usaha pertambangan eksplorasi/operasi produksi pemerintah yang diberikan kewenangan harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tercipta keadilan dan kepastian hukum bagi setiap orang atau badan hukum yang mengusahakan tambang sesuai dengan hak dan kewajiban yang harus dilakukan, supaya hak orang atau badan hukum tidak dilanggar. Apalagi dalam usaha pertambangan orang atau badan hukum membutuhkan modal yang tidak sedikit, oleh sebab itu terhadap jaminan modal pihak yang melakukan usaha pertambangan dibutuhkan kepastian hukum terhadap modal dan kelancaran usahanya, salah satu dengan adanya surat izin dalam melakukan kegiatan tambang sehingga kegiatan dapat dilakukan sebagaimana mestinya.

Usaha pertambangan merupakan kegiatan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam tambang (bahan galian) yang terdapat dalam bumi indonesia. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara menyatakan Usaha pertambangan adalah kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral dan batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengelolaan, pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta pasca tambang.

⁹ Tahkdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Cetakan kedua, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm.105.

Setiap orang atau perusahaan yang bergerak dibidang pertambangan wajib memiliki izin dari pihak yang berwenang yaitu pemerintah. Izin yang diperlukan bukan hanya semata-mata yang berhubungan dengan bidang usahanya, perusahaan berstatus sebagai perusahaan yang resmi. Namun pada perkembangannya sebelum izin usaha pertambangan di keluarkan perusahaan tambang harus memiliki izin lingkungan terlebih dahulu. Dengan izin lingkungan yang memiliki digunakan sebagai dasar bagi perusahaan untuk pengurusan/penerbitan izin usaha perusahaan agar dapat menjalankan usahanya.

Sebelum melaksanakan kegiatan usahanya pelaku usaha pertambangan wajib memiliki izin usaha pertambangan. Izin usaha pertambangan yang selanjutnya disebut IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan, meliputi izin usaha pertambangan eksplorasi dan izin usaha pertambangan operasi produksi. Usaha pertambangan tersebut dilaksanakan dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Perambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). IUP dan IPR diberikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan, sedangkan IUPK diberikan oleh Menteri dengan Memperhatikan Kepentingan Daerah.

Pasal yang sering menimbulkan permasalahan antara pemerintah daerah dengan pengusaha tambang adalah Pasal 46 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan batubara yang menyatakan “Setiap pemegang IUP Eksplorasi dijamin untuk memperoleh IUP Operasi Produksi sebagai kelanjutan kegiatan usaha pertambangannya”. Oleh karena itu sering timbul kesalah tafsiran antara pemerintah selaku pihak yang berwenang mengeluarkan izin usaha

pertambangan (IUP) dengan orang atau perusahaan yang bergerak di bidang pertambangan. Sebagian pengusaha bidang pertambangan menganggap apabila telah mendapatkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi maka dengan sendiri mendapatkan Izin Usaha Perambangan (IUP) Operasi Produksi. Sementara dalam penjelasan pasal tersebut tidak diterangkan secara jelas apa yang dimaksud dengan kata-kata dijamin untuk mendapatkan izin usaha pertambangan (IUP) Operasi Produksi. Selanjutnya, setelah terbit Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengambil alih seluruh urusan pertambangan menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi, sehingga seluruh izin yang telah dikeluarkan pemerintah kabupaten/kota kewenangan pengelolaan dan pengawasannya ditarik dan diambil alih Pemerintah Provinsi.

Pasal inilah yang sering menjadi sengketa antara pemberi izin pertambangan dengan pihak yang mengusahakan tambang. Sengketa tambang sendiri berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *mining disput*, dari paparan di atas dapat dikemukakan pengertian sengketa tambang. Sengketa tambang adalah sengketa atau konflik atau pertentangan yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan pertambangan.¹⁰

Dalam Pasal 154 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah ditentukan cara penyelesaian sengketa yang timbul antara badan usaha dengan pemerintah dalam IUP, IPR, atau IUPK. Ada dua cara yang dipergunakan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antara pemegang IPR, IUP, dan IUPK dengan pemberi izin, yaitu :

¹⁰Salim HS, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.210.

- a. Pengadilan,
- b. ADR.

Dari uraian diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian di bidang Hukum Pertambangan dengan judul :“**KEPASTIAN HUKUM MENDAPATKAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN (IUP) EKSPLORASI MENJADI IZIN USAHA PERTAMBANGAN (IUP) PRODUKSI DI PROVINSI SUMATERA BARAT**”

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi dan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi Baru dan Perpanjangan?
2. Bagaimana Kepastian Hukum Peningkatan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi Menjadi Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang penulis kemukakan diatas, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui cara pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi dan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi Baru dan Perpanjangannya.
2. Untuk mengetahui kepastian hukum Peningkatan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi Menjadi Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin penulis inginkan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini di harapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan di bidang hukum umumnya terlebih Hukum Administrasi Negara dan pengembangan terhadap mata kuliah Hukum Perizinan dan Hukum Pertambangan pada khususnya serta Pelayanan Administrasi Pemerintah terhadap Masyarakat.
- b. Penelitian bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap rumusan masalah dalam penelitian. Sehingga dapat diketahui bagaimana tata cara dan prosedur pemberian Izin usaha pertambangan dan penyelesaian sengketa pertambangan. Serta penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran demi menunjang perkembangan dalam khazanah ilmu hukum.

- c. Hasil penelitian ini dapat menjadi pedoman atau rujukan dalam tatacara pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi dan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi dan penyelesaian sengketa Pertambangan khususnya Izin Usaha Pertambangan(IUP).
- d. Melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkan dalam bentuk tulisan.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini dibagi berdasarkan peruntukan manfaatnya, yaitu :

1. Bagi kalangan akademisi, diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan dan dasar penelitian hukum lebih lanjut, bagi mereka yang berkeinginan mendalami dan memahami tentang Izin Usaha Pertambangan.
2. Bagi negara dalam hal ini pemerintah daerah beserta penyelenggara pemerintahan yang berada dibawahnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan kedepannya dalam rangka meningkatkan pelayanan perizinan di daerah dan bagaimana penyelesaiannya apabila terjadi sengketa perizinan pertambangan di daerah.

E. Metode Penelitian

Fungsi metode penelitian adalah alat untuk mengetahui sesuatu masalah yang akan diteliti, baik ilmu-ilmu sosial, ilmu hukum, maupun ilmu-ilmu lainnya.¹¹

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan Pasal perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*cause approach*).¹² Hal ini disebabkan pengaturan norma jaminan kepastian hukum tengah diuji dalam pelaksanaannya oleh pengadilan. Berdasarkan pendekatan tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Kepastian Hukum Mendapatkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi Menjadi Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi di Provinsi Sumatera Barat.

2. Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat seperti peraturan Perundang-undangan dan yurisprudensi yang digunakan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹ Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, MA, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2011, hlm. 22.

¹² Bambang Sugono, 1996, *Metode penelitian Hukum*, Rajawali Grafindo Persada, jakarta, hlm. 72

2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan
6. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
8. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 02 Tahun 2013 tentang Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
9. Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2013 Tentang Tata

Cara Pemberian Izin Khusus Di Bidang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

10. Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2014 Tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Energi Dan Sumber Daya Mineral Kepada Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Rangka Penyelenggaraan Dekonsentrasi.

11. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.

12. Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 70 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan.

13. Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanah Datar.

14. Dan peraturan lainnya yang terkait dengan pertambangan.

- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku yang menunjang penelitian, jurnal hukum, rancangan, undang-undang, hasil-hasil penelitian dan pendapat pakar hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), kamus bahasa indonesia, dan ensiklopedia.

Selain itu juga menggunakan bahan non hukum berupa hasil wawancara dan survei lapangan berkaitan dengan perilaku masyarakat.¹³ Dalam hal ini data di peroleh melalui Wawancara dengan Kepala Bagian Bagian Hukum dan Hak Asasi Manusia Pemda Tanah Datar, Bidang Pertambangan Di Dinas Pertambangan Kabupaten Tanah Datar, Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sumatera Barat.

3. Metode Pengumpulan Data

a) Studi Dokumen

Studi dokumen meliputi pengambilan data-data atau dokumen-dokumen baik berupa berkas maupun dokumen hukum lainnya pada instansi yang relevan dengan objek penelitian.

b) Wawancara.

Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan ertentu, dan tujuan ini dapat bermacam-macam antara lain untuk diagnosa dan *treatment* yang biasa dilakukan dokter atau psikoalis atau untuk keperluan

¹³*Op.Cit*, Zainudin Ali, hlm. 23.

mendapatkan berita seperti yang dilakukan wartawan dan untuk melakukan penelitian dan lain-lain.¹⁴

4. Analisis Hukum

Semua bahan hukum yang diperoleh di analisis secara kualitatif, serta ditopang dengan bahan hukum lain untuk mendapatkan kejelasan atas gejala yang timbul dalam praktek kepastian hukum izin usaha pertambangan.



¹⁴Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, 1996, Jakarta, Rineka Cipta., hlm.95.