

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH PROVINSI  
DALAM PENERBITAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN BATUBARA**

Nazaruddin Lathif<sup>1</sup>  
Email: nay.nazar@yahoo.co.id

***Abstract***

*The issuance of licences and nonmetallic minerals and rocks is a form of implementation of the Division of authority between the Government, the Government of the province that is contained in the provisions of article 37 (a) Law No. 4 of the year 2009 Mineral and coal mining. The issuance of licences and nonmetallic minerals and rocks by the Governor also pointed out the existence of a connection between a Government with its citizens in the context of the public service. Before discharge Act No. 4 of the year 2009 about Mineral and Coal Mining permissions settings using the coal law number 11 Year 1967 concerning the provisions of principal mining and also use Regulations The Government's number 32 year 1969 about the Regulations Implementing the provisions of principal mining. The basis of the authority of the provincial government in the coal-mining permit issuance can be outlined as follows: after discharge of Act No. 4 of the year 2009 about Mineral and coal mining permits against providing minerals and coal in the District/City, however, since the publication of the Act No. 23-year 2014 about local governance 2 October 2014 the entire mining activities move from District/City Government to the provincial governments except Coal mining concessions of the Works agreement (PKP2B), Foreign Investment (PMA) and the permissions that are bordered in two or more provinces.*

***Keywords: Issuance Of Permits, Mining, Local Governments, Minister***

**Pendahuluan**

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan.

---

<sup>1</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor

Salah satu pelayanan publik yang memiliki citra buruk dimata masyarakat adalah pelayanan perizinan. Pelayanan perizinan dianggap salah satu faktor penghambat masuknya investasi. Hal ini terlihat dari banyaknya tahap-tahap yang harus dilalui sebelum memulai bisnis di Indonesia. Pelayanan perizinan merupakan salah satu pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah. Buruknya kinerja pelayanan perizinan oleh pemerintah bukan saja terjadi di tingkat nasional namun yang paling krusial justru di tingkat daerah.

Beberapa masalah yang sering menjadi keluhan publik terkait pelayanan birokrasi pemerintahan oleh aparat diantaranya yaitu<sup>2</sup> :

1. Memperlambat proses penyelesaian suatu izin;
2. Mencari berbagai dalih, seperti kekuranglengkapan dokumen pendukung, keterlambatan pengajuan permohonan, dan dalih lain yang sejenis;
3. Alasan kesibukan melaksanakan tugas lain;
4. Sulit dihubungi;
5. Senantiasa memperlambat dengan menggunakan kata-kata “sedang diproses”.

Berbagai keluhan dari masyarakat mengindikasikan bahwa pemerintah sebagai abdi masyarakat belum menjalankan prinsip *good government* dalam penyelenggaraan pelayanan. Padahal masyarakat mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan yang baik. Untuk itu perlu adanya evaluasi mengenai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Untuk menilai kualitas pelayanan diperlukan suatu standar agar pihak yang memberikan pelayanan (pemerintah), memiliki pedoman bisa mengarahkan pemerintah dalam mewujudkan pelayanan prima bagi masyarakat.

Maka dari itu perlu adanya suatu hubungan kerja yang baik guna memenuhi pelayanan kepada masyarakat yang sehingga terwujudnya pemerintahan yang baik (*good government*). Berdasarkan berbagai persoalan di atas, maka perlu adanya antisipasi dari Pemerintah Daerah agar nantinya tidak terjadi permasalahan-permasalahan di lingkungan pemerintahan. Hal ini tentunya akan mengundang polemik yang akan merugikan masyarakat dengan adanya badan atau instansi tersebut.

---

<sup>2</sup> Sinambela, Poltak Lijan, (2008), *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 58.

## Pembahasan

### **Pengaturan Perizinan Batubara Sebelum Keluarnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara (Minerba)**

Sebelum keluarnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara pengaturan perizinan batubara menggunakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dan juga menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Peraturan Pelaksanaan Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 pengaturan perizinan pertambangan diberikan oleh Keputusan Menteri melalui kuasa pertambangan yaitu wewenang yang diberikan kepada badan/perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan. Kuasa Pertambangan diberikan dengan Keputusan Menteri. Dalam Keputusan Menteri itu dapat diberikan ketentuan-ketentuan khususnya disamping apa yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah. Kuasa pertambangan dapat dipindahkan kepada perusahaan atau perseorangan lain bilamana memenuhi ketentuan-ketentuan dan mendapatkan persetujuan dari menteri. Adapun yang bisa mendapatkan kuasa pertambangan adalah bentuk dan organisasi perusahaan sebagai berikut:<sup>3</sup>

- 1) Instansi Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri;
- 2) Perusahaan Negara;
- 3) Perusahaan Daerah;
- 4) Perusahaan dengan modal bersama antara Negara dan Daerah;
- 5) Koperasi;
- 6) Badan atau perseorangan swasta yang memenuhi syarat-syarat;<sup>4</sup>
- 7) Perusahaan dengan modal bersama antara Negara dan/atau Daerah dengan Koperasi dan/atau Badan/Perseorangan Swasta yang memenuhi syarat-syarat;<sup>5</sup>
- 8) Pertambangan rakyat.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Indonesia. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967* tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, Pasal 5.

<sup>4</sup> *Ibid.* Pasal 12 ayat (1), Syarat badan hukum swasta yang didirikan sesuai dengan peraturan-peraturan Republik Indonesia bertempat kedudukan di Indonesia dan bertujuan berusaha dalam lapangan pertambangan dan pengurusnya mempunyai kewarganegaraan Indonesia dan bertempat tinggal di Indonesia.

<sup>5</sup> *Ibid.*,

<sup>6</sup> *Ibid.*, Pertambangan Rakyat: yang dimaksud dengan Pertambangan Rakyat adalah suatu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan a, b, dan c seperti yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong-royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri. Pasal 3 ayat (1) Bahan-bahan galian dibagi atas tiga golongan :a. golongan bahan galian strategis;b. golongan bahan galian vital. c. golongan bahan galian yang tidak termasuk dalam golongan a atau b.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, pengelolaan bahan galian strategis dan vital masih dilakukan oleh negara melalui menteri (terpusat), tetapi terdapat pengandaian bagi bahan galian vital (poin b) yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah tingkat I bila diberikan kuasa oleh menteri. Sedangkan bahan galian yang tidak termasuk keduanya (poin c)<sup>7</sup> dikelola oleh pemerintah daerah tingkat I. Perusahaan rakyat pada undang-undang ini telah diperbolehkan untuk mengelola seluruh golongan bahan galian asalkan hanya dalam skala kecil.

Selain Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, pengaturan perizinan batubara terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Peraturan Pelaksanaan Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam Peraturan Pemerintah ini kuasa pertambangan dibagi menjadi tiga yakni Surat Keputusan Penugasan Pertambangan (untuk Instansi Pemerintah), Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat, dan Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan (untuk perusahaan negara, daerah, atau perseorangan). Dalam peraturan ini Pemerintah dari I hanya dapat mengatur penambangan bahan galian selain bahan galian strategis dan vital. Mengenai pertambangan rakyat, Izin Pertambangan Rakyat diajukan kepada Gubernur yang bersangkutan. Masa izin pertambangan rakyat paling lama 5 tahun dengan perpanjangan 5 tahun.

### **Setelah Keluarnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara (Minerba)**

Disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 adalah untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman ditingkat nasional maupun global. Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 problem terbesar yaitu sistem perjanjian atau kontrak tambang. Dalam pertambangan mineral, dikenal istilah Kontrak Karya (KK). Sementara dalam industri tambang batubara ada istilah Perjanjian Karya Pengusaha Pertambangan Batubara (PKP2B) dan Kuasa Pertambangan (KP).

Sistem kontrak ini memposisikan negara dan korporasi tambang secara sejajar. Dalam rezim kontrak, negara dipandang sebagai mitra bisnis perusahaan tambang yang

---

<sup>7</sup> *Ibid*, Pasal 3 ayat (1) golongan bahan galian yang tidak termasuk dalam golongan a atau b.

tidak memiliki sifat superior. Hal ini yang menyebabkan negara selalu lemah ketika berhadapan dengan korporasi dalam perumusan pembaruan kontrak, penarikan *royalty* dan pajak, juga saat kasus-kasus lingkungan dan sosial bermunculan.

Adapun latar belakang pengaturan sistem Kontrak Karya pada awal kebijakan pertambangan pada tahun 1967 adalah sebagai upaya pemerintah dalam mendatangkan *capital* (modal) untuk melakukan pembangunan melalui sektor pertambangan dengan cara memberikan kontrak karya bagi pelaku usaha yang hendak melakukan kegiatan usaha pertambangan di Indonesia.

Posisi negara yang lemah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 inilah yang berusaha untuk dirubah oleh pemerintah dan DPR melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba). Maka, dalam undang-undang Minerba terjadi perubahan rezim dalam tata kelola industri tambang nasional. Sehingga istilah-istilah seperti KK, PKP2B dan KP diganti menjadi Izin Usaha Pertambangan (IUP). Dalam rezim perizinan atau IUP ini, negara berada dalam posisi yang superior dibandingkan dengan perusahaan tambang. Negara berwenang menerapkan sanksi administratif mulai dari penghentian sementara kegiatan tambang hingga pencabutan IUP dalam Pasal 151 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Semakin kuatnya perekonomian nasional dan meningkatnya kemampuan sumber daya manusia Indonesia untuk mengembangkan kegiatan usaha pertambangan maka tuntutan perubahan kebijakan pengaturan kegiatan pertambangan telah menjadi agenda utama selama proses reformasi di bidang ekonomi dan hukum disertai dengan gerakan otonomi daerah untuk memberikan peranan yang lebih besar pada daerah saat itu. Sebagai bentuk penguatan lembaga negara dalam penyelenggaraan kegiatan pertambangan maka konsep perizinan yang menggantikan rejim kontrak diharapkan dapat memberikan posisi tawar yang lebih baik bagi pemerintah yang pada akhirnya diyakini dapat meningkatkan nilai manfaat bagi kesejahteraan rakyat.

Jenis izin usaha pertambangan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, lebih sederhana dari pada jenis izin menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, yaitu hanya terdiri dari tiga macam izin. Sebagaimana diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, bahwa usaha pertambangan dilaksanakan dalam bentuk:

1) Izin Usaha Pertambangan, disingkat IUP; 2) Izin Pertambangan Rakyat, disingkat IPR; dan 3) Izin Usaha Pertambangan Khusus, disingkat IUPK.

Selain adanya penyederhanaan jenis izin sebagaimana diuraikan di atas, undang-undang ini juga menyederhanakan izin tahapan kegiatan penyelidikan, yaitu untuk melakukan kegiatan penyelidikan bahan galian, cukup memperoleh satu kali izin, misalnya IUP Eksplorasi. Berbeda dengan pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, untuk dapat melakukan kegiatan penyelidikan, setiap tahapan teknis penyelidikan terlebih dahulu harus memperoleh izin, yaitu Surat Izin Peninjauan (SKIP) untuk kegiatan prospeksi, KP Penyelidikan Umum untuk kegiatan eksplorasi pendahuluan atau prospeksi detail, dan KP eksplorasi untuk kegiatan eksplorasi detail.

Izin Usaha Pertambangan (IUP) adalah legalitas pengelolaan dan pengusahaan bahan galian yang diperuntukkan bagi; badan usaha baik swasta nasional, maupun badan usaha asing, koperasi, dan perseorangan. Selanjutnya menurut Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, IUP terdiri dari atas dua tahap, yaitu: IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi. IUP Ekplorasi secara teknis meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut: 1) Penyelidikan umum; 2) Eksplorasi; 3) Studi kelayakan.

Adanya penyederhanaan proses perizinan tahap penyelidikan seperti dimaksud, selain menarik karena terpangkasnya jalur birokrasi perizinan, secara teknis dapat dipahami, karena untuk bahan galian tertentu, bila mengacu pada sifat dan karakteristik bahan galiannya, dapat saja dilakukan sebagian dari tahapan teknis dimaksud, dengan demikian secara yuridis tidak melanggar undang-undang-undang.

Sedangkan legalitas penggalan atau eksploitasi yang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 diterbitkan dalam bentuk KP Eksploitasi, juga mengalami penyederhanaan dan istilah, yaitu disebut IUP Operasi Produksi, dengan cakupan legalitas meliputi kegiatan usaha pertambangan, sebagai berikut: 1) Konstruksi atau pekerjaan persiapan; 2) Penambangan; 3) Pengolahan dan pemurnian; 4) Pengangkutan dan penjualan.

Secara umum, Undang-undang Minerba yang baru memuat pokok-pokok sebagai berikut: 1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendaayagunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha; 2) Pemerintah

selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia khususnya pengusaha lokal, koperasi, perseorangan, BUMN, BUMD, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing; 3) Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah daerah; 4) Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia; 5) Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat /pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan; 6) Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip pelestarian lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat; 7) Perubahan kedudukan Negara dalam penyelenggaraan kegiatan pertambangan dari rejim kontrak yang memberikan kedudukan negara sejajar dengan pelaku usaha swasta menjadi beralih kepada rezim perizinan yang memberikan kedudukan negara lebih tinggi dari pelaku usaha.

#### **Kewenangan Pemerintah Provinsi Setelah Berlakunya Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara**

Kewenangan Pemerintah Provinsi dalam hal pengelolaan pertambangan mineral dan batubara tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara adalah sebagai berikut:

- a. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
- b. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
- c. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;
- d. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;

- e. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya;
- f. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah/wilayah provinsi;
- g. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada daerah/wilayah provinsi;
- h. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di provinsi;
- i. Pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
- j. Pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya;
- k. Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada Menteri dan bupati/walikota;
- l. Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan bupati/walikota;
- m. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
- n. Peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Sedangkan kewenangan dari Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 antara lain adalah sebagai berikut:

- 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
- d. Berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
- e. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
- f. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
- g. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
- h. Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
- i. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
- j. Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;
- k. Penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
- l. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan



m. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara adalah memberikan izin terhadap pertambangan mineral dan batubara yang berada di 2 (dua) Kabupaten/Kota. Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tanggal 2 Oktober 2014 seluruh kegiatan pertambangan berpindah dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Provinsi kecuali Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B)<sup>8</sup>, Penanaman Modal Asing (PMA) dan izin yang berbatasan di 2 (dua) atau lebih Provinsi.<sup>9</sup> Kewenangan Pemerintah Provinsi sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di bidang pertambangan batubara adalah sebagai berikut:<sup>10</sup>

- a. Memberikan izin eksplorasi<sup>11</sup>;
- b. Memberikan izin operasi produksi<sup>12</sup>;
- c. Melakukan pembinaan dan pengawasan;
- d. Menetapkan jaminan reklamasi<sup>13</sup>;
- e. Menetapkan jaminan pasca tambang;
- f. Memberikan izin usaha pertambangan (inti)<sup>14</sup>;

<sup>8</sup> Perjanjian karya merupakan salah satu instrumen hukum dalam bidang pertambangan, khususnya dalam bidang batubara. Perjanjian ini dibuat antara Pemerintah Indonesia dengan perusahaan kontraktor swasta. Dasar hukum perjanjian karya pengusahaan pertambangan batubara di Indonesia yaitu Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1996 tentang ketentuan pokok perjanjian karya pengusahaan pertambangan batubara. Ada beberapa prinsip-prinsip yang harus terkandung di dalam perjanjian ini, yaitu:

1. Perusahaan kontraktor swasta bertanggung jawab atas pengelolaan perusahaan pertambangan batubara yang dilaksanakan berdasarkan perjanjian.
2. Perusahaan kontraktor swasta menanggung semua resiko dan semua biaya berdasarkan perjanjian dalam melaksanakan perusahaan pertambangan batubara. Lihat di Salim HS, (2004), *Hukum Pertambangan Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm 229.

<sup>9</sup> Wawancara Ir. Goenong Djoko Hadi P, M.Si selaku Kepala Bidang Pertambangan Umum Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur pada hari Selasa tanggal 8 November 2016 di Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur.

<sup>10</sup> Wawancara Ir. Goenong Djoko Hadi P, M.Si selaku Kepala Bidang Pertambangan Umum Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur pada hari Selasa tanggal 8 November 2016 di Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur.

<sup>11</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009* tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pasal 1 angka 8 yang dimaksud IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 9 yang dimaksud IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi.

<sup>13</sup> Indonesia, *Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 8 Tahun 2013* tentang Penyelenggaraan Reklamasi dan Pascatambang. Pasal 1 angka 34 yang dimaksud Jaminan Reklamasi adalah dana yang disediakan oleh perusahaan sebagai jaminan untuk melakukan reklamasi.

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, *Op.cit.*, Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan. Lihat di Pasal 1 angka 7.

g. Memberikan surat keterangan terdaftar (non inti).<sup>15</sup>

### **Pengawasan Terhadap Eksploitasi Izin Pertambangan Batubara**

#### **a. Inspektur tambang**

Kegiatan pertambangan yang diselenggarakan secara baik dan benar, tentunya dengan tetap menjamin keselamatan pertambangan dan perlindungan lingkungan, niscaya menghasilkan produk bahan tambang yang sesuai target. Demi mewujudkan kondisi itu, inspektur tambang (IT), sebagai pejabat fungsional yang bertugas melakukan pengawasan secara independen di bidang pertambangan, memiliki peran krusial.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) menjelaskan lingkup pengawasan oleh IT. Lingkupnya meliputi: teknis pertambangan, konservasi sumber daya minerba, keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, keselamatan operasi pertambangan, pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi dan pascatambang, serta penerapan teknologi pertambangan. IT diangkat oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), gubernur, dan bupati/walikota sesuai kewenangan masing-masing.

Berdasarkan Pasal 140 ayat (1), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, pengawasan pertambangan mineral dan batubara menjadi tanggung jawab menteri dimana menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Pengawasan tersebut meliputi administrasi/tata laksana; operasional; kompetensi aparatur; dan pelaksanaan program pengelolaan usaha pertambangan.

#### **b. Pejabat pengawas**

Kegiatan penjualan terhadap pembayaran royalti dan iuran tetap. Menteri dapat melimpahkan kepada Gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan

---

<sup>15</sup> Fomigas, "Minerba", tersedia di <http://fomigas.biz/minerba.html>, diakses (1 Desember 2016). SKT Pertambangan (Minerba) adalah Surat Keterangan Terdaftar yang dikeluarkan oleh Ditjen Minerba yang diberikan kepada Perusahaan yang melakukan Usaha Penunjang (Bidang Non Inti) di Lingkungan Pertambangan (Mineral dan Batu Bara) berdasarkan klasifikasi usaha yang sesuai dengan kompetensi yang dimiliki. SKT Pertambangan dibutuhkan oleh perusahaan Lokal atau Asing untuk dapat mengikuti pelelangan/tender dan melakukan kegiatan usaha penunjang di lingkungan pertambangan mineral dan batu bara di seluruh Indonesia. SKT Pertambangan berlaku selama 3 (Tiga) tahun sejak tanggal dikeluarkan dan dapat diperpanjang kembali.

kewenangan pengelolaan di bidang usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.<sup>16</sup>

Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR atau IUPK<sup>17</sup>. Pengawasan tersebut dilakukan melalui mekanisme evaluasi terhadap laporan rencana dan pelaksanaan usaha pertambangan dari pemegang ijin (IUP, IPR dan IUPK), dan/atau inspeksi ke lokasi ijin (IUP, IPR dan IUPK).

### **Kendala atau Permasalahan Dari Terbitnya Izin Usaha Pertambangan Batubara**

Setelah terjadinya reformasi, kondisi pertambangan di Indonesia menurun diakibatkan adanya perubahan pada sistem yang diterapkan. Perubahan yang dilakukan yaitu dari sistem pemerintahan yang sebelumnya sentralistik menjadi desentralistik. Hal ini didasari dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah (Pemda). Dalam PP Nomor 75 Tahun 2001, yang merupakan perubahan kedua PP Nomor 32 Tahun 1969 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Pertambangan Nomor 11 Tahun 1967 diatur bahwa pemda (Bupati/Walikota/Gubernur) sesuai dengan kewenangannya dapat menerbitkan Kuasa Pertambangan. Maka, selama periode 2000-2009 terdapat banyak Kuasa Pertambangan yang diterbitkan oleh pemda.

Banyaknya Kuasa Pertambangan yang dikeluarkan oleh pemda membuat pembagian wilayah pertambangan menjadi rumit. Terdapat beberapa wilayah pertambangan yang saling tumpang tindih dikarenakan setiap daerah berhak mengeluarkan Kuasa Pertambangan sehingga sulit dikontrol oleh pemerintah pusat. Disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 telah mengakhiri skema kontrak atau perjanjian yang ada, kemudian skema perizinan beralih menggunakan pola izin Usaha Pertambangan (IUP). Seluruh Kuasa Pertambangan yang telah terbit harus diubah menjadi IUP. Namun kendati demikian, dalam kurun 2001 sampai April 2010, telah terbit ribuan izin Kuasa Pertambangan di daerah. Kendali dan pengawasan Pemerintah Pusat nyaris hilang sama sekali dalam kurun waktu 10 tahun itu. Dan akibat hilangnya kendali serta

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, *Ibid.*, Pasal 140 ayat (2).

<sup>17</sup> *Ibid.*, Pasal 140 ayat (3).

pengawasan Pemerintah Pusat, muncullah berbagai problem yang membuat permasalahan atau persoalan sektor pertambangan Indonesia.<sup>18</sup>

Adapun yang menjadi permasalahan umum izin Kuasa Pertambangan yang diterbitkan Pemda, diantaranya:<sup>19</sup>

- a. IUP diterbitkan tanpa didasari dukungan data teknis yang memadai;
- b. Dalam satu wilayah izin usaha pertambangan diterbitkan beberapa izin Kuasa Pertambangan sehingga tumpang tindih (*overlapping*) wilayah Kuasa Pertambangan;
- c. Kerap terjadi penciptaan lahan Kuasa Pertambangan yang dilakukan sepihak oleh bupati atau walikota dengan dalih penataan, tanpa sepengetahuan pemegang Kuasa Pertambangan;
- d. Kerap terjadi pembatalan Kuasa Pertambangan secara sepihak dengan alasan yang tidak jelas oleh pejabat pemda, dan memindahkan kepada pemegang Kuasa Pertambangan yang baru;
- e. Banyak aktivitas pertambangan yang dilakukan di luar koordinat wilayah Kuasa Pertambangan;
- f. Banyak pula kasus aktivitas pertambangan dilakukan di wilayah Kuasa Pertambangan orang lain.

Berbagai permasalahan yang mendera Kuasa Pertambangan itu, merupakan akibat tidak adanya kendali Pemerintah Pusat kepada Pemda dalam menerbitkan izin Kuasa Pertambangan. Sebagian besar Kuasa Pertambangan diterbitkan oleh Bupati dan Walikota tanpa memenuhi syarat administrasi, teknis, lingkungan dan finansial. Padahal semua itu disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kondisi pembagian wilayah pertambangan ada yang tumpang tindih maka penataan IUP perlu dilaksanakan. IUP terbagi menjadi 2 yaitu, IUP *Clear and Clean* (CnC) dan IUP *Non Clear and Clean* (Non CnC). IUP *Clear and Clean* adalah IUP yang wilayahnya tidak tumpang tindih dan/atau perizinannya tidak bermasalah sehingga dapat masuk dalam Wilayah Usaha Pertambangan. Sedangkan IUP *Non Clear and Clean* adalah IUP yang perizinannya bermasalah dan /atau wilayahnya tumpang tindih.

Perusahaan yang IUP berstatus non CnC akan menghadapi beberapa permasalahan. Dalam aspek bisnis, ketika perusahaan ingin menjual atau bekerjasama

---

<sup>18</sup> Wawancara Ir. Goenong Djoko Hadi P, M.Si selaku Kepala Bidang Pertambangan Umum Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur pada hari Selasa tanggal 8 November 2016 di Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur.

<sup>19</sup> Wawancara Ir. Goenong Djoko Hadi P, M.Si selaku Kepala Bidang Pertambangan Umum Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur pada hari Selasa tanggal 8 November 2016 di Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur.

dengan pihak lain tentunya akan dilihat potensi bisnis kedepan terkait legalitas IUP tersebut. Perusahaan yang IUP berstatus non CnC akan mengurangi minat penjual atau investor untuk menerima tawaran bisnis tersebut. Dalam ekspor pertambangan mineral, diatur dalam PP Nomor 1 Tahun 2014 dan Permen Nomor 1 Tahun 2014 bahwa salah satu persyaratannya adalah IUP berstatus CnC. Pemerintah harus tegas untuk permasalahan ini, perusahaan yang IUP berstatus non CnC diberi peringatan dan jangka waktu untuk menyelesaikan masalah perizinan dan/atau wilayah yang masih tumpang tindih. Pada saat melewati batas waktu yang telah ditentukan, pemerintah berhak memberikan sanksi administratif dengan sanksi paling berat berupa pencabutan IUP.

Namun dalam hal lain semangat awal dilakukannya rekonsiliasi nasional IUP ini baik, yakni menyelesaikan masalah yang terkait dengan penerbitan IUP yang tidak memenuhi syarat. Namun dalam perjalanannya hingga hampir lima tahun sejak Undang-Undang Minerba terbit, program rekonsiliasi nasional IUP ini ternyata tidak kunjung menyelesaikan masalah. Ini terjadi, karena pelaksanaan rekonsiliasi atau penetapan CnC dan Non CnC IUP tidak dilakukan dengan benar. Antara lain, pejabat yang ditugaskan melakukan verifikasi untuk rekonsiliasi IUP, tidak melakukan pengecekan fisik di lapangan. Penetapan IUP *Clear and Clean* atau IUP *Non Clear and Clean*, hanya didasarkan pada tumpukan kertas data administratif.<sup>20</sup>

Apabila filosofi dan kaidah hukum yang mendasari pelaksanaan CnC ingin diwujudkan, Ditjen Minerba seharusnya melakukan pengecekan fisik di lapangan, terutama terhadap IUP yang bermasalah. Sebab jika hanya meneliti dan memeriksa data administratif tanpa pengecekan fisik di lapangan, tidak akan menyelesaikan masalah tumpang tindih yang paling banyak dialami IUP-IUP terbitan Pemda.

Persoalan atau permasalahan sektor tambang Indonesia, paling banyak diakibatkan modus-modus penyerobotan wilayah IUP, dan penciutan sepihak dengan mengurangi hak-hak bahkan menghilangkan hak-hak pemegang IUP terdahulu. Dua permasalahan ini akan terus terjadi di lapangan, jika tidak diselesaikan sebelum penetapan pemberian status dan sertifikasi IUP CnC. Penetapan status IUP CnC secara formal bagi IUP yang bermasalah, tidak menyelesaikan masalah. Bahkan sebaliknya, bisa menyulut permasalahan yang lebih

---

<sup>20</sup> Abraham Laga Ligo, "Tanpa Pengecekan Lapangan Clear and Clean IUP Tidak Menyelesaikan Masalah", tersedia di <http://www.dunia-energi.com/tanpa-pengecekan-lapangan-clear-and-clean-iup-tidak-menyeselesaikan-masalah/>, diakses (23 Januari 2017).

besar. Sebab masyarakat lebih percaya pada fakta yang substantif atau kebenaran material, ketimbang formalistik administratif yang dilegalisasi oleh pejabat tata usaha negara. Disinilah pentingnya dalam penataan perizinan pertambangan, Ditjen Minerba Kementerian ESDM tidak boleh gegabah, dalam memberikan status IUP CnC. Namun dalam hal ini, masih ada IUP yang sudah mendapat status “*Clear and Clean*” dari Ditjen Minerba, namun di lapangan masih bermasalah dengan masyarakat maupun pemegang IUP yang lain.<sup>21</sup>

Saat semua IUP telah berstatus CnC dan diadakan pemeriksaan administratif dan juga lapangan menandakan bahwa proses penataan IUP yang dilaksanakan oleh pemerintah berjalan dengan baik. Manfaat penataan IUP ini antara lain untuk membagi wilayah IUP dengan baik, mengetahui produksi mineral dan batubara, mengoptimalkan penerimaan negara bukan pajak (iuran tetap, royalti, penjualan hasil tambang), dan menentukan pemenuhan kebutuhan domestik. Penataan IUP ini dapat merevisi data nasional IUP yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Sehingga, kedepannya kita dapat memaksimalkan potensi sumber daya alam dalam sektor mineral dan batubara Indonesia.

### **Kesimpulan**

Dasar kewenangan Pemerintah Provinsi dalam penerbitan izin pertambangan batu bara dapat diuraikan sebagai berikut: setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yaitu memberikan izin terhadap pertambangan mineral dan batubara yang berada di wilayah Kabupaten/Kota, namun sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tanggal 2 Oktober 2014 seluruh kegiatan pertambangan berpindah dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Provinsi kecuali Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), Penanaman Modal Asing (PMA) dan izin yang berbatasan di 2 (dua) atau lebih Provinsi. Di mana hal ini terdapat dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa ‘Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi, yang selanjutnya dipertegas dengan Lampiran I Undang-Undang Pemda 2014, yang mana dalam lampiran tersebut menyatakan bahwa yang berhak dalam

---

<sup>21</sup> *Ibid.*,

penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) adalah Pemerintah Provinsi, bukan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 140 ayat (1), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, pengawasan pertambangan mineral dan batubara menjadi tanggung jawab menteri di mana menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh Inspektur Tambang dan Pejabat Pengawas. Inspektur Tambang melalui mekanisme kegiatan inspeksi, penyelidikan dan pengujian yang terdiri dari: Evaluasi terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu, pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu dan penilaian atas keberhasilan pelaksanaan program dan kegiatan. Sedangkan pejabat Pengawas selaku Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR atau IUPK. Pengawasan tersebut dilakukan melalui mekanisme evaluasi terhadap laporan rencana dan pelaksanaan usaha pertambangan dari pemegang ijin (IUP, IPR dan IUPK), dan/atau inspeksi ke lokasi ijin (IUP, IPR dan IUPK). Pasca dikeluarkannya Undang-Undang Pemda Nomor 23 Tahun 2014 pengawasan pertambangan menjadi kewenangan pemerintah pusat dan provinsi dimana untuk rekrutmen, pengangkatan, pembinaan karir, hingga pemberhentian dari jabatan dilakukan oleh Pemerintah Pusat c.q KESDM.

Adapun yang menjadi permasalahan umum izin Kuasa Pertambangan yang diterbitkan Pemda, diantaranya: 1. IUP diterbitkan tanpa didasari dukungan data teknis yang memadai; 2. Dalam satu wilayah izin usaha pertambangan diterbitkan beberapa izin Kuasa Pertambangan sehingga tumpang tindih (*overlapping*) wilayah Kuasa Pertambangan; 3. Kerap terjadi penciutan lahan Kuasa Pertambangan yang dilakukan sepihak oleh bupati atau walikota dengan dalih penataan, tanpa sepengetahuan pemegang Kuasa Pertambangan; 4. Kerap terjadi pembatalan Kuasa Pertambangan secara sepihak dengan alasan yang tidak jelas oleh pejabat pemda, dan memindahkan kepada pemegang Kuasa Pertambangan yang baru; 5. Banyak aktivitas pertambangan yang dilakukan di luar koordinat wilayah Kuasa Pertambangan; 6. Banyak pula kasus aktivitas pertambangan dilakukan di wilayah Kuasa Pertambangan orang lain.

**Daftar Pustaka**

- H, S., Salim, (2004), *Hukum Pertambangan Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Sinambela, (2008), Poltak Lijan. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75).
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112).
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4).
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244).
- \_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 138 Tahun 2010, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5172).
- \_\_\_\_\_. *Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Reklamasi dan Pascatambang*. (Lembaran Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 8 Tahun 2013).

Wawancara, Jurnal dan Website

- Djoko, Hadi, Goenong. *Wawancara selaku Kepala Bidang Pertambangan Umum Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur* pada hari Selasa tanggal 8 November 2016 di Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur.
- Esdm. "Tata kelola Pertambangan Kesdm Perkuat Pengelolaan Inspektur Tambang. tersedia di <http://www.esdm.go.id/berita/batubara/44-batubara/8537-tata-kelola-pertambangan-kesdm-perkuat-pengel-olaan-inspektur-tambang.html>, diakses (1 Desember 2016).
- Hernani. *Skripsi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengendalian dan Penertiban Peredaran Minuman Keras: Suatu Penelitian Deskriptif Terhadap Keberhasilan Implementasi Kebijakan Minuman Keras di Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Barat*. Jurusan Ilmu Pemerintahan, UGM, 1997.
- Okva, Dyva. "Teori Perencanaan Pembangunan". tersedia di <http://okvawahyu.blogspot.co.id/2012/10/perencanaan-pembangunan.html>, diakses (6 Oktober 2016).



Rochmad. “Inspektur Tambang”. tersedia di <https://rochmadngeblog.wordpress.com/tag/inspektur-tambang/>, diakses (1 Desember 2016).

Raspati, Lucky. “Tinjauan Yuridis Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Menurut Doktrin Kekhususan Yang Sistematis”. tersedia di <http://raspati.blogspot.co.id/2008/03/tinjauan-yuridis-penerapan-asas-lex.html>, diakses (6 Desember 2016)

Wikipedia. “Pemerintah”. tersedia di: <https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah>, diakses (6 Oktober 2016)

