NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PERUBAHAN ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009
TENTANG
PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
2018

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Selanjutnya, Pasal tersebut juga menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi yang bersifat tidak terbarukan dan terkait dengan hajat hidup orang banyak, pengelolaan mineral dan batubara (minerba) harus dikuasai oleh negara. Dengan demikian, pengelolaannya perlu dilakukan secara optimal, efisien, transparan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Dalam rangka memenuhi ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, negara telah membentuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba).

UU Minerba telah menjadi dasar hukum sekaligus pedoman bagigi penyelenggaraan dan pengelolaan pertambangan minerba secara nasional. Tantangan utama dalam penyelenggaraan dan pengelolaan tersebut mencakup kuatnya pengaruh globalisasi dan perkembangan teknologi informasi, suatu fenomena yang terus mendorong bagi penguatan penghormatan hak asasi manusia (HAM), wawasan lingkungan hidup, dan hak atas kekayaan intelektual. Selain itu, pengaruh hal tersebut di atas juga semakin memperkuat tuntutan pelaksanaan demokratisasi, otonomi daerah, serta peningkatan peran swasta dan masyarakat.

Dalam implementasinya, UU Minerba telah 7 (tujuh) kali diajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Namun demikian, hanya 4 (empat) permohonan yang dikabulkan baik sebagian maupun seluruhnya. Selain itu, kehadiran Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang menyatakan bahwa "*penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral di bagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi*" (UU Pemda) juga telah menimbulkan ketidakpastian baru dalam penyelenggaraan pertambangan minerba di daerah. UU Minerba juga belum mampu menjawab perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum di dalam penyelenggaraan pertambangan minerba antara lain terkait dengan isu-isu perizinan, pengolahan dan/atau pemurnian (smelter), data dan informasi pertambangan, pengawasan, perlindungn terhadap masyarakat terdampak, dan sanksi. Dengan demikian, UU Minerba perlu untuk segera dilakukan penyempurnaan.

Untuk merespon perkembangan, kebutuhan, dan permasalahan hukum di atas maka DPR bersama dengan Pemerintah telah memasukan UU Minerba ke dalam agenda Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2014-2019 nomor urut 96 dan sekaligus menjadi prioritas Prolegnas Tahun 2018 dengan nomor urut 30, untuk segera dilakukan penyempurnaan (perubahan).

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, terdapat permasalahan yang dapat diidentifikasi dalam rangka melakukan penyusunan NA RUU tentang Perubahan Atas UU Minerba (RUU Minerba) ini, yaitu:

1. Bagaimana perkembangan teori tentang pengelolaan minerba serta bagaimana praktik empiris dalam pengelolaan minerba ?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan minerba saat ini ?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan RUU Minerba ?
4. Apa saja yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU Minerba ?

C. Tujuan dan Kegunaan NA

Adapun tujuan penyusunan NA RUU Minerba adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana perkembangan teori tentang pengelolaan minerba serta bagaiman praktik empiris pengelolaan minerba.
2. Untuk mengetahui bagaimana peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan minerba saat ini.
3. Untuk mengetahui apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan RUU Minerba.
4. Untuk mengetahui Apa saja yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU Minerba.

Adapun tujuan dari penyusunan NA RUU Minerba adalah sebagai bahan acuan atau referensi bagi Komisi VII DPR RI di dalam penyusunan RUU Minerba maupun pembahasan RUU bersama dengan Pemerintah.

D. Metode

Penyusunan NA dilakukan dengan metode pengumpulan dan analisis data. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama, yaitu dengan melakukan wawancara secara langsung untuk melakukan pencarian data lapangan, yang dilakukan tiga provinsi, yaitu Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan data sekunder, adalah data yang diperoleh dari hasil penelusuran pustaka, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berasal dari peraturan perundang-undangan, baik pada tingkat UU maupun peraturan lain yang tingkatannya lebih rendah.

Metode pengumpulan data dilakukan secara kualitatif, yaitu melalui studi kepustakaan/literatur, workshop, FGD, diskusi panel, seminar, dan wawancara. Diantara dengan mengundang beberapa pakar, akademisi, atau LSM.

BAB II
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Konsepsi Penguasaan Minerba Oleh Negara

Konsep penguasaan negara terhadap sumber daya alam khususnya minerba merujuk kepada ketentuan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 33 ayat (2) menyatakan: *"cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara."* Sementara itu, ayat (3) pasal yang sama menyatakan: *"bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."*

Adapun pengertian "dikuasai oleh negara" dapat kita rujuk pada Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004, bahwa pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh Negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[1] Selain itu, M. Hatta menafsirkan "dikuasai negara" tidak harus diartikan negara sebagai sebagai pelaku usaha. Negara terletak pada kewenangan membuat peraturan untuk melancarkan ekonomi dan melarang penghisapan orang lemah oleh orang bermodal.[2]

Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melalui Negara c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Negara c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh Negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.[3]

---

[1] Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003, halaman 208.
[2] M. Hatta, dalam Hikmahanto Juwana, "Ihwal Dikuasai Negara", Kompas, 3 September 2015.
[3] Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003, halaman 208 dan 209.

Dalam pengertian demikian, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (privat) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi kekayaan masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh Negara dan dikuasai sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Namun demikian, semua hal di atas terpulang kepada pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting bagi negara dan/atau tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.[4]

Menurut Hikmahanto Juwana[5] istilah "dikuasai negara" dalam UUD NRI Tahun 1945 sangat luas dan terlalu abstrak sehingga perlu ditafsirkan kembali. Ternyata tidak ada tafsir tunggal atas istilah "dikuasai negara" dari waktu ke waktu. Dalam bidang minerba, pada masa pemerintahan Orde Baru secara khusus berdasarkan Pasal 10 UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, implementasi "dikuasai oleh negara" dilakukan melalui rezim Kontrak Karya dan Kuasa Pertambangan. Kontrak Karya dibuat dengan perusahaan asing jika pemerintah atau perusahaan negara pemegang kuasa pertambangan tidak dapat melaksanakan sendiri pekerjaan-pekerjaan penambangan, dimana instansi pemerintah yang punya peran sentral adalah pemerintah pusat.

Dalam konsep kontrak karya, negara tidak menjadi pihak yang melakukan pengaturan atas hubungan hukum antara perusahaan pertambangan dengan sumber daya alam. Negara justru melakukan hubungan hukum dengan perusahaan tersebut. Belum lagi jika ditambah dengan isu royalti yang tidak ada habisnya. Konsep royalti yang dianut dalam kontrak karya seakan-akan menghilangkan kedaulatan negara atas sumber dayanya. Perusahaan pertambangan dengan memberikan sedikit royalti kepada pemerintah dapat mengeruk keuntungan atas sumber daya alam yang seharusnya menjadi milik rakyat dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan adanya kelemahan dari rezim kontrak tersebut, maka pengusahaan pertambangan pun diubah melalui UU Minerba dengan menggunakan rezim perizinan.

UU Minerba di zaman Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, yang mendasarkan pada rezim perizinan, izin pun tidak dikeluarkan pemerintah pusat secara dominan, tetapi juga pemerintah daerah. Oleh karena itu, dalam menafsirkan "dikuasai negara", rezim kontrak dan rezim izin sama-sama diakui istilah pemerintah pun mendapat

[4] Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003, halaman 209 dan 210.
[5] Hikmahanto Juwana, "Ihwal Dikuasai Negara", Kompas, 3 September 2015.

mendapat tafsir ulang dalam UU. Konsep izin memberikan kedudukan yang lebih tinggi bagi negara, di mana negara memberikan izin kepada pihak lain yang memenuhi syarat untuk melakukan kegiatan pertambangan. Namun demikian, melalui rezim perizinan, negara tidak menjalankan fungsi penguasaannya untuk melakukan pengelolaan secara langsung. Negara hanya melakukan fungsi pengawasan dan pengurusan dengan memberikan izin kepada pihak lain untuk melakukan pengelolaan pertambangan. Dengan demikian, fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) menurut amanat konstitusi tidak berjalan.[6] Selain itu konsep izin juga memerlukan pengurusan administrasi yang panjang sehingga kurang menarik bagi investor. Investor pada umumnya akan lebih menyukai untuk bekerja sama dalam bentuk kontrak, karena menjamin kepastian hukum bagi kedua belah pihak.

2. Asas dan Prinsip

Asas merupakan suatu pernyataan fundamental atau kebenaran umum yang dapat dijadikan pedoman pemikiran dan tindakan. Asas-asas muncul dari hasil penelitian dan tindakan. Asas sifatnya permanen, umum dan setiap ilmu pengetahuan memiliki asas yang mencerminkan "intisari" kebenaran-kebenaran dasar dalam bidang ilmu tersebut. Asas adalah dasar tetapi bukan suatu yang mutlak, dalam pengertian penerapannya harus mempertimbangkan keadaan-keadaan khusus dan keadaan yang berubah-ubah.[7] Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), yang dimaksud dengan asas adalah dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat). Kemudian yang dimaksud dengan prinsip adalah asas (kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bertindak, dsb); dasar.

Dalam bahasa Inggris ternyata juga sama, asas diterjemahkan dengan *principle*; *principality*. Prinsip juga diterjemahkan dengan *principle*; *principality*. Demikian juga sebaliknya *principle* di-BahasaIndonesia-kan menjadi asas; dasar. *Oxford Dictionary* menjelaskan "*principle*" sebagai (1) *moral rule or strong belief that influence your actions*; (2) *basic general truth*.[8] Kamus hukum memberikan pemaknaan asas sebagai suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma hukum, sedangkan untuk prinsip dibagi menjadi dua, yaitu *principia prima* (norma-norma kehidupan yang berlaku secara fundamental, universal dan mutlak serta kekal [berlaku bagi segala bangsa dan masa]) dan *principia secundaria* (norma-norma yang tidak fundamental, tidak universal, tidak mutlak, melainkan relatif, tergantung pada manusianya).[9]

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat dikatakan bahwa "asas" dan "prinsip" memiliki makna yang sama, keduanya dimaknai sebagai dasar dari suatu hal tertentu, di mana keduanya juga bersifat abstrak. Perbedaannya hanya pada penggunaan dan kata yang mengikutinya. Dalam literatur-literatur dan peraturan perundang-undangan Indonesia umumnya menggunakan kata asas (contoh: asas kedaulatan, asas pengayoman dll),

---

[6]Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 hlm. 101, Fungsi pengelolaan secara langsung sumber daya alam adalah adalah fungsi pengusasaan negara yang paling utama, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam.

[7] Malayu S.P Hasibuan, *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2006, halaman 9

[8] Oxford Learner's Pocket Dictionary; New Edition 2003, Oxford University Press, halaman 340.

[9] Kamus Hukum, Bandung: Citra Umbara, 2008, halaman 31 dan 401.

sedangkan literatur barat menggunakan kata prinsip/*principle* (contoh: *principle of the sovereign equality, self-defence principle, archipelagic state principle* dll).[10]

Asas yang akan digunakan dalam RUU Minerba di antaranya:

a. Manfaat

Asas ini menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya minerba harus dapat memberikan kegunaan bagi kesejahteraan masyarakat banyak. Asas ini sesuai dengan konsep yang dikembangkan Jeremy Bentham. Hukum harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi orang banyak (*to serve utility*). Konsep *utility* yang dikembangkan oleh Jeremy Bentham adalah dimaksudkan untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang (*the greatest happiness principl*e)

b. Adil dan merata

Asas keadilan merupakan asas dalam pengelolaan dan manfaat minerba di mana di dalam pemanfaatannya harus memberikan hak yang sama rasa dan rata bagi masyarakat banyak. Masyarakat dapat diberikan hak untuk mengelola dan memanfaatkan minerba. Sebaliknya mereka juga dibebani kewajiban untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup. Selama ini, masyarakat kurang mendapat perhatian karena pemerintah dianggap selalu memberikan hak istimewa kepada perusahaan-perusahaan besar dalam mengelola sumber daya ini.

c. Berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup

Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan mencakup upaya yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan minerba untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.[11]

d. Kepastian hukum

Asas ini dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan minerba diperlukan pengaturan yang tegas sebagai dasar sekaligus pedoman sehingga tercipta kepastian hukum dalam pengelolaan pertambangan minerba.

e. Keberpihakan Pada Kepentingan Bangsa

Asas ini menegaskan bahwa dalam pelaksaaan pertambangan minerba, pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus memihak kepada kepentingan bangsa yang lebih besar. Ini berarti bahwa kepentingan bangsa harus diutamakan meskipun pemerintah juga harus memerhatikan kepentingan investor secara terukur.

---

[10]Mahendra Putra Kurnia, *Hukum Kewilayahan Indonesia, Harmonisasi Hukum Pengembangan Kawasan Perbatasan NKRI Berbasis Teknologi Geospasial*, Malang: UB Press, 2011, halaman. 97.

[11] Penjelasan Pasal 2 huruf d Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

f. Partisipasi

Asas partisipasi menegaskan bahwa dalam pelaksanaan pertambangan minerba, tidak hanya pemberi dan pemegang izin tetapi juga masyarakat, terutama masyarakat yang berada di wilayah penghasil tambang, harus ikut berperan serta dalam pelaksanaan pengusahaan tambang. Wujud peran serta masyarakat, yaitu akses masyarakat untuk dapat bekerja pada perusahaan tambang, menjadi pengusaha maupun distributor.

g. Transparansi

Asas transparansi menegaskan bahwa dalam pelaksanaan pertambangan minerba harus dilaksanakan secara terbuka. Artinya, setiap informasi yang disampaikan kepada masyarakat oleh pemberi dan pemegang izin harus disosialisasikan secara jelas dan terbuka kepada masyarakat, misalnya, tentang tahap-tahap kegiatan pertambangan, kebutuhan tenaga kerja, dan lainnya.

h. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas ini diartikan bahwa setiap penyelenggaraan dan pengelolaan pertambangan minerba harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Asas ini berkaitan erat dengan hak-hak yang akan diterima oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang bersumber dari kegiatan pertambangan minerba. Misalnya, pemegang IUPK memberikan keuntungan kepada pemerintah daerah sebesar 1%, maka penggunaan uang tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat, dalam hal ini melalui DPRD, baik DPRD di tingkat provinsi maupun kebupaten/kota.

3. Kewenangan Pengelolaan dan Penguasaan Minerba

Secara umum, konsepsi hak dan kepemilikan sumber daya alam (SDA) terbagi ke dalam beberapa kategori. *Pertama*, sumber daya milik negara (*state property*). Hal ini berarti bahwa pengelolaan sumber daya tersebut berada dalam penguasaan negara. Dengan demikian, pemanfaatannya pun diatur oleh negara. SDA seperti gas alam, hutan, minyak bumi, bahan mineral dan batubara termasuk dalam kategori ini.

Kedua, sumber daya alam milik pribadi (*private property*). Sumber daya ini dapat dimiliki secara pribadi tetapi pengelolaannya harus tetap sejalan dengan norma-norma yang ditetapkan oleh negara. Menyadari bahwa pengelolaannya pun harus melibatkan aspek kelestarian, pemanfaatannya tidak boleh dilakukan secara eksesif. Lahan pertanian misalnya, termasuk dalam kategori ini.

Kategori *ketiga* mencakup SDA milik bersama (*common property*). Sumber daya dalam kategori ini dapat dimiliki dan dimanfaatkan secara bersama-sama dalam suatu kelompok masyarakat dan terikat dengan sistem sosial tertentu yang pengelolaannya tentu juga harus memperhatikan aspek kelestarian. Kepemilikan dan pengelolaan tanah marga atau ulayat mencerminkan kategori ini.

Keempat terkait sumber daya tidak bertuan (*open access*). Dalam konsepsi administrasi negara, secara prinsip, sebenarnya tidak ada sumber daya yang tidak bertuan

di suatu negara. Namun demikian, dalam praktiknya, ketika status kepemilikan suatu sumber daya belum memiliki kejelasan, setiap orang maupun sekelompok masyarakat merasa memiliki *privilege* untuk memanfaatkannya. Beberapa kasus pemanfaatan sumber daya yang dimanfaatkan oleh sekelompok masyarakat meskipun secara prinsip adalah sumber daya milik negara tetapi termasuk dalam kategori ini. 'Pembiaran' oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah karena pertimbangan pemenuhan kebutuhan sosial ekonomi masyarakat menjadikan fenomena pergeseran pemaknaan terhadap hak atas akses pengelolaan SDA.[12]

Dengan menggunakan konsepsi hak dan kepemilikan SDA tersebut di atas, sumber daya mineral dan batubara (minerba) termasuk dalam kategori sumber daya milik negara. Oleh karena itu, pengelolaannya secara normatif berada dalam penguasaan negara.[13] Arti penting penguasaan negara terhadap pengelolaan sumber daya minerba didasarkan pada kenyataan bahwa negara memiliki ketergantungan yang sangat tinggi terhadap hasil pemanfaatannya, setidak-tidaknya dalam sejarah pembangunan selama ini. Dalam kerangka filosofi bernegara, hal ini tentu pun sejalan dan menjadi pilihan politik pembangunan negara. Landasan konstitusional negara menegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Pasal ini dapat dimaknai bahwa pengelolaan sumber daya alam oleh negara mengandung tiga pilar yang saling terkait, yakni kekayaan alam itu sendiri, pemanfaatan, atau dalam bahasa ekonomisnya eksploitasi, untuk pembangunan ekonomi negara, dan alokasi pemanfaatannya untuk semata-mata kesejahteraan rakyat.[14]

Bergulirnya desentralisasi dan otonomi daerah sejak era reformasi politik telah merubah peta kekuasaan politik negara. Kondisi ini juga sekaligus turut menambah perkembangan dan dinamika pengelolaan sumber daya minerba itu yang sebelumnya sangat sentralistik, lebih bermuara pada kekuatan modal besar dan sedikit dikesampingkannya aspek sosial dan perlindungan lingkungan. Dengan adanya pemberian kewenangan politik bagi daerah, daerah berhak untuk melakukan prakarsa dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam format kekuasaan politik seperti ini, proses pembangunan daerah dapat lebih mudah dilaksanakan dan dapat lebih merepresentasikan aspirasi rakyat di daerah.[15]

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan secara umum, pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah sebenarnya tidak identik dengan penyerahan kewenangan secara penuh karena pada hakikatnya baik pemerintah pusat maupun daerah harus berperan dalam menjalankan fungsi stabilisasi, distribusi dan pelayanan masyarakat. Jadi, yang membedakan adalah skala kekuasaan dan kewenangannya. Pemerintah pusat seharusnya

---

[12]Lihat Iskandar Zulkarnain dkk. 2007. *Dinamika dan Peran Pertambangan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: LIPI, hal. 33-34.

[13]*Ibid*., hal. 33.

[14]Lihat Iskandar Zulkarnain dkk. 2004. *Konflik di Daerah Pertambangan, Menuju Penyusunan Konsep Solusi Awal Dengan Kasus pada Pertambangan Emas dan Batubara.* Jakarta: LIPI, hal. 253.

[15]*Ibid*., hal. 261.

lebih berperan dalam kedua fungsi pertama dan sebaliknya pemerintah daerah semestnya lebih berperan pada fungsi yang ketiga.[16]

Namun demikian, euforia otonomi daerah secara politis lebih dimaknai sebagai pelimpahan kekuasaan yang seolah-olah tidak terbatas dan berorientasi pada kepentingan jangka pendek dan sering dimaknai lebih pada kepentingan penguasaan teritorial. Dengan konsepsi yang lebih terukur, pemanfaatan SDA dalam era otonomi daerah sering lebih dimaknai sebagai sarana untuk peningkatan pendapatan daerah. Dalam konteks ini, aspek pemberdayaan sosial ekonomi masyarakat setempat dan perlindungan lingkungan dalam setiap pengelolaan SDA menempati posisi marginal, kalau tidak dapat disebut ditinggalkan. Beberapa kasus carut-marutnya pengelolaan perizinan, pengawasan dan kerusakan lingkungan, serta konflik masyarakat di sekitar lokasi pemanfaatan SDA dengan badan hukum pemegang ijin usaha pertambangan di daerah merefleksikan sisi negatif pengelolaan SDA dalam era otonomi politik selama ini.

Akibatnya, ketidakharmonisan pengelolaan SDA menjadi hal yang tidak terhindarkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara lebih operasional, konflik ini pada gilirannya dimaknai sebagai konflik perebutan kewenangan antara pusat dan daerah. Konflik ini biasanya terjadi karena tuntutan pemerintah daerah untuk mengelola SDA sepenuhnya, pembagian hak perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang lebih adil, serta tuntutan terhadap pemerintah pusat untuk menciptakan keharmonisan dengan sektor-sektor terkait lainnya seperti sektor kehutanan dan lingkungan hidup.[17]

Perubahan pengaturan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang pada awalnya dibagi antara pemerintah pusat dan daerah kabupaten/kota menjadi dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU Pemda dilatarbelakangi oleh inisiasi dan upaya pemerintah pusat untuk menata kembali carut-marutnya penyelenggaraan urusan SDA selama ini. Kebijakan ini juga sekaligus menjembatani konflik atau potensi konflik lebih lanjut yang ditimbulkan oleh kurang harmonisnya hubungan pusat-daerah di sektor tersebut. Dalam pemikiran seperti ini, disain pengaturan ini diharapkan dapat lebih memperkokoh sinergitas kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tanpa mengorbankan kepentingan masyarakat dan lingkungan dalam bingkai desentralisasi dan otonom daerah yang semakin matang, substantif dan bertanggung jawab.

Namun demikian, untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam perubahan pengaturan penyelenggaraan urusan bidang sumber daya mineral dan batubara di tingkat provinsi harus didukung oleh sejumlah faktor penting. *Pertama*, penguatan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan urusan ini baik secara kualitatif maupun kuantitatif. *Kedua*, penguatan dan pemberdayaan SDM. *Ketiga*, penguatan sinergitas di tingkat provinsi secara vertikal dengan pemerintah pusat selaku pengambil kebijakan tertinggi dan dengan pemerintah kabupaten/kota sebagai daerah penghasil. Untuk mencapai tujuan ini, kehadiran regulasi tambahan yang komprehensif perlu disiapkan.

---

[16]*Ibid*., hal. 262.
[17]*Ibid.*

Bagaimana dengan tercabutnya kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan dan kepengusahaan SDA ini dapat dijembatani? Dalam konsepsi pengaturan dalam UU Minerba ke depan, bagaimana pun pemerintah daerah kabupaten/kota **dapat diberikan** ruang kewenangan **bagi** penyelenggaraan urusan tersebut misalnya dalam bentuk pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat atau pemerintah provinsi. Dalam aspek lain, tercabutnya kewenangan pemerintah kabupaten/kota ini juga perlu diberikan semacam ruang kompensasi misalnya, dalam bentuk besaran perhitungan **hasil keuntungan bersih sejak berproduksi** yang lebih adil dan berimbang baik bagi daerah penghasil maupun daerah non-penghasil. Pemberian ruang kewenangan ini setidak-tidaknya karena dua alasan berikut ini. *Pertama*, penguatan demokratisasi pemanfaatan SDA. Desentralisasi dan otonomi daerah menempatkan rakyat sebagai subyek pembangunan. Dalam konsepsi ini, rakyat di daerah-daerah penghasil SDA yang *notabene* adalah rakyat di daerah kabupaten/kota harus diberikan ruang partisipasi dalam pengelolaan SDA secara umum. Dalam konteks yang lebih konkret, pengakomodasian aspirasi rakyat di daerah-daerah penghasil menjadi salah satu variabel penting bagi keberhasilan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya mineral secara terintegrasi (*integrated natural resources management*). Pengelolaan SDA secara terintegrasi dapat dimaknai sebagai proses pengelolaan SDA yang berkelanjutan dan memenuhi kepentingan semua pemangku kepentingan termasuk di dalamnya misi perlindungan lingkungan.[18]

Kedua, penguatan rasa keadilan dan keseimbangan dalam pengelolaan SDA minerba. Penegasan ini sekaligus juga memperkuat aspek penghormatan HAM. Tanpa penguatan hal ini bagi rakyat di daerah baik daerah penghasil maupun non-penghasil, dukungan dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan SDA yang terintegrasi akan sulit terbangun. Hal ini sangat beralasan karena pengelolaan SDA pada dasarnya juga dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat di daerah, pemerintah daerah dan negara serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.[19] Langkah ini sekaligus juga diarahkan untuk memperkuat pengawasan, mengurangi potensi konflik di lapangan, dan menyederhanakan perizinan dalam skala dan luasan wilayah maupun golongan minerba tertentu.

Dalam konteks kepentingan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, alternatif pemberian pendelegasian kewenangan dan/atau kompensasi tersebut juga dapat dilihat dari kepentingan pemerintah pusat dalam menentukan kebijakan yang lebih komprehensif atas sejumlah isu yang selama ini selalu menjadi persoalan di lapangan dalam pengelolaan pertambangan minerba. Sejumlah isu tersebut misalnya, mencakup dana bagi hasil, tanggung jawab sosial perusahaan, resistensi masyarakat setempat akibat kurang jelasnya mekanisme keberatan atau penolakan mereka terhadap kehadiran penambangan di daerahnya, lemahnya isu pengawasan dan pembinaan dalam mengurangi tingkat risiko sosial dan lingkungan.

---

[18]Zulkarnain (2007), *op.cit*., hal. 36 mengutip Jeffrey Sayer dan Bruce Campbell. 2004., *The Science of Sustainable Development: Local Livelihood and the Global Environment*, UK: Cambridge Uni. Press, hal. 4.

[19]Lihat pengaturan tentang asas-asas dan tujuan pengelolaan sumber daya mineral dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba.

Isu pengawasan dan pembinaan akan menjadi semakin penting dalam konteks semakin besarnya isu kerusakan lingkungan akibat operasi pemanfaatan pertambangan minerba dan kecenderungan lemahnya penegakkan hukum. Sementara itu, keterbatasan jumlah SDM dan tumpang-tindihnya kelembagaan lembaga pengawas pertambangan minerba secara vertikal dan horisontal semakin menguatkan potensi kehadiran persoalan ini di sisi lain.

4. Ketahanan Energi

Pengertian ketahanan energi (*energy security*) secara umum adalah suatu kondisi di mana kebutuhan masyarakat luas akan energi dapat dipenuhi secara berkelanjutan berdasarkan prinsip-prinsip ketersediaan (*availability)*, keterjangkauan (*accessibility)*, dan terpenuhinya tingkat mutu dan dengan harga yang terjangkau (*acceptability*). Untuk itu, upaya menciptakan ketahanan energi membutuhkan dukungan dan keterjaminan terhadap akses ataupun sumber-sumber energi serta proses konversi dan distribusi energi yang dibutuhkan dalam rangka kelangsungan hidup negara dalam jangka pendek maupun panjang. Arti pentingnya ketahanan energi nasional dilatarbelakangi oleh sejumlah faktor penting seperti masih tingginya ketergantungan Indonesia terhadap sumber energi tidak terbarukan berbasis fosil, besarnya jumlah penduduk dan kepentingan pembangunan nasional yang berkelanjutan secara umum.

Konsep ketahanan energi nasional sangatlah membutuhkan pemikiran yang komprehensif dan mendalam. Pemikirannya bukan hanya terfokus pada potensi sumber daya alam yang tersedia akan tetapi koreksi terhadap kebijakan yang selama ini dijalankan juga sangat perlu ditinjau kembali. Sangat diharapkan upaya-upaya yang dilakukan bukan lagi bersifat jangka pendek, akan tetapi upaya itu bersifat jangka panjang dan betul-betul menjadi solusi. Oleh karena itu, dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, perlu pengelolaan batubara sebagai bagian dari sumber minerba harus diarahkan untuk menjamin terciptanya ketahanan energi nasional.

5. Kaidah Penambangan yang Baik dan Benar

Sebagai SDA yang dalam proses pengelolaannya dapat menimbulkan persoalan lingkungan, proses tersebut harus tunduk pada kaidah-kaidah dan praktek terbaik sesuai prinsip penambangan yang baik dan benar serta kajian komprehensif analisis dampak lingkungan (AMDAL). Dengan demikian, pengelolaannya dapat mengurangi pelepasan gas rumah kaca (GRK). Laporan Panel Antar-Pemerintah untuk Perubahan Iklim PBB misalnya, menunjukkan 14% emisi GRK dari unsur gas metana secara global, pertambangan batubara menyumbang 6% atau setara dengan 400 metrik ton setara karbon per tahun.[20] Dengan gambaran seperti ini, penggunaan kaidah-kaidah dan praktek terbaik penambangan khususnya batubara dalam setiap tahapan studi kelayakan, eksplorasi, eksploitasi, dan reklamasi dan kegiatan pasca-tambang menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan.

[20]Potensi pemanasan global dari zat metan mencapai 20 kali lebih besar dibandingkan dari karbondioksida. Lihat UN Economic Commission for Europe (2010). *Best Practice Guidance for Effective Methane Drainage and Use in Coal Mines*, ECE Energy Series, No. 31., NY and Geneva: UN, hal. 30.

Arti penting penggunaan kaidah-kaidah dan praktek terbaik penambangan juga diarahkan dalam rangka mengurangi kerugian berupa terjadinya pemborosan sumber daya tambang dan ancaman baik kesehatan maupun keselamatan penambang serta ancaman terhadap kelestarian ekosistem lingkungan.[21] Oleh karena itu, penerapan ketentuan imperatif penggunaan kaidah-kaidah atau prinsip penambangan yang baik dan benar harus diatur secara komprehensif. Hal ini mengimplikasikan bahwa penggunaan teknologi terbaru dalam setiap tahapan proses penambangan berdasarkan kajian AMDAL bersifat mandatoris. Konsekuensinya, pemerintah harus menempatkan isu ini dalam kerangka mekanisme skema insentif dan disinsentif bagi para pelaku pertambangan.

Penempatan isu penggunaan kaidah-kaidah dan praktek terbaik penambangan dalam kerangka mekanisme skema tersebut tentu juga dimaksudkan untuk mengurai persoalan yang selama ini terjadi khususnya dalam pertambangan skala kecil dan pertambangan rakyat. Salah satu studi menunjukkan bahwa keputusan tidak dilakukannya kaidah-kaidah dan praktek terbaik penambangan ini sebenarnya tidak didasari oleh ketidaktahuan mereka tetapi lebih sebagai upaya penghematan biaya.[22]

Pengaturan kewajiban penggunaan kaidah-kaidah dan praktek terbaik tersebut termasuk di dalamnya skema insentif dan disinsentif bagaimana pun akan tetap menghadapi persoalan dalam implementasinya. Besarnya biaya yang tidak terduga di luar yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dan daerah, pola relasi simbiosis mutualisme antara elit-elit tertentu pemerintah daerah dengan pelaku penambangan di satu sisi, dan pola relasi yang sama antara kekuatan-kekuatan lain di luar struktur pemerintahan dengan pelaku penambangan, dan lemahnya pengawasan pemerintah pusat dan daerah di sisi lain menguatkan pandangan ini. Oleh karena itu, penguatan dan/atau pelembagaan pengawasan yang ketat termasuk di dalamnya audit kelembagaan kinerja pengawasan baik pemerintah pusat dan daerah perlu dilakukan secara berkala. Pelembagaan penguatan peran dan pembinaan pengawas tambang menjadi salah satu pintu masuk penguatan pengawasan ini secara umum.

Aspek penting lain dalam kerangka penerapan ketentuan imperatif penggunaan kaidah-kaidah dan praktek terbaik penambangan terkait dengan persoalan pengawasan kegiatan reklamasi dan pasca-tambang. Oleh karena itu, aspek pengaturan pengawasannya pun harus diperkuat. Secara normatif, pelembagaan kewajiban pemegang WP untuk menyediakan dana jaminan untuk kegiatan reklamasi dan pasca-tambang menjadi model yang selama ini banyak dianut dalam rezim penyelenggaraan pertambangan secara universal. Namun demikian, untuk menjaga setiap pemegang WP tetap menjaga komitmen mereka dalam kegiatan ini, konsepsi dana reklamasi dan pasca-tambang pun harus disiapkan menjadi sebuah instrumen yang efektif. Untuk itu, serangkaian pagar normatif tersebut perlu ditetapkan secara lebih teknis dan mengikat misalnya, sebagai berikut. *Pertama*, kewajiban penempatan dana tersebut di bank milik pemerintah yang sifatnya tunduk pada pengawasan lembaga yang berwenang dalam pengawasan keuangan negara. *Kedua*, penggunaan dana tersebut harus benar-benar sesuai dengan peruntukkannya baik

[21] Zulkarnain. 2007, *op.cit.*, hal. 298-299.
[22] *Ibid*., hal. 299.

ketika kegiatan reklamasi dan pasca-tambang dilakukan sendiri oleh pemegang WP maupun bekerja sama dengan badan usaha lain. Dan *ketiga*, kepatuhan pemegang WP dalam kegiatan reklamasi dan pasca-tambang harus menjadi syarat konstitutif perpanjangan izin maupun keikutsertaan dalam proses lelang perusahaan tersebut pada WP lain.

Secara prinsip, betapa pun tingginya intervensi teknologis dan manajemen, kegiatan reklamasi dan pasca-tambang tidak akan mampu mengembalikan kondisi bentang alam dan kekayaan keanekaragaman hayatinya. Kasus yang sama derajat dampaknya terhadap masyarakat di sekitarnya, khususnya masyarakat terdampak yang menjadikan lingkungan sekitar sebagai sumber penghidupan subsisten. Dalam konteks ini, keberpihakkan afirmatif negara terhadap masyarakat terdampak pun perlu ditegaskan, sebagai contoh, dalam bentuk penguatan skema perlindungan dan jaminan manajemen risiko kerusakan alam pemegang WP terhadap masyarakat terdampak bisa menjadi pilihan.

6. Pertambangan Rakyat

Pertambangan rakyat di Indonesia pada dasarnya bukanlah suatu fenomena baru dan telah ada sejak masa kolonial. Pada masa kolonial, pola pertambangan rakyat yang dikembangkan adalah pertambangan milik pemerintah maupun perusahaan yang dilakukan oleh rakyat, dan tidak ada pengaturan khusus. Pola yang dikembangkan sangat tergantung kepada pemilik dan/atau kesepakatan kedua belah pihak. Setelah merdeka, pertambangan rakyat mulai diatur secara eksplisit melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, dan Peraturan-Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 1992 dan Nomor 75 Tahun 2001.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, beberapa proyek uji coba pertambangan rakyat dilaksanakan di beberapa lokasi di Indonesia. Kebijakan yang dikeluarkan adalah Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 01P/201/M.PE/1986 tentang Pedoman Pengelolaan Pertambangan Rakyat Bahan Galian Strategis dan Vital (Golongan A&B). Namun demikian, pertambangan rakyat lebih diperlakukan sebagai suatu usaha pertambangan skala kecil yang disebut Tambang Skala Kecil (TSK). Padahal karakteristik TSK dengan pertambangan rakyat memiliki banyak perbedaan yang sulit untuk disejajarkan. Melalui kebijakan semacam itu, beberapa contoh lokasi pertambangan rakyat di Indonesia telah dibangun tetapi masih menunjukkan kurang jelasnya pengaturan operasionalnya. Aspek penting lain bahwa kegiatan tersebut masih kurang memperhitungkan aspek sosial budaya ekonomi dan karakteristik komoditasnya sehingga untuk sebagian besar lokasi proyek percontohan ditinggalkan penambangnya. Sejak kurun waktu itu hingga keluarnya UU Minerba tidak ada peraturan lain yang menjadi acuan operasional pertambangan rakyat. Sementara itu, seiring dengan dipraktekannya desentralisasi politik di Indonesia, serangkaian peraturan di tingkat pusat tidak dengan mudah dapat diterjemahkan dengan baik ke dalam peraturan-peraturan di tingkat provinsi,

kabupaten/kota. Akibatnya setiap daerah menginterpretasikan sesuai dengan kemampuan dan kondisi di daerahnya.

Dalam UU Minerba, upaya untuk memberikan peluang yang lebih besar kepada masyarakat untuk ikut berusaha di sektor pertambangan sebenarnya telah dilakukan. Namun demikian, pasal-pasal yang termuat dalam UU tersebut masih perlu dijabarkan sehingga dapat menjawab kebutuhan penyelesaian persoalan yang berkembang di masyarakat. Pemerintah pusat dan daerah pun sejauh ini telah memberikan perhatian pada sektor pertambangan, khususnya terhadap pertambangan rakyat. Namun demikian, perhatian tersebut masih lebih banyak dititikberatkan pada upaya penertiban antara yang berstatus legal dan ilegal, serta kurang melihat akar permasalahan yang sebenarnya terjadi pada masyarakat yang melakukan penambangan.

Di satu sisi, kekayaan minerba yang tersebar di hampir seluruh wilayah, telah menjadikan minerba sebagai salah satu sumber mata pencaharian hidup rakyat mulai dengan cara mendulang (*artisanal*) maupun dengan bantuan peralatan mesin. Pilihan hidup sebagai penambang rakyat dilakukan baik karena sektor ini lebih menjanjikan maupuntidaknya adanya mata pencaharian lain. Di sisi lain, pemerintah sering sekali belum sepenuhnya mampu mengelola pertambangan rakyat yang baik. Selain itu, pemerintah belum mampu menyediakan alternatif pekerjaan yang lebih menjanjikan dan kepastian hukum di daerah tersebut. Akibatnya, pertambangan rakyat diperlakukan sebagai kegiatan pertambangan yang bersifat legal. Sebagai contoh, UU Minerba yang baru telah memberikan pengaturan yang cukup banyak tentang pertambangan rakyat. Dalam UU Minerba tersebut setidak-tidaknya terdapat 32 pasal yang menyinggung secara langsung dan terkait dengan pertambangan rakyat. Hal ini sangat berbeda dengan undang-undang terdahulu, UU Nomor 11 Tahun 1967, yang mengatur hal ini hanya dengan 1 pasal, yaitu tentang batasan pengertian pertambangan rakyat.

Secara umum pertambangan rakyat dalam UU Minerba menjadi suatu kegiatan yang sepertinya tidak ada bedanya dengan pertambangan yang dilakukan oleh perusahaan. Kegiatan pertambangan tersebut hanya dibedakan dengan skala luas wilayah dan investasi yang berbeda. Akibatnya, kita dapat menafsirkan bahwa aktivitas pertambangan rakyat juga menjadi bagian dari aktivitas pertambangan pada umumnya, yaitu suatu kegiatan mulai penyelidikan, eksplorasi, eksploitasi hingga penjualan. Hal yang membedakan dengan aktivitas pertambangan pada umumnya, pertambangan rakyat memiliki karakteristik yang sulit sekali diatur karena masyarakat yang melakukan penambangan cenderung memiliki mobilitas tinggi dan tidak berkelompok/individual. Ketika sampai pada suatu wilayah, mereka akan dengan cepat dapat menyesuaikan diri untuk membentuk kelompok. Ketika hasil galiannya terlihat menjanjikan, maka akan menarik kelompok masyarakat yang lain untuk melakukan kegiatan yang sama. Pada umumnya identitas kelompok asalnya akan tetap dibawa meskipun tidak saling mengganggu karena interaksi yang dibangun biasanya hanya dalam kelompoknya. Sebaliknya, jika kegiatan penambangan tidak lagi menguntungkan, mereka dengan mudah pula berpindah mencari tempat lain. Dengan karakteristik seperti ini, aktivitas penambangan rakyat akan sulit diperlakukan sama dengan penambangan yang dijalankan oleh badan hukum perusahaan.

Oleh karena itu, hal terpenting yang perlu diatur ke depan adalah pengaturan tentang batasan pengertian tentang pertambangan rakyat sebagai dasar pijakan karena UU Minerba yang ada belum mengaturnya. Hal ini berbeda dengan peraturan sebelumnya, yakni UU Nomor 11 Tahun 1967 maupun dalam Permen Pertambangan dan Energi (PerMen ESDM) Tahun 1986. Batasan pengertian dalam kedua peraturan sebelumnya tersebut tetap tidak cukup menjelaskan tentang kegiatan pertambangan rakyat meskipun pembatasannya telah diberikan secara jelas. Menurut UU sebelumnya, pertambangan rakyat diartikan sebagai: "… suatu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan a,b,c… yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong royong dengan alat sederhana untuk mata pencaharian sendiri". Sementara itu, dalam PerMen ESDM Nomor 01P/201/M.PE/1986 konsep pertambangan rakyat diberi sedikit penekanan tentang siapa pelaku penambangan tersebut sebagaimana ditegaskan dalam klausus: "… yang dilakukan oleh rakyat setempat yang bertempat tinggal di daerah bersangkutan…." Batasan pengertian tersebut setidak-tidaknya akan memudahkan pengelompokkan masyarakat untuk dapat dimasukkan ke dalam batasan pertambangan rakyat. Selain juga, penataan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Bila diteliti dari kasus-kasus konflik di kawasan pertambangan rakyat, seperti di Bangka-Belitung, Kalimantan maupun di Maluku Utara, terjadinya kasus-kasus tersebut terkait dengan tidak jelasnya batasan pengertian pertambangan rakyat. Akibatnya, segala kegiatan penggalian yang dilakukan oleh masyarakat, dengan alat sederhana ataupun alat berat di suatu wilayah tertentu dapat diklaim sebagai usaha upaya penambangan rakyat.

7. Kelompok Masyarakat

Pengelolaan pertambangan yang menguasai hajat hidup orang banyak tentu memiliki konsekuensi yang besar terhadap pihak-pihak yang terkait mulai dari pemerintah, investor, dan kelompok masyarakat setempat. Lokasi wilayah pertambangan yang mayoritas berada di daerah yang langsung bersentuhan dengan masyarakat sekitar tentu menjadi hal yang penting untuk dicermati sehingga pengelolaan pertambangan benar-benar dinikmati dan melibatkan seluruh elemen masyarakat.

UU Minerba tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai batasan istilah kelompok masyarakat ataupun masyarakat tersebut dan hal ini menjadi penting mengingat sedemikian luasnya keberadaan kelompok masyarakat yang dapat berwujud dalam berbagai macam bentuk seperti misalnya yayasan dan perkumpulan yang tentu harus diatur lebih rinci lagi mengenai siapakah yang dapat disebut kelompok masyarakat dalam konteks kegiatan pertambangan.

Salah satu pihak yang dapat memohonkan IPR adalah kelompok masyarakat sehingga sebenarnya penegasan mengenai definisi kelompok masyarakat nantinya secara tidak langsung akan mengendalikan keberadaan kelompok masyarakat dalam kaitannya dengan pengendalian aktivitas tambang yang mana pada umumnya kelompok masyarakat tersebut belum atau tidak menguasaai kaidah-kaidah pertambangan yang baik dan benar yang kemudian berimbas pula pada pemulihan dan pengelolaan lingkungan hidup akibat aktivitas tambang.

Definisi kelompok masyarakat tersebut setidaknya mencakup pengertian, batasan, dan ruang lingkup yang tegas. Dengan diaturnya definisi dan batasan kelompok masyarakat tersebut diharapkan mendorong adanya kepastian hukum, pengelolaan pertambangan yang lebih baik, pembinaan dan pengawasan yang lebih tertata, dan tanggung jawab lingkungan yang makin ditingkatkan khususnya oleh kelompok masyarakat yang terlibat dalam proses kegiatan usaha pertambangan, baik yang merupakan pelaku usaha maupun sebagai pihak yang terdampak akibat aktivitas pertambangan.

Menurut Mardikanto (1993) kelompok adalah himpunan yang terdiri dari dua atau lebih individu (manusia) yang memiliki ciri-ciri:[23]

(a) memiliki ikatan yang nyata;
(b) memiliki interaksi dan interrelasi sesama anggotanya;
(c) memiliki struktur dan pembagian tugas yang jelas;
(d) memiliki kaidah-kaidah atau norma tertentu yang disepakati bersama; dan
(e) memiliki keinginan dan tujuan bersama.

Definisi kelompok menurut Slamet (2010) adalah dua atau lebih orang yang berhimpun atas dasar adanya kesamaan (tujuan, kebutuhan, minat, jenis) yang saling berinteraksi melalui pola/struktur tertentu guna mencapai tujuan bersama, dalam kurun waktu yang relatif panjang. Menurut Horton dan Hunt (1999) adalah sejumlah orang yang memiliki pola interaksi yang terorganisasi dan terjadi secara berulang-ulang.

Definisi lain diungkapkan oleh Kartono (2001) yakni kelompok adalah kumpulan dua atau lebih individu yang kehadirannya masing-masing individu memiliki arti dan nilai bagi individu lainnya satu sama lain. Sedangkan Page dan Mac.Iver (Soekanto, 2006) menjelaskan kelompok sebagai himpunan atau kesatuan-kesatuan manusia yang hidup bersama, memiliki hubungan timbal balik, dan memiliki kesadaran untuk saling tolong-menolong.

Kelompok merupakan tempat bagi manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, baik kebutuhan sosiologis, ekonomis, maupun kebutuhan psikologisnya. Dengan berkelompok, manusia dapat mengembangkan potensi, aktualisasi, dan eksistensi dirinya. Hal ini disebabkan karena adanya naluri manusia untuk selalu hidup dengan orang lain atau *gregariousness* sehingga manusia juga disebut *social animal* (Soekanto, 2006).

Slamet (2010) mengemukakan kriteria atau ciri-ciri suatu kelompok, yaitu:[24]

(a) Terdiri atas individu-individu, tidak harus selalu homogen, tetapi mempunyai kerjasama, tujuan, kebutuhan, dan minat yang sama;
(b) Ada saling ketergantungan antar individu, adakebutuhan yang dapat diisi atau dipenuhi atas kehadiran individu yang lain. Contoh: keluarga, diantara anggota keluarga saling tergantung satu sama yang lain. Makin tinggi ketergantungan, maka makin tinggi kohesifitas (daya rekat). Ciri ini sangat penting dalam kelompok;

[23]Idha Farida, *Teori Kelompok*, https://idhafarida.wordpress.com/2012/03/30/teori-kelompok-2/, diakses tanggal 8 September 2015.

[24]Idha Farida, *Teori Kelompok*, https://idhafarida.wordpress.com/2012/03/30/teori-kelompok-2/, diakses 8 September 2015.

(c) Ada partisipasi yang terus menerus antar individu. Partisipasi dirasakan sebagai suatu kebutuhan, bukan keterpaksaan, dan ini terjadi ketika saling berpartisipasi dirasakan manfaatnya bagi seluruh anggota kelompok. Mandiri, artinya kelompok mampu mengatur dan mengarahkan diri sendiri, seperti mengatur pencapaian kebutuhan anggota dan menggerakkan anggota untuk mencapai kebutuhan itu. Dalam kegiatan penyuluhan, agar kelompok efektif maka harus berorientasi kedalam, bukan keluar;

(d) Selektif dalam menentukan keanggotaan, tujuan, dan kegiatan;

(e) Keragaman yang terbatas, homogenitas yang akan dicapai. Makin homogen akan makin dinamis dan efektif. Implikasinya dalam kegiatan penyuluhan adalah penyuluh harus pandai menumbuhkan sifat homogenitas kelompok tersebut. Oleh karena itu tujuan kelompok perlu ditentukan bersama secara demokratis.

8. Perencanaan

Perencanaan merupakan suatu hal yang penting dilakukan untuk menetapkan hal-hal yang akan dikerjakan di masa mendatang dengan memperhatikan keadaan masa kini untuk mencapai tujuan. Terdapat beberapa teori mengenai perencanaan, diantaranya yaitu:[25]

1. *Theory in planning*. Teori perencanaan yang menggunakan pendekatan yang kemudian berkembang menjadi cabang ilmu pengetahuan yang dipakai dalam perencanaan, di mana dalam menyatakan eksistensinya ditempuh dengan cara meminjam berbagai pandangan atau paradigma cabang ilmu pengetahuan yang telah berkembang lebih dulu, seperti ilmu sosial, ekonomi, matematika, statistik, antropologi dan lainnya.
2. *Theory for Planning*. Teori perencanaan yang menggunakan pendekatan yang kemudian berkembang menjadi suatu teori, di mana proses terbentuknya adalah muncul dari suatu pengamatan yang original yaitu dari suatu kerangka berpikir yang memang berbeda dengan kerangka berpikir lain.
3. *Theory of Planning*. Teori perencanaan yang menggunakan pendekatan untuk mendukung berbagai kebijakan perencanaan baik dalam proses atau prosedur dan cara melaksanakannya maupun substansi perencanaannya.

Selain teori tersebut di atas menurut Barclay Hudson, teori perencanaan meliputi antara lain:[26]

1. Sinoptik komprehensif. Metode ini menggunakan model berfikir sistem dalam perencanaan, sehingga objek perencanaan dipandang sebagai suatu kesatuan yang bulat, dengan satu tujuan yang disebut visi. Langkah-langkah dalam perencanaan ini meliputi antara lain (a) pengenalan masalah; (b) mengestimasi ruang lingkup problem; (c) mengklasifikasi kemungkinan penyelesaian; (d) menginvestigasi problem; (e) memprediksi alternatif, (f) mengevaluasi kemajuan atas penyelesaian spesifik. Metode

[25]L. Nurfadillah, *Teori dan Teori Perencanaan*, https://www.academia.edu/6425357/TEORI_DAN_TEORI_PERENCANAAN, diakses tanggal 7 September 2015.

[26]Fadjar, *Teori Perencanaan*, https://fadjar1992.files.wordpress.com/2011/11/teori-perencanaann.doc, diakses tanggal 7 September 2015.

perencanaan ini mempunyai keunggulan pada kesederhanaan metode yang digunakan dan sesuai untuk memecahkan permasalahan yang bersifat umum. Perencanaan bersifat keahlian sehingga seorang perencana dituntut untuk memahami perencanaan baik dari sisi teknis maupun filosofis. Karakter dasar perencanaan ini bersifat menyeluruh dengan mempertimbangkan keseluruhan aspek yang berkaitan dengan perencanaan yang akan dilakukan.

2. *Incremental*. Metode ini didasarkan pada kemampuan institusi dan kinerja individu. Perencanaan ini menekankan pada perencanaan jangka pendek. Metode ini tidak memerlukan banyak data dan informasi dalam menyusun perencanaan sehingga perencanaan dapat dengan cepat ditetapkan. Perencanaan dilakukan dengan pendekatan pengalaman dari perencana dan menggunakan sedikit rasionalitas.
3. *Transactive*. Metode ini menggunakan pendekatan yang fokus pada pengalaman masyarakat dalam mengungkap permasalahan kebijakan dan menekankan pada harkat individu yang menjunjung tinggi kepentingan pribadi. Pendekatan ini lebih menekankan pada pengembangan individu dan organisasi, bukan pada pencapaian tujuan yang bersifat spesifik. Proses dialog antarindividu dan antarlembaga dalam pendekatan ini lebih diutamakan, sementara perencana berperan sebagai mediator.
4. *Advocacy*. Metode ini menekankan hal-hal yang bersifat umum, perbedaan individu dan wilayah diabaikan. Dasar perencanaan tidak bertitik tolak dari pengamatan secara empiris tetapi atas dasar argumentasi yang rasional dan bernilai. Perencanaan dilakukan untuk kepentingan umum secara nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kerja sama secara nasional, toleransi, kemanusiaan, perlindungan terhadap minoritas, menekankan persamaan hak dan meningkatkan kesejahteraan umum. Perencanaan ini lebih tepat untuk digunakan oleh pemerintah.
5. *Radical*. Metode ini menekankan pentingnya kebebasan lembaga atau organisasi lokal untuk melakukan perencanaan sendiri dengan maksud agar dapat dengan cepat mengubah keadaan lembaga supaya tepat dengan kebutuhan.
6. *Complementary planning process*. Metode ini merupakan gabungan kelima teori diatas. Perencanaan ini memperhatikan dan menyesuaikan situasi dan kondisi masyarakat atau lembaga tempat perencanaan itu akan diaplikasikan.

Keseluruhan teori-teori tersebut di atas mempunyai persamaan diantaranya mempunyai tujuan yang sama, obyek perencanaan yang sama yaitu manusia dan lingkungan sekitarnya, menggunakan persyaratan data, keahlian, metode dan konsistensi internal walaupun dalam penggunaannya berbeda titik beratnya serta mempertimbangkan sumber daya yang ada dalam pencapaian tujuan.

Perencanaan penting dilakukan dalam pengelolaan mineral dan batubara untuk mengatasi ketidakpastian terutama dalam penentuan wilayah pertambangan. Perencanaan pertambangan mineral dan batubara harus dilakukan secara sinoptik komprehensif yang sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, transparan, dan akuntabel menurut peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik berdasarkan pada situasi dan kondisi nyata terjadi dalam praktik kegiatan pertambangan.

Perencanaan pertambangan mineral dan batubara dilakukan dengan berdasarkan pada daya dukung sumber daya alam dan lingkungan, pelestarian lingkungan hidup, rencana tata ruang wilayah, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, tingkat pertumbuhan ekonomi, prioritas pemberian jenis izin tambang, luas wilayah pertambangan, kecukupan lahan pertambangan, jumlah cadangan mineral dan batubara, dan ketersediaan prasarana dan sarana. Perencanaan tersebut merupakan bagian yang integral dari rencana pembangunan nasional, rencana pembangunan daerah, rencana pembangunan pertambangan mineral dan batubara, rencana anggaran pendapatan dan belanja negara dan rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah serta perencanaan tersebut paling sedikit memuat strategi dan kebijakan di bidang pertambangan mineral dan batubara.

9. Penggolongan Bahan-Bahan Tambang

SDA yang tidak dapat diperbarui sebagian besar didapat dari bahan galian. Bahan galian memiliki jenis dan klasifikasi tersendiri berdasarkan (1) cara terbentuknya, (2) kepentingan bagi negara, dan (3) asal-usulanya.

Berdasarkan cara terbentuknya, bahan galian mencakup:

1. Bahan galian hasil pengayaan sekunder, yaitu bahan galian yang terkonsentrasi karena proses pelarutan pada batuan hasil pelapukan.
2. Bahan galian hasil pengendapan, yaitu bahan galian yang terkonsentrasi karena pengendapan di dasar sungai atau genangan air yang terjadi melalui proses pelapukan.
3. Bahan galian magmatik, adalah bahan galian yang terjadi dari magma yang terdapat di dalam bumi.
4. Bahan galian pegmatik, adalah bahan galian yang terbentuk di dalam diaterma dan dalam bentuk intrusi. Contohnya adalah timah putih di Bangka Belitung.
5. Bahan galian hidrotermal, adalah bahan galian yang terbentuk melalui resapan magma cair yang membeku terakhir di celah-celah struktur lapisan bumi. Contohnya bijih perak dan emas yang terdapat dekat dengan permukaan bumi, terjadi karena terbawa oleh magma cair melalui celah-celah dan setelah cairannya menguap, ia tinggal di dalam gang.
6. Bahan galian metamorphosis kontak, adalah bahan galian berupa batuan sekitar magma, yang karena bersentuhan dengan magma berubah menjadi mineral yang memiliki nilai ekonomi.

Sementara itu, berdasarkan kepentingan bagi negara, bahan galian mencakup:

1. Golongan A

   Bahan galian golongan A merupakan bahan galian yang mempengaruhi perekonomian negara dan strategi bagi pertahanan dan keamanan. Contohnya minyak bumi, batubara, besi, nikel, timah putih dan aluminium. Biasanya bahan galian golongan A dikelola oleh negara.
2. Golongan B

   Bahan galian golongan B merupakan bahan galian yang menjamin hajat hidup orang banyak. Contohna emas, perak, permata, intan, mika, dan seng.
3. Golongan C

Bahan galian golongan C merupakan bahan galian yang digunakan untuk bahan baku industri. Contohnya pasir, batu kapur, tanah liat, dan gips.

Terakhir, berdasarkan asal-usul terjadinya, bahan galian mencakup:

1. Mineral organik

   Mineral organik adalah mineral yang terbentuk dari sisa-sisa organisme yang telah mati karena terpengaruh oleh proses fisika, kimia, dan mekanik yang akhirnya menjadi bahan tambang. Contohnya minyak bumi dan batubara.

2. Mineral anorganik

   Mineral anorganik adalah mineral yang terbentuk dari berbagai proses mineralisasi senyama anorganik dan proses kimia fisika dalam magma. Contohnya emas, perak, timah, besi, seng, dan nikel.

Di Indonesia, penggolongan bahan galian dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (UU No 11/1967). Dalam UU ini, bahan galian dibagi atas tiga golongan:

a. Golongan bahan galian strategis (Golongan A)
b. Golongan bahan galian vital (Golongan B)
c. Golongan bahan galian non strategis dan non vital (Golongan C)

Penggolongan bahan-bahan galian di atas didasari pada:

a. Nilai strategis/ekonomis bahan galian terhadap negara;
b. Terdapatnya suatu bahan galian dalam alam (*genese*);
c. Penggunaan bahan galian bagi industri;
d. Pengaruhnya terhadap kehidupan rakyat banyak;
e. Pemberian kesempatan pengembangan pengusaha;
f. Penyebaran pembangunan di daerah.

Penggolongan di atas dianggap tidak efisien, karena kriteria yang tidak jelas. Kriteria strategis terkait pada kepentingan dan keamanan negara, yang sewaktu-waktu dapat saja bergeser. Karenanya penggolongan bahan galian tertentu dapat juga bergeser. Dalam praktek penggolongan bahan galian ini dikaitkan pula dengan kewenangan pemberian izin pertambangan. Bahwa penggalian bahan galian golongan A, hanya boleh diberikan kepada Pemerintah. Sedangkan untuk golongan B, boleh diberikan kepada swasta badan hukum Indonesia. Selanjutnya kewenangan untuk golongan C, berada ditangan Pemerintah Daerah. Dalam prakteknya dapat terjadi perubahan bahan galian (mineral) tertentu, tanpa kriteria yang objektif. Misalnya batubara ditetapkan sebagai termasuk golongan A, tetapi izin pertambangannya diberikan juga kepada swasta.

Saat ini, dalam UU Minerba, usaha pertambangan dikelompokkan atas:

a. Mineral, dan
b. Batubara.

Selanjutnya pertambangan mineral tersebut dibagi lagi ke dalam golongan pertambangan, yaitu:

a. mineral radioaktif,
b. mineral logam,
c. mineral bukan logam, dan

d. batuan.

Penggolongan ini didasarkan pada jenis material tambang dan tidak merefleksikan strategis atau tidaknya material tambang dalam kaitannya dengan cabang-cabang produksi yang penting. Penggolongan bahan-bahan tambang menurut UU No 11 Tahun 1967 dengan UU No 4 Tahun 2009 memang terdapat perbedaan yang mendasari, dalam UU No 11 Tahun 1967 penggolongannya didasarkan pada nilai strategis/ekonomis dan sistem tata kelola menggunakan sistem kontrak karya, sedangkan dalam UU No 4 Tahun 2009 didasarkan pada jenis material tambang dan tidak merefleksikan strategis atau tidaknya dengan sistem tata kelola pertambangan menggunakan sistem izin. Antara kedua cara penyelengaraan tersebut terdapat perbedaan dalam beberapa aspek, antara lain:

a. Hubungan hukumnya:
   - Izin bersifat publik
   - Perjanjian bersifat perdata
b. Penerapan hukumya:
   - Izin oleh pemerintah
   - Perjanjian oleh perjanjian para pihak
c. Pilihan hukum:
   - Izin tidak berlaku pilihan hukum
   - Perjanjian berlaku pilihan hukum
d. Akibat hukum:
   - Izin sepihak
   - Perjanjian kesepakatan dua pihak
e. Penyelesaian sengketa
   - Izin di PTUN
   - Perjanjian di Arbitrase/alternatif penyelesaian lain di luar pengadilan
f. Kepastian hukum
   - Izin lebih terjamin
   - Perjanjian kesepakatan dua pihak
g. Hak dan kewajiban
   - Izin hak dan kewajibannya pemerintah lebih besar
   - Perjanjian dua pihak
h. Sumber hukum
   - Izin: peraturan perundang-undangan
   - Perjanjian: peraturan perjanjian itu sendiri

Sejalan dengan amanat Pasal 33 ayat (3) konstitusi negara tentang penguasaan negara atas kekayaan alam dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, penggolongan bahan-bahan tambang dengan tata kelola pertambangan menurut UU Minerba sebenarnya telah sesuai dengan amanat konstitusi.

10. Pengolahan dan/atau Pemurnian

Secara umum, misi peningkatan nilai tambah hasil tambang minerba dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan pendapatan semua pemangku kepentingan. Tidak

hanya terbatas pada aspek peningkatan pendapatan, ke depan misi ini juga akan semakin diarahkan untuk meningkatkan posisi daya tawar negara dalam berhubungan dengan negara-negara konsumen. Yang tidak kalah pentingnya, upaya ini juga sekaligus untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri dalam negeri. Upaya pengolahan dan pemurnian ini bahkan diarahkan untuk menopang kemandirian dan ketahanan ekonomi nasional dalam jangka panjang. Dalam konteks pengolahan dan/atau batubara, upaya ini bahkan menjadi faktor penting dalam rangka menopang kemandirian dan ketahanan energi nasional.

Penguatan upaya pengolahan dan pemurnian hasil tambang minerba juga diarahkan dalam rangka meningkatkan pembangunan ekonomi daerah dan pada akhirnya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah-daerah penghasil. Dalam perspektif seperti ini, pengaturan yang mewajibkan setiap perusahaan penambang melakukan proses pengolahan dan pemurnian perlu dirumuskan secara tegas. Langkah ini juga sekaligus mendorong kemauan politik pemerintah pusat dan daerah untuk menyediakan infrastruktur pendukung seperti air, listrik, SDM dan sarana pengangkutannya. Dengan demikian, pembangunan ekonomi daerah diharapkan akan terdongkrak, kondisi yang pada gilirannya mempercepat pencapaian indeks pembangunan manusia, tingkat elektrifikasi nasional, pemenuhan akses air bersih dan pada akhirnya pemerataan tingkat pembangunan nasional. Dengan semakin terjadinya pemerataan tingkat pembangunan ini, fenomena urbanisasi dan keluarnya SDM terbaik daerah ke pusat-pusat pertumbuhan ekonomi juga akan semakin terbendung dengan sendirinya.

Potensi mineral Indonesia tersebar mulai dari Sabang sampai Merauke. Pengelolaan sumber daya mineral bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia bukanlah kemakmuran orang-perseorangan.[27] Namun disayangkan karena sumber daya alam yang berlimpah ini belum dapat dimanfaatkan secara optimal. Beberapa komoditas tambang masih diekspor ke luar negeri tanpa diolah terlebih dahulu. Hal ini mengimplikasikan bahwa masalah nilai tambah belum mendapat perhatian penuh. Saat ini hampir semua komponen industri pertambangan 90% berasal dari luar negeri. Usaha jasa dan barang modal pendukung usaha pertambangan masih dominan oleh produk luar negeri.

Upaya pemerintah untuk meningkatkan nilai tambah melalui kegiatan pengolahan dan/atau pemurnian melalui peraturan Per-UU yang ada selama ini mendapat respons yang beragam dari berbagai kepentingan. Pandangan yang mendukung pemanfaatan sektor mineral untuk memperkuat industri domestik misalnya, didasarkan pada argumentasi bahwa industri nasional masih perlu mendapat dukungan ketersediaan bahan baku dalam jumlah yang memadai dan harga yang murah. Selain itu ekspor mineral dalam bentuk mentah (*raw material*) tdak memberikan nilai tambah (*added value*) yang signifikan dan bersifat jangka pendek terhadap perekonomian nasional. Karena itu, pengolahan dan

[27] Rudianto Ekawan, *Memaknai Kedaulatan Negara atas Bahan Tambang*. Media Penilai Internal Media Internal Edisi ke 7, hal. 209

pemurnian di dalam negeri merupakan cara terbaik untuk mendapatkan manfaat ekonomi dan menyumbang devisa negara yang lebih besar ke depan.[28]

Dilihat dari sisi penerimaan negara, kegiatan ekspor SDA minerba mentah selama ini telah memberikan peran penting dalam pembiayaan pembangunan di Indonesia. Namun demikian, untuk tujuan ekspor, pemerintah selama ini terlalu membiarkan terjadinya eksploitasi SDA yang menyebabkan kerusakan lingkungan, berkurangnya cadangan dan terganggunya ketahanan mineral. Dengan ekploitasi berlebihan tersebut, maka dikeluarkanlah ketetapan pelarangan ekspor mineral mentah. Pelarangan tersebut bukan semata-mata untuk menghentikan kegiatan perusahaan pertambangan tetapi juga memiliki spektrum luas dalam rangka membangun fondasi industri berbasis mineral yang kuat. Pemberlakuan larangan ekspor segala jenis mineral mentah mulai diberlakukan mulai 12 Januari 2014. Dengan larangan itu, semua produk pertambangan mentah harus diolah di dalam negeri melalui smelter yang harus dibangun oleh perusahaan tambang. Kebijakan ini ditanggapi dengan sikap pro dan kontra dari sejumlah kalangan.

Program hilirisasi tambang ini sebenarnya merupakan amanat UU Minerba dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 7 Tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral. Undang-Undang dan Peraturan Menteri itu memaksa semua perusahaan tambang mendirikan pabrik pengolahan sendiri.

Pasal 112 C ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan batubara menyebutkan pemegang kontrak karya yang melakukan kegiatan penambangan mineral logam dan telah melakukan kegiatan pemurnian dapat melakukan penjualan ke luar negeri dalam jumlah tertentu. Namun jalan keluar tersebut tetap tidak memuaskan semua pihak.

Peningkatan nilai tambah mineral dilakukan melalui kegiatan pengolahan, peleburan dan pemurnian mineral, dari bahan baku yang berbentuk bijih menjadi suatu produk akhir yang berbentuk logam (metal). Kegiatan ini bertujuan untuk menghasilkan suatu produk atau komoditi selanjutnya sehingga nilai ekonomi dan daya gunanya meningkat lebih tinggi dari sebelumnya, serta aktivitas yang ditimbulkan akan memberikan dampak positif terhadap perokonomian dan sosial baik bagi pusat maupun daerah. Peningkatan nilai tambah mineral dilakukan untuk mendukung ketersediaan bahan baku industri. Perusahaan tambang diwajibkan untuk melakukan pemurnian produk.[29]

Kegiatan pemurnian dilakukan untuk mencegah adanya mineral-mineral ikutan dalam bahan lumpur galian seperti: besi, baja dan mangaan yang dapat menaikkan nilai tambah dari hasil tambang tersebut dari aspek ekonomis harganya akan lebih tinggi. Terkait proses pemurnian mineral dan batubara pemerintah telah memberikan kebijakan

---

[28] Chytia Damayanti, *Urgensi Pembangunan Smelter Oleh Perusahaan Tambang di Indonesia Sesuai Amanat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Jurnal Privat Law*, edisi 06 Nov. 2014-Feb.2015.

[29] Dina Ledyana, *Kebijakan Pembangunan Smelter Sebagai Upaya Pelarangan Ekspor Mineral Dan Batubara Mentah*, http://writing-contest.bisnis.com/artikel/read/20140401/380/214533/kebijakan-pembangunan-smelter-sebagai-upaya-pelarangan-ekspor-mineral-dan- batubara-mentah, diakses tanggal 15 September 2015 pukul 14.00 WIB.

pembangunan smelter. Smelter merupakan bagian dari proses sebuah produksi, mineral yang ditambang dari alam biasanya masih tercampur dengan kotoran yaitu material ikutan yang tidak diinginkan dan material ikutan tersebut harus dibersihkan dan dimurnikan pada smelter.

a. Definisi Smelter

Dalam industri pertambangan mineral logam, smelter merupakan bagian dari sebuah produksi, mineral yang ditambang dari alam biasanya masih tercampur dengan kotoran, yaitu mineral bawaan yang tidak diinginkan sementara material bawaan tersebut harus dibersihkan, selain itu juga harus dimurnikan melalui smelter.

Smelter itu sendiri adalah sebuah fasilitas pengolahan hasil tambang yang berfungsi meningkatkan kandungan logam seperti timah, nikel, tembaga, emas, dan perak hingga mencapai tingkat yang memenuhi standar sebagai bahan baku produk akhir. proses tersebut telah meliputi pembersihan mineral logam dari pengotor dan pemurnian.[30] Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mengamanatkan kepada pemerintah agar konsisten menerapkan kewajiban pembangunan pengolahan dan pemurnian (smelter) mineral.

b. Syarat Pendirian Smelter

Perusahaan dapat membangun smelter dengan memiliki izin usaha pertambangan Operasi Produksi Khusus Pengolahan dan Pemurnian (IUP OPK Pengolahan dan Pemurnian). Menurut Spelt dan Ten Berge, figur izin merupakan sebuah tanda persetujuan dari pemerintah, berdasarkan peraturan perundang-undangan, bagi subjek hukum untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. dengan memberi izin, pemerintah memperkenankan orang yang mengajukan permohonan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.[31]

Terdapat hal-hal tertentu yang menjadi fokus dan kriteria utama dalam menilai kelayakan suatu pembangunan smelter, sebagai berikut[32]:

1) Dana

   Dana atau nilai investasi adalah fokus utama di dalam pembangunan Smelter. Pembangunan Smelter adalah proyek yang membutuhkan dana yang sangat besar. Berdasarkan beberapa literatur yang kami dapatkan, banyak Smelter yang telah ada di Indonesia memiliki nilai investasi lebih dari Rp1 triliun.

2) Pasokan Listrik

   Pasokan listrik ini harus diperhatikan karena Smelter membutuhkan pasokan listrik yang sangat besar. Oleh karena ini biasanya sebagian besar nilai investasi dari proyek smelter akan dialokasikan untuk pembangunan *Power Plant* untuk memasok kebutuhan listrik dari smelter tersebut. Mengenai penyediaan tenaga listrik ini juga

---

[30]Editor, *Pembangunan Smelter Tingkatkan Perekenomian Nasional*, http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2013/08/01/pembangunan smelter-tingkatkan-perekonomian-nasional-578383.html. diakses tanggal 10 September 2015 pukul 09.00 WIB.

[31] N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, hal. 2 Tahun 1993.

[32]Handiko Natanael Nainggolan, *Persyaratan dan Perizinan Pembangunan Smelter*,http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5004e3a61a08f/persyaratan-dan-perizinan-pembangunan-smelter, diakses tanggal 10 September 2015.

harus memperhatikan ketentuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik.

3) Ketersediaan Bahan Baku

Hal ini juga menjadi sangat penting karena jangan sampai ketika Smelter sudah dibangun tetapi bahan baku komoditas yang akan diolah terhenti suplainya sehingga tidak dapat beroperasi dan merugikan pemilik smelter.

c. Tujuan Pendirian Smelter

Dengan adanya smelter yang akan dibangun di Indonesia, maka ada beberapa kelebihan yang dirasa dapat memberikan keuntungan pada perusahaan tambang dan pemerintah. *Pertama*, dengan dibangunnya smelter di wilayah tambang lebih menguntungkan dibandingkan dengan membangun smelter di luar wilayah tambang dan/atau luar negeri dikarenakan biayanya yang jauh lebih murah.

Kedua, peningkatan nilai tambah dilakukan melalui kegiatan pengolahan, peleburan, dan pemurnian mineral, dari bahan baku yang berbentuk bijih menjadi suatu produk akhir yang berbentuk logam (metal). Kegiatan ini bertujuan untuk menghasilkan suatu produk atau komoditi selanjutnya sehingga nilai ekonomi dan daya gunanya meningkat lebih tinggi dari sebelumnya, serta aktivitas yang ditimbulkan akan memberikan dampak positif terhadap perekonomian dan sosial baik bagi pusat maupun daerah. Peningkatan nilai tambah mineral dilakukan untuk mendukung ketersediaan bahan baku industri. Upaya peningkatan nilai tambah mineral di Indonesia, dapat dikaitkan dengan upaya konservasi sumber daya alam tak terbarukan (*non-renewable resources*). Hal ini diarahkan untuk menjaga agar persediaan sumber daya alam mineral yang tak terbarukan relatif tetap dapat memenuhi kebutuhan dalam masa yang relatif panjang.[33]

Ketiga, dengan perusahaan tambang membangun smelter, maka perusahaan tambang membantu pemerintah dalam mengurangi angka pengangguran yang dikarenakan masyarakat yang berada di kawasan lingkar tambang ataupun smelter akan lebih berkesempatan untuk mendapatkan pekerjaan. Bagi perusahaan tambang itu sendiri, menampung tenaga kerja lokal akan lebih menjamin keamanan.

Keempat, dengan adanya smelter yang berada dekat dengan perusahaan tambang akan berdampak positif pada peningkatan kinerja industri pertambangan nasional. Aturan pendirian smelter tersebut akan meningkatkan nilai tambah ekspor nasional, mengurangi defisit perdagangan yang semakin parah, dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

11. Luasan Minimum dan Maksimum Wilayah Pertambangan

Filosofi dasar dibuatnya aturan tentang persyaratan luas minimal WIUP Eksplorasi dalam Pasal 52 ayat (1), Pasal 55 ayat (1), Pasal 58 ayat (1), dan Pasal 61 ayat (1) UU Minerba adalah untuk mewujudkan asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yang

[33] Djamaluddin, Meinarni Thamrin, dan Alfajrin Achmad, *Potensi dan Prospek Peningkatan Nilai Tambah Mineral Logam Di Indonesia (Suatu Kajian Terhadap Upaya Konservasi Mineral)*, Hasil Penelitian Fakultas Teknik Universitas Hasanudin, Prosiding 2012, hal 2.

termaktub dalam Pasal 2 huruf d UU Minerba. Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan tersebut kemudian dipertajam lagi dalam Pasal 18 huruf c dan huruf d UU Minerba yang menjadikan kaidah konservasi dan daya dukung lingkungan sebagai kriteria untuk menetapkan WIUP.[34]

Dilihat dari sudut pandang lingkungan, luas minimal WIUP Eksplorasi mineral dan batubara perlu diatur dalam UU 4/2009 karena sangat terkait dengan aspek kecukupan lahan yang juga berpengaruh pada daya dukung dan daya tampung lingkungan. Apabila luas WIUP Eksplorasi terlalu kecil, maka daya dukung dan daya tampung lingkungannya tidak akan memadai khususnya ketika akan melakukan tahapan operasi produksi, mengingat luas WIUP yang diberikan pada saat eksplorasi tidak akan bertambah pada waktu melakukan operasi produksi. Manajemen lahan untuk pembangunan fasilitas/infrastruktur pertambangan pada saat operasi produksi pun akan sulit dilakukan dalam WIUP yang luasnya terbatas. Luas WIUP Eksplorasi minimal 5000 ha untuk mineral logam dan batubara, 500 ha untuk bukan logam, dan 5 ha untuk batuan dianggap telah memenuhi persyaratan daya dukung dan daya tampung lingkungan.[35]

Pengaturan tentang luas minimum WIUP Eksplorasi yang dapat diusahakan dalam UU Minerba juga dimaksudkan untuk melindungi para pengusaha yang melakukan usaha di bidang pertambangan. Dengan adanya ketentuan tentang luas minimal WIUP Eksplorasi, maka kesempatan untuk mendapatkan mineral dan batubara beserta cadangannya menjadi semakin besar. Kesempatan untuk mendapatkan cadangan mineral dan batubara yang besar pun akan semakin terbuka jika luas WIUP Eksplorasi yang diberikan cukup memadai.[36]

Bahwa sebagai kegiatan usaha, industri pertambangan mineral dan batubara memang merupakan industri yang padat modal *(high capital)*, padat risiko *(high risk)*, dan padat teknologi *(high technology)*. Namun demikian, tidak berarti bahwa pengusaha yang bermodal kecil (pengusaha kecil/menengah) tidak dapat melakukan kegiatan usaha pertambangan. Pengusaha kecil/menengah dapat pula melakukan kegiatan usaha pertambangan dalam bentuk pertambangan rakyat, yakni dengan mengajukan permohonan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) kepada bupati/walikota setempat. Hal tersebut telah diatur dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 73 UU Minerba.[37]

Dalam hal terdapat wilayah yang luasnya kurang dari luas minimal yang ditentukan dalam UU Minerba dan terdapat indikasi keterdapatan mineral dan batubara di bawahnya, maka kegiatan eksplorasi dapat dilakukan oleh Menteri, Gubernur, Atau Bupati/Walikota sesuai dengan Pasal 16 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan, sebagai bagian dari tugas Pemerintah dalam rangka mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah.[38]

Berdasarkan UU Minerba, Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) dapat terdiri atas

---

[34] Putusan MK No. 25/PUU-VIII/2010, halaman 39.
[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*
[37] *Ibid*, halaman 40
[38] *Ibid.*

satu atau beberapa Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP). Eksploitasi (Operasi Produksi) dilakukan dalam WIUP, bukan dalam WUP. Untuk WIUP Eksplorasi, kewenangan pemberiannya memang didasarkan pada letak wilayahnya. Artinya, ada kemungkinan hamparan komoditas tambangnya meretas batas kabupaten/kota atau provinsi. Jika letak WIUP berada dalam satu kabupaten/kota, maka menjadi kewenangan Bupati. Jika letak WIUP berada dalam lintas kabupaten/walikota, menjadi kewenangan Gubernur. Jika WIUP berada dalam lintas provinsi, maka menjadi kewenangan Menteri.[39]

Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidupdan Undang-Undang tentang Tata Ruang harus dijadikan landasan untuk menilai Undang-Undang Mineral dan Batubara. Misalnya, wilayah pertambangan dengan tegas dikatakan berdasarkan tata ruang. Dalam kegiatannya selalu berdasarkan pelestarian lingkungan. Pada Pasal 15 Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dinyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib membuat Kajian Lingkungan Hidup Strategis untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan diwujudkan, yang didasarkan pada tata ruang, baku mutu lingkungan, AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan), dan seterusnya. Tata ruang berfungsi menetapkan peruntukan. Tata ruang sudah mulai dirancang pada tahun 1992.[40]

12. Investasi dan Divestasi Saham dalam Usaha Minerba

Investasi dibagi menjadi dua jenis, yakni investasi asing dan investasi domestik, sebagaimana yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Undang-Undang Nomor 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, dan yang terbaru adalah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dalam kaitannya dengan pengaturan hukum investasi maka setidaknya mencakup penanaman investasi, syarat-syarat investasi, perlindungan, dan kesejahteraan masyarakat.[41] Dalam konteks domestik, pensyaratan tersebut menjadi penting dalam hal masuknya investasi asing agar tidak mereduksi posisi investor domestik dan tentu dalam kaitannya dengan pemanfaatan investasi guna sebesar-besarya kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Di sisi lain, dalam prinsip hukum ekonomi internasional sebagaimana dianut juga dalam TRIMS (Perjanjian Internasional tentang aturan investasi menyangkut perdagangan) yang mana terdapat prinsip perlakuan sama dan perlakuan nasional yakni tidak membedakan antara investasi asing dan investasi lokal. Hal tersebut senantiasa patut digarisbawahi bahwa mengingat posisi Indonesia dalam pergaulan ekonomi internasional maka kewajiban negara untuk tetap memperhatikan investor lokal ataupun kedaulatan ekonomi domestik tanpa harus mereduksi keterlibatan investor asing dalam rangka menggerakkan roda perekonomian nasional adalah hal yang mutlak diperlukan.

Terkait alur kegiatan investasi pertambangan, tentu harus diketahui terlebih dahulu bagaimana tahapan kegiatan pertambangan yang selama ini diatur dalam UU Minerba.

[39] *Ibid*, halaman 51-52
[40] Lihat Pendapat Ahli Prof. Daud Silalahi dalam putusan MK No. 25/PUU-VIII/2010, halaman 64
[41] *Ibid*., hal.9.

Kegiatan usaha pertambangan dimulai dari eksplorasi, eksploitasi, dan produksi serta kewajiban pengolahan dan pemurnian. Apabila dikaitkan dengan definisi investasi seperti yang dikemukakan para ahli di atas, maka terdapat kesulitan untuk meyatukan kegiatan investasi pertambangan dalam suatu alur lengkap mulai dari eksplorasi sampai dengan pemurnian beserta pengangkutan dan penjualan. Seperti diketahui membangun smelter butuh dana yang tidak sedikit dan pertimbangan ekonomis yang cermat dalam jangka panjang, sehingga kalaupun ada perusahaan yang mampu untuk berinvestasi dalam modal besar mencakup dana pembangunan smelter maka dapat dipastikan perusahaan tersebut adalah perusahaan asing dengan modal yang kuat ataupun perusahaan lokal yang telah puluhan tahun merintis usaha tambang. Di sisi lain, dalam konsep peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan tidak mengenal konsep alur tambang yang mewajibkan pelaku usaha untuk melakukan kegiatan mulai dari eksplorasi sampai dengan pemurnian. Pelaku usaha dapat melakukan kegiatan sesuai dengan ijinnya yakni eksplorasi, produksi, bahkan ada ijin khusus untuk pengolahan dan pemurnian saja. Artinya bahwa, apabila hendak mengkomposisikan kegiatan pertambangan yang dimulai dari investasi awal tersebut harus mencakup seluruh alur pertambangan dari hulu maupun hilir tentu banyak hal yang harus dipertimbangkan dan disiapkan seperti kemampuan ekonomi, situasi perekonomian, kemudahan dalam pembangunan sarana dan prasarana, dan bahkan kemudahan bagi pelaku usaha untuk memperoleh pinjaman modal besar.

Investasi tentu erat kaitannya dengan divestasi. Istilah divestasi berasal dari terjemahan bahasa inggris yaitu *divestmen*t, meski ada pula yang menggunakan istilah indonesianisasi yang tidak hanya berarti pengalihan keuntungan tetapi juga pengalihan kontrol terhadap jalannya perusahaan.[42] Dalam hal ini dapat digarisbawahi apabila mayoritas saham dimiliki oleh negara/pemerintah maka tentu saja keuntungan maupun kebijakan perusahaan ada dalam kendali negara. Dilihat dari definisi lainnya, dalam Pasal 1 angka 13 PP Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah dan Pasal 1 angka 1 PP Menteri Keuangan Nomor 183/PMK.05/2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Divestasi Terhadap Investasi Pemerintah, divestasi diartikan sebagai penjualan surat berharga dan/atau kepemilikan pemerintah baik sebagian atau keseluruhan kepada pihak lain. Definisi tersebut menempatkan negara sebagai pihak yang menjual asset atau surat berharga kepada pihak lain. Definisi lain tentang divestasi sebagaimana dikemukakan oleh Sally Wehmeier yang mengartikan divestasi sebagai tindakan menjual saham yang dimiliki suatu pihak dalam perusahaan atau melepaskan uang dari perusahaan dimana uang tersebut tadinya berasal.[43] Pengertian divestasi tersebut sebetulnya menjadi diperluas karena pihak yang menjual tidak hanya ditafsirkan sebagai pemerintah saja. Hal tersebut terkait dengan pelaku divestasi yang tidak hanya dilakukan oleh pemerintah tetapi juga oleh perseorangan warga negara asing, badan hukum khususnya badan hukum asing yang menanamkan investasinya di bidang pertambangan, dan bahkan pemerintah asing. Divestasi tidak hanya

[42] H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Hukum Divestasi Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2013, hal.35.

[43] *Ibid.*

dilakukan dalam bentuk jual beli tetapi juga dapat dilakukan dalam bentuk hibah.[44] Motif dilakukannya divestasi adalah untuk meningkatkan efisiensi dan peningkatan pengelolaan investasi, dan bahkan untuk menciptakan stabilitas ekonomi.

Adapun beberapa asas dalam divestasi di antaranya adalah asas manfaat, asas kebebasan berkontrak, asas konsensualisme, asas pacta sunt servanda, asas itikad baik, asas kepribadian, dan asas akuntabilitas.[45] Apabila diringkas maka yang menjadi titik penting divestasi mengacu pada asas manfaat dan asas itikad baik yakni bahwa divestasi harus dilakukan dalam rangka menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran yang dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia dan penyelenggaraannya harus dilakukan secara bertanggungjawab berdasarkan hukum yang berlaku serta di sisi lain menjamin pula kepastian hukum bagi pemilik modal atau investor asing dengan menghormati hukum yang berlaku maupun perjanjian yang telah disepakati.

Dalam konteks divestasi di bidang pertambangan, maka terlebih dahulu perlu merujuk pada konsep divestasi dalam Pasal 7 ayat (1) UU Penanaman Modal yang menyatakan bahwa pemerintah tidak akan melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal kecuali dengan undang-undang. Konsep tersebut tidak menyebutkan istilah "divestasi" tetapi dengan adanya kalimat yang menyebutkan "tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal" maka dapat disimpulkan yang dimaksudkan masuk pada cakupan pengertian divestasi. Secara lebih komprehensif sebenarnya pengertian divestasi ini dapat ditemukan kembali dalam PP Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minerba yang mana mendefinisikan divestasi saham adalah jumlah saham asing yang yang harus ditawarkan untuk dijual kepada peserta Indonesia. Kewajiban divestasi bagi penanam modal asing diarahkan agar setidaknya 51 persen saham asing tersebut berpindah/dilepaskan secara bertahap kepada pemerintah Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 97 PP Nomor 77 Tahun 2014 Tentang Perubahan Ketiga atas PP Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan dan Batubara sebagai amanat Pasal 79 dan 112 UU Minerba yang pada intinya memberikan suatu konsep bahwa kewajiban divestasi saham hanya berlaku apabila saham dimiliki oleh asing dan kewajiban tersebut dilaksanakan setelah 5 tahun berproduksi. Konsep tersebut berbeda dari konsep awal yang tidak mengadakan konsep divestasi bertahap namun hanya memberikan ketentuan bahwa setidaknya 20 persen saham asing dapat dimiliki oleh peserta Indonesia sebagaimana diatur dalam PP Nomor 23 Tahun 2010. Dari konsep tersebut dapat tergambar bahwa titik penting divestasi dalam gambaran besar pengelolaan usaha pertambangan tersebut berada pada mayoritas saham asing yang hendak diambil alih oleh pemerintah dan bukan divestasi dalam konteks pemerintah sebagai subyek yang menjual kepemilikannya.

Kemudian dalam kaitannya dengan perusahaan tambang asing yang melantai di bursa saham, maka hanya segelintir yang melakukan *Initial Public Offering* (IPO) seperti PT Vale, hal ini logis sebab dari segi keuntungan finansial mereka tidak terlalu perlu untuk melakukan IPO dan cukup fokus pada usaha mereka. Seperti diketahui bahwa IPO adalah

[44] *Ibid.*, hal.6-7.
[45] *Ibid.*, hal. 9-31.

penjualan pertama saham umum sebuah perusahaan kepada investor umum yang biasanya bertujuan untk mendapatkan dana tambahan, mendorong kinerja keuangan, mempercepat potensi pertumbuhan perusahaan, dan meningkatkan nilai perusahaan. Bursa Efek Indonesia pada tahun 2014 bahkan mengeluarkan aturan yang kondusif untuk mendorong perusahaan tambang agar melakukan IPO. Di sisi lain terdapat kekhawatiran bahwa dengan IPO maka ada kemungkinan terjadi pengalihan asset ke pihak asing atau pihak non domestik karena IPO adalah salah satu cara untuk mengalihkan/menjual saham ataupun privatisasi sehingga ada kemungkinan untuk diadakan pensyaratan yakni perusahaan asing yang belum divestasi minimal 51 persen saham maka tidak boleh melakukan IPO, tetapi kekuatiran tersebut tidak perlu menjadi sorotan karena masih sangat jarang perusahaan tambang asing yang melakukan IPO. Jadi dalam hal divestasi saham asing untuk kemudian dikaitkan dalam pensyaratan IPO di bursa saham tersebut nampaknya tidak menjadi suatu persoalan yang sentral dan bagaimanapun juga divestasi saham asing tetap harus memperhatikan dan menjaga terciptanya suatu iklim investasi yang kondusif bagi semua pihak, khususnya di bidang minerba.

13. Reklamasi dan Pasca-Tambang, Tujuan, Pelaksana, Pendanaan, dan Transparansi Pengelolaan

Kegiatan pertambangan merupakan rangkaian kegiatan yang sistematis, kompleks, dan beresiko terhadap lingkungan. Perubahan terhadap lingkungan akibat aktivitas tambang maupun terganggunya lingkungan tentunya memerlukan upaya-upaya khusus untuk memulihkan lingkungan seperti kondisi semula. Reklamasi lahan bekas tambang selain memperbaiki kondisi lingkungan pasca tambang, juga bertujuan untuk menghasilkan lingkungan ekosistem yang baik dan diupayakan menjadi lebih baik dibandingkan rona awalnya, dilakukan dengan mempertimbangkan potensi bahan galian yang masih tertinggal.[46] Kegiatan pertambangan mempunyai daya ubah lingkungan yang besar, sehingga memerlukan perencanaan total yang matang sejak tahap awal sampai pasca-tambang.[47] Pada saat membuka tambang, sudah harus dipahami bagaimana menutup tambang. Rehabilitasi/reklamasi tambang bersifat progresif, sesuai rencana tata guna lahan pasca-tambang.[48] Dari pengertian tersebut nampak perbedaan antara reklamasi dan pasca tambang bahwa kegiatan reklamasi dapat dilakukan di setiap tahapan pertambangan bergantung pada kondisi lingkungan akibat kegiatan tambang.

Adapun pelaksanaan reklamasi wajib memenuhi prinsip perlindungan terhadap kualitas air permukaan, air tanah, air laut, dan tanah serta udara berdasarkan standar baku mutu atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; perlindungan dan pemulihan keanekaragaman hayati; penjaminan terhadap stabilitas dan keamanan timbunan batuan penutup, kolam tailing, lahan bekas

---

[46]Sabtanto Joko Suprapto, *Tinjauan Reklamasi Lahan Bekas Tambang Dan Aspek Konservasi Bahan Galian*, http://psdg.bgl.esdm.go.id/index.php?view=article&catid=52%3Acontent-menu-utama&id=609%3Atinjauan-reklamasi-lahan-bekas-tambang-dan-aspek-konservasi-bahan-galian&tmpl=component&print=1&page=&option=com_content&Itemid=2, diakses tanggal 10 September 2015.

[47] *Ibid.*

[48] *Ibid.*

tambang, dan struktur buatan lainnya; pemanfaatan lahan bekas tambang sesuai dengan peruntukannya; memperhatikan nilai-nilai sosial dan budaya setempat; dan perlindungan terhadap kuantitas air tanah.

Setiap tindakan reklamasi dan pasca-tambang tentulah memerlukan dana/jaminan sehingga konsep dalam peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan dan pendanaan mutlak menjadi rujukan yang mana mengatur bahwa pelaksanaan reklamasi dan pasca-tambang merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap pemegang IUP dan IUPK yang terlebih dahulu wajib menempatkan dana jaminan. Pelaksanaan tersebut dapat dilimpahkan pada pihak ketiga apabila reklamasi tidak memenuhi kriteria keberhasilan. Konsep ini sebenarnya mengandung kelemahan karena membuka celah bagi pemilik IUP/IUPK untuk mengabaikan reklamasi dengan dalih telah melaksanakan penempatan dana jaminan. Terkait pendanaan, maka asas transparansi sebagaimana diakomodir dalam UU Minerba dapat dikatakan sudah terpenuhi karena konsep dalam peraturan perundang-undangan telah menentukan bahwa dana jaminan ditempatkan pada bank pemerintah sehingga dapat mempermudah pemantauan dan pengendalian, namun masih membuka sedikit celah karena memperbolehkan bank garansi pada bank swasta nasional. Tentu konsep tersebut penting untuk disempurnakan ataupun dipertegas agar dana jaminan dalam segala bentuknya harus ditempatkan pada bank pemerintah.

14. Data dan Informasi Pertambangan

Data dan informasi pertambangan merupakan hal yang sangat strategis di dalam pengelolaan minerba, karena merupakan instrumen untuk dapat melakukan pengawasan sekaligus juga kontrol didalam pengelolaan minerba oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Untuk itu Menteri, gubernur, dan/atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berkewajiban menyediakan data dan informasi pertambangan untuk menunjang penyiapan WP, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta alih teknologi pertambangan.

Agar data dan informasi pertambangan dapat tersedia secara berkesinambungan dan tepat guna, maka diperlukan kelembagaan khusus dalam bentuk pusat data dan informasi pertambangan yang bentuk maupun strukturnya dapat memanfaatkan yang sudah ada di kementerian atau dinas energi dan sumber daya mineral. Jika dianggap penting dan keuangan negara memungkinkan maka kelembagaan ini dapat dibentuk khusus, menjadi badan yang khusus menangani data dan informasi pertambangan.

Adapun pusat data dan informasi pertambangan ini paling sedikit harus memuat data mengenai jumlah dan luas WP; jumlah pemegang IUP, IUPK, dan IPR; potensi sumber daya; sebaran potensi ; jumlah izin permodalan; volume produksi; reklamasi dan kegiatan pasca tambang; data geologi; sarana dan prasarana usaha pertambangan; peluang dan tantangan investasi; dan pendidikan, pelatihan, penyuluhan, dan pendampingan.

Data dan informasi pertambangan dimaksud harus bersifat mutakhir, akurat, dan cepat. Untuk itu lembaga-lembaga yang terkait harus memiliki kewajiban untuk melaporkan data-data yang diperlukan agar data yang dimaksud dapat selalu tersedia dan selalu diperbaharui. Selain itu data dan informasi pertambangan harus dapat dengan mudah

diakses oleh masyarakat dan pemegang izin pertambangan. Adapun jenis data yang dapat diakses atau tidak dapat diakses harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

15. Perpanjangan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) menjadi IUPK Operasi Produksi

Investasi di bidang mineral dan batubara memerlukan dana besar dan waktu persiapan serta studi yang panjang. Perpanjangan kontrak karya dan PKP2B yang dilakukan jauh hari sebelum masa kontrak berakhir akan memberikan kepastian bagi investasi, yang dapat berdampak positif bagi perekonomian nasional. Apabila kepastian perpanjangan kontrak di bidang pertambangan cepat diberikan maka kepastian penggunaan barang dan jasa dalam negeri yang terkait dengan kegiatan tersebut juga dapat diberikan sehingga tenaga kerja lokal dapat terserap.

Perusahaan tambang memerlukan kepastian perpanjangan kontrak pertambangan untuk persiapan sebelum benar-benar melanjutkan proses penambangan. Selain itu diperlukan juga waktu yang cukup lama untuk mempersiapkan segala hal seperti peralatan dan sumber daya manusia.[49]

Kepastian perpanjangan kontrak karya perlu dilakukan mengingat investasi yang besar di bidang pertambangan, sebagai contoh PT Freeport, sedikitnya 4 miliar dolar AS telah dikeluarkan untuk penambangan bawah tanah dari rencana total 15 miliar dolar AS. Belum lagi rencana pembangunan pemurnian konsentrat tembaga di Gresik yang membutuhkan 2,3 miliar dolar AS. PT Freeport siap untuk menggelontorkan dana investasi total 17,3 miliar dolar AS. Namun investasi ini baru akan dilakukan bila pemerintah sudah memberikan kepastian untuk perpanjangan masa penambangan emas dan tembaga di Papua hingga 2041.[50] Dari sisi bisnis, ketidakpastian perpanjangan kontrak akan berdampak pada sumber pendanaan yang ada.[51] Ide perpanjangan kontrak akan berdasarkan pada UU Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. Hal ini karena selama ini UU Nomor 4 Tahun 2009 dan PP Nomor 77 Tahun 2014 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP No. 77 Tahun 2014) mengganjal perpanjangan kontrak karya karena hanya bisa dilakukan dua tahun sebelum kontrak karya habis.[52]

Untuk menjamin kepastian hukum di bidang minerba, memberikan waktu yang cukup untuk melakukan perpanjangan kontrak atau izin, serta meningkatkan iklim investasi maka pemerintah perlu melakukan evaluasi dan perbaikan terhadap pengaturan

---

[49] Editor. *Freeport Ingin Pembahasan Kontrak Karya Dipercepat*. http://koran.tempo.co/konten/2015/08/09/379599/Freeport-Ingin-Pembahasan-Kontrak-Karya-Dipercepat. Diakses tanggal 30 September 2015 pukul 15.30 WIB.

[50] Dewi Rachmat Kusuma, *Investasi Freeport Rp 224,9 T Menunggu Kepastian Perpanjangan Kontrak*. http://finance.detik.com/read/2015/06/23/164954/2950180/1034/investasi-freeport-rp-2249-t-menunggu-kepastian-perpanjangan-kontrak. Diakses tanggal 30 September 2015 pukul 13.40 WIB.

[51] Dikutip dari Maroef Sjamsoeddin Presdir PT Freeport dalam Irwan Kelana, *Freeport Tagih Perpanjangan Kontrak*. http://www.republika.co.id/berita/koran/industri/15/08/19/ntbqg913-freeport-tagih-perpanjangan-kontrak. Diakses tanggal 30 September 2015 pukul 13.20 WIB.

[52] Dikutip dari Bambang Gatot Direktur Jenderal Mineral dan Batubara Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dalam Irwan Kelana, *Loc.cit.*

mengenai jangka waktu perpanjangan kontrak. Untuk mineral logam paling cepat 10 tahun dan paling lambat 2 tahun sebelum masa kontrak habis, sedangkan untuk mineral non logam dapat diajukan paling cepat 5 tahun dan paling lambat 1 tahun sebelum masa kontrak habis.[53]

16. Peran Serta Masyarakat

Arti penting penguasaan negara terhadap pengelolaan sumber daya minerba didasarkan pada salah satu argumen dasar pemanfaatannya untuk semata-mata kesejahteraan rakyat.[54] Pemahaman ini semakin kuat seiring dengan semakin kuatnya tuntutan desentralisasi dan otonomi daerah, kondisi yang memperkuat dinamika pengelolaan sumber daya minerba yang semakin bersifat partisipatoris. Dalam format seperti ini, proses pengelolaan SDA harus lebih merepresentasikan aspirasi rakyat di daerah.[55] Untuk mencapai ke arah sana, ruang partisipasi masyarakat harus dibuka.

Pemberian ruang partisipasi ini setidak-tidaknya karena dua alasan berikut ini. *Pertama*, penguatan proses demokratisasi dan penghargaan HAM. Dalam konteks pengelolaan SDA, demokrasi dan penghargaan HAM akan membuka ruang partisipasi publik dalam pengambilan keputusan dalam setiap tahapan penyelenggaraan sumber daya alam dari proses perencanaan sampai dengan kegiatan pasca-tambang. Desentralisasi dan otonomi daerah sebegitu jauh menempatkan rakyat sebagai subyek pembangunan. Dalam konsepsi seperti ini, rakyat di daerah-daerah penghasil SDA yang notabene adalah rakyat di daerah kabupaten/kota harus diberikan ruang partisipasi dalam pengelolaan SDA secara umum. Dalam konteks yang lebih konkret, pengakomodasian aspirasi rakyat di daerah-daerah penghasil menjadi salah satu variabel penting bagi keberhasilan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya mineral secara terintegrasi. *Kedua*, penguatan rasa keadilan dan keseimbangan dalam pengelolaan SDA minerba. Penegasan ini sekaligus juga memperkuat aspek penghormatan hak asasi manusia (HAM). Tanpa penguatan hal ini bagi rakyat di daerah baik daerah penghasil maupun non-penghasil, dukungan dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan SDA yang terintegrasi akan sulit terbangun.

Dalam konteks kepentingan pemberian ruang bagi partisipasi masyarakat dalam pengelolaan SDA misalnya, dapat dilakukan dari tahapan hulu dari proses penentuan IUP, IUPK dan IPR melalui forum diskusi maupun persetujuan tertulis. Sementara dari proses tahapan hilir ruang partisipasi tersebut misalnya dapat dilakukan dalam bentuk pemberian kesempatan sebagai tenaga kerja secara sepatutnya oleh pemegang IUP, IUPK dan IPR dalam kegiatan operasionalnya. Hal lain misalnya, mencakup isu pengelolaan dana bagi hasil, tanggung jawab sosial perusahaan (CSR), resistensi masyarakat setempat akibat kurang jelasnya mekanisme keberatan atau penolakan mereka terhadap kehadiran penambangan di daerahnya, lemahnya isu pengawasan dan pembinaan dalam mengurangi tingkat risiko sosial dan lingkungan.

---

[53]Jajang Sumantri, *Sektor Tambang Dipermudah*, Media Indonesia, Senin 28 September 2015, hal. 1.

[54]Lihat Iskandar Zulkarnain dkk. 2004. *Konflik di Daerah Pertambangan, Menuju Penyusunan Konsep Solusi Awal Dengan Kasus pada Pertambangan Emas dan Batubara.* Jakarta: LIPI, hal. 253.

[55]*Ibid*., hal. 261.

Penegasan arti pentingnya asas demokrasi dan penghargaan HAM terhadap pengelolaan sumber daya alam bersumber pada satu kebenaran umum bahwa hakekat pembangunan nasional akan bermuara pada tercapainya tingkat kesejahteraan rakyat. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, demokrasi dan penghargaan HAM akan membuka ruang partisipasi publik dalam pengambilan keputusan dalam setiap tahapan penyelenggaraan sumber daya alam dari proses perencanaan sampai dengan kegiatan pasca-tambang. Melalui asas ini, isu-isu terkait lainnya juga dapat direspons dengan cara-cara yang lebih partisipatoris.

B. Praktek Empiris

1. Hasil Pengumpulan dan Pengolahan Data Daerah

Berdasarkan data yang diperoleh dari pemangku kepentingan di tiga provinsi, yaitu Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Sulawesi Selatan, dapat diperoleh gambaran mengenai kondisi penyelenggaraan dan pengelolaan selama ini sebagai berikut:

a. Sinkronisasi Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah di Bidang Minerba

Dengan adanya UU No 23 tahun 2014 UU Pemda maka perizinan pertambangan yang awalnya merupakan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota beralih ke pemerintah provinsi.[56] Akibatnya, pemerintah provinsi harus siap untuk mengambilalih dan menerima seluruh proses perizinan dari pemerintah kabupaten/kota secara bertahap. Seluruh data perizinan dari pemerintah kabupaten/kota harus diserahkan kepada pemerintah provinsi untuk dilakukan evaluasi dan verifikasi data. Seiring dengan semakin kuatnya keinginan pemerintah provinsi untuk melaksanakan sistem pelayanan terpadu (PTSP) dalam proses perizinan, proses perizinan satu pintu dalam sektor pertambangan diharapkan akan semakin terbuka dan cepat.

Hal-hal yang harus dipersiapkan untuk peralihan kewenangan pembinaan dan pengawasan pengelolaan minerba dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi adalah:[57]

a. pembentukan *standard operating procedure* (SOP) yang disiapkan pemerintah mengenai hal-hal apa saja yang harus dialihkan, bagaimana bentuk pengalihanya, serta batasan hal-hal yang harus dialihkan; dan
b. Pemerintah kabupaten/kota tetap harus memiliki kewenangan dalam menerbitkan IUP tetapi kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang terbatas, yaitu didasarkan pada luas wilayah yang terbatas (misalnya kurang dari 1 ha), tanpa menggunakan peralatan mekanis, penelitian dan pengembangan minerba, serta hanya terhadap pertambangan batuan.

Kewenangan pengelolaan pertambangan yang diambil alih dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi merupakan hal yang positif karena selama ini

[56] *Ibid.*
[57] *Ibid.*

banyak terjadi penyalahgunaan perizinan dan lemahnya pengawasan oleh pemerintah kabupaten/kota yang disebabkan oleh kurang dan rendahnya kualitas SDMA di bidang pertambangan.[58] Dengan begitu, pengambilalihan kewenangan tersebut bernilai positif untuk meminimalisasi situasi tersebut di atas sebagai akibat kuatnya muatan politik selama ini.

Pengalihan kewenangan tersebut, bagaimana pun juga memiliki dampak negatif. Kadin berpendapat bahwa pemerintah daerah baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota belum siap dalam pengalihan kewenangan pengelolaan minerba tersebut sehingga praktik pengelolaan minerba masih tetap lambat di tingkat provinsi. Lambatnya pelayanan aparat pemerintah provinsi disebabkan karena tidak pahamnya aparat pemerintah provinsi dalam teknis pengelolaan minerba yang selama ini dijalankan oleh pemerintah kabupaten/kota dan keterbatasan jumlah dan kualitas SDM sehingga proses perizinan, pemantauan dan pendataan pertambangan menjadi lama.[59] Pelayanan yang lambat juga disebabkan karena luasnya wilayah yang harus dilayani oleh petugas dari Pemerintah Provinsi. [60]

Pengalihan kewenangan di sektor minerba dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi dapat mengakibatkan:[61]

a. Pemerintah kabupaten/kota tidak dapat melakukan kegiatannya di bidang minerba secara keseluruhan, sehingga menimbulkan potensi masalah di dalam penggangaran;
b. sampai saat ini belum terdapat kejelasan pengaturan dalam hal pembinaan dan pengawasan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota;
c. memicu pertambangan tanpa izin, karena lemahnya pengawasan dan semakin jauhnya jarak untuk melakukan pengurusan IUP; dan
d. pemenuhan persyaratan standar pelayanan terkait dengan waktu yang ditetapkan PTSP dengan pemenuhan seluruh syarat dan kewajiban bagi pemohon IUP akan sulit tercapai.
e. pembagian kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota terhadap pemberian IUP disarankan tidak lagi berdasarkan lintas wilayah, tetapi berdasarkan pada luasan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) dan teknologi yang digunakan, khususnya IUP mineral bukan logam, dan batuan.[62]

b. Izin Usaha Pertambangan

Kendala yang paling sering terjadi terkait dengan pemberian izin minerba adalah:

1). Jual beli IUP. Pasal 93 ayat (1) UU Minerba menyatakan bahwa Pemegang IUP dan lUPK tidak boleh memindahkan IUP dan IUPK-nya kepada pihak lain. Kenyataan yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa telah terjadi pengalihan IUP dari perusahaan pemegang awal IUP kepada Perusahaan lain.[63] Banyak pengusaha yang hanya memegang izin saja tapi tidak melakukan pertambangan dan menjual izin

[58]Jatam Provinsi Kalimantan Timur
[59]Kadin Provinsi Kalimantan Timur
[60]*Ibid.*
[61]*Ibid.*
[62]Jatam Provinsi Kalimantan Timur
[63]Fakultas Teknik Pertambangan Universitas Hasanuddin Sulawesi Selatan.

tersebut kepada pihak ketiga. Contohnya adalah adanya perusahaan subkontraktor dari beberapa perusahaan, yang mengurus izin orang lain, yang mendapat mandat orang lain, yang mengekspor perusahaan subkontraktor tersebut, yang mengerjakan bukan perusahaan pemegang IUP. Tidak adanya sanksi terhadap pelanggaran ketentuan Pasal 93 ayat (1) UU Minerba menyebabkan penjualan IUP dari pemegang IUP kepada pihak lain tetap dilakukan.

2). Pemberian izin satu pintu. Pengelolaan sumber daya alam masih parsial dan berjalan sendiri-sendiri sehingga mengakibatkan terjadinya tumpang tindih pemberian izin usaha pertambangan.[64] Contohnya kewenangan pemberian izin usaha pertambangan ada di pemerintah provinsi namun terkait izin amdal terdapat di Pemerintah kabupaten/kota.[65] Perizinan tambang yang harus diajukan oleh perusahaan tambang mencapai ratusan dan izin-izin turunan dari izin pertambangan yang seharusnya menjadi satu kesatuan dengan izin pertambangan muncul sehingga menyulitkan perusahaan tambang.[66]

Beberapa daerah seperti Kalimantan Timur, proses perizinan sudah dilakukan melalui PTSP di Badan Perizinan dan Penanaman Modal Daerah (BPPMD), sedangkan Instansi Teknis hanya mengeluarkan Pertimbangan Teknis jika diminta, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur tidak akan menerbitkan perizinan baru pada pertambangan batubara, izin baru hanya untuk mineral non logam dan batuan.[67] Di daerah lain seperti Provinsi Aceh, hampir keseluruhan perizinan pertambangan tidak melalui mekanisme di kantor perizinan terpadu masing-masing kabupaten/kota, walaupun ada beberapa kabupaten yang sudah melimpahkan kewenangannya, namun oleh karena izin pertambangan dirasa rumit melibatkan dinas teknis sehingga pada umumnya mekanisme perizinan dilakukan oleh dinas teknis (Distamben).[68]

3). Tumpang tindih perizinan. Tumpang tindih perizinan terjadi karena beberapa hal. Pertama, perizinan minerba yang tumpang tindih dengan perizinan lain, misalnya izin usaha perkebunan, kehutanan, permukiman, dan lain-lain. Kedua, pemberian IUP kepada perusahaan yang berbeda di wilayah pertambangan yang sama tetapi jenis bahan tambang yang diajukan berbeda. Pada kenyataannya bagaimana melakukan operasional di wilayah yang sama dengan 2 perusahaan yang berbeda dan jenis bahan tambang yang berbeda, sehingga hal ini menimbulkan konflik antara kedua perusahaan tersebut.

4). Evaluasi izin pertambangan. Perlu dilakukannya evaluasi terhadap IUP, karena selama ini setelah mendapatkan IUP operasi produksi, perusahaan tidak segera memulai kegiatan operasi produksinya karena beberapa hal, misalnya karena menunggu harga komoditas tambang di pasar naik. Seharusnya pemegang IUP operasi produksi harus segera memulai operasi produksi setelah mendapatkan IUP operasi produksi, dan bagi pemegang IUP operasi produksi yang tidak segera

---

[64]*Ibid.*
[65]Distamben Provinsi Kalimantan Timur, Goenoeng Djoko
[66]*Ibid.*
[67]Distamben Provinsi Kalimantan Timur, Goenoeng Djoko
[68]*Ibid.*

memulai operasi produksi dianggap sebagai pemegang IUP operasi produksi tidak aktif, sehingga sebagai sanksinya IUP operasi produksi tersebut dicabut izinnya dan membuka peluang bagi perusahaan lain yang berminat.

Evaluasi IUP juga perlu dilakukan berdasarkan pengawasan pelaksanaan operasi produksi, untuk melihat kemungkinan adanya mineral ikutan yang bernilai tinggi sehingga memerlukan pembaharuan IUP, misalnya pada awalnya suatu perusahaan mengajukan IUP mineral besi, tetapi pada saat melakukan operasi produksi, perusahaan tersebut juga mendapatkan emas bukan hanya besi.

5). Kewenangan pemerintah daerah. Diharapkan dengan perubahan UU Minerba ini dapat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mencabut dan/atau membekukan izin usaha pertambangan yang bermasalah.[69] Pencabutan pembekuan perusahaan tambang oleh pemerintah daerah dilakukan setelah dinyatakan baik dan kemudian diizinkan untuk beroperasi kembali.

Izin pertambangan yang diberikan belum ada pembatasan berdasarkan luas wilayah, misalnya untuk luasan tertentu di bawah 5 ha cukup diberikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, kemudian untuk luas 5000 ha atau lebih diberikan oleh Pemerintah Provinsi[70]. Kewenangan perizinan pertambangan skala kecil diberikan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Untuk kasus yang sangat terbatas luas wilayah pertambangan, pengajuan izinnya perlu dipikirkan dengan ‘cukup’ dimohonkan tidak perlu melalui mekanisme lelang.[71]

6). Kurangnya SDM baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Contohnya pada Provinsi Aceh, pada umumnya pemberian izin pertambangan dilakukan melalui mekanisme perizinan oleh Distamben, namun banyak Kepala Dinas yang menjabat tidak memiliki kualifikasi kompetensi terkait pertambangan.[72]

7). Teknologi. Untuk mengindari tumpang tindih dalam pemberian IUP, proses pengukuran WIUP menggunakan *Geospacial Information System* (GIS) yang seragam dan ditentukan oleh pemerintah, serta pemberian IUP harus diawali dengan tahapan persetujuan WIUP.[73] Selain itu, sumber daya manusia yang menguasai ilmu pertambangan harus dipersiapkan di daerah agar pemerintah provinsi siap menjalankan kewenangan, dan koordinasi antar sektoral dalam pertambangan minerba tidak saling tumpang tindih dan saling menghambat dalam proses perizinan.[74]

8). Penerapan syarat dan ketentuan dalam memperoleh IUP. Produk mineral bukan logam dan batuan serta batubara dan logam disamakan, padahal konsukuensi dampak serta kemampuan pemohon bagi berbagai komoditas barang tambang sangat berbeda-beda, khususnya pada pemohon IUP batuan, seharusnya syarat dan ketentuan lebih disederhanakan.[75]

---

[69]Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur
[70]Distamben Kabupaten Nagan Raya
[71]Distamben Kabupaten Nagan Raya
[72]*Ibid.*
[73]*Ibid.*
[74]Fakultas Teknik., *op.cit.*
[75]*Ibid.*

9). Lelang. WIUP dan WIUPK pada dasarnya diperuntukkan bagi eksplorasi dan operasi produksi yang hanya dapat dilakukan oleh para pelaku usaha pertambangan dengan syarat-syarat tertentu serta daya dukung alat mutakhir yang memungkinkan untuk memproduksi hasil pertambangan secara optimal, karena industri pertambangan mineral dan batubara memang merupakan industri yang padat modal (*high capital*), padat teknologi (*high technology*), dan padat risiko (*high risk*).

UU Minerba tidak membedakan peserta lelang antara badan usaha, koperasi, maupun perseorangan tersebut yang tentunya memiliki kemampuan administratif/manajemen, teknis, lingkungan, dan finansial yang berbeda-beda yang dapat dimasukkan dalam kategori usaha pertambangan kecil, usaha pertambangan menengah, dan usaha pertambangan besar. Hal demikian mengakibatkan peserta lelang dari pengusaha kecil/menengah tidak dapat bersaing untuk memenangkan lelang guna memperoleh suatu WIUP dan/atau WIUPK.

Sistem lelang yang diatur dalam UU Minerba, harga lelang didasarkan pada kompensasi data informasi, yakni kumpulan data dan informasi yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat/Daerah mengenai wilayah yang akan dilelang. Kumpulan data dan informasi tersebut diperoleh berdasarkan hasil penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat/Daerah. Oleh karena data dan informasi tersebut memiliki nilai secara ekonomis, maka sistem lelang terhadap WIUP mineral logam dan batubara sangat wajar dilakukan. Menurut Mahkamah, dalam rangka menjalankan fungsi pengaturan (*regelendaad*) untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat [vide Putusan Mahkamah Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004].

Pemerintah selain harus menentukan kumpulan data dan informasi yang memiliki nilai ekonomis, harus pula menentukan lebih lanjut klasifikasi WIUP dan WIUPK berdasarkan kumpulan data dan informasi wilayah yang akan dilelang, yaitu klasifikasi berdasarkan kemampuan untuk melakukan eksplorasi dan operasi produksi. Klasifikasi tersebut dimaksudkan untuk membedakan kemampuan eksplorasi dan operasi produksi yang dapat dipenuhi oleh badan usaha, koperasi dan perseorangan yang termasuk dalam usaha pertambangan kecil, usaha pertambangan menengah, dan usaha pertambangan besar, sehingga Pemerintah tidak akan menghadapkan antar ketiga golongan usaha pertambangan tersebut dalam satu kompetisi lelang yang sama.

c. Data dan Informasi Pertambangan

Saat ini pemerintah pusat kesulitan dalam mengakses data izin dan potensi pertambangan di daerah, hal ini terjadi karena kurangngnya keperdulian dari pemerintah daerah untuk melaksanakan pelaporan secara berkala. Masih banyak daerah yang belum melakukan penyusunan neraca sumber daya manusia dan lebih fokus pada masalah kemampuan dana dan personil, sehingga pelaporan data pertambangan tidak valid dan tidak sesuai dengan fakta di lapangan.[76] Seharusnya ada suatu pengawasan dan suatu

[76]Dinas., *op.cit.*

kewajiban pelaporan dengan data yang valid dalam kurun waktu tertentu,[77] selain itu kurangnya pengawasan terhadap data/pelaporan mengenai jumlah hasil tambang karena banyaknya hasil tambang yang tidak dilaporkan atau laporan yang tidak sesuai kondisi lapangan.[78]

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, sebaiknya diterapkan ketentuan mengenai kewajiban melaporkan secara berkala mengenai kegiatan eksplorasi dan eksploitasi,[79] dan penelitian dan pengembangan SDM dilakukan terpusat oleh suatu badan yang ditunjuk oleh pemerintah untuk melakukan kegiatan tersebut di seluruh Indonesia.[80]

Gubernur dan/atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memberikan data dan informasi pertambangan menurut data informasi geospasial dan konservasi keanekaragaman hayati untuk menunjang penyiapan wilayah pertambangan, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta alih teknologi pertambangan.[81]

Selain itu, data pertambangan yang tidak bisa diakses publik dan perlakuan yang berbeda-beda tiap pemerintah kabupaten/kota terhadap data pertambangan membuat data pertambangan tidak sinkron dan tidak terdokumentasi dengan baik.[82] Transparansi data pertambangan di tingkat pemerintah daerah harus diperkuat sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh UU Pemda.[83]

Permasalahan lain, yaitu data pertambangan antar-pemerintah daerah tidak sinkron, karena kabupaten/kota selaku penerbit izin terlalu banyak menerbitkan izin sehingga sulit terkontrol dan sulitnya mendapatkan data potensi pertambangan maupun perizinan.

d. Wilayah Pertambangan

Pasal 9 ayat (1) UU Minerba menyatakan bahwa WP sebagai bagian dari tata ruang nasional merupakan landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan. Pasal 9 ayat (2) UU Minerba menentukan bahwa wilayah pertambangan ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. WP berkaitan dengan tata ruang nasional dan menjadi landasan penetapan kegiatan pertambangan, seharusnya penentuan WP menjadi syarat mutlak sebelum dimulainya kegiatan pertambangan, oleh karena itu rencana tata ruang wilayah harus memasukkan WP. Kenyataan yang terjadi di lapangan adalah adanya tumpang tindih WP. Adanya kasus tumpang tindih WP terjadi karena tidak ada sistem rujukan Peta Wilayah yang dapat dipakai untuk pemanfaatan ruang.[84] Belum adanya zonasi

[77] *Loc. cit.*
[78] WALHI Makassar.. *op. cit*.
[79] *Loc. cit.*
[80] Dinas., *op. cit.*
[81] Masukan Fraksi PDI-P.
[82] Jatam Provinsi Kalimantan Timur
[83] *Ibid.*
[84] *Ibid*

pertambangan juga menyebabkan IUP banyak yang tumpang tindih dengan izin usaha lain.[85]

Pasal 11 UU Minerba menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib melakukan penyelidikan dan penelitian pertambangan dalam rangka penyiapan WP. Pada kenyataannya Pemerintah Daerah tidak sanggup mengalokasikan dana yang memadai untuk melakukan survei potensi mineral yang terdapat disuatu daerah dalam rangka penyiapan WP. Pemerintah harus berani mengalokasikan dana untuk melakukan survei dan riset terkait potensi pertambangan yang dianggap sangat potensial dan bagaimana setiap proses survei dan riset potensi pertambangan dilakukan secara transparan.

Dalam menetapkan Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) sebagai bagian dari WP, pemerintah berkoordinasi dengan pemerintah daerah. Koordinasi dilakukan dengan pemerintah daerah berdasarkan data dan informasi yang dimiliki pemerintah dan pemerintah daerah. Ketentuan ini menjadi masalah karena data dan informasi yang dimiliki oleh pemerintah dan pemerintah daerah tidak sinkron sehingga terlebih dahulu data yang dimiliki oleh pemerintah dan pemerintah daerah disinkronkan. Selain itu, data dan informasi potensi pertambangan dalam suatu daerah tidak memadai karena perangkat teknologi, khususnya di pemerintah daerah kurang memadai sehingga cenderung asal tunjuk WP.[86]

Ketentuan Pasal 137 UU Minerba frasa “dapat” menimbulkan banyak permasalahan karena kata dapat di dalam Pasal itu dapat dimaknai bahwa Pemegang IUP eksplorasi atau IUP operasi produksi atau IUPK eksplorasi atau IUPK operasi produksi yang telah melaksanakan penyelesaian terhadap bidang-bidang tanah dapat diberikan hak atas tanah ataupun tidak diberikan hak atas tanah.[87] Hal ini menyebabkan perusahaan pemilik tambang tidak wajib mendaftarkan hak atas tanah yang dipergunakan untuk usaha pertambangan, sehingga Badan Pertanahan negara (BPN) kesulitan untuk mengetahui jumlah wilayah yang digunakan untuk usaha pertambangan.[88] Seharusnya setiap kegiatan eksplorasi dan operasi produksi dalam usaha pertambangan harus mendaftar kepada BPN kemudian BPN akan memberikan hak pakai atau hak guna usaha kepada perusahaan tersebut dan BPN mempunyai peran dalam pembuatan laporan pembukaan lahan pertambangan.[89]

Penyelesaian hak atas tanah dengan pemegang hak dilakukan melalui pembebasan dengan cara perusahaan membeli lahan dari masyarakat, melakukan sewa dengan pemilik dan melakukan kerjasama bagi hasil. Kajian terhadap pindah bagi rakyat sekitar pertambangan juga perlu dikaji lebih lanjut pada saat daerah tersebut ditetapkan sebagai WP agar tidak menimbulkan konflik perusahaan tambang dengan masyarakat yang telah ada di sekitar kawasan tambang.[90]

---

[85]*Ibid.*
[86]Fakultas Teknik Universitas Syiah Kuala
[87]Distamben Provinsi Kalimantan Timur, Goenoeng Djoko
[88]Kanwil BPN Provinsi Kalimantan Timur
[89]Dinas Pertambangan Provinsi Kalimantan Timur, Bapak Goenoeng Djoko
[90] Fakultas Teknik Universitas Syiah Kuala

e. Lingkungan Hidup

Dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, salah satu tujuan pengelolaan minerba adalah menjamin manfaat pertambangan minerba secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup. Dalam melaksanakan pengelolaan minerba yang berwawasan lingkungan hidup pada setiap tahapan penyelenggaraan usaha atau kegiatan pertambangan wajib memperhatikan kelangsungan lingkungan hidup. Sebelum memulai penyelenggaraan usaha atau kegiatan pertambangan, pemohon IUP atau IUPK wajib melakukan kajian mengenai dampak besar dan penting dari suatu usaha atau kegiatan pertambangan yang dibuktikan dengan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Dalam melakukan penyelenggaraan usaha atau kegiatan pertambangan, pemegang IUP atau IUPK wajib melakukan reklamasi dan kegiatan pasca-tambang yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya. Setelah akhir sebagian atau seluruh usaha pertambangan dilakukan, maka pemegang IUP atau IUPK wajib melakukan kegiatan pasca tambang yang merupakan kegiatan terencana, sistematis dan berlanjut untuk memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal di seluruh wilayah pertambangan.

Kenyataan yang terjadi izin pertambangan diberikan tanpa mempertimbangkan kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) hal ini bedampak pada rusaknya lingkungan yang menyebabkan hilangnya penghidupan masyarakat yang bergantung dari alam (pertanian, budi daya ikan).[91] Dokumen AMDAL yang dibuat sering bersifat *copy paste* dari dokumen AMDAL lain yang tidak menggambarkan kondisi lapangan. Penerbitan dokumen AMDAL hanya melibatkan orang-orang tertentu untuk melegitimasi saja, sehingga terkesan seremonial belaka. Masyarakat disekitar tambang banyak yang tidak mengetahui terkait kegiatan dan dampak dari usaha pertambangan yang terjadi. Permasalahan tersebut terjadi karena kurangnya pengawasan dari Pemerintah Daerah terkait penerbitan AMDAL. Jarang sekali ada upaya pemberian sanksi kepada perusahaan yang melakukan pelanggaran dalam syarat izin lingkungan tersebut.

Selama ini AMDAL tidak dimonitor dan dievaluasi secara berkelanjutan.[92] Untuk menguatkan AMDAL, seharusnya ada monitoring dan evaluasi berkelanjutan yang dilakukan dalam bentuk audit lingkungan dan audit sosial oleh inspektur tambang sehingga AMDAL tidak hanya sekedar dokumen administrasi belaka yang selama ini tanpa kajian dan tanpa pengawasan lebih lanjut.[93] Selain pengawasan dan evaluasi AMDAL, harus dibuat dokumen evaluasi terhadap setiap kegiatan penambangan guna memperhatikan dampak terhadap lingkungan secara berkelanjutan dan dokumen evaluasi tersebut nantinya dapat juga menjadi sebuah *review* untuk menilai apakah

[91] Jatam Provinsi Kalimantan Timur
[92] WALHI Makassar., *op. cit.*
[93] *Ibid.*

kegiatan penambangan sudah dilakukan sesuai peraturan yang berlaku.[94] Permasalahan yang terjadi dalam lingkungan hidup yang berkaitan dengan usaha pertambangan adalah perlindungan, pengelolaan lingkungan hidup, evaluasi, dan Pengawasan.[95]

f. Pengawasan

Pengawasan dalam bahasa Belanda adalah "*controle*" yang mempunyai arti pemeriksaan. Fungsi controlling mempunyai dua padanan, yaitu pengawasan dan pengendalian. Pengawasan di sini adalah pengawasan dalam arti luas sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Secara teoritis, pengertian pengawasan dapat dibedakan yaitu "*control as command, control as influence* dan *check*".[96]

Harjono Sumosudirjo, (dkk) mengartikan pengawasan "…sebagai usaha untuk menjaga agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan-hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan-tindakan perbaikannya. [97]

Pada praktiknya pengawasan kegiatan pertambangan sangat lemah, salah satunya adalah kurangnya peran inspektur tambang secara kualitas dan kuantitas. Sebagian besar provinsi dan kabupaten/kota tidak mempunyai inspektur tambang, karena inspektur tambang merupakan jabatan fungsional. Permasalahan lain terkait inspektur tambang adalah kewenangan yang terbatas pada hanya pelaksanaan pembinaan dan pengawasan pada bidang teknis pertambangan, konservasi sumber daya mineral dan batubara, keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, keselamatan operasi pertambangan, pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi, dan kegiatan pascatambang, penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan.

Inspektur tambang diberi kewenangan melakukan penghentian sementara kegiatan usaha pertambangan kepada pemegang IUP atau IUPK apabila kondisi daya dukung lingkungan wilayah tersebut tidak dapat menanggung beban kegiatan operasi produksi sumber daya rnineral dan/atau batubara yang dilakukan di wilayahnya. Penghentian sementara kegiatan usaha pertambangan hanya dapat dilakukan berdasarkan permohonan masyarakat kepada menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Hal ini berarti inspektur tambang melakukan penghentian sementara kegiatan usaha pertambangan berdasarkan permohonan masyarakat, apabila tidak dimohonkan oleh masyarakat maka inspektur tambang tidak berwenang melakukan penghentian sementara kegiatan usaha pertambangan.

Inspektur tambang hanya memiliki tugas pembinaan dan pengawasan ditambah dengan kewenangan yang terbatas tersebut menyebabkan pengawasan dalam

---

[94]WALHI Makassar., *op. cit.*

[95] *Ibid.*

[96] La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: CV. Utomo, 2005, hal.

[97] *Ibid.*

pertambangan menjadi lemah. Banyak sekali inspektur tambang yang tidak berdaya dalam pengambilan keputusan karena tekanan dari atasan ataupun dari luar.

g. Pendapatan Daerah/Dana Bagi Hasil

Pemegang IUP atau IUPK wajib membayar pendapatan negara dan pendapatan daerah. Terkait dengan dana bagi hasil (DBH) antara pemerintah pusat, provinsi, atau kab/kota diperlukan adanya perubahan komposisi pembagian DBH antara kab/kota dengan provinsi, mengingat beban dan tanggung jawab provinsi semakin berat, dibutuhkan dana yang tidak sedikit untuk lebih meningkatkan kapasitas dan kapabilitas sektor ESDM agar semakin baik dalam pelayanan pemberian izin, selain itu pemerintah provinsi juga mendapat bagian dari pengenaan pajak daerah mineral bukan logam dan batuan.[98]

Perubahan komposisi pembagian royalti antara pusat dan daerah perlu dilakukan karena komposisi pembagian royalti tidak berimbang dibandingkan dengan kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan pada daerah pertambangan.[99] Seharusnya yang kembali kedaerah 90% karena yang menerima dampaknya adalah daerah sedangkan kepusat 10% karena banyak sisi pendapatan yang masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat contohnya :

1). Pajak Penjualan PKP2B sebesar 7% tidak dibagikan kepada daerah;

2). Biaya pencadangan wilayah untuk sektor pertambangan juga tidak dibagikan kepada daerah;

3). Serta PNBP pinjam pakai kawasan hutan juga tidak kembali ke Daerah.[100]

UU Perubahan Minerba harus menjamin keberlangsungan pendapatan bagi daerah, selain itu pengaturan mengenai pembagian royalti dari PKP2B dalam usaha pertambangan mineral dan batu bara tidak sesuai antara pusat dan daerah. Pusat lebih mendapatkan bagian yang lebih banyak dari pada Pemerintah Daerah.[101] *Lump sum payment*, kewajiban perpajakan, dan retribusi yang tidak jelas berapa nominal yang harus dibayarkan dalam melakukan usaha pertambangan.[102]

h. Pengolahan dan Pemurnian

Beberapa permasalahan dalam praktik terkait pengolahan dan pemurnian adalah sebagai berikut:

1). Perlu mempertegas tindakan terhadap pelanggaran terhadap Ketidakmampuan sebagian pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi membangun smelter perlu diantisipasi. Kebijakan pemerintah tentang pengolahan dan pemurnian di dalam negeri yang masih mengizinkan ekspor mineral olahan atau konsentrat dalam tenggat waktu tiga waktu yaitu sampai dengan tahun 2017, jangan sampai “dilihat”

[98]*Ibid.*
[99] Fakultas Teknik Universitas Mulawarman
[100]Distamben Provinsi Kalimantan Timur, Bapak Goenoeng Djoko
[101]Dispenda Provinsi Kalimantan Timur, Bapak Edward Noviansyah
[102]Dispenda Provinsi Kalimantan Timur, Bapak Edward Noviansyah

sebagai sikap lunak dalam penegakkan hukum, seolah penerapan UU Minerba dapat ditarik ulur seenaknya.[103]

2). Perlu dipertegas dengan peningkatan kadar pemurnian dalam rentang waktu tertentu.[104]

3). Perlu mendorong pemanfaatan bahan mentah yang sudah diolah kemudian digunakan untuk kepentingan industri dalam negeri. Oleh karena itu, pemerintah harus mempersiapkan tenaga-tenaga ahli yang terdidik dan terampil dalam pengoperasian smelter dan mengembangkan penelitian agar hilirisasi produk mineral bisa membentuk konsep *multiplayer*.[105]

4). Mempertegas lokasi proses pengolahan dan pemurnian, apakah harus dilakukan di wilayah tambang atau bisa di luar sebagaimana terjadi misalnya yang dilakukan oleh PT. Freeport di Papua Barat.[106]

5). Proses pengolahan dan pemurnian mineral" dilakukan dalam rangka mendorong nilai-tambah ekonomis dari bahan tambang. Namun demikian, pembangunan industri pengolahan dan pemurnian seperti *smelter* belum bisa dilaksanakan, dikarenakan pembangunan *smelter* membutuhkan *cost* yang besar, sehingga disarankan pendirian *smelter* dapat dilakukan secara *joint venture* oleh beberapa perusahaan.[107]

6). Untuk mengontrol kandungan minerba, pengolahan dan pemurnian mineral perlu alternatif lain selain *smelter*. Tidak semua jenis mineral dilakukan pengolahan dan pemurnian melalui *smelter* seperti logam industri.[108]

Saat ini kebijakan pemerintah untuk mewajibkan pemegang IUP membangun *smelter* masih kurang efektif dalam implementasi, karena:

1) tidak adanya acuan/standar/dokumen dalam hal syarat-syarat yang akan dijadikan pertimbangan untuk membangun smelter, yang seharusnya lebih memperhatikan kondisi-kondisi ekologis, masyarakat, dan lingkungan setempat;[109]
2) kurangnya sumber energi terutama listrik, sehingga semestinya sebelum *smelter* dibangun harus terlebih dahulu dibangun atau disiapkan energi listrik, lahan, dan tenaga kerja.[110]

Untuk itu ke depan pembangunan smelter harus memenuhi persyaratan:

1) dilakukan di daerah penghasil minerba yang bersangkutan, untuk memaksimalkan nilai tambah/pendapatan daerah penghasil;[111]
2) mempertimbangkan kondisi ekologis, kondisi masyarakat, dan daya dukung lingkungan setempat serta karakteristik lokasi sehingga nantinya daerah tersebut

---

[103] *Ibid.*
[104] *Ibid*
[105] Fakultas Teknik Universitas Mulawarman
[106] *Ibid*
[107] *Ibid*
[108] *Ibid*
[109] *Ibid.*
[110] Dinas., *op. cit.*
[111] Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sulawesi Selatan dan Fakultas Teknik Pertambangan Universitas Hasanuddin Sulawesi Selatan..

memang pantas/cukup untuk menggerakkan dan mendukung keberadaan *smelter*, ini juga membutuhkan kesiapan zonasi yang jelas;[112]

3) harus ada dokumen-dokumen dan syarat-syarat rujukan wilayah dalam mengeluarkan ijin tambang dan ijin pembangunan smelter yang nantinya dievaluasi dan dimonitor secara terus menerus oleh inspektur tambang.[113]

Pemerintah sebaiknya terlebih dahulu mengambil alih pembangunan smelter, karena terkait infrastruktur dan energi. Smelter tersebut diharapakan bisa menjadi pusat pengolahan dan pemurnian bagi daerah penghasil minerba disekelilingnya yang terdekat, karena apabila pembangunan tersebut dibebankan kepada pengusaha tambang, mereka tidak siap terutama modal.[114]

i. Peran Serta Masyarakat

Pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan perlu diperkuat. Masyarakat sekitar WP merupakan faktor utama penyebab konflik dengan perusahaan. Kurangnya ruang partisipasi masyarakat secara luas dalam penentuan penetapan WP usaha pertambangan dapat menimbulkan konflik sosial dikemudian hari. Beberapa konflik yang terjadi antara perusahaan tambang dan masyarakat sekitar tambang adalah masalah ganti rugi tanah, pencemaran, dan tenaga kerja. Selain itu kecemburuan sosial masyarakat sekitar WP juga penyebab konflik yang disebabkan karena masyarakat sekitar WP kurang mendapat manfaat terutama kesejahteraan dari adanya perusahaan tambang yang melakukan kegiatan usaha tambang di wilayah tersebut.

j. Sanksi

Sanksi untuk kegiatan pertambangan yang mengakibatkan pencemaran lingkungan hidup perlu dimasukan ke dalam materi Perubahan UU Minerba sehingga setiap badan usaha yang melakukan kegiatan pertambangan yang mengakibatkan pencemaran dapat dikenakan sanksi yang ada dalam perubahan UU Minerba. Saat ini pihak yang melakukan pencemaran akibat kegiatan pertambangan dikenakan sanksi yang terdapat dalam UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.[115]

Sanksi lain yang belum diatur dalam UU Minerba yang mempunyai dampak penting adalah sanksi bagi pemegang IUP dan IUPK yang tidak boleh memindahkan IUP dan IUPK-nya kepada pihak lain. Pemegang IUP dan IUPK hanya dilarang atau tidak boleh memindahkan IUP dan IUPK kepada pihak lain tanpa memberikan sanksi apabila aturan tersebut dilanggar. Implementasinya menyebabkan walaupun dilarang dilakukan tetapi pemindahan IUP dan IUPK tetap dilakukan karena tidak ada sanksi.

Selain sanksi-sanksi tersebut di atas, terdapat sanksi yang belum diatur, yaitu mengenai pemegang IUP dan IUPK eksplorasi untuk pertambangan mineral logam,

[112]ALHI Makassar, *op. cit.*
[113]*Ibid.*
[114]Fakultas Teknik, *op. cit.*
[115]BLH Provinsi Kalimantan Timur, Bapak Suyitno

pertambangan mineral bukan logam, pertambangan mineral bukan logam jenis tertentu, pertambangan batuan dan pertambangan batubara serta IUP dan IUP operasi produksi untuk pertambangan mineral logam, pertambangan mineral bukan logam, pertambangan mineral bukan logam jenis tertentu, pertambangan batuan dan pertambangan batubara yang tidak segera melakukan kegiatan pertambangan dalam jangka waktu tertentu setelah IUP dan IUPK terbit. Pasal 70 huruf UU Minerba telah mengatur mengenai kewajiban pemegang IPR untuk segera melakukan kegiatan penambangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah IPR diterbitkan dan mengenakan sanksi administratif bagi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut yang diatur dalam Pasal 151 UU Minerba. Seharusnya kewajiban pemegang IUP dan IUPK tersebut untuk segera melakukan kegiatan pertambangan dalam jangka waktu tertentu, diatur dalam RUU Minerba beserta dengan sanksi administratif apabila kewajiban tersebut tidak dilakukan.

1. **Ugensi Perubahan UU Minerba**

Berdasarkan uraian secara teoritis dan hasil pengumpulan data daerah di atas, beberapa permasalahan, perkembangan, dan kebutuhan hukum di dalam penyelenggaraan minerba yang dapat dijadikan alasan sekaligus juga urgensi untuk melakukan perubahan UU Minerba yang selanjutnya menjadi substansi NA dan draf RUU Minerba, yaitu:

a. Tindak Lanjut Putusan MK

Dalam sejarah berlakunya, UU Minerba sudah beberapa kali dimohonkan untuk diuji terhadap UUD NRI Tahun 1945 oleh beberapa pemohon. Dari beberapa permohonan pengujian tersebut, tercatat 4 (empat) permohonan yang telah dikabulkan oleh MK, baik sebagian ataupun secara keseluruhan. Adapun ketentuan dalam UU MInerba yang telah di-*Judicial Review* adalah Pasal 6 ayat (1) huruf e dan huruf f, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 huruf b, Pasal 14 ayat (1), Pasal 17, Pasal 22 huruf e, dalam Pasal 51 , Pasal 52 ayat (1), Pasal 55 ayat (1), Pasal 60, Pasal 61 ayat (1), Pasal 75. Untuk itu, ketentuan dalam pasal-pasal tersebut dan pasal terkait lainnya harus dirumuskan dan direkonstruksi kembali (tabel di bawah).

Ketentuan Pasal-Pasal UU Minerba yang Di-*Judicial Review:*

NO	NOMOR PERKARA	PASAL	PUTUSAN	AMAR PUTUSAN
1	25/PUU-VIII/2010	Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara [Pasal 22 huruf f dan Pasal 52 ayat (1)]	Dikabulkan	**1. Kriteria untuk Menetapkan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR)** Pasal 22 huruf e sepanjang frasa “dan/atau” dan Pasal 22 huruf f bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; **2. Luasan Minimal Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Pemegang Izin Usaha Pertambangan**

				(IUP) Eksplorasi Mineral Logam Pasal 52 ayat (1) sepanjang frasa "dengan luas paling sedikit 5.000 (lima ribu) hektare dan" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
2	30/PUU-VIII/2010	Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara [Pasal 22 huruf f, Pasal 38, Pasal 52 ayat (1), Pasal 55 ayat (1), Pasal 58 ayat (1), Pasal 61 ayat (1), Pasal 75 ayat (4), Pasal 172, dan Pasal 173 ayat (2)]	Dikabulkan sebagian	**1. Luasan Minimal Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi Mineral Bukan Logam** Pasal 55 ayat (1) sepanjang frasa "dengan luas paling sedikit 500 (lima ratus) hektare dan" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; **2. Luasan Minimal Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi Batubara** Pasal 61 ayat (1) sepanjang frasa "dengan luas paling sedikit 5.000 (lima ribu) hektare dan" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; **3. Mekanisme Pemberian Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Kepada Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP)** Frasa "dengan cara lelang" dalam Pasal 51, Pasal 60, dan Pasal 75 ayat (4) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai, "lelang dilakukan dengan menyamakan antarpeserta lelang WIUP dan WIUPK dalam kemampuan administratif/manajemen, teknis, lingkungan, dan finansial yang berbeda

				terhadap objek yang akan dilelang";
3	10/PUU-X/2012	Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara [Pasal 1 angka 29, angka 30, angka 31, Pasal 6 ayat (1) huruf e, ayat (2), Pasal 9, Pasal 10 huruf b dan huruf c, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Penjelasan Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19]	Dikabulkan sebagian	**1. Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Minerba** Frasa "setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah" dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e, Pasal 9 ayat (2), Pasal 14 ayat (1), dan Pasal 17 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai "setelah ditentukan oleh pemerintah daerah"; **2. Kewenangan Penetapan Wilayah Usaha Pertambangan (WIUP) oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah** Frasa "Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan" dalam Pasal 14 ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Penentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh"; **3. Kewenangan Penetapan Wilayah Usaha PErtambangan (WIUP) oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah** Pasal 6 ayat (1) huruf e selengkapnya menjadi, "Penetapan WP yang dilakukan setelah ditentukan oleh pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia"; **4. Kewenangan Penetapan Wilayah Usaha Pertambangan (WIUP) oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah** Pasal 9 ayat (2) Undang-selengkapnya menjadi, "WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah setelah ditentukan oleh pemerintah daerah dan berkonsultasi

				dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia"; 5. **Kewenangan Penetapan Wilayah Usaha Pertambangan (WIUP) oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah** Pasal 14 ayat (1) selengkapnya menjadi, "Penetapan WUP dilakukan oleh Pemerintah setelah ditentukan oleh pemerintah daerah dan disampaikan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia"; 6. **Kewenangan Penetapan Wilayah Usaha Pertambangan (WIUP) oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah** Pasal 14 ayat (2) selengkapnya menjadi, "Penentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan berdasarkan data dan informasi yang dimiliki Pemerintah dan pemerintah daerah"; 7. **Kewenangan Penetapan Luas dan Batas Wilayah Izin Usaha PErtambangan (WIUP) oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah** Pasal 17 selengkapnya menjadi, "Luas dan batas WIUP mineral logam dan batubara ditetapkan oleh Pemerintah setelah ditentukan oleh pemerintah daerah berdasarkan kriteria yang dimiliki oleh Pemerintah";
4	32/PUU-VIII/2010	Pengujian UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara [Pasal 6 ayat (1) huruf e jo. Pasal 9 ayat (2), pasal 10 huruf b]	Dikabulkan sebagian	**Kewenangan Penetapan Wilayah Pertambangan (WP) oleh Pemerintah** Pasal 10 huruf b sepanjang frasa "…memperhatikan pendapat…masyarakat…" bertentangan secara bersyarat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi kepentingan masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam

				wilayah pertambangan dan masyarakat yang akan terkena dampak”;

b. Sinkronisasi Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah

Dalam UU Pemda dinyatakan secara tegas bahwa terkait urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU Pemda yang menyatakan:

> *“Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi ”.*

Urusan pemerintahan di bidang batubara memang tidak dicantumkan secara tegas di dalam batang tubuh UU Pemda. Namun demikian, bidang ini dirumuskan dalam lampiran UU Pemda yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU ini (Pasal 15 ayat (1)). Dengan demikian, penyelenggaran urusan pemerintahan di bidang minerba sama dengan ketentuan di atas dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

Sementara pembagian kewenangan terkait penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang minerba berdasarkan UU Minerba masih dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, sehingga implementasinya di lapangan membuat kebingungan atau keraguan pemerintah daerah untuk mengambil sejumlah kebijakan terkait antara lain dengan kewenangan pembinaan dan pengawasan di bidang minerba.

c. Perizinan

Terkait perizinan, masih banyak ditemukan tumpang-tindih perizinan pertambangan (IUP) pada suatu Wilayah Pertambangan (WP), dalam bentuk:

1). satu WP dapat diberikan beberapa izin dalam kegiatan yang berbeda, seperti izin pengelolaan hutan, izin perkebunan, dan izin pertambangan.

2). dalam satu WP diberikan beberapa izin pertambangan kepada lebih dari satu pemegang IUP baik pada jenis bahan tambang yang sama maupun bahan tambang yang berbeda.

Hal ini tentu saja sangat merugikan pihak investor terutama dari sisi kepastian usaha. Di sisi lain, pemerintah pusat dan provinsi dalam posisi lemah dan tidak memiliki kewenangan untuk dapat menertibkan dan membatasi jumlah IUP. Padahal usaha pembatasan perizinan sangat diperlukan tidak saja untuk memudahkan kontrol dari pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi terhadap pelaksanaan tahapan usaha pertambangan, tetapi juga untuk meminimalisasi kerusakan lingkungan hidup sekaligus menyiapkan daerah pencadangan usaha pertambangan.

d. Pengolahan dan Pemurnian

Ketentuan mengenai kewajiban pembangunan *smelter* untuk pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan mineral tertentu sampai saat ini belum berjalan efektif. Hal ini terjadi karena kurangnya dukungan sarana dan prasarana seperti sumber daya manusia (SDM), ketersediaan sumber listrik, , dan prasarana pendukung lainnya. Selain itu, pembangunan *smelter* juga memerlukan dukungan modal yang besar dan penentuan lokasi yang efisien serta memberikan nilai tambah yang maksimal. Sementara itu, tidak ada satu pun ketentuan dalam UU Minerba yang mengatur mengenai persyaratan dan mekanisme pendirian *smelter*, sehingga kewajiban pembangunan *smelter* secara umum belum berjalan efektif.

e. Data dan Informasi Pertambangan

Saat ini pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) mengalami kesulitan untuk mengakses data dan informasi mengenai pertambangan, jumlah izin, potensi pertambangan suatu WP, dan jumlah atau volume produksi. Data dan informasi pertambangan yang ada tidak terdokumentasikan dengan baik dan tidak sinkronnya data dan informasi yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah provinsi dengan yang dimiliki pemerintah pusat.

Hal ini terjadi karena kurangnya kepedulian dari pemerintah daerah untuk melaksanakan pelaporan secara berkala. Akibatnya, data dan informasi yang dilaporkan tidak sesuai dengan fakta di lapangan. Selain itu, situasi seperti ini juga dikarenakan oleh kurangnya pengawasan terhadap pelaporan data, adanya data yang tidak dilaporkan, perlakuan pemerintah kabupaten/kota yang berbeda-beda terhadap pengelolaan data dan informasi pertambangan, belum adanya klasifikasi data dan informasi pertambangan yang dapat diakses dan data yang bersifat rahasia, serta keterbatasan dana dalam pengumpulan dan pengolahannya.

f. Pengawasan

Saat ini jumlah maupun sebaran inspektur atau pengawas tambang belum memadai dibandingkan dengan beban tugas dan luasnya wilayah pertambangan yang harus diawasi. Selain itu, penempatan pengawas tambang kadang-kadang tidak sesuai dengan kualifikasi dan persyaratan sebagai pengawas di wilayah pertambangan.

g. Perlindungan terhadap Masyarakat Terdampak

Saat ini mekanisme evaluasi, keberatan, menolak, atau menyetujui terhadap IUP yang akan diberikan di wilayah permukiman maupun lahan milik masyarakat belum berjalan efektif, terutama terhadap masyarakat yang mengalami kerugian secara langsung dari kehadiran perusahaan tambang. Hal ini dapat menimbulkan konflik secara vertikal karena mereka tidak memiliki saluran aspirasi untuk menyuarakan keluhan atau aspirasi terhadap kehadiran perusahaan pertambangan yang membawa dampak tertentu bagi lingkungan maupun kehidupan masyarakat di daerah perusahaan tambang. Selain itu, potensi konflik horisontal antar-kelompok masyarakat juga bisa saja terjadi akibat pola relasi pengadudombaan oleh pihak tertentu dalam upaya memecah soliditas sosial antar-kelompok masyakat.

h. Sanksi

Saat ini pengaturan mengenai kewajiban melakukan reklamasi dan kegiatan pasca-tambang oleh pemegang IUP sering tidak dilaksanakan. Selain itu, dalam praktek pertambangan sering terjadi pemindahan IUP, IUPK, atau IPR kepada pihak lain, sehingga diperlukan sanksi baik yang bersifat administratif maupun pidana untuk menegakkan kewajiban dan larangan tersebut.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 2). Tujuan dari UU Administrasi Pemerintahan adalah menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan; menciptakan kepastian hukum; mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang; menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; memberikan pelindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan; melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB); dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat (Pasal 3).

Adapun keterkaitan antara UU Administrasi Pemerintahan dan UU Minerba yang harus disinkronkan adalah terkait dengan materi *pertama*, pemberian izin dari pejabat baik itu menteri, gubernur, bupati, atau walikota dalam hal kewenangannya menerbitkan IUP/IUPK atau IPR; dan *kedua*, hak masyarakat (terutama masyarakat terdampak) untuk mengajukan keberatan, pengaduan, bahkan penolakan terhadap IUP/IUPK atau IPR.

Terkait dengan kewenangan pemberian izin dari pejabat baik itu menteri, gubernur, bupati, atau walikota dalam hal kewenangannya menerbitkan IUP/IUPK atau IPR, kewenangan tersebut merupakan hak dari pejabat untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan, berupa menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 6). Pejabat Pemerintahan tersebut dilarang menyalahgunakan wewenang, yang meliputi larangan melampaui wewenang; larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang (Pasal 17).

Dalam hal hak masyarakat (terutama masyarakat terdampak) untuk mengajukan keberatan, pengaduan, bahkan penolakan terhadap IUP/IUPK atau IPR dalam RUU Minerba, hal ini telah sinkron dengan salah satu materi didalam UU Administrasi Pemerintahan yang memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat keputusan dan/atau tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 7 (2)). Pejabat pemerintahan dapat mengubah keputusan atas permohonan warga masyarakat terkait, baik terhadap Keputusan baru maupun keputusan yang pernah diubah, dicabut, ditunda atau dibatalkan dengan alasan yang terukur (Pasal 69). Warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan berupa keberatan dan banding (Pasal 75).

B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda)[116] telah mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta Undang-Undang Perubahannya. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda berikut Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota[117] mengatur perubahan mendasar dalam pelaksanaan urusan kewenangan perizinan bidang mineral dan batubara di mana yang berwenang menetapkan WIUP serta IUP adalah pemerintah pusat (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral) di daerah tambang lintas provinsi dan pemerintah provinsi (gubernur) untuk wilayah areal tambang berada dalam satu provinsi.

Sebelum berlakunya UU Pemda, pemerintah daerah kabupaten/kota telah diberi kewenangan untuk mengeluarkan izin tambang mineral dan batubara sebagaimana ditentukan oleh UU tentang Pemerintah Daerah sebelumnya (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota tersebut juga didasarkan pada ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba)[118] untuk pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang berada di dalam satu wilayah dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR).[119] Pemerintah pusat hanya berwenang menentukan kebijakan, pembuatan peraturan perundang-undangan, dan penetapan standar nasional, pedoman kriteria, serta penetapan sistem perizinan,[120] kemudian pemerintah provinsi kewenangannya terbatas pada pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak.[121]

---

[116]Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2014 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.

[117]Lampiran merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang, lihat Pasal 15 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda.

[118]Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Lembaran Negara Nomor 4 Tahun 2014 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4959., Pasal 8 ayat (1), "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 kabupatenl kota dan /atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; … ".

Dengan demikian pemerintah kabupaten/kota memegang kewenangan untuk mengeluarkan kedua jenis izin pertambangan tersebut, kecuali untuk Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) diberikan oleh Menteri dengan memperhatikan kepentingan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 74.

[119]UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba, Pasal 37, "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 seternpat 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.´ Lihat pula lihat Pasal 67 UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba.

[120]UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba, Pasal 6 (1), "Kewenangan Pernerintah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:

a. penetapan kebijakan nasional;
b. pembuatan peraturan perundang -undangan;
c. penetapan standar nasional, pedoman, dan kriteria;
d. penetapan sistem perizinan pertambangan mineral clan batu bara nasional;… "

[121]Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 7 ayat (1) huruf j.

Namun pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah kanbupaten/kota tersebut banyak menimbulkan kendala, hingga akhir tahun 2014 dari sekitar 8000 IUP yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, lebih dari separuhnya yang bermasalah atau belum *clean and clear* (CNC).[122] Hal ini menjadi dasar bagi pemerintah pusat untuk berupaya mengatur kembali pengaturan urusan kewenangan bidang mineral dan batubara dengan memperbaiki mekanisme pemberian perizinan tambang mineral dan batubara di seluruh wilayah Indonesia serta pengaturan yang jelas sebagai dasar hukum terhadap proses CNC. Hasil pengelolaan mineral dan batubara seharusnya dapat mendukung pelaksanaan program peningkatan pendidikan, jaminan kesehatan masyarakat, perbaikan infrastruktur, dan program-program lain untuk kesejahteraan masyarakat. Usaha pertambangan mineral dan batubara yang seringkali merugikan kepentingan masyarakat setempat dimana masyarakat hanya menerima dampak negatif dari kegiatan pertambangan karena pejabat setempat memberikan izin tanpa sepengetahuan atau persetujuan masyarakat harus segera diatasi.

Dalam UU Pemda secara eksplisit menegaskan penggunaan istilah "urusan pemerintahan konkuren" yang dimaknai penerapan desentralisasi sebagai dasar penggunaan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam menghadapi persoalan area pertambangan yang secara geologis areanya menyatu namun secara administratif bisa saja terpecah ke dalam beberapa kabupaten/kota atau beberapa provinsi. Jika kemudian ada eksplorasi besar-besaran terhadap sumber tambang yang sama di satu wilayah administratif maka membuka kemungkinan bagi munculnya bencana bagi wilayah administratif lain. Otonomi harus difahami secara fungsional tidak secara kewilayahan semata, pemusatan atau orientasi otonomi seharusnya pada upaya pemaksimalan pelaksanaan fungsi pemerintahan (pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan) agar dapat dilakukan secepat, sedekat, dan setepat mungkin dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Inilah mengapa urusan konkuren dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda seharusnya dimaknai serta dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sebagaimana diatur antara lain dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda rincian kewenangan dalam bidang mineral dan batubara tercantum dalam Pasal 12 ayat (3) huruf e yang menyatakan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yaitu energi dan sumber daya mineral. Kemudian Pasal 13 ayat (3) huruf d dan e menyatakan kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional. Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (4) huruf d kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

---

[122]Menurut Muhammad Yazid ada 4.807 IUP bermasalah atau belum *clear and clean* yang dikeluarkan pemerintah kabupaten/kota, lihat Muhammad Yazid, *Kepala Daerah Tak Boleh Keluarkan Izin Tambang, Op.cit*. Sedangkan menurut Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP) baru 6.042 IUP yang sudah dinyatakan tidak bermasalah atau telah berstatus *clear and clean* (CnC), sisanya sebanyak 4.876 IUP masih bermasalah, PUSHEP, *Catatan Akhir Tahun 2014 Energi dan Pertambangan*, http://www.pushep.or.id/view_publikasi.php?id=43#.VVVXAfmqqko, diakses 6 Mei 2005, pukul 9.30 WIB.

Pelaksanaan desentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 bertujuan untuk peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global.[123] Pemberian otonomi kepada daerah hanya sebagai salah satu usaha untuk lebih melancarkan tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di tiap daerah.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda dinyatakan bahwa terkait urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Hal ini di atur dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU yang menyatakan: "Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi".[124] Disisi lain terkait dengan urusan pemerintahan di bidang batubara tidak dicantumkan secara tegas di dalam batang tubuh UU, tetapi bidang ini dirumuskan dalam lampiran UU Pemda yang menurut Pasal 15 ayat (1) merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU tentang Pemda. Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda menentukan bahwa pengaturan kewenangan perizinan pertambangan berada di Pemerintah Pusat dan Provinsi,[125] sehingga dapat diartikan penyelenggaraan urusan kewenangan di bidang mineral dan batubara, termasuk kewenangan perizinan pertambangan mineral dan batubara, dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 ayat (4), perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang tidak berakibat terhadap pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Selanjutnya dalam penjelasan ayat tersebut dijelaskan: yang dimaksud dengan "pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain" dalam ketentuan ini adalah urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dialihkan menjadi urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota dan sebaliknya, atau urusan pemerintahan konkuren yang

---

[123]Ketentuan Menimbang huruf c, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[124]UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda, Pasal 14:

(1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
(2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
(3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
(4) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
(5) Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
(6) Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
(7) Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

[125]Lihat Lampiran tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, hlm. 123 s.d 127.

menjadi kewenangan Daerah provinsi dialihkan menjadi urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota atau sebaliknya.

Meskipun pemerintah daerah kabupaten/kota tidak lagi menyelenggarakan urusan kewenangan bidang mineral dan batubara, pemerintah pusat dan daerah provinsi **dapat** memberikan ruang kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pengelolaan mineral dan batubara, melalui pendelegasian kewenangannya dalam pengelolaan pertambangan rakyat. Hal ini mengingat beberapa pertimbangan antara lain sebagai berikut:[126]

1. lokasi Wilayah Pertambangan Rakyat berada di kabupaten/kota;
2. cakupan wilayah kerja pemerintah daerah provinsi tidak mungkin melakukan pengawasan secara efektif tanpa dukungan dan peran serta pemerintah daerah kabupaten/kota;
3. pemerintah daerah kabupaten/kota ikut bertanggung jawab dalam penyelesaian pemasalahan dan konflik di wilayah pertambangan di daerahnya;
4. tidak semua wilayah pertambangan rakyat dapat terjangkau oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi; dan
5. perusahaan pertambangan mineral dan batubara yang memerlukan izin sangat beragam dan jumlahnya banyak, terutama pertambangan rakyat di dalam kabupaten/kota.

C. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian

Ketentuan dalam UU Perindustrian mengatur tentang segala jenis perindustrian termasuk juga industri pertambangan mineral dan batubara. Pembangunan sumber daya industri yang diatur dalam UU Perindustrian tersebut adalah tentang pemanfaatan sumber daya alam. Pasal 30 ayat (1) UU Perindustrian menyatakan bahwa:

> "*Sumber daya alam diolah dan dimanfaatkan secara efisien, ramah lingkungan, dan berkelanjutan"*.

Pengolahan dan pemanfaatan sumber daya alam secara efisien tersebut merupakan kewajiban bagi setiap perusahaan baik pada tahap perancangan produk, perancangan proses produksi, tahap produksi, optimasi sisa produk, hingga pengolahan limbah. Bagi perusahaan kawasan industri, prinsip pengolahan dan pemanfatan secara efisien, ramah lingkungan dan berkelanjutan berlaku mulai tahap perancangan, pembangunan, hingga pengelolaan kawasan industri, termasuk dalam pengelolaan limbah. Dalam menyusun rencana pemanfaatan sumber daya industri, baik perusahaan industri maupun perusahaan kawasan industri harus mengacu pada Kebijakan Industri Nasional (KIN).

UU Perindustrian juga mengamanatkan program hilirisasi berbasis sumber daya alam yang terdapat dalam Pasal 31:

> *"Dalam rangka peningkatan nilai tambah sumber daya alam, Pemerintah mendorong pengembangan Industri pengolahan di dalam negeri"*.

Kemudian Pasal 32 ayat (1) UU Perindustrian menyebutkan:

[126]Beberapa pertimbangan tersebut penting jika dikaitkan dengan rasionalisasi dari desentralisasi itu sendiri yang antara lain meliputi luasan wilayah; demokrasi dan keterwakilan; kewenangan, fungsi, pengelolaan; rentang kendali; sejarah dan suku/budaya/agama; jumlah penduduk; *locality* atau keanekaragaman; dan pelayanan publik.

"*Dalam rangka peningkatan nilai tambah Industri guna pendalaman dan penguatan struktur Industri dalam negeri, Pemerintah dapat melarang atau membatasi ekspor sumber daya alam*".

Seiring berlakunya Undang- Undang Perindustrian ini, Pemerintah bisa melarang ekspor sumber daya alam dalam bentuk mentah dalam hal ini mineral dan batubara. Hal itu untuk mendukung Rencana Induk Pengembangan Industri Nasional (RIPIN). Dengan UU Perindustrian, bahan mentah tidak bisa lagi seenaknya diekspor. Selama puluhan tahun, Indonesia mengekspor bahan mentah ke negara-negara maju, lalu masuk ke Indonesia dalam bentuk barang jadi dengan harga mahal. Sekarang, Indonesia harus lebih cerdas memproses sumber daya alam kita.

Pembangunan industri pengolahan dan pemurnian (smelter) wajib memiliki Izin Usaha Industri (IUI) seperti amanat pasal Pasal 101 ayat (1) UU Perindustrian yang menyatakan: "*Setiap kegiatan usaha Industri wajib memiliki izin usaha Industri*". Kegiatan usaha Industri tersebut meliputi Industri kecil, Industri menengah, dan Industri besar. Selama ini keharusan industri pengolahan dan pemurnian mempunyai Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Khusus Pengolahan dan Pemurnian sangat membuat bingung para investor di bidang pengolahan dan pemurnian mineral dan batubara karena adanya tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Kementerian Perindustrian. Sehubungan dengan itu, perlu adanya Pelayanan Perizinan Satu Pintu (PTSP) untuk memperjelas dan menyederhanakan perizinan tersebut.

D. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28F mengamanatkan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Informasi dalam arti luas sebagaimana diamanatkan dalam pasal tersebut adalah termasuk Informasi Geospasial. Informasi Geospasial (IG) merupakan alat bantu dalam perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, dan/atau pelaksanaan kegiatan yang berhubungan dengan ruang kebumian. IG sangat berguna sebagai sistem pendukung pengambilan kebijakan dalam rangka mengoptimalkan pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan ketahanan nasional, khususnya dalam pengelolaan sumber daya alam yang termasuk di dalamnya pengelolaan mineral dan batubara, penyusunan rencana tata ruang, perencanaan lokasi investasi dan bisnis perekonomian, penentuan garis batas wilayah, pertanahan, dan kepariwisataan. IG juga merupakan informasi yang amat diperlukan dalam penanggulangan bencana, pelestarian lingkungan hidup, dan pertahanan keamanan. Karena ketidakjelasan penguasaan ruang atau tanah. Pemerintah memberikan izin pemanfaatan ruang melalui ijin kehutanan, pertambangan, perkebunan, dan lain lain di wilayah-wilayah yang sebenarnya belum jelas.

Sebagaimana dalam diktum menimbang UU IG terdapat dua pikiran pokok yang telah mendasari hadirnya UU IG yaitu:

1. Bahwa dalam mengelola sumber daya alam dan sumber daya lainnya serta penanggulangan bencana dalam wilayah NKRI dan wilayah yurisdiksinya diperlukan IG;
2. Agar IG dapat terselenggara dengan tertib, terpadu, berhasil guna, dan berdaya guna sehingga terjamin keakuratan, kemutakhiran, dan kepastian hukum, maka perlu pengaturan mengenai penyelenggaraan IG.

Keterkaitan IG dengan pengelolaan minerba dimulai dari perencanaan, reklamasi dan pasca tambang, serta pembangunan smelter (pengolahan dan pemurnian) yang harus dilakukan dengan memperhatikan antara lain rencana tata ruang wilayah, luasan wilayah pertambangan, dan pelestarian lingkungan hidup yang kesemuanya diperlukan IG. Selanjutnya, masalah konflik tapal batas antar kabupaten/kota yang berimplikasi pada kewenangan dalam mengeluarkan izin dan terjadi tumpang tindih izin penyelesaian sengketanya memerlukan IG. Oleh karena itu, perlu pengaturan pengelolaan minerba ini memperhatikan IG agar terjamin keakuratan, kemutakhiran, dan kepastian hukum serta terselenggaranya pengelolaan minerba dengan tertib, terpadu, dan berdaya guna.

E. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Adapun keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan UU Minerba yaitu pada Penetapan Izin Pertambangan dalam UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pemberian izin pertambangan harus mengacu pada Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup:

1. pemanfaatan sumber daya alam dilakukan berdasarkan RPPLH[127].
2. dalam hal rpplh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum tersusun, pemanfaatan sumber daya alam dilaksanakan berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dengan memperhatikan:
   a. keberlanjutan proses dan fungsi lingkungan hidup;
   b. keberlanjutan produktivitas lingkungan hidup; dan
   c. keselamatan, mutu hidup, dan kesejahteraan masyarakat[128].
3. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup sebagaimana

   dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh:
   a. menteri untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup nasional dan pulau/kepulauan;
   b. gubernur untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup provinsi dan ekoregion lintas kabupaten/kota; atau
   c. bupati/walikota untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup kabupaten/kota dan ekoregion di wilayah kabupaten/kota[129].

[127] Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
[128] *Ibid*, ayat (2)
[129] *Ibid*, ayat (3)

Lebih lanjut dalam Pasal 22 ayat (1) UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dinyatakan setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting[130] terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal. Adapun kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan amdal terdiri atas:

1. pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
2. eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
3. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
4. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
5. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
6. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;
7. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati;
8. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau
9. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup[131].

Sementara bagi bidang usaha yang tidak termasuk kriteria wajib amdal, wajib memiliki UKL-UPL yang ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota[132]. Jika bidang usaha tersebut tidak juga masuk dalam kategori wajib Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup-Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL)[133], maka bidang usaha pertambangan tersebut wajib membuat surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.[134]

Disamping izin diatas, setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki Izin Lingkungan[135] sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat

---

[130] Kriteria dampak penting dilihat berdasarkan:

a. Besarnya Jumlah Penduduk Yang Akan Terkena Dampak Rencana Usaha dan/Atau Kegiatan;
b. Luas Wilayah Penyebaran Dampak;
c. Intensitas Dan Lamanya Dampak Berlangsung;
d. Banyaknya Komponen Lingkungan Hidup Lain Yang Akan Terkena Dampak;
e. Sifat Kumulatif Dampak;
f. Berbalik Atau Tidak Berbaliknya Dampak; Dan/Atau
g. Kriteria Lain Sesuai Dengan Perkembangan Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi.

Pasal 22 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Lingkungan Hidup.

[131] *Ibid*, Pasal 23 ayat (1)

[132] Pasal 34 UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Lingkungan Hidup

[133] Bidang usaha yang dimaksud ditentukan berdasarkan kriteria:

a. tidak termasuk dalam kategori berdampak penting sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 Ayat (1) UU Lingkungan Hidup; dan
b. Kegiatan Usaha Mikro Dan Kecil.

[134] *Ibid*, Pasal 35 ayat (1)

[135] Izin lingkungan diberikan dengan ketentuan sebagai berikut:

1) Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diterbitkan berdasarkan Keputusan Kelayakan

(1) UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Di samping itu, Pasal 40 UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan. Dalam hal usaha dan/atau kegiatan mengalami perubahan, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib memperbarui izin lingkungan. Hal lain yang perlu diatur adalah kewajiban pemegang IUP, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidupmemerintah setiap pemegang IUP/IUPK untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban terkait pertambangan, misalnya kewajiban untuk melakukan analisis resiko lingkungan hidup[136] sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 47 ayat (1) UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Disamping itu pengawasan pemerintah atas pemegang IUP. Pemerintah tidak hanya berwenang untuk mengeluarkan IUP saja melainkan juga berwenang untuk melaksanakan pengawasan atas IUP yang telah diterbitkan. Pengawasan pemerintah misalnya saja dalam hal mendorong penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kinerja lingkungan hidup sebagaimana diatur Pasal 48 UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membuat Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Untuk itu pemerintah dan pemerintah daerah wajib melaksanakan KLHS ke dalam penyusunan atau evaluasi rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, dan kebijakan, rencana, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup (Pasal 15 UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup).

F. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Keterkaitan antara UU PDRD dengan pengaturan mengenai mineral dan batubara yaitu pengaturan mengenai jenis minerba yang dikenakan pajak dan retribusi daerah. Di dalam UU PDRD ketentuan mengenai pajak dan retribusi daerah dari sektor pertambangan diatur di dalam Pasal 2 ayat (2) huruf f yang menyatakan pajak mineral bukan logam dan batuan yang merupakan pemasukan pajak bagi kabupaten/kota. Selanjutnya Pasal 61 menyatakan kabupaten/kota yang berhak mengenakan pajak mineral bukan logam dan batuan adalah kabupaten/kota yang di wilayahnya terdapat kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan.

Lingkungan Hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL.

2) Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup Atau Rekomendasi UKL-UPL.
3) Izin Lingkungan diterbitkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

[136]Analisis Risiko Lingkungan Hidup Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat (1) Meliputi:

a. Pengkajian Risiko;
b. Pengelolaan Risiko; dan/Atau
c. Komunikasi Risiko.

Sedangkan di dalam UU Minerba Pasal 128 ayat (1) dinyatakan bahwa Pemegang IUP atau IUPK wajib membayar pendapatan negara dan pendapatan daerah. Didalam ayat (5) dari Pasal 128 tersebut dinyatakan bahwa Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, dan pendapatan lain yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga ketentuan mengenai pengenaan pajak dan retribusi daerah yang ada di UU PDRD dan UU Minerba telah sejalan dan tidak bertentangan.

G. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik setidaknya mengenai 2 hal. Pertama, mengenai hak masyarakat untuk memperoleh informasi publik. UU Keterbukaan Informasi Publik menekankan pentingnya peran aktif masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan badan publik yang baik dalam rangka mewujudkan penyeelenggaraan negara yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan sebagaimana tercantum dalam tujuan dibentuknya UU ini. Efek dari terselenggaranya transparansi tersebut tentunya adalah terciptanya penyelenggaraan informasi publik yang berkualitas khususnya terhadap kebijakan yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak. Pasal 2 UU Keterbukaan Informasi Publik mempertegas pengakuan akan hak warga negara dan/atau badan hukum untuk mengakses setiap informasi publik. Apabila menyinggung Pasal 88 UU Minerba maka akan terlihat keterkaitan yang cukup penting dalam hal keterbukaan informasi tentang penyelenggaraan minerba yang mana merupakan cabang produksi yang dikuasai negara yang berperan penting dalam menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 88 UU Minerba menegaskan sifat data pertambangan yang merupakan data milik pemerintah atau pemda sesuai kewenangannya namun belum memberikan tempat bagi masyarakat luas untuk mendapatkan akses dalam memperoleh informasi tersebut dan untuk berperan aktif terlibat dalam suatu pengelolaan data dan informasi yang transparan, cepat, dan mutakhir padahal dalam Pasal 2 huruf c UU Minerba telah disinggung mengenai pengelolaan minerba yang partisipatif, transparan, dan akuntabel. Seperti diketahui bahwa penyelenggaraan kegiatan usaha minerba tentu bersinggungan dengan kepentingan orang banyak atau masyarakat diantaranya investor, kelompok masyarakat daerah yang dekat dengan wilayah tambang, individu, dan bahkan juga entitas lainnya yang berkepentingan untuk mengetahui informasi mengenai kegiatan pertambangan yang selama ini rawan penyalahgunaan data dan cenderung tidak transparan.

Kedua, mengenai pengelolaan data dan informasi publik yang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Peran negara menjadi sangat penting dalam terselenggaranya data dan informasi yang transparan dan akuntabel. Terselenggaranya suatu pusat data dan infomasi pertambangan yang baik tentu menjadi hal penting yang dapat dipertimbangkan apabila ingin mendorong suatu pengelolaan data yang lebih baik yang mana data tersebut nantinya menjadi suatu informasi yang dapat dipertanggungjawabkan serta bisa diketahui oleh publik sebagaimana dalam Pasal 6 UU Keterbukaan Informasi Publik mewajibkan badan publik untuk menyediakan dan menerbitkan informasi publik yang akurat dan benar

serta membentuk suatu sistem informasi dan dokumentasi yang dikelola dengan baik. Terkait hal tersebut memang akan memiliki sedikit kendala diantaranya seperti persoalan data pribadi dan data perusahaan yang bisa saja dianggap sebagai informasi yang sifatnya tidak dapat diakses dengan bebas namun Pasal 17 UU Keterbukaan Informasi Publik memberikan suatu acuan mengenai informasi apa saja yang dapat dikecualikan untuk diakses diantaranya adalah informasi yang terkait dengan proses penegakan hukum, perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari perusahaan tidak sehat, kekayaan alam Indonesia, kepentingan hubungan luar negeri, dan informasi yang sifatnya pribadi.

Jadi, dalam suatu penyelenggaraan pertambangan yang menguasai hajat hidup orang banyak maka pengelolaan data dan informasi tentu menjadi suatu hal yang sangat penting untuk dikelola dalam suatu pusat dan sistem pengelolaan data yang baik dan benar sehingga dapat mendorong suatu kegiatan pertambangan yang transparan dan akuntabel yang mana data dan informasinya dapat dipertanggungjawabkan di hadapan publik serta mudah untuk diakses. Hal tersebut mutlak diperlukan sebagai elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan pertambangan yang tidak hanya transparan dan akuntabel namun juga memenuhi hak partisipatif dari setiap warga negara.

H. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Dalam kaitannya dengan Pertambangan Mineral dan Batubara setidaknya ada 2 hal penting yang bersinggungan. *Pertama*, mengenai kelestarian lingkungan, bahwa Undang-Undang Penanaman Modal[137] mengklasifikasikan jenis bidang usaha yakni terbuka, terbuka dengan persyaratan, dan tertutup sebagaimana diatur dalam Pasal 12. Isu kelestarian lingkungan tentu erat kaitannya dengan penanaman modal atau ijin investasi yang bergerak di bidang pemanfaatan sumber daya alam yang tak terbarukan seperti misalnya pertambangan mineral dan batubara. Dalam Pasal 3 huruf h memang ditegaskan mengenai penyelenggaraan Penanaman Modal yang berasaskan berwawasan lingkungan. Dengan demikian tentunya tanggung jawab penanam modal menjadi penting sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 point b dan d yakni menanggung dan menyelesaikan segala kewajiban dan kerugian apabila terjadi penghentian kegiatan usaha dan menjaga kelestarian lingkungan hidup. Pasal 15 huruf d bahkan mempertegas pentingnya entitas yang bergantung pada lingkungan hidup yakni masyarakat serta budayanya dengan mewajibkan penanam modal untuk menghormati tradisi budaya masyarakat di sekitar lokasi kegiatan usaha penanaman modal. Pasal 17 kemudian memperinci bahwa kegiatan usaha yang menyangkut sumber daya alam yang tak terbarukan maka penanam modal wajib mengalokasikan dana untuk pemulihan lokasi yang memenuhi standar kelayakan lingkungan hidup. Dalam Pasal 2 huruf d UU Minerba[138] dinyatakan bahwa pengelolaan Minerba berasakan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Hal tersebut erat kaitannya pula dengan adanya kewajiban pelaksanaan reklamasi dan pasca tambang guna memulihkan fungsi dan kualitas lingkungan di wilayah penambangan sebagaimana diatur

[137]Selanjutnya disebut UU PM.
[138]Selanjutnya disebut UU Minerba.

dalam Pasal 39 ayat 2, Pasal 79, Pasal 96, Pasal 99, Pasal 100, dan Pasal 101 UU Minerba. Tentu tidak hanya pemilik ijin yang diwajibkan untuk memperhatikan dan mengamankan kelestarian lingkungan tetapi juga Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 73 UU Minerba. Penegasan pengakuan dan penghormatan terhadap tradisi budaya masyarakat setempat juga menjadi penting meski telah diatur dalam UU Penanaman Modal tetapi belum disinggung dalam UU Minerba.

Kedua, mengenai divestasi saham, bahwa dalam Pasal 3 huruf d UU Penanaman Modal menyatakan bahwa penanaman modal diselenggarakan berdasarkan asas perlakuan yang sama dan tidak membedakan asal negara, yang mana dipertegas lagi dalam Pasal 6 ayat 1 UU Penamanan Modal yang menyebutkan bahwa pemerintah memberlakukan perlakuan yang sama kepada semua penanam modal. Isu kedaulatan dan kemandirian tentu berpengaruh kuat dalam kaitannya dengan perlakuan sama antara penanam modal dalam negeri dengan pihak asing yang menanamkan modalnya di Indonesia karena kuatnya modal asing tentu akan berdampak pada persaingan dalam penguasaan kegiatan usaha. Di sisi lain ketentuan ini memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi penanam modal dari luar negeri untuk secara leluasa ikut serta dalam kegiatan penanaman modal yang diwujudkan dalam berbagai macam kegiatan usaha termasuk minerba. Tetapi dalam Pasal 7 ayat 1 dan ayat 2, UU Penanaman Modal masih terbuka kemungkinan terjadinya pengambalihan saham milik asing dengan cara nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal. Hal tersebut terkait dengan Pasal 79 huruf y UU Minerba yang mewajibkan Ijin Usaha Produksi Khusus (IUPK) untuk memuat divestasi saham. Pasal 112 UU Minerba kemudian mempertegas kembali bahwa setelah 5 tahun berproduksi maka badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki asing wajib melakukan divestasi saham pada pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional.

Jadi, keterkaitan antara penanaman modal dengan pengelolaan minerba menjadi cukup penting khususnya mengenai kelestarian lingkungan dan kewajiban divestasi sebab sebelum investor dalam negeri maupun asing menjalankan kegiatan usahanya tentulah terlebih dahulu harus mendapatkan izin dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), sehingga dengan demikian perlu adanya keselarasan dan penguatan aturan di dalam pengelolaan minerba.

I. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Keterkaitan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dengan RUU Perubahan Atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara terdapat dalam Pasal 5 ayat (2) yang menyatakan bahwa penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya. Dalam Penjelasannya dikatakan bahwa penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan merupakan komponen dalam penataan ruang baik yang dilakukan berdasarkan wilayah administratif, kegiatan kawasan, maupun nilai strategis kawasan dan Pertambangan termasuk kedalam kawasan budi daya. Kawasan budi daya adalah kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan

peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan permukiman, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan tempat ibadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan dan keamanan.

Pasal 5 ayat (5) menjelaskan bahwa penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota. Dalam penjelasannya dijelaskan bahwa kawasan strategis merupakan kawasan yang di dalamnya berlangsung kegiatan yang mempunyai pengaruh besar terhadap tata ruang di wilayah sekitarnya, kegiatan lain di bidang yang sejenis dan kegiatan di bidang lainnya, dan/atau peningkatan kesejahteraan masyarakat. Jenis kawasan strategis, antara lain, adalah kawasan strategis dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan, pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya, pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi, serta fungsi dan daya dukung lingkungan hidup.

Kawasan strategis dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan, antara lain, adalah kawasan perbatasan negara, termasuk pulau kecil terdepan, dan kawasan latihan militer. Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi, antara lain, adalah kawasan metropolitan, kawasan ekonomi khusus, kawasan pengembangan ekonomi terpadu, kawasan tertinggal, serta kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas. Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan sosial dan budaya, antara lain, adalah kawasan adat tertentu, kawasan konservasi warisan budaya, termasuk warisan budaya yang diakui sebagai warisan dunia, seperti Kompleks Candi Borobudur dan Kompleks Candi Prambanan.

Kawasan strategis dari sudut kepentingan pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi, antara lain, adalah kawasan pertambangan minyak dan gas bumi termasuk pertambangan minyak dan gas bumi lepas pantai, serta kawasan yang menjadi lokasi instalasi tenaga nuklir. Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup, antara lain, adalah kawasan pelindungan dan pelestarian lingkungan hidup, termasuk kawasan yang diakui sebagai warisan dunia seperti Taman Nasional Lorentz, Taman Nasional Ujung Kulon, dan Taman Nasional Komodo. Nilai strategis kawasan tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota diukur berdasarkan aspek eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi penanganan kawasan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa Penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana; potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi. Dalam ayat (3) dinyatakan bahwa Penataan ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah yurisdiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan. Sedangkan dalam ayat (4) dijelaskan bahwa Penataan ruang wilayah

provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 8 ayat (1) dikatakan bahwa kewenangan Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

1. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
2. pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
3. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
4. kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.

Sedangkan dalam Pasal 8 ayat (2) dinyatakan bahwa Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi perencanaan tata ruang wilayah nasional, pemanfaatan ruang wilayah nasional, dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional. Pasal 8 ayat (3) mengatur mengenai kewenangan Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi penetapan kawasan strategis nasional, perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional, pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.

Pengaturan mengenai Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dapat berupa pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan terdapat dalam Pasal 8 ayat (4).

Kewenangan Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang, pelaksanaan penataan ruang nasional, pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional, dan penyusunan dan penetapan pedoman bidang penataan ruang yang diatur dalam Pasal 8 ayat (6), maka Pemerintah melakukan beberapa hal diantaranya:

1. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, arahan peraturan zonasi untuk system nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional, dan pedoman bidang penataan ruang. dan
2. menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Pasal 10 ayat (1) menjelaskan mengenai kewenangan Pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota.
b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi.
c. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi terdapat dalam Pasal 10 ayat (2) yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah provinsi, pemanfaatan ruang wilayah provinsi, dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.

d. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi.
e. Dalam melaksanakan penataan ruang kawasan strategis provinsi yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (3) maka pemerintah daerah provinsi melakukan penetapan kawasan strategis provinsi, perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi, pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi, dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.
f. kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Pasal 10 ayat (4) menjelaskan bahwa pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi dapat dilaksanakan pemerintah daerah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan. Sedangkan pada ayat (6) dinyatakan bahwa dalam melaksanakan kewenangannya pemerintah daerah provinsi melakukan beberapa hal diantaranya:

1. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, arahan peraturan zonasi untuk system provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang.
2. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang yang diatur dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

1. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota dan pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;

   Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 11 ayat (2) yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota, pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan

   Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 11 ayat (2) yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota, pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
4. Kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

   Pasal 11 ayat (5) menyatakan bahwa dalam melaksanakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan beberapa hal diantaranya menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Pasal 14 ayat (3) menyatakan bahwa Rencan rinci tata ruang terdiri atas rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional, rencana tata ruang kawasan strategis provinsi, dan rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana

tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota. Rencana rinci tata ruang kawasan strategis provinsi yang tercantum dalam Pasal 14 ayat (5) disusun apabila rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, dan/atau rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan. Sedangkan rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota yang terdapat dalam Pasal 14 ayat (6) dijadikan dasar bagi penyusunan peraturan zonasi.

Pasal 15 menjelaskan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi.

Rencana pola ruang untuk Peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya yang tercantum pada Pasal 17 ayat (4) meliputi peruntukan ruang untuk kegiatan pelestarian lingkungan, sosial, budaya, ekonomi, pertahanan, dan keamanan. Pasal 17 ayat (6) menjelaskan bahwa Penyusunan rencana tata ruang harus memperhatikan keterkaitan antarwilayah, antarfungsi kawasan, dan antarkegiatan mengatur mengenai rencana tata ruang wilayah nasional yang memuat:

1. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional;
2. rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama;
3. rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional;
4. penetapan kawasan strategis nasional;
5. arahan pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
6. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf c menerangkan bahwa Pola ruang wilayah nasional merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah nasional, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya yang bersifat strategis nasional, yang ditinjau dari berbagai sudut pandang akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional. Kawasan lindung nasional, antara lain, adalah kawasan lindung yang secara ekologis merupakan satu ekosistem yang terletak lebih dari satu wilayah provinsi, kawasan lindung yang memberikan pelindungan terhadap kawasan bawahannya yang terletak di wilayah provinsi lain, kawasan lindung yang dimaksudkan untuk melindungi warisan kebudayaan nasional, kawasan hulu daerah aliran sungai suatu bendungan atau waduk, dan kawasan-kawasan lindung lain yang menurut peraturan perundang-undangan pengelolaannya merupakan kewenangan Pemerintah.

Kawasan lindung nasional adalah kawasan yang tidak diperkenankan dan/atau dibatasi pemanfaatan ruangnya dengan fungsi utama untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup

yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan, warisan budaya dan sejarah, serta untuk mengurangi dampak dari bencana alam. Kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis nasional, antara lain, adalah kawasan yang dikembangkan untuk mendukung fungsi pertahanan dan keamanan nasional, kawasan industri strategis, kawasan pertambangan sumber daya alam strategis, kawasan perkotaan metropolitan, dan kawasan-kawasan budi daya lain yang menurut peraturan perundang-undangan perizinan dan/atau pengelolaannya merupakan kewenangan Pemerintah. Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf d menerangkan bahwa yang termasuk kawasan strategis nasional adalah kawasan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kawasan khusus.

Pasal 20 ayat (2) menjelaskan bahwa rencana tata ruang wilayah nasional menjadi pedoman untuk:

1. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;
2. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;
3. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
4. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi, serta keserasian antarsektor;
5. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
6. penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
7. penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Rencana tata ruang wilayah provinsi yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) memuat:

1. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi;
2. rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi;
3. rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi;
4. penetapan kawasan strategis provinsi;
5. arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
6. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Penjelasan pasal 23 ayat (1) huruf c menerangkan bahwa Pola ruang wilayah provinsi merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah provinsi, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya, yang ditinjau dari berbagai sudut pandang akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan provinsi apabila dikelola oleh pemerintah daerah provinsi dengan sepenuhnya memperhatikan pola ruang yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Kawasan lindung provinsi adalah kawasan lindung yang secara ekologis merupakan satu ekosistem yang terletak lebih dari satu wilayah kabupaten/kota, kawasan lindung yang memberikan pelindungan terhadap kawasan bawahannya yang terletak di wilayah kabupaten/kota lain, dan kawasan-kawasan lindung lain yang menurut ketentuan peraturan

perundang-undangan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi. Sedangkan Kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis provinsi merupakan kawasan budi daya yang dipandang sangat penting bagi upaya pencapaian pembangunan provinsi dan/atau menurut peraturan perundang-undangan perizinan dan/atau pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi.

Kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi dapat berupa kawasan permukiman, kawasan kehutanan, kawasan pertanian, kawasan pertambangan, kawasan perindustrian, dan kawasan pariwisata. Rencana pola ruang wilayah Kabupaten memuat rencana pola ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Rencana tata ruang wilayah provinsi yang diatur dalam Pasal 23 ayat (2) menjadi pedoman untuk:

1. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
2. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
3. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi;
4. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor;
5. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
6. penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
7. penataan ruang wilayah kabupaten/kota.

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten yang terdapat dalam Pasal 25 ayat (2) harus memperhatikan perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten, upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten, keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten, daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan, dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten kota yang diatur dalam Pasal 26 ayat (1) memuat:

1. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
2. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan system/jaringan prasarana wilayah kabupaten;
3. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;
4. penetapan kawasan strategis kabupaten;
5. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
6. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Sedangkan pada ayat (2) dikatakan bahwa Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah, penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten, mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor, penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten.

Dalam pasal 33 ayat (1) dijelaskan bahwa Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain. Pasal 34 ayat (1) menyatakan bahwa dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dilakukan perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis, perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan struktur ruang dan pola ruang wilayah dan kawasan strategis dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan program pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan strategis. Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 34 ayat (1) huruf b dikatakan bahwa program sektoral dalam pemanfaatan ruang mencakup pula program pemulihan kawasan pertambangan setelah berakhirnya masa penambangan agar tingkat kesejahteraan masyarakat dan kondisi lingkungan hidup tidak mengalami penurunan.

Penataan ruang kawasan perdesaan dapat berbentuk kawasan agropolitan diatur dalam Pasal 48 ayat (4). Sedangkan dalam penjelasannya dikatakan bahwa Kawasan agropolitan merupakan kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah perdesaan sebagai sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumber daya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan satuan sistem permukiman dan system agrobisnis. Pengembangan kawasan agropolitan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi pelayanan prasarana dan sarana penunjang kegiatan pertanian, baik yang dibutuhkan sebelum proses produksi, dalam proses produksi, maupun setelah proses produksi. Upaya tersebut dilakukan melalui pengaturan lokasi permukiman penduduk, lokasi kegiatan produksi, lokasi pusat pelayanan, dan peletakan jaringan prasarana. Kawasan agropolitan merupakan embrio kawasan perkotaan yang berorientasi pada pengembangan kegiatan pertanian, kegiatan penunjang pertanian, dan kegiatan pengolahan produk pertanian. Pengembangan kawasan agropolitan merupakan pendekatan dalam pengembangan kawasan perdesaan.

Pasal 55 menjelaskan bahwa untuk menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan penataan ruang maka dilakukan pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang yang terdiri atas tindakan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan. Pengawasan tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dan dengan melibatkan peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat dapat dilakukan dengan menyampaikan laporan dan/atau pengaduan kepada Pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam Pasal 66 ayat (1) dijelaskan bahwa Masyarakat yang dirugikan akibat penyelenggaraan penataan ruang dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan.

Dalam Pasal 69 dijelaskan bahwa Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Pasal 73 mengatur bahwa setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

J. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Corporate Social Responsibilities (CSR) atau yang kita kenal dengan tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan sekarang menjadi bagian yang menjadi keharusan dalam perusahaan khususnya yang berbadan hukum perseroan terbatas. Bab V Pasal 74 Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa:

1. Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya dibidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.
2. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.
3. Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat 1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah

Dalam undang-undang ini diatur mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan bertujuan mewujudkan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat bagi perseroan itu sendiri, komunitas setempat, dan masyarakat umumnya. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mendukung terjadinya hubungan perseroan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma dan budaya masyarakat setempat maka ditentukan bahwa perseroan yang kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan. Untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan tersebut, kegiatan tanggung jawab sosial dan lingkungan harus dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan yang dilaksanakan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Kegiatan tersebut dimuat dalam laporan tahunan perseroan. Dalam hal perusahaan tidak melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan maka perseroan yang bersangkutan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

K. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi terdiri dari beberapa hal. Pertama terkait dengan definisi, pengertian sumber daya energi meliputi sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan, baik sebagai sumber energi maupun sebagai energi.[139] Definisi lain terkait sumber energi tak terbarukan yaitu sumber energi yang dihasilkan dari sumber daya energi yang akan habis jika dieksploitasi secara terus-menerus, antara lain, minyak bumi, gas bumi, batubara, gambut, dan serpih batumen.[140]

[139] Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi. Pasal 1 angka 3
[140] *Ibid*, Pasal 1 angka 8

Kedua terkait dengan pengaturan energi, yaitu sumber daya energi fosil, panas bumi, hidro skala besar, dan sumber energi nuklir dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[141]

Ketiga terkait dengan cadangan penyangga energi, untuk menjamin ketahanan energi nasional, pemerintah wajib menyediakan cadangan penyangga energi.[142]

Keempat terkait dengan lingkungan dan keselamatan, yaitu setiap kegiatan pengelolaan energi wajib mengutamakan penggunaan teknologi yang ramah lingkungan dan memenuhi ketentuan yang disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup serta wajib memenuhi ketentuan yang disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang keselamatan yang meliputi standardisasi, pengamanan dan keselamatan instalasi, serta keselamatan dan kesehatan kerja.[143]

Kelima terkait dengan tingkat kandungan dalam negeri, yaitu pemerintah wajib mendorong kemampuan penyediaan barang dan jasa dalam negeri guna menunjang industri energi yang mandiri, efisiensi, dan kompetitif.[144]

Keenam terkait dengan kebijakan energi nasional, yaitu kebijakan energi nasional meliputi, antara lain:

a. ketersediaan energi untuk kebutuhan nasional;
b. prioritas pengembangan energi;
c. pemanfaatan sumber daya energi nasional; dan
d. cadangan penyanga energi nasional.

Kebijakan energi nasional ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR.[145]

Ketujuh terkait dengan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah, yaitu kewenangan pemerintah di bidang energi, antara lain:

a. pembuatan peraturan perundang-undangan;
b. penetapan kebijakan nasional;
c. penetapan dan pemberlakuan standar; dan
d. penetapan prosedur.

Kewenangan pemerintah provinsi di bidang energi, antara lain:

a. pembuatan peraturan daerah provinsi;
b. pembinaan dan pengawasan pengusahaan di kabupaten/kota; dan
c. penetapan kebijakan pengelolaan di lintas kabupaten/kota.

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota di bidang energi, antara lain:

a. pembuatan peraturan daerah kabupaten/kota;
b. pembinaan dan pengawasan pengusahaan di kabupaten/kota; dan
c. penetapan kebijakan pengelolaan di kabupaten/kota.

Kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[146]

---

[141] *Ibid*, Pasal 4 ayat (1)
[142] *Ibid*, Pasal 5 ayat (1)
[143] *Ibid*, Pasal 8
[144] *Ibid*, Pasal 9 ayat (2)
[145] *Ibid*, Pasal 11
[146] *Ibid*, Pasal 26

Kedelapan terkait dengan pembinaan dan pengawasan, yaitu pembinaan kegiatan pengelolaan sumber daya energi, sumber energi, dan energi dilakukan oleh pemerintah dan Pemerintah daerah.[147]Pengawasan kegiatan pengelolaan sumber daya energi, sumber energi dan energi dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.[148]

Dari substansi UU Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi diatas dapat ditarik keterkaitan dengan substansi RUU Minerba yang akan disusun misalnya dalam hal definisi, pengaturan energi, cadangan penyangga energi, lingkungan dan keselamatan, tingkat kandungan dalam energi, kebijakan energi nasional, kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah serta pembinaan dan pengawasan. Dengan demikian, dalam penyusunan RUU Minerba perlu memperhatikan ketentuan UU Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi terkait hal-hal tersebut diatas.

L. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh

Adapun substansi di dalam UU Minerba yang saling berkaitan dan harus disinkronkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UU Pemerintah Aceh) adalah materi mengenai "kewenangan khusus yang diberikan pada pemerintah daerah Aceh untuk mengelola sumber daya alam di wilayahnya".

Pasal 156 ayat (1) UU Pemerintah Aceh memberikan kewenangan pada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota mengelola sumber daya alam[149] di Aceh baik di darat maupun di laut wilayah Aceh sesuai dengan kewenangannya. Pengelolaan[150] tersebut meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan kegiatan usaha yang dapat berupa eksplorasi, eksploitasi, dan budidaya.

Kewajiban Pemegang setiap pelaku usaha pertambangan di wilayah Aceh meliputi tanggung jawab untuk melakukan reklamasi dan rehabilitasi lahan yang dieksplorasi dan dieksploitasi serta penyediaan dana jaminan reklamasi dan rehabilitasi yang besarnya akan diperhitungkan pada waktu pembicaraan kontrak kerja eksplorasi dan eksploitasi sebagaimana diatur dalam Pasal 157 UU Pemerintahan Aceh.

Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota melakukan pembangunan ekonomi kerakyatan, pendidikan, dan kesehatan yang seimbang sebagai kompensasi atas eksploitasi sumber daya alam yang tidak terbarukan.[151] Oleh karena itu berdasarkan Pasal 159 UU Pemerintahan Aceh, setiap pelaku usaha pertambangan yang melakukan kegiatan usaha pertambangan di Aceh berkewajiban menyiapkan dana pengembangan masyarakat. Dana pengembangan masyarakat tersebut ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, dan pelaku usaha yang besarnya paling sedikit 1% (satu persen) dari harga total produksi yang dijual setiap tahun.

---

[147] *Ibid*, Pasal 27

[148] *Ibid*, Pasal 27

[149] Sumber daya alam yang dimaksud meliputi bidang pertambangan yang terdiri atas pertambangan mineral, batu bara, panas bumi, bidang kehutanan, pertanian, perikanan, dan kelautan yang dilaksanakan dengan menerapkan prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan. (Pasal 156 ayat (3) UU Pemerintahan Aceh).

[150] Pengelolaan sumber daya alam di Aceh dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, badan usaha swasta lokal, nasional, maupun asing dan wajib mengikutsertakan sumber daya manusia setempat dan memanfaatkan sumber daya lain yang ada di Aceh. (Pasal 156 ayat (5) jo ayat (7) UU Pemerintahan Aceh).

[151] Pasal 157 UU Pemerintahan Aceh.

Rencana penggunaan dana pengembangan masyarakat guna membiayai program yang disusun bersama dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat sekitar kegiatan usaha dan masyarakat di tempat lain serta mengikutsertakan pelaku usaha yang bersangkutan diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh. Pembiayaan program pengembangan masyarakat dengan dana pengembangan masyarakat sebagaimana dimaksud diatas dikelola sendiri oleh pelaku usaha yang bersangkutan.

Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya, dapat menarik wisatawan asing dan memberikan izin yang terkait dengan investasi dalam bentuk penanaman modal dalam negeri, penanaman modal asing, ekspor dan impor dengan memperhatikan norma, standar, dan prosedur yang berlaku secara nasional.[152]

Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya dan berdasarkan norma, standar, dan prosedur yang berlaku nasional berhak memberikan:

1. izin eksplorasi dan eksploitasi pertambangan umum;
2. izin konversi kawasan hutan;
3. izin penangkapan ikan paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan satu per tiga dari wilayah kewenangan daerah provinsi untuk daerah kabupaten/kota;
4. izin penggunaan operasional kapal ikan dalam segala jenis dan ukuran;
5. izin penggunaan air permukaan dan air laut;
6. izin yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengusahaan hutan; dan
7. izin operator lokal dalam bidang telekomunikasi.

Pemberian izin diatas harus mengacu pada prinsip-prisip pelayanan publik yang cepat, tepat, murah, dan prosedur yang sederhana. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian izin tersebut diatas diatur dengan Qanun.[153]

M. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Adapun substansi di dalam UU Minerba yang saling berkaitan dan harus disinkronkan dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah (UU Perimbangan Keuangan) adalah materi mengenai “pendapatan negara dan daerah yang berasal dari kegiatan pertambangan dan batubara” yang diatur di dalam UU Minerba Bab XVII tentang Pendapatan Negara dan Daerah yaitu di Pasal 128 sampai dengan Pasal 133.

Terkait dengan pendapatan Negara, terdiri atas penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak. Penerimaan bukan pajak terdiri dari pajak-pajak yang menjadi kewenangan Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan; dan bea masuk dan cukai. Sedangkan penerimaan negara bukan pajak terdiri atas iuran tetap; iuran eksplorasi; iuran produksi; dan kompensasi data informasi (Pasal 128 ayat 2, ayat (3) dan ayat (4) UU Minerba). Pemasukan Negara tersebut kemudian dialihkan kembali ke daerah melalui Dana Bagi Hasil, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang

[152] Pasal 165 ayat (2) UU Pemerintahan Aceh.
[153] Pasal 165 ayat (4) jo. ayat (5) UU Pemerintahan Aceh.

dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Pasal 1 angka 20 UU Perimbangan Keuangan). Dana Bagi Hasil tersebut salah satunya bersumber dari sumber daya alam yang berasal dari pertambangan umum (Pasal 11 ayat (1), ayat (3) huruf b UU Perimbangan Keuangan). Kemudian pembagian Penerimaan Negara yang berasal dari sumber daya alam dari penerimaan pertambangan umum yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah (Pasal 14 huruf c UU Perimbangan Keuangan).

Di dalam UU Perimbangan Keuangan, pendapatan daerah merupakan penerimaan daerah berupa uang yang masuk dalam kas daerah (Pasal 1 angka 11 UU Perimbangan Keuangan), yang merupakan hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan (Pasal 1 angka 12 UU Perimbangan Keuangan). Pendapatan daerah dapat juga disebut pendapatan asli daerah (PAD), yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 18 UU Perimbangan Keuangan). PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan Desentralisasi (Pasal 3 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan). Hasil PAD dibayar oleh pemegang usaha pertambangan melalui pajak dan retribusi daerah (Pasal 6 ayat (1) huruf a dan huruf b UU Perimbangan Keuangan).

Jadi keterkaitan materi antara UU Minerba dan UU Perimbangan Keuangan adalah terletak pada pengaturan mengenai pendapatan negara dan daerah yang berasal dari kegiatan pertambangan dan batu bara. Dimana pengatutran mengenai jenis pendapatan Negara dan pendapatan daerah telah telah sikron dan harmonis diatur didalam dikedua UU tersebut.

N. UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. UU Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang

Ada beberapa hal pengaturan didalam UU Kehutanan yang berkaitan dengan pengaturan mineral dan batubara. Adapun keterkaitannya adalah sebagai berikut:

1. Benda-benda tambang termasuk dalam kategori hasil hutan

   Dalam Pasal 1 UU Kehutanan, hutan didefinisikan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.

   Selanjutnya, hasil hutan salah satunya adalah benda-benda nonhayati seperti benda-benda tambang, seperti dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU Kehutanan, yang dimaksud dengan "kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" adalah semua benda hasil hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13. *“Hasil hutan tersebut dapat berupa: c. benda-benda nonhayati yang secara ekologis merupakan satu kesatuan ekosistem dengan benda-benda hayati penyusun hutan, antara lain berupa sumber air, udara bersih, dan lain-lain yang tidak termasuk benda-benda tambang”.*

2. Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kegiatan Pertambangan

Pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya (Pasal 23), yang dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional (Pasal 24).

Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagai berikut :

a. Hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung yang dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan. Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.
   1) Pasal 38 ayat (1) *"Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung".*
   2) Penjelasan Pasal 38 ayat (3) *"Pada prinsipnya di kawasan hutan tidak dapat dilakukan pola pertambangan terbuka. Pola pertambangan terbuka dimungkinkan dapat dilakukan di kawasan hutan produksi dengan ketentuan khusus dan secara selektif".*
   3) Pasal 38 ayat (4) *"Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka".*
b. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Untuk kegiatan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri.
   1) Penjelasan Pasal 38 ayat (1) alenia kedua *"Kepentingan pembangunan di luar kehutanan adalah kegiatan untuk tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan, antara lain kegiatan pertambangan, pembangunan jaringan listrik, telepon, dan instalasi air, kepentingan religi, serta kepentingan pertahanan keamanan".*
   2) Pasal 38 ayat (3) *"Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan"*.

Sejalan dengan UU Kehutanan, dalam Pasal 134 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan sebelum memperoleh izin dari instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih tegas, Pasal 50 ayat (3) huruf g jo. Pasal 38 ayat (3) UU Kehutanan mengatur bahwa setiap orang dilarang melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa melalui pemberian Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan yang diterbitkan oleh Menteri Kehutanan (IPPKH) dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.

Selain itu dalam Penjelasan Pasal 50 ayat (3) huruf g disebutkan:

1) Yang dimaksud dengan penyelidikan umum adalah penyelidikan secara geologi umum atau geofisika di daratan, perairan, dan dari udara, dengan maksud untuk membuat peta geologi umum atau untuk menetapkan tanda-tanda adanya bahan galian.
2) Yang dimaksud dengan eksplorasi adalah segala penyelidikan geologi pertambangan untuk menetapkan lebih teliti dan lebih seksama adanya bahan galian dan sifat letakannya.

Yang dimaksud dengan eksploitasi adalah kegiatan menambang untuk menghasilkan bahan galian dan memanfaatkannya.

3. Sanksi terhadap kegiatan pertambangan di dalam kawasan hutan tanpa dilengkapi IPPKH
   a. Sanksi Pidana

      Pelanggaran terhadap suatu kegiatan pertambangan dalam kawasan hutan tanpa dilengkapi IPPKH akan berdampak pada ancaman sanksi pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah) sebagaimana diatur di dalam Pasal 78 ayat (6) UU Kehutanan.

      1) Pasal 78 angka (6) *"Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (4) atau Pasal 50 ayat (3) huruf g, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)".*
      2) Pasal 78 angka (14) *"Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) apabila dilakukan oleh dan atau atas nama badan hukum atau badan usaha, tuntutan dan sanksi pidananya dijatuhkan terhadap pengurusnya, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dikenakan pidana sesuai dengan ancaman pidana masing-masing ditambah dengan 1/3 (sepertiga) dari pidana yang dijatuhkan".*
4. Reklamasi Hutan Bekas Areal Pertambangan

   Dalam kegiatan pertambangan, terdapat kegiatan reklamasi lahan pascatambang dan bagi pemegang IUP dan IUPK wajib menerapkan kaidah penambangan yang baik. Hal ini termasuk dalam kegiatan pengelolaan lingkungan hidup, yang meliputi pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan fungsi lingkungan hidup, termasuk reklamasi lahan bekas tambang.

   a. Pasal 45 ayat (1) *"Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1) yang mengakibatkan kerusakan hutan, wajib dilakukan reklamasi dan atau rehabilitasi sesuai dengan pola yang ditetapkan pemerintah".*
   b. Pasal 45 ayat (2) *"Reklamasi pada kawasan hutan bekas areal pertambangan, wajib dilaksanakan oleh pemegang izin pertambangan sesuai dengan tahapan kegiatan pertambangan".*
5. Di dalam UU Nomor 19 Tahun 2004 :

   Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan selanjutnya diatur bahwa semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.

Pasal 83A *"Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud".*

O. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Adapun substansi di dalam UU Minerba yang saling berkaitan dan harus disinkronkan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua) adalah materi mengenai "kewenangan khusus yang diberikan pada pemerintah Provinsi Papua untuk mengelola sumber daya alam di wilayahnya".

Pasal 38 UU Otsus Papua menyatakan bahwa perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan. Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan daerah khusus (Perdasus).

Lebih lanjut, pasal 39 UU Otsus Papua menyatakan bahwa Pengolahan lanjutan dalam rangka pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 diatas dilaksanakan di Provinsi Papua dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, efisien, dan kompetitif.

Pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat adat dan/atau masyarakat setempat. Penanam modal yang melakukan investasi di wilayah Provinsi Papua harus mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat setempat. Perundingan yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan penanam modal harus melibatkan masyarakat adat setempat. Pemberian kesempatan berusaha sebagaimana dimaksud diatas dilakukan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat adat agar dapat berperan dalam perekonomian seluas-luasnya.[154]

Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dengan memperhatikan penataan ruang, melindungi sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati ekosistemnya, cagar budaya, dan keanekaragaman hayati serta perubahan iklim dengan memperhatikan hak-hak masyarakat adat dan untuk sebesar-besarnya bagi kesejahteraan penduduk. Untuk melindungi keanekaragaman hayati dan proses ekologi terpenting, Pemerintah Provinsi berkewajiban mengelola kawasan lindung. Pemerintah Provinsi wajib mengikutsertakan lembaga swadaya masyarakat yang memenuhi syarat dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup. Di Provinsi Papua dapat dibentuk lembaga independen untuk penyelesaian sengketa lingkungan.[155]

---

[154] Pasal 42 UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.
[155] Pasal 64 UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.

P. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem terletak pada larangan melakukan kegiatan yang mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam sebagaimana diatur pada Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem. Adapun perubahan terhadap keutuhan suaka alam tersebut meliputi mengurangi, menghilangkan fungsi dan luas kawasan suaka alam, serta menambah jenis tumbuhan dan satwa lain yang tidak asli.[156]

Pelanggaran terhadap larangan melakukan kegiatan yang mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).[157]

Jadi, dalam penentuan Wilayah Pertambangan (WP) serta pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) baik itu untuk mineral maupun batubara tidak boleh bersinggungan dengan kawasan suaka alam sebagaimana amanat UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem.

Q. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

UUD NRI Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) memiliki makna negara menguasai atas kekuasaan sumber daya alam. Sebagai sumber hukum tertinggi dalam melakukan pengelolaan dan pengusahaan terhadap sumber daya alam di Indonesia. Penjelasan mengenai dikuasai oleh negara telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi yakni mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan *(bestuurdaad*) pengaturan pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).

UUPA Pasal 2 ayat (2) Merumuskan makna hak menguasai negara sebagai wewenang untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Dalam UUPA Pasal 2 ayat (4) telah disebutkan bahwa pelaksanaan pengusaan Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dapat dikuasakan

[156] Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem.
[157] Pasal 40 UU UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem.

kepada daerah walaupun ketentuan ini memungkinkan daerah turut serta menyelenggarakan hak menguasai oleh Negara atas bumi, mair dan kekayaan alam di dalamnya tetapi tidak jelas terutama mengenai makna dikuasakan dan serahkan kepada peraturan pemerintah untuk mengatur lebih lanjut.

Dalam Pasal 14 ayat (1) huruf e Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan. Pasal ini mengatur soal perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa untuk:

> *"... mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara tersebut diatas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana ("planning") mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara: Rencana Umum ("National planning") yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus ("regional planning") dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya planning itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat".*

Pada Pasal 8 menyatakan atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa. Karena menurut ketentuan dalam pasal 4 ayat 2 hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi saja, maka wewenang-wewenang yang bersumber daripadanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung didalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa. Oleh karena itu maka pengambilan kekayaan yang dimaksudkan itu memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya. Dalam UUPA telah diamanatkan bahwa mengenai urusan dibidang pertambangan pengaturan terhadap penguasaan tanah berikut alas haknya harus diatur tersendiri dalam UU, karena dalam UUPA hanya diatur mengenai hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi saja.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Penyelenggaraan pertambangan merupakan suatu usaha untuk memanfaatkan sumber daya alam secara berkelanjutan dan tetap memperhatikan lingkungan hidup. Pertambangan Indonesia berupa minerba sebagai bagian kekayaan alam yang dikarunai oleh Tuhan Yang Maha Esa, letaknya "tertentu" tidak terbarukan, proses terbentuknya membutuhkan waktu ribuan bahkan jutaan tahun. Pemanfaatan dan eksploitasi sumber daya alam, dapat mengganggu dan bahkan merusak lingkungan sehingga harus dikelola dan dieksploitasi dengan hati-hati untuk menjamin pembangunan perekonomian nasional yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Eksploitasi Minerba secara parsial dapat menjadi tidak efektif dan dapat merusak lingkungan. Eksploitasi Minerba harus memperhatikan tata ruang nasional dan keserasian serta keseimbangan sehingga tidak merusak lingkungan dan pembangunan jangka panjang. Oleh karenanya, penyelenggaraan pertambangan haruslah dikuasai Negara dan didayagunakan sebaik-baiknya bagi memenuhi hajat hidup orang banyak serta

terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia maupun bagi terselenggaranya kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Pengaturan mengenai pertambangan minerba merupakan salah satu perwujudan dari pemenuhan kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana tertuang dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya di dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, yaitu ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan bahwa "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara serta bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Pengertian "dikuasai oleh Negara" secara konstitusional memberikan mandat kepada negara untuk mengatur pemanfaatan sumber daya alam melalui kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan Pemerintah dengan mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara (Pemerintah) dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Makna perkataan "dikuasai oleh negara" sebagaimana tercantum di dalam konstitusi harus diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Negara berwenang melakukan fungsi pengaturan atas penguasaan yang dimilikinya untuk mencapai tujuan "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", yang dengan demikian berarti amanat untuk "memajukan kesejahteraan umum" dan "mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" dapat dipenuhi.

Termasuk yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada

Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.[158]

Ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tersebut terdapat hak-hak ekonomi dan sosial warga negara sebagai kepentingan yang dilindungi oleh konstitusi melalui keterlibatan atau peran negara tersebut. Dengan kata lain, Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 adalah ketentuan mengatur tentang keterlibatan atau peran aktif negara untuk melakukan tindakan dalam rangka penghormatan (*respect*), perlindungan (*protection)*, dan pemenuhan (*fulfillment*) hak-hak ekonomi dan sosial warga Negara.

B. Landasan Sosiologis

Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan alam yang beraneka ragam, dan hal ini mengundang banyak pihak datang ke Indonesia untuk menguasai dan mencari keuntungan. Salah satu hal yang menarik perhatian adalah kekayaan Indonesia di bidang pertambangan, sehingga banyak perusahaan asing maupun dalam negeri yang telah menanamkan investasinya di bidang ini. Dengan banyaknya perusahaan tersebut peran negara dalam membentuk dan menetapkan peraturan diperlukan guna mempertahankan hak dan meningkatkan keuntungan negara serta menjaga kelestarian alam. Salah satu peraturan yang dikeluarkan adalah UU minerba. Pelaksanaan UU Minerba selama ini masih jauh dari harapan atau tujuan penyelenggaraan minerba antara lain untuk mendorong demokratisasi, otonomi daerah, menjamin HAM, menjaga lingkungan hidup dan peningkatan peran serta masyarakat.

Permasalahan yang sering muncul dalam pelaksanaan UU Minerba adalah mengenai pengolahan dan/atau pemurnian. UU Minerba mewajibkan semua perusahasan tambang membangun *smelter* yang dimaksudkan agar SDA yang tidak terbarukan dan menguasai hajat hidup orang banyak, pengelolaannya harus dikuasai oleh negara agar dapat memberikan nilai tambah secara nyata dalam perekonomian nasional. Di sisi lain bila pemerintah menjalankan ketentuan tersebut maka akan timbul banyak kendala di lapangan. *Pertama*, pertambangan minerba akan mengurangi produksi, yang berakibat besar bagi penyerapan tenaga kerja dan perekonomian nasional.[159]

Dampak pengurangan produksi bijih mentah otomatis akan menyebabkan pengurangan tenaga kerja. PHK besar-besaran akan terjadi di sektor pertambangan minerba, sehingga akan menimbulkan dampak sosial ekonomi yang besar pula. Pemerintah harus siap menghadapi gejolak sosial ekonomi yang akan terjadi. *Kedua*, berkurangnya pendapatan Negara, dengan

---

[158]Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, tanggal 15 Desember 2004, halaman 33.

[159]Daya serap industri smelter dalam negeri saat ini hanya sepertiga dari pasokan yang ada. Sehingga apabila ekspor dilarang, maka tidak ada pilihan lain bagi perusahaan pertambangan mineral, khususnya pemegang izin kontrak Karya (KK), untuk mengurangi produksi bijih mentahnya (*unprocessed ore)* jika larangan ekspor diberlakukan, kecuali ada penambahan *smelter* yang signifikan. Sebagai contoh, satu-satunya *smelter tembaga (Cu)* yang sudah beroperasi saat ini hanya PT Smelting Gresik, di Jawa Timur yang merupakan perusahaan patungan antara beberapa perusahaan Jepang (75%) dengan PT Freeport Indonesia (25%). Pemasuk bijih mentah PT Smelting adalah 70%-80%, PT Freeport Indonesia dan 20%-30% PT Newmont Nusa Tenggara. Hasil konsentrat tembaga yang berkadar 20%-30% dan bernilai 95% ini, hanya sekitar 52% yang digunakan sebagai bahan baku berbagai industri di Indonesia. Sisanya (48%) diekspor ke India (9%), Filipina(5%), China (5%), Korea Selatan (5%) dan Jepang (11%).

larangan ekspor hasil tambang mentah maka pajak ekspor dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari pertambangan minerba akan berkurang sangat besar dan diperkirakan mencapai Rp 10 Triliun per tahun. UU Minerba disusun untuk Izin Usaha Pertambangan (IUP) namun dipaksakan untuk diberlakukan pula pada pertambangan berdasarkan Kontrak Karya (KK). Rezim IUP yang ada meliputi Izin Usaha Pertambangan-Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUP-IUPK), baik IUPK-operasi produksi maupun IUPK eksplorasi. UU ini tidak mengatur secara jelas Kontrak Karya (KK) pertambangan mineral yang telah ada sebelum UU ini disahkan. Sedangkan untuk KK Perusahaan Pertambangan Batubara tiba-tiba muncul diatur dalam Ketentuan Peralihan di Bab XXV Pasal 169 dan 170 UU Minerba. Usaha pertambangan dengan IUP dan IUPK pada dasarnya berbeda kondisinya dengan KK.

Permasalahan lingkungan dalam pertambangan mineral batubara sering terjadi, tambang batubara misalnya menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan dan masyarakat. Apalagi di tingkat global batubara dikenal sebagai bahan bakar fosil terkotor, kontribusi batubara terhadap emisi karbon di dunia mencapai 50 persen. Di Indonesia masalah lingkungan disebabkan oleh perizinan tambang semakin menggelembung seperti tak terkontrol. Berdasarkan data yang dirilis oleh Kementerian Kehutanan Februari 2014 lalu, di propinsi Kalimantan Timur terdapat 41 pemegang Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH). Untuk kegiatan survey/ekplorasi dan 71 perusahaan pemegang IPPKH untuk kegiatan operasi produksi dan non tambang. Setidaknya, tiap hari 6-7 Izin Usaha Pertambangan (IUP) dikeluarkan sejak 2008. Luas kawasan hutan yang digunakan untuk kegiatan eksplorasi adalah sebesar 402.655,98 ha, sementara untuk kegiatan operasi produksi kawasan hutan yang digunakan mencapai 191.343,04 ha.

Maraknya pembukaan lahan pertambangan nampaknya tidak dibarengi dengan kesadaran akan dampak yang ditimbulkan terhadap lingkungan. Lemahnya kesadaran mengenai aspek lingkungan acapkali menjadi ciri khas dalam kegiatan pertambangan di negeri ini, khususnya di sektor penambangan minerba. Bagaimana tidak, kita sering disuguhkan fakta mengenai ratusan ribu hektar bekas wilayah KP (kuasa pertambangan) di penjuru nusantara terbengkalai (rusak) pasca produksi oleh perusahaan tambang yang beroperasi. Ironisnya, bukan hanya kegiatan penambangan liar (tanpa izin) saja yang sering menimbulkan kerusakan lahan, seolah tidak mau ketinggalan, kegiatan penambangan dengan izin pun tidak luput dari hal serupa. Dampaknya, jelas mengancam kelestarian lingkungan. Penurunan produktivitas lahan, tanah bertambah padat, terjadinya erosi dan sedimentasi, terjadinya gerakan tanah atau longsoran, terganggunya flora dan fauna, terganggunya kesehatan masyarakat, serta perubahan iklim merupakan serangkaian kerugian yang akan diderita tidak hanya oleh lingkungan dan masyarakat sekitar tetapi juga bangsa Indonesia secara umum.

Secara umum, masalah utama yang seringkali muncul pascakegiatan pertambangan adalah masalah perubahan Lingkungan, masalah perubahan bentang alam. Perubahan besar yang terlihat kasat mata adalah perubahan morfologi dan topografi lahan, serta penurunan produktivitas tanah. Secara lebih rinci, terdapat pula perubahan atau gangguan yang terjadi pada flora dan fauna yang ada di lahan bekas tambang tersebut.

Pada penentuan wilayah pertambangan juga banyak permasalahan terkait putusan MK. Partisipasi publik dalam penentuan wilayah pertambangan juga belum ditindaklanjuti dan

dilaksanakan oleh pemerintah karena partisipasi masyarakat di sektor pertambangan sangat dibutuhkan. Partisipasi masyarakat dibutuhkan karena industri tambang mengancam sumber penghidupan masyarakat yang ada di wilayah itu. Sayangnya, selama ini pemerintah luput memperhatikan hal tersebut. Akibatnya, kerap terjadi konflik di sektor pertambangan, terutama berkaitan dengan penetapan wilayah pertambangan. Putusan MK yang lain terkait dengan penentuan wilayah pertambangan adalah menyerahkan penentuan wilayah pertambangan menjadi wewenang pemerintah daerah. Selama ini persoalan wilayah pertambangan itu akan menjadi semakin parah yakni menimbulkan ketidakpastian baru bagi pengusaha dan peta wilayah pertambangan di setiap daerah bisa berubah-ubah. Ketidakpastian yang terjadi dalam berbagai hal di bidang pertambangan mineral dan batu bara terutama terhadap penentuan wilayah pertambangan perlu diantisipasi dengan melakukan perencanaan pertambangan minerba.

C. Landasan Yuridis

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), dan bukan berdasarkan atas kekuasaan (*machtstaat*), kehidupan berbangsa dan bernegara harus di dasarkan pada hukum. Demikian pula dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara diperlukan landasan hukum yang kuat. Selama ini sudah ada landasan hukum yang mengaturnya, yaitu UU Minerba. Namun dalam perjalanannya, UU Minerba tersebut telah beberapa kali dilakukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi oleh warga Negara yang merasa hak konstitusionalnya terlanggar dengan ketentuan yang ada di dalam UU Minerba itu.

Putusan MK Nomor 25/PUU-VIII/2010 mengabulkan isu-isu yang terkait dengan penentuan kriteria untuk menetapkan wilayah pertambangan rakyat dan penghapusan pemberian wilayah izin usaha pertambangan yang paling sedikit 5000 (lima ribu) hektar. MK memberikan pertimbangan bahwa ketentuan Pasal 22 huruf e dan huruf f, yaitu frasa "dan/atau"...merupakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun. Ketentuan ini berpotensi menghalang-halangi hak rakyat untuk berpartisipasi dan memenuhi kebutuhan ekonomi melalui kegiatan pertambangan mineral dan batubara, karena pada faktanya tidak semua kegiatan pertambangan rakyat sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun. Untuk menentukan suatu kegiatan pertambangan sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun, tentu masih perlu pembuktian lebih lanjut, baik formil maupun materiil, sedangkan UU Minerba nyata-nyata tidak mengatur tentang kriteria dan mekanisme pembuktiannya serta mengamanahkan mengenai kriteria dan mekanisme kepada peraturan daerah kabupaten/kota [vide Pasal 26 UU Minerba]. Kriteria dan mekanisme yang tidak sama bagi setiap pemerintah daerah untuk menentukan bahwa suatu lokasi pertambangan tersebut sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 tahun atau belum, justru menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, untuk menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, khususnya bagi masyarakat yang melakukan kegiatan pertambangan rakyat, baik yang sudah memenuhi waktu pengerjaan sekurang-kurangnya 15 tahun dan yang belum memenuhi waktu pengerjaan 15 tahun, sehingga tidak diperlukan adanya pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 huruf f UU Minerba.

Penentuan batas minimal 5.000 hektare dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) UU Minerba, dengan sendirinya juga berpotensi mereduksi atau bahkan menghilangkan hak-hak para pengusaha di bidang pertambangan yang akan melakukan eksplorasi dan operasi produksi di dalam WUP, karena belum tentu dalam suatu WP akan tersedia luas wilayah eksplorasi minimal 5.000 hektare jika sebelumnya telah ditetapkan WPR dan WPN. Sebaliknya, ketentuan minimal 5.000 hektare ini juga dapat dimaknai bahwa supaya WUP dapat ditetapkan, maka Pemerintah perlu terlebih dahulu menetapkan batas wilayah minimal 5.000 hektare. Jika hal ini terjadi, maka berpotensi untuk menghilangkan atau setidak-tidaknya mengurangi hak-hak rakyat dalam berusaha di bidang pertambangan kecil/menengah karena penetapan 5.000 hektare ini juga berpotensi mereduksi WPR maupun WPN. Kalaupun kriteria 5.000 hektare ini merupakan bagian dari kebijakan hukum yang terbuka (*opened legal policy*), namun ketidakjelasan mengenai aspek kecukupan lahan yang berpengaruh pada daya dukung dan daya tampung lingkungan yang tidak diatur dalam UU Minerba, justru semakin mengaburkan nilai penting dari luas minimal 5.000 hektare ini, karena bisa saja luas wilayah 3.000 hektare sampai dengan 4.000 hektare sudah cukup untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan operasi produksi.

MK juga memberikan pertimbangan yang sama terhadap penentuan batas minimal 5.000 hektare di dalam ketentuan Pasal 55 ayat (1) dan Pasal 61 ayat (1) UU Minerba melalui Putusan MK Nomor 30/PUU-VIII/2010. Di dalam Putusan MK tersebut, juga menyatakan frasa “dengan cara lelang” yang tercantum dalam Pasal 51, Pasal 60, dan Pasal 75 ayat (4) UU Minerba telah memperlemah posisi dan daya saing para pengusaha kecil/menengah terhadap pengusaha/pemilik modal besar dan pemilik modal asing, sepanjang dimaknai lelang dilakukan dengan menyamakan antarpeserta lelang WIUP dan WIUPK dalam hal kemampuan administratif/manajemen, teknis, lingkungan, dan finansial yang berbeda terhadap objek yang akan dilelang. Pemerintah selain harus menentukan kumpulan data dan informasi yang memiliki nilai ekonomis, harus pula menentukan lebih lanjut klasifikasi WIUP dan WIUPK berdasarkan kumpulan data dan informasi wilayah yang akan dilelang, yaitu klasifikasi berdasarkan kemampuan untuk melakukan eksplorasi dan operasi produksi guna membedakan kemampuan eksplorasi dan operasi produksi yang dapat dipenuhi oleh badan usaha, koperasi dan perseorangan yang termasuk dalam usaha pertambangan kecil, usaha pertambangan menengah, dan usaha pertambangan besar, sehingga Pemerintah tidak akan menghadapkan antar ketiga golongan usaha pertambangan tersebut dalam satu kompetisi lelang yang sama.

Putusan MK Nomor 32/PUU-VIII/2010 berkaitan dengan ketentuan Pasal 10 huruf b UU Minerba menyatakan, “Penetapan WP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilaksanakan: ... b. secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan”. Dalam penetapan WP, Pemerintah tidak dapat bertindak sewenang-wenang sehingga harus terlebih dahulu melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan DPR RI, serta memperhatikan pendapat dari masyarakat. Kalimat “memperhatikan pendapat masyarakat” akan tidak jika mekanisme tersebut dilakukan semata untuk memenuhi ketentuan formal-prosedural sebagaimana termuat dalam peraturan perundang-undangan dan mengaburkan tujuan utama yaitu untuk

menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi dan sosial warga negara yang seharusnya, dalam konteks sumber daya alam, dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Terlebih lagi, Penjelasan Pasal 10 *a quo* hanya menyatakan "cukup jelas", sehingga sebenarnya menjadi tidak jelas masyarakat mana yang dimaksud untuk diperhatikan pendapatnya. MK lebih menekankan kepada terlaksananya kewajiban menyertakan pendapat masyarakat, bukan persetujuan tertulis dari setiap orang akan tetapi bentuk keikutsertaan secara aktif dari masyarakat berupa keterlibatan langsung dalam pemberian pendapat dalam proses penetapan WP yang difasilitasi oleh negara c.q. Pemerintah. Keterlibatan aktif masyarakat merupakan bentuk konkret dan lebih bernilai daripada sekadar formalitas belaka yang dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis yang belum tentu dibuat oleh yang bersangkutan sendiri. Bukti konkret tersebut dapat mencegah terjadinya konflik antarpelaku usaha pertambangan dengan masyarakat dan negara c.q. Pemerintah, yang ada dalam WP.

Sedangkan Putusan MK Nomor 10/PUU-X/2012 berkaitan dengan frasa "setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah" yang diatur dalam ketentuan 6 ayat (1) huruf e, Pasal 9 ayat (2), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 17 UU Minerba. Dalam hal pemanfaatan sumber daya alam, konstitusi menegaskan bahwa hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang [vide Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945]. 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.

Terkait dengan sumber daya alam, harus pula mempertimbangkan prinsip keadilan dan keselarasan. Pengelolaan dan eksploitasi sumber daya alam Minerba 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. Tidak bijak dan bertentangan dengan semangat konstitusi, apabila daerah tidak memiliki kewenangan sama sekali dalam menentukan WP, WUP serta batas dan luas WIUP. Walaupun dalam UU Minerba mengatur sebelum Pemerintah menetapkan WP, WUP serta batas dan luas WIUP harus berkoordinasi dengan pemerintah daerah, namun hal itu tidak cukup memberikan kewenangan daerah dalam menentukan kebijakan atas sumber daya alam di daerahnya, khususnya Minerba.

Oleh karena itu, untuk memenuhi prinsip-prinsip demokrasi politik, pemberdayaan daerah, dan otonomi yang seluas-luasnya, adalah adil apabila pemerintah daerah juga memiliki wewenang dalam menentukan WP, WUP serta batas dan luas WIUP, tidak hanya sekedar berkoordinasi sebagaimana ditentukan dalam UU Minerba. Untuk menjamin fungsi pemerintah dalam rangka koordinasi, standardisasi, kriteria dan pengawasan, maka pemerintah harus menetapkan prosedur dan kriteria yang menjadi landasan bagi pemerintah maupun pemerintah daerah dalam menentukan WP, WUP serta batas dan luas WIUP.

Dengan diterimanya gugatan yang diajukan ke MK maka secara yuridis ada landasan hukum yang kuat agar penyelenggaraan pertambangan yang diatur dalam UU Minerba, perlu dilakukan penyesuaian dengan melakukan perubahan pada beberapa ketentuan yang terkait dengan putusan MK. Putusan MK ini harus dilihat sebagai Faktor pengubah hukum, karena putusan/pertimbangan hukum MK merupakan acuan dalam pembentukan hukum dan beberapa putusan memberi "saran" kepada pembentuk undang-undang.[160]

Selain itu, dalam perjalanannya UU Minerba yang diberlakukan sejak tanggal 12 Januari 2009 belum memenuhi kebutuhan dan perkembangan hukum yang ada di masyarakat. Salah satu perkembangan hukum adalah terbitnya Undang-Undang Nomor UU Pemda yang secara tegas menyatakan bahwa terkait urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU Pemda yang menyatakan "Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi". Di sisi lain terkait dengan urusan Pemerintahan di bidang batubara tidak dicantumkan secara tegas di dalam batang tubuh UU, tetapi bidang ini dirumuskan dalam lampiran UU Pemda yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU ini (Pasal 15 ayat (1). Sehingga penyelenggaran urusan pemerintahan di bidang minerba dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

Penyempurnaan UU Minerba sebagai upaya yang ditujukan/diarahkan agar pengaturan pertambangan ke depan dapat menjadi dasar hukum yang efektif dalam penyelenggaraan pertambangan minerba di Indonesia.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Sasaran

Pengaturan mengenai penyelenggaraan minerba merupakan salah satu perwujudan dari pemenuhan kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana tertuang dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu penyelenggaraan minerba harus berlandaskan pada ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dimana cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Selanjutnya bumi, air, dan

[160] Mualimin Abdi, *Implikasi Putusan MK Terhadap Proses Legislasi di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Ceramah Peningkatan Pengetahuan Perancang Peraturan Perundang-undangan Depkumham, Jakarta, 3 Desember 2010.

kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan sebesar-sebesarnya untuk kemakmuran rakyat.

Adapun penyelenggaraaan minerba harus tetap dilakukan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup, tata ruang, jaminan tidak ada tumpang-tindih izin dalam satu wilayah Provinsi atau antar-Provinsi; jaminan tidak ada tumpang-tindih izin dengan jenis izin pertambangan yang lain; prioritas pemberian jenis izin pertambangan; kecukupan lahan; dan jumlah cadangan minerba.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Arah dalam RUU Minerba ini adalah untuk mengatur pengelolaan dan pengusahaan minerba yang terkait dengan isu perubahan kewenangan dan pembinaan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi, perizinan, pengolahan dan/atau pemurnian, pengawasan, perlindungan terhadap masyarakat terdampak, data pertambangaan, dan sanksi. Akibatnya pengelolaan dan pengusahaan minerba masih terkendala sehingga belum berjalan efektif dan belum dapat memberi nilai tambah yang optimal. Selain itu, pengaturan minerba yang ada saat ini masih belum dapat menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum dalam pengelolaan minerba, sebagai tindak lanjut Putusan MK, dan sinkronisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait. Upaya ini ditujukan/diarahkan agar pengaturan minerba ke depan dapat menjadi dasar hukum yang efektif dalam penyelenggaraan minerba.

Adapun jangkauan RUU ini adalah untuk mengatur hal-hal yang terkait dengan kewenangan dalam hal pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah dan pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan pertambangan minerba, perizinan, mekanisme dan syarat pendirian industri pengolahan dan/atau pemurnian, perlindungan terhadap masyarakat terdampak, transparansi dan akuntabilitas terhadap data pertambangan, dan penguatan pemberian sanksi.

C. Lingkup Materi Muatan

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum ini memberikan definisi dan batasan pengertian terhadap:

a. Pertambangan adalah 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/atau pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.

b. Mineral adalah senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu.

c. Batubara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan.

d. Pertambangan Mineral adalah pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah.

e. Pertambangan Batubara adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal.

f. Usaha Pertambangan adalah kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca-tambang.

g. Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan.

h. IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan.

i. IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi.

j. Izin Pertambangan Rakyat, yang selanjutnya disebut IPR, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.

k. Izin Usaha Pertambangan Khusus, yang selanjutnya disebut dengan IUPK, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.

l. IUPK Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.

m. 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.

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

o. 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.

p. 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.

q. Operasi Produksi adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan yang meliputi konstruksi, penambangan, pengolahan, pemurnian, termasuk pengangkutan dan penjualan, serta sarana pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan hasil studi kelayakan.

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

s. Penambangan adalah bagian kegiatan usaha pertambangan untuk mengambil mineral dan/atau batubara dan mineral ikutannya.

t. Pengolahan adalah proses penyiapan bahan mentah mineral dan/atau batubara untuk diolah lebih lanjut dan/atau untuk produk akhir guna meningkatkan mutu mineral dan/atau batubara.

u. Pemurnian adalah proses pengolahan atau pengilangan untuk memurnikan atau meninggikan kadar mineral dan/atau batubara secara kimia untuk meningkatkan mutu dan memanfaatkan serta memperoleh mineral ikutan.

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

w. Penjualan adalah kegiatan usaha pertambangan untuk menjual hasil pertambangan mineral atau batubara.

x. Badan Usaha adalah setiap badan hukum yang bergerak di bidang pertambangan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

y. Jasa Pertambangan adalah jasa penunjang yang berkaitan dengan kegiatan usaha pertambangan.

z. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, yang selanjutnya disebut amdal, adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

aa. Reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan sepanjang tahapan usaha pertambangan untuk menata, memulihkan, dan memperbaiki kualitas lingkungan dan ekosistem agar dapat berfungsi kembali sesuai peruntukannya.

bb. Kegiatan pasca-tambang, yang selanjutnya disebut pasca-tambang, adalah kegiatan terencana, sistematis, dan berlanjut setelah sebagian atau seluruh kegiatan usaha pertambangan untuk memulihkan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal di seluruh wilayah penambangan.

cc. Pertambangan Rakyat adalah usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas yang dilakukan oleh rakyat setempat secara gotong royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri.

dd. Pemberdayaan Masyarakat adalah usaha untuk meningkatkan kemampuan masyarakat, baik secara individual maupun kolektif, agar menjadi lebih baik tingkat kehidupannya.

ee. Wilayah Pertambangan, yang selanjutnya disebut WP, adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional.

ff. Wilayah Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut WUP, adalah bagian dari WP yang telah memiliki ketersediaan data, potensi, dan/atau informasi geologi.

gg. Wilayah Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut WIUP, adalah wilayah yang diberikan kepada pemegang IUP.

hh. Wilayah Pertambangan Rakyat, yang selanjutnya disebut WPR, adalah bagian dari WP tempat dilakukan kegiatan usaha pertambangan rakyat.

ii. Wilayah Pencadangan Negara, yang selanjutnya disebut WPN, adalah bagian dari WP yang dicadangkan untuk kepentingan strategis nasional.

jj. Wilayah Usaha Pertambangan Khusus yang selanjutnya disebut WUPK, adalah bagian dari WPN yang dapat diusahakan.

kk. Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus dalam WUPK, yang selanjutnya disebut WIUPK, adalah wilayah yang diberikan kepada pemegang IUPK.

ll. Setiap Orang adalah orang perseorangan atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.

mm. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

nn. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

oo. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertambangan dan energi.

2. Materi yang akan diatur

a. Lingkup pengaturan

1) Ruang Lingkup Pengaturan

Ruang lingkup pengaturan RUU ini adalah:

a) Perencanaan

Perencanaan pertambangan mineral dan batubara dilakukan secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, transparan, dan akuntabel, dengan berdasarkan pada:

(1) daya dukung sumber daya alam dan lingkungan;

(2) pelestarian lingkungan hidup;

(3) rencana tata ruang wilayah;

(4) perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;

(5) tingkat pertumbuhan ekonomi;

(6) prioritas pemberian jenis izin tambang:

(7) jumlah wilayah pertambangan;

(8) kecukupan lahan pertambangan;

(9) jumlah cadangan mineral dan batubara; dan

(10) kebutuhan prasarana dan sarana; dan

(11) Perencanaan tersebut merupakan bagian yang integral dari:

(a) rencana pembangunan nasional;

(b) rencana pembangunan daerah;

(c) rencana pembangunan pertambangan mineral dan batubara;

(d) rencana anggaran pendapatan dan belanja negara; dan

(e) rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah.

b) Kewenangan

Kewenangan yang diatur di dalam RUU ini merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah provinsi. Kewenangan dalam penyelenggaraan minerba ini telah disinkronisasikan dengan kewenangan yang diatur di dalam UU Pemda, yaitu Pasal 14 ayat (1) yang menyatakan:

"Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi."

Pembagian kewenangan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi dalam pengawasan dan pembinaan di bidang minera telah diatur secara detail di dalam lampirannya.

Untuk itu dalam RUU ini konstruksi mengenai pembagaian kewenangan terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaran minerba oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi secara konkret terbagi atas kewenangan untuk mengeluarkan IUP, IUPK, dan IPR dilakukan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Provinsi.

c) Data dan Informasi

Menteri dan Gubernur sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memberikan data dan informasi pertambangan untuk menunjang penyiapan WP, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta alih teknologi pertambangan. Data dan informasi pertambangan dilakukan oleh pusat data dan informasi pertambangan, sedikit memuat informasi tentang:

a. jumlah WP;
b. jumlah pemegang IUP, IUPK, dan IPR;
c. potensi sumber daya;
d. sebaran potensi ;
e. jumlah izin;
f. jumlah produksi;
g. reklamasi dan kegiatan pasca-tambang;
h. data geologi;
i. sarana dan prasarana usaha pertambangan;
j. peluang dan tantangan investasi; dan
k. pendidikan, pelatihan, penyuluhan, dan pendampingan.

Pusat data dan informasi pertambangan wajib menyajikan informasi pertambangan secara akurat, mutakhir, dan dapat diakses dengan mudah dan cepat oleh pemegang izin pertambangan dan masyarakat. Adapun jenis data dan informasi pertambangan yang dapat diakses dan data yang tidak dapat diakses dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keterbukaan informasi publik.

Selain itu, pengaturan kembali mengenai data dan informasi pertambangan yang antara lain mencakup:

1) jenis informasi terkait dengan jumlah izin, potensi pertambangan suatu WP, jumlah produksi, serta reklamasi dan kegiatan pascatambang;
2) kewajiban Pemerintah Daerah Provinsi untuk melaporkan data dan informasi pertambangan secara berkala;
3) mekanisme dan klasifikasi data dan informasi pertambangan yang dapat di akses oleh umum atau bersifat rahasia.

d) Izin

Untuk meminimalisir tumpang tindih dan memudahkan pengawasan serta pembinaan dalam pengelolaan Minerba disamping sinkronisasi dengan UU Pemda, perlu di atur beberapa hal:

1) perizinan dikeluarkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi;
2) Penyederhanaan persyaratan dan tahap perizinan;
3) penguatan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan tahapan pertambangan (studi kelayakan, eksplorasi, eksploitasi (produksi), pascatambang).

e) Pengolahan dan/atau Pemurnian

Pengaturan mengenai syarat dan mekanisme pembangunan smelter agar ketentuan mengenai pengolahan dan permunian dapat lebih implementatif di lapangan. Selain juga pengaturan bahwa Negara dapat membangun smelter sebagai wadah bagi pengolahan dan pemurnian bahan tambang yang dimiliki oleh pemegang IUP, IUPK, atau IPR.

f) Pengawasan

Pengaturan kewajiban menempatkan inspektur tambang oleh pemerintah maupun pemerintah provinsi, dengan mempertimbangkan cakupan luas wilayah pertambangan serta kriteria dan kompetensi yang bersangkutan. Selain itu pemerintah berkewajiban membantu penempatan inspektur tambang di wilayah pertambangan yang menjadi lingkup tanggung jawab pemerintah provinsi sesuai dengan asas desentralisasi. Selain itu perlu ada mekanisme pengawasan dan pembinaan secara berkala yang disertai dengan laporan hasilnya kepada publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan menjadi aspek yang penting dalam terselenggaranya pengelolaan kegiatan usaha pertambangan mengingat sifat pertambangan yang merupakan sumber daya yang tak terbarukan dan menguasai hajat hidup orang banyak. Peran inspektur tambang menjadi titik sentral dalam mengawasi kegiatan pertambangan secara operasional. Inspektur tambang mengemban tugas untuk melaksanakan pengamanan teknis sebagai wujud tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah provinsi dalam mengamankan pengelolaan pertambangan rakyat. Dalam hal terjadi keadaan kahar maupun keadaan yang menghalangi kegiatan usaha pertambangan dan terganggunya kondisi daya dukung lingkungan, inspektur

tambang bertugas untuk melakukan tindakan penghentian sementara. Namun, peran inspektur tambang tentu tidak akan mampu optimal apabila tidak didukung dengan adanya persyaratan kualifikasi yang mencakup kompetensi dan pengalaman di bidang yang terkait pertambangan yang belum ditegaskan secara tegas dalam UU Minerba.

Pasal 141 ayat (1) dan (2) UU Minerba memperinci tugas-tugas pokok inspektur tambang dalam penyelenggaraan izin usaha pertambangan (IUP, IUPK, IPR) yang akan terkait teknis pertambangan, konservasi sumber daya mineral dan batubara, keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, keselamatan operasi pertambangan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pengembangan teknologi pertambangan. Pasal 141 ayat (3) kemudian menyebutkan bahwa apabila pemerintah daerah belum mempunyai inspektur tambang maka Menteri dapat menugaskan inspektur tambang yang sudah diangkat untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan. Adanya Pasal 141 ayat (3) tersebut memperlihatkan adanya indikasi kuatnya peran sentral inspektur tambang, masih kurangnya jumlah inspektur tambang beserta kompetensinya, dan perlunya dukungan berupa suatu tim atau satuan tertentu yang dibentuk oleh institusi pemberi izin guna mendukung peran inspektur tambang. Tim tersebut tentunya harus diisi oleh SDM yang kompeten dan berkualitas sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan serta cakupan wilayah penambangan dan termasuk juga pemanfaatan teknologi yang mana kegiatan pertambangan juga melibatkan alat/cara penambangan dengan teknik tertentu. Dengan keberadaaan tim atau satuan yang dapat berisi inspektur tambang, akademisi, maupun ahli pertambangan tentunya akan memperkuat pengawasan kegiatan pertambangan sekaligus pengelolaan izin dan pengelolaan lingkungan hidup akibat aktivitas tambang.

g) Perlindungan terhadap Masyarakat Terdampak

Pengaturan mengenai mekanisme evaluasi, keberatan, menolak, dan/atau menyetujui tehadap pemberian IUP oleh masyarakat yang mengalami potensi kerugian secara langsung akibat kehadiran perusahaan tambang.

h) Sanksi

Pengenaan sanksi berupa sanksi administratif dan/atau pidana bagi pemegang IUP, IUPK, atau IPR yang tidak melaksanakan kewajiban reklamasi dan kegiatan pascatambang, serta mengalihkan IUP kepada pihak lain.

BAB VI
PENUTUP

A. Kesimpulan

Minerba sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan. Sebagian dari jenis minerba terkait dengan hajat hidup orang banyak. Untuk itu pengelolaannya perlu dilakukan secara optimal, efisien, transparan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.

UU Minerba telah menjadi dasar hukum sekaligus pedoman bagi penyelenggaraan dan pengelolaan pertambangan minerba di Indonesia. UU Minerba telah 7 (tujuh) kali diajukan *judicial review* di MK dan 4 (empat) permohonan yang dikabulkan baik sebagian maupun seluruhnya. Selain itu, UU Pemda mengatur bahwa kewenangan penyelenggaraan urusan di bidang energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi (Pasal 14 ayat (1) UU Pemda).

UU Minerba juga belum dapat menjawab perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum di masyarakat dalam penyelenggaraan pertambangan minerba terkait dengan perizinan, pengolahan dan/atau pemurnian, data dan informasi pertambangan, pengawasan, perlindungan terhadap masyarakat terdampak, dan sanksi.

Pengelolaan minerba dikuasai oleh Negara yang berlandaskan pada ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dimana cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Selanjutnya bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan sebesar-sebesarnya untuk kemakmuran rakyat. Adapun peyelenggaraan minerba harus tetap dilakukan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup, tata ruang, jaminan tidak ada tumpang-tindih izin dalam satu wilayah provinsi, atau antar-provinsi; jaminan tidak ada tumpang-tindih izin dengan jenis izin pertambangan yang lain; prioritas pemberian jenis izin pertambangan; kecukupan lahan; dan jumlah cadangan minerba.

Adapun lingkup pengaturan dalam RUU Minerba mencakup perencanaan, kewenangan, data dan informasi, perizinan, pengolahan dan/atau pemurnian, data dan informasi pertambangan, perlindungan terhadap masyarakat terdampak, dan sanksi.

B. Saran

Penyempurnaan RUU Minerba sangat diperlukan sebagai jawaban dari perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum yang terjadi terkait dengan penyelenggaraan pertambangan minerba. Oleh karena itu, penyusunan NA Minerba diharapkn dapat menjadi pedoman dalam pembahasan RUU Minerba antara Komisi VII DPR bersama dengan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Mualimin Abdi, *Implikasi Putusan MK Terhadap Proses Legislasi di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Ceramah Peningkatan Pengetahuan Perancang Peraturan Perundang-undangan Depkumham, Jakarta, 3 Desember 2010.

PUSHEP, *Catatan Akhir Tahun 2014 Energi dan Pertambangan*, http://www.pushep.or.id/view_publikasi.php?id=43#.VVVXAfmqqko, diakses 6 Mei 2005.

UN Economic Commission for Europe (2010)., *Best Practice Guidance for Effective Methane Drainage and Use in Coal Mines*, ECE Energy Series, No. 31., NY and Geneva: UN.

Yazid, Muhammad. *Kepala Daerah Tak Boleh Keluarkan Izin Tambang*.

Zulkarnain, Iskandar, dkk. 2004. *Konflik di Daerah Pertambangan, Menuju Penyusunan Konsep Solusi Awal Dengan Kasus pada Pertambangan Emas dan Batubara.* Jakarta: LIPI.

Zulkarnain, Iskandar, dkk. 2007. *Dinamika dan Peran Pertambangan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: LIPI.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. UU Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Lingkungan Hidup

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah