

IMPLEMENTASI SISTEM PERIZINAN USAHA TAMBANG PASIR DI SUNGAI BATANGHARI KAB. BATANG HARI DALAM PERSPEKTIF HUKUM

Sayuti*

Abstract:

On the one hand, indeed, can give a positive development for the advancement of the economic, social, cultural and so on. But on the other hand, development can also have negative effects to people's lives. With regard to economic development efforts in the field of human resources management, these efforts are expected to be made in the form of environmentally friendly development. But the reality is not so, because many companies or industries that are not able to provide benefits to the environment and even vice versa. This is where the actual main function of granting permittance to the authorities, because it permit is a state administrative decision rendered pursuant to applicable regulations. Especially the business permittance system implementation sand mine in Batang Hari River, when viewed from a legal perspective, the implementation of the permittance system is not yet fully run in accordance with the legislation, because they found that the procedure has not been carried out properly and not been determined by a specifically juridical basis regulate the permittance issues.

Keywords: Permit, Sand mining business permittance, Legal perspective.

Pendahluan

Pembangunan itu mempunyai dua sisi yang saling berlawanan. Di satu sisi, pembangunan dapat memberikan nilai positif bagi kemajuan bidang ekonomi, sosial, budaya dan sebagainya. Namun di sisi lain, pembangunan juga dapat memberikan efek negatif bagi kehidupan masyarakat. Kedua sisi yang berlawanan tersebut tidak dapat dihindari begitu saja, melainkan diperlukan suatu keinginan kuat untuk meningkatkan sisi positif pembangunan dengan menekan efek negatif yang sekecil-kecilnya, jika tidak mampu sama sekali untuk menghilangkan efek negetif tersebut. Karena sudah menjadi *nature of law*, di mana ada sisi positif di situ juga akan ditemukan pula sisi negatifnya.

Adanya efek-efek negatif dari suatu pembangunan tidak sedikit mendapat tanggapan dari para ahli. Emil Salim, dalam hal ini, mengatakan bahwa:

Dengan adanya pembangunan, dengan sendirinya berdampak terhadap parameter yang dianggap penting. Seperti parameter fisik yang berupa air, udara, biologi, tanah dan lain-lain. Demikian juga dengan parameter sosial seperti keadaan sosial ekonomi, kebudayaan, adat istiadat, sistem nilai kemasyarakatan dan lain-lain.¹

* Fakultas Syariah IAIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi

¹ Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, (Jakarta: Mutiara Widya, 1989), hlm. 79.

Tanggapan yang tak jauh berbeda juga dikemukakan oleh Maynard M. Huftschmidt. Menurutnya, dampak dari suatu pembangunan yang dilakukan suatu negara dapat meliputi:²

1. Dampak setiap pembangunan pada sistem alami, baik di lokasi maupun di luar lokasi proyek, misalnya terhadap kualitas lingkungan sekitar.
2. Dampak fisik, kimiawi, dan biologi perubahan lingkungan pada penerima manfaat, misalnya manusia, hewan, tanaman, gedung dan bahan selain gedung.

Kondisi tersebut juga tidak dapat dihindari terjadinya di Indonesia. Karena sebagai salah satu negara yang sedang berkembang, adanya keinginan untuk melaksanakan pembangunan berskala nasional menjadi prioritas utama, terutama pembangunan di bidang ekonomi. Salah satu bukti keinginan tersebut termuat dalam konsideran Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian telah ditegaskan dalam Pasal 1, 2, dan 3 yaitu:

Untuk mencapai sasaran pembangunan di bidang ekonomi dalam Pembangunan Nasional, industri memegang peranan yang menentukan dan oleh karenanya perlu dikembangkan secara seimbang dan terpadu dengan meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif serta mendayagunakan secara optimal seluruh sumber daya, alam, manusia dan yang tersedia. (Pasal 1); Pembangunan industri berdasarkan demokrasi ekonomi, kepercayaan pada kemampuan dan kekuatan sendiri, manfaat dan kelestarian lingkungan hidup. (Pasal 2); Pembangunan industri bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata dengan memanfaatkan dana, SDA, dan/atau hasil budidaya serta memperhatikan keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup. (Pasal 3)

Meskipun pembangunan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, namun karena adanya efek negatif yang muncul secara berlebihan, maka jadilah harapan tinggal harapan, kesejahteraan yang didambakan malah kemelaratan yang dirasakan, khususnya bagi “rakyat kecil”. Oleh karena itu, dalam berbagai peraturan perundang-undangan, telah digariskan adanya parameter-parameter yang harus digunakan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Di antaranya adalah Ketetapan MPR RI No.IV/MPR/1999 tentang GBHN mengenai Sumber Daya Alam (SDA) dan Lingkungan Hidup. Terdapat beberapa poin yang tertuang dalam ketetapan tersebut, yaitu:

1. Mengelola SDA dan memelihara daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi.
2. Meningkatkan pemanfaatan potensi SDA dan lingkungan hidup dengan melakukan konservasi, rehabilitasi dan penghematan penggunaan, dengan menerapkan teknologi ramah lingkungan.
3. Mendelegasi secara bertahap wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah

² Maynard M. Huftschmidt, (*et. al*), *Lingkungan, Sistem Alami dan Pembangunan Pedoman Penilai Ekonomi*, (Terjm. Sukanto Reksohadiprodjo), (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1987), hlm. 163.

daerah dalam pelaksanaan pengelolaan SDA secara selektif dan pemeliharaan lingkungan hidup sehingga kualitas ekosistem tetap terjaga yang diatur dengan undang-undang.

4. Mendayagunakan SDA untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang, yang pengusahaannya diatur dengan undang-undang.

Melakukan pengelolaan SDA yang baik, atau dengan kata lain melaksanakan upaya pembangunan yang ramah lingkungan, ternyata bukanlah hal yang mudah. Terbukti banyak perusahaan atau industri yang beroperasi dalam pengelolaan SDA tidak mampu memberikan manfaat bagi masyarakat dan lingkungan sekitarnya, bahkan malah mendatangkan dampak dan bencana yang besar. Salah satu sampelnya adalah usaha tambang pasir di Daerah Aliran Sungai (DAS) Batang Hari. Melihat catatan LP3DO, bahwa tidak kurang dari 5-10 meter tebing yang runtuh dalam setahun di DAS Batang Hari di mana dilakukannya usaha tambang pasir. Ukuran tersebut berbeda dengan DAS Batang Hari yang tidak dilakukan usaha itu, yakni berkisar 0-3 meter setahun.³

Tetapi, jika ditanya apakah perusahaan-perusahaan yang melakukan upaya tambang pasir tersebut telah mendapat izin usaha, tentu tak satupun di antaranya yang tidak memiliki izin. Dengan demikian cukup menarik permasalahannya, karena di satu sisi telah ada parameter yang harus digunakan dalam pengelolaan SDA—antara lain dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup seperti termuat dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999—dan nyatanya usaha yang dilakukan bertentangan dengan parameter tersebut, sedangkan di sisi lain semua pengelola telah mendapatkan izin dari pihak yang terkait.

Lalu bagaimana bentuk izinnya, dan apakah pihak terkait (pejabat/badan administrasi negara) sudah menjalankan tugasnya dalam hal pemberian izin tersebut. Padahal tugas administrasi negara tidak hanya melaksanakan undang-undang (*legis-executio*) menurut Maurice Duverger dan Hans Kelsen, atau merealisasi kehendak negara (*staatwil, general will*) menurut Jellinek, tetapi lebih luas lagi, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum (*service publique, public service*) menurut Kranenburg dan Male'zieu.⁴ Oleh karena itu, berangkat dari proses perizinan tersebut, maka permasalahan ini perlu untuk dikaji kembali.

³ Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Potensi Daerah Otonom (LP3DO), *Peluang dan Tantangan Daerah Otonom dalam Meningkatkan PAD Melalui SDA*, Hasil Penelitian, (Jambi: Sekretariat LP3DO, 2010), hlm. 12.

⁴ Dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 41.

Sistem Perizinan

Perizinan berasal dari kata dasar “izin”, dan menurut kamus hukum “izin” berarti “pernyataan mengabulkan (tidak melarang dan sebagainya); persetujuan membolehkan”, sedangkan “perizinan” berarti “hal pemberian izin”.⁵ Artinya secara bahasa, apabila terhadap seseorang diberikannya pengabulan terhadap permohonan, atau adanya pernyataan yang membolehkan seseorang untuk melakukan suatu tindakan, maka berarti ia telah diberi izin. Tetapi pengertian “izin” yang sederhana itu, jika memasuki wilayah implementasinya atau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku akan mengalami prosedur dan persyaratan yang tidak lagi sesederhana itu.

Adapun secara istilah, pengertian “izin” dapat dilihat dari pandang-pandangan para ahli. Menurut S. F. Marbun dan Moh. Mahfud MD. dalam bukunya *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, istilah izin (*vergunning*) yaitu: “apabila pembuat peraturan, secara umum tidak melarang suatu perbuatan, asal saja dilakukan dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Perbuatan Administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin”.⁶

Istilah izin (*vergunning*) menurut W.F. Prins dalam bukunya *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, berkisar:

Biasanya soal ini tidak mengenai suatu perbuatan yang pada umumnya berbahaya, yakni suatu perbuatan yang pada hakekatnya harus dilarang, tetapi soal tersebut mengenai suatu perbuatan yang menurut sifatnya tidak dapat merugikan dan perbuatan itu dapat diadakan asal saja di bawah pengawasan administrasi negara.⁷

Selain dua pendapat tersebut, E. Utrecht juga menyinggung masalah istilah izin (*vergunning*) ini. Lewat karyanya yang berjudul *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, E. Utrecht mengatakan:

Bilamana pembuat peraturan *tidak umumnya* melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit (sikap pembuat peraturan “indifferent”), maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).⁸

Jadi, pada intinya izin diberikan terhadap suatu perbuatan yang pada umumnya tidak dilarang—apakah tidak ada larangan tersebut karena dianggap tidak berbahaya ataupun yang lainnya—tetapi dikarenakan sesuatu hal lain maka perbuatan tersebut harus

⁵ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 391.

⁶ S. F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 95

⁷ W. F. Prins, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Jakarta: Andalusia, 1975), hlm. 44.

⁸ E. Utrecht, E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1994), hlm. 187.

dilaksanakan berdasarkan ketentuan administrasi negara. Sesuatu hal lain tersebut merupakan pertimbangan-pertimbangan, jika perbuatan tersebut tidak dilaksanakan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku, maka dapat dikuatirkan akan memberikan kerugian atau dampak negatif lainnya. Maksudnya meskipun perbuatan tersebut pada dasarnya tidak dilarang, tetapi jika dibiarkan begitu saja tanpa adanya pengawasan hukum maka pada gilirannya perbuatan tersebut dapat memberikan dampak yang tidak diinginkan (negatif).

Memperkenankan suatu perbuatan yang pada dasarnya memang tidak dilarang tersebut—dengan kata lain—dikatakan sebagai suatu tindakan memberi izin. Tetapi tindakan memberi izin di sini tidak dilakukan begitu saja, melainkan dilakukan dalam suatu keputusan administrasi negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian berarti tindakan administrasi negara bukan merupakan suatu tindakan yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), melainkan sebagai suatu tindakan hukum administrasi negara (*rechtshandelingen*).

Dalam lapangan hukum administrasi, tindakan hukum administrasi negara pada dasarnya adalah merupakan hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) yakni hubungan hukum antara administrasi negara (pemerintah) dengan warga masyarakat, yang berisi:⁹

1. Suatu kewajiban (*obligasi, verplichting*) untuk melakukan atau tidak melakukan, atau membiarkan sesuatu.
2. Suatu hak untuk menagih atau meminta.
3. Suatu izin atau persetujuan atas sesuatu yang pada umumnya dilarang.
4. Suatu pemberian status kepada seseorang atau sesuatu, sehingga timbullah seperangkat (*set*) hubungan-hubungan hukum yang tertentu.

Tindakan hukum tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk keputusan tertulis. Bentuk keputusan ini—dalam bahasa Belanda disebut *beschikking* atau *acte administratief* dalam bahasa Perancis dan *verwaltungsakt* dalam bahasa Jerman—merupakan hal yang sangat penting dalam aktivitas administrasi negara. Karena tidak saja sebagai bukti otentik yang menguatkan tindakan administrasi negara, tetapi juga sebagai bukti bagi seseorang atau badan hukum perdata lain untuk menggugat tindakan administrasi negara tersebut,¹⁰ sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Van der Pot dalam bukunya *Nederlandsch Bestuursrecht*, sebagaimana dikutip oleh

⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 92.

¹⁰ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986. Lihat pula Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 7.

Kuntjoro Purbopranoto, memberikan definisi *beschikking* sebagai berikut: “*Beschikking* adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hal khusus dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan hubungan hukum”.¹¹

Definisi-definisi tersebut memberikan pemahaman bahwa suatu keputusan (*beschikking*) administrasi negara harus memuat unsur-unsur tertentu. Unsur-unsur tersebut ialah: *Pertama*, adanya perbuatan hukum publik yang bersegi satu atau sepihak (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*); *Kedua*, dilakukan oleh alat-alat administrasi negara (*bestuursorgaani*); dan *Ketiga*, berdasarkan wewenang administrasi negara (*rechtmatig*). Ketiga unsur itu harus terpenuhi dalam suatu perbuatan administrasi negara untuk dapat dianggap sebagai suatu keputusan. Keputusan administrasi negara itu dalam prakteknya, khususnya di Indonesia, terdapat dalam beraneka bentuk kegiatan atau tindakan. Seperti di antaranya SK Pengangkatan Pegawai, Surat Keterangan Berkelakuan Baik, Akte Kelahiran, Surat Izin Mengemudi, termasuk Izin Usaha Pertambangan dan sebagainya.

Izin Usaha Pertambangan atau perizinan lainnya merupakan bagian dari keputusan administrasi negara, khususnya keputusan-keputusan yang berisi ketentuan-ketentuan larangan dan/atau ketentuan-ketentuan perintah.¹² Oleh karena, meskipun dalam perizinan tidak adanya larangan secara mutlak, namun untuk melakukan tindakan tertentu harus mendapat izin disebabkan adanya tindakan-tindakan yang saling berhubungan, terutama mengenai akibat yang ditimbulkan.

Dengan demikian perizinan merupakan hal-hal yang berkenaan dengan pemberian izin, dan jika digabungkan dengan kata “system”¹³ maka pengabungannya akan memberikan pemahaman, yaitu prosedur atau tata cara yang berhubungan dengan pemberian izin, atau dipahami sebagai tata cara untuk memperoleh atau mendapatkan suatu izin. Dengan pemahaman tersebut, maka terdapat beberapa unsur dalam suatu sistem perizinan, yaitu adanya pihak yang memohon izin, adanya kegiatan atau usaha yang dimintakan izinnya, adanya pihak yang mengeluarkan atau menerbitkan izin, dan adanya ketentuan mengenai prosedur atau persyaratan untuk mendapatkan izin. Unsur-

¹¹ Kuntjoro Purbopranoto, *Op. Cit.*, hlm. 46.

¹² Philipus M. Hadjon (*et.al*), *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1999), hlm. 126.

¹³ Kata “sistem” dapat diartikan dalam tiga hal, yaitu: 1. Perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas, seperti sistem pencernaan makanan, sistem pemapasan dan sebagainya; 2. Susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas dan sebagainya, seperti sistem pemerintahan demokrasi, totaliter, parlementer dan sebagainya; 3. Metode, seperti sistem pendidikan klasikal, individual dan sebagainya. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 950.

unsur tersebut harus terpenuhi guna menjamin terlaksananya perhubungan hukum (*rechtsbetrekking*),¹⁴ yang meliputi hak dan kewajiban antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses perizinan tersebut.

Unsur-unsur tersebut harus diatur dalam suatu aturan positif atau suatu peraturan perundang-undangan. Keharusan itu bermaksud untuk menjamin adanya kepastian hukum (*rechtssicherheit*), yang pada akhirnya dapat memperlancar proses penegakan hukum. Oleh karena unsur kepastian hukum, seperti dimaklumi, merupakan salah satu unsur yang harus ada dalam penegakan hukum di samping unsur kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan unsur keadilan (*gerechtigheit*).¹⁵

Peraturan perundang-undangan berkenaan sistem perizinan, khususnya di bidang lingkungan hidup, pada dasarnya telah bermacam-macam diberlakukan di Indonesia, namun yang terpenting untuk dilihat di sini adalah undang-undang yang masih berlaku, yang secara pokok mengatur tentang lingkungan hidup, yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang selanjutnya disingkat menjadi UUPH. Undang-undang ini secara khusus mengatur masalah perizinan, yaitu pada Bab VI Persyaratan Penataan Lingkungan Hidup Bagian Pertama. Dengan demikian secara tidak langsung dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa aturan mengenai perizinan merupakan persyaratan (*voorwaarden*) pertama yang harus dipenuhi guna menuju penataan lingkungan hidup.

Mengenai sistem perizinan—mulai dari ketentuan yang mengharuskan untuk memperoleh izin, pihak yang menerbitkan izin, prosedur dan persyaratan yang harus dipenuhi, dan akibat yang timbul bagi usaha atau kegiatan yang tidak mendapat izin—sebenarnya sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Di antara ketentuan-ketentuan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 18, 19 dan 20 UUPH, dengan bunyi selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 18:

- (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan
- (2) Izin melakukan usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁴ Hubungan hukum itu terdiri dari ikatan-ikatan antara individu dan masyarakat dan antara individu itu sendiri. Ikatan-ikatan itu tercermin pada hak dan kewajiban. Baik yang hanya dirumuskan dalam bentuk kewajiban-kewajiban, maupun yang dirumuskan lewat peristiwa-peristiwa tertentu yang merupakan syarat timbulnya hubungan-hubungan hukum. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 40.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 145.

- (3) Dalam izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan persyaratan dan kewajiban untuk melakukan upaya pengendalian dampak lingkungan hidup.

Pasal 19:

- (1) Dalam menerbitkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diperhatikan:
 - a. rencana atau tata ruang;
 - b. pendapat masyarakat;
 - c. pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut.
- (2) Keputusan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diumumkan.

Pasal 20:

- (1) Tanpa suatu keputusan izin, setiap orang dilarang melakukan pembuangan limbah ke media lingkungan hidup.
- (2) Setiap orang dilarang membuang limbah yang berasal dari luar wilayah Indonesia ke media lingkungan hidup Indonesia.
- (3) Kewenangan menerbitkan atau menolak permohonan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada pada Menteri,
- (4) Pembuangan limbah ke media lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan di lokasi pembuangan yang ditetapkan oleh Menteri.
- (5) Ketentuan pelaksanaan pasal ini diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal-pasal tersebut telah menentukan adanya aturan-aturan yang berkenaan dengan sistem perizinan. Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa setiap usaha atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup harus memperoleh izin. Pasal 18 ayat (3) menentukan bahwa adanya kewajiban yang berkenaan dengan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan oleh penanggung jawab usaha atau kegiatan. Pasal 19 ayat (2) menyatakan bahwa pengumuman izin merupakan pelaksanaan atas keterbukaan pemerintah. Pengumuman izin tersebut memungkinkan juga adanya peran serta masyarakat khususnya yang belum menggunakan kesempatannya dalam prosedur keberatan, dengar pendapat dan lain-lain dalam proses pengambilan keputusan izin. Sedangkan pada Pasal 20 ayat (4) ditentukan bahwa adanya pengaturan masalah limbah jika usaha atau kegiatan tersebut menghasilkan limbah.¹⁶

Dengan diadakannya undang-undang tersebut, diharapkan agar setiap usaha atau kegiatan—khususnya yang dapat menimbulkan dampak dan penting bagi lingkungan hidup—dapat memiliki izin usaha atau kegiatan bertindak berdasarkan hukum (*rechtmatig*). Tetapi meskipun telah mendapat izin berdasarkan peraturan perundang-undangan, namun dalam kondisi tertentu hal itu tidak cukup, bahkan pemilik izin itu dapat dianggap bertindak tidak berdasarkan hukum (*onrechtmatig*). Mw. Gerritzen-Rode—sebagaimana dikutip Paulus Efendi Lotulung—mengatakan:

¹⁶ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Cetakan Ketujuh Belas, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002), hlm. 294-296.

Seorang yang telah memperoleh izin, seharusnya mempunyai kepercayaan (*vertrouwen*) atas izin yang diperolehnya, artinya bilamana ia bertindak sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan baginya dan mengikat ia dalam izin itu, maka pada prinsipnya bagi pihak ketiga ia harus dianggap bertindak berdasarkan hukum (*rechtmatig*).¹⁷

Tetapi itu prinsipnya, sebab sesuai dengan yurisprudensi dan literatur, ada beberapa keadaan di mana tindakan si pemegang izin itu dianggap menjadi tidak berdasarkan hukum (*onrechtmatig*), misalnya keadaan-keadaan sebagai berikut:

- a. Jika dengan melakukan tindakan yang sesuai dengan izin itu, berakibat bahwa hak subjektif orang lain menjadi dirugikan atau terganggu.
- b. Jika pemberian izin itu dapat menimbulkan pelanggaran undang-undang yang sangat mencolok, sehingga bagi si pemegang izin sendiri seharusnya dapat mengerti bahwa izin yang demikian itu tidak dapat diberikan kepadanya.
- c. Jika si pemegang izin seharusnya tahu dengan jelas bahwa instansi yang mengeluarkan izin di dalam pertimbangan-pertimbangannya tentang kepentingan yang akan datang adalah sedemikian sangat merugikan, sehingga sepatutnya izin yang demikian itu tidak akan dikeluarkan.
- d. Jika izin sudah sangat lama dikeluarkan, dan sementara itu penilaian dan pengertian yang berlaku pada waktu itu sudah tidak sesuai lagi dengan ukuran yang dapat diterima oleh masyarakat sekarang.
- e. Jika dalam izin itu tidak terperinci mengenai tingkah laku serta syarat-syarat bagi si pemegang izin sehingga menjadi tidak jelas mengenai batas-batas mana dari perbuatannya masih diperkenankan, dan di samping itu juga tidak jelas tentang apa yang dapat dibiarkan terhadap pihak ketiga.

Sebenarnya keraguan itu telah dijawab oleh UUPLH, khususnya pada Pasal 19 ayat (1). Pada pasal tersebut dijelaskan ada beberapa hal yang wajib diperhatikan dalam menerbitkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan, yaitu masalah rencana atau tata ruang, pendapat masyarakat dan pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang. Ketentuan tersebut memuat agar jangan sampai ada hak-hak pihak ketiga yang terlanggar. Maksudnya dalam pemberian izin, selain pertimbangan yang berhubungan dengan pengelolaan lingkungan hidup, juga diperhatikan syarat-syarat tertentu untuk menjamin hak-hak pihak ketiga (*een uitdrukkelijk voorbehoud met betrekking tot de rechten van derden*). Dengan demikian, sistem perizinan yang dilakukan telah merupakan tindakan berdasarkan hukum (*rechtmatig*), yaitu berdasarkan atas peraturan perundang-undangan

¹⁷ Paulus Efendi Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, (Bandung: Citra Aditya, 1993), hlm. 91-92.

yang berlaku (*wetmatig*) dan ketentuan-ketentuan lain yang tidak tertulis, sebagaimana dimuat dalam asas-asas pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau *the principles of good public administration*).

Masalah sistem perizinan ini kemudian dihubungkan pula dengan masalah pertambangan, seperti yang dicontohkan dalam Penjelasan Pasal 18 ayat (1) UUPH, sekaligus dalam kaitannya sebagai tema penelitian ini. Secara sederhana sistem perizinan dalam bidang pertambangan, dapat dikatakan sebagai ketentuan dan proses yang berkenaan dengan upaya untuk mendapatkan izin dalam usaha atau kegiatan di bidang pertambangan. Jika dikatakan dengan izin dalam bidang pertambangan—sebagaimana Penjelasan Pasal 18 ayat (1) UUPH—maka yang dimaksud sebenarnya adalah kuasa pertambangan.¹⁸

Kuasa pertambangan tersebut menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, diberikan dalam bentuk:

1. Surat Keputusan Penugasan Pertambangan.
2. Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat.
3. Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan Rakyat.

Ketiga bentuk kuasa pertambangan rakyat tersebut pada dasarnya diberikan oleh Menteri Pertambangan,¹⁹ tetapi demi mempermudah pelaksanaannya di daerah maka Menteri Pertambangan dapat menyerahkan pemberian izin itu—khususnya izin pertambangan daerah—kepada Pemerintah Daerah Propinsi.²⁰ Kuasa Pertambangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Propinsi tersebut kemudian dikenal dengan istilah Izin Pertambangan Daerah (IPD).²¹

Timbulnya kewenangan Pemerintah Daerah Propinsi, dalam hal ini, diperkuat pula oleh Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I.²² Pemerintah Daerah Provinsi kemudian menyerahkan pula urusan tersebut kepada Pemerintah Daerah

¹⁸ Dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, dikatakan: “Usaha pertambangan termaksud dalam Pasa 14 hanya dapat dilakukan oleh perusahaan atau perseorangan yang tersebut dalam Pasal 6, 7, 8 dan 9 apabila kepadanya telah diberikan kuasa pertambangan”.

¹⁹ Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, Pasal 1.

²⁰ *Ibid.*, Pasal 5 ayat (2).

²¹ *Ibid.*, Pasal 47.

²² Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I, Pasal 2.

Kabupaten/Kota, khususnya dalam usaha pertambangan bahan galian golongan C.²³ Seiring dengan hal itu, dikeluarkan pula Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang yang terakhir ini secara tegas mengatakan bahwa Daerah Kabupaten/Kota memiliki semua kewenangan pemerintahan, kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneten dan fiskal nasional, dan agama.²⁴ Dengan demikian, sistem pemberian kuasa pertambangan atau perizinan dalam usaha pertambangan bahan galian C—di antaranya pasir²⁵—dapat menjadi wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Implementasi Perizinan Usaha Tambang Pasir di Kec. Muara Bulian

1. Prosedur Mendapatkan Izin

Sistem perizinan—seperti diuraikan sebelumnya—merupakan hal-hal yang berkenaan dengan prosedur atau tata cara untuk memperoleh atau mendapatkan suatu izin. Dengan pemahaman tersebut, maka terdapat beberapa unsur dalam suatu sistem perizinan, yaitu adanya pihak yang memohon izin, adanya bentuk izin kegiatan atau usaha yang dimohonkan, adanya pihak yang mengeluarkan atau menerbitkan izin, dan adanya ketentuan mengenai prosedur atau tata cara untuk mendapatkan izin.

Pembicaraan mengenai unsur yang pertama, yaitu pihak yang memohon izin (pemohon), tentunya tidak terjadi perbedaan antara Kab. Batang Hari dengan daerah manapun juga. Oleh karena ketentuan mengenai siapa yang dapat diberikan izin usaha pertambangan bahan galian golongan C oleh Pemerintah Daerah, telah dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986.

Ketentuan-ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut, tidak terkecuali, diberlakukan juga di Kab. Batang Hari. Namun, khususnya dalam usaha tambang pasir di Kec. Muara Bulian, yang memohon izin pertambangan seluruhnya atas nama pengusaha perorangan yang bertempat tinggal pada daerah yang bersangkutan.

Adapun data tersebut dapat diperhatikan dari jumlah Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) yang diterbitkan untuk pertambangan pasir di Sungai Batang Hari Tahun 2012/2013, khususnya di Kec. Muara Bulian, seperti tercantum dalam tabel berikut:²⁶

²³ *Ibid.*, Pasal 3 dan Pasal 4

²⁴ Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 10 ayat (3).

²⁵ Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian, Pasal 1.

²⁶ Kantor Pertambangan Kabupaten Batang Hari, *Daftar SIPD yang Diterbitkan Tahun 2012/2013*, Tanggal 21 Oktober 2013.

Tabel 1
Daftar Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD)
Jenis Pertambangan Pasir di Sungai Batang Hari
Kec. Muara Bulian Kab. Batang Hari Tahun 2012/2013

No	Bentuk Perusahaan	Pemilik	No. SIPD	Lokasi	Rencana Produksi	Awal SIPD	Akhir SIPD
1	Perorangan	Bujang	17/P/2012	Pasar Terusan	1500 M3	Nop 2012	April 2013
2	Perorangan	Manap	23/B/2012	Malapari	1500 M3	Nop 2012	April 2013
3	Perorangan	M. Zaki	28/B/2013	Napal Sisik	1500 M3	Maret 2013	Agusts 2013
4	Perorangan	Usman	36/B/2013	Muara Bulian	1500 M3	Maret 2013	Agusts 2013
5	Perorangan	Jailani	42/B/2013	Teratai	1500 M3	Mei 2013	Okt 2013

Begitu juga mengenai bentuk izin kegiatan atau usaha yang dimohonkan. Di Kab. Batang Hari, khususnya usaha tambang pasir di Sungai Batang Hari Batang Hari, semua izin yang dimohonkan dan kemudian diterbitkan oleh Pemerintah Daerah berupa surat keputusan tentang izin pertambangan daerah atau SIPD.²⁷ Dengan demikian, bentuk izin kegiatan atau usaha yang dimohonkan, hanya berupa Surat Keterangan Izin Pertambangan Daerah atau SIPD. Oleh karena SIPD hanya dapat diberikan terhadap usaha pertambangan bahan galian golongan C, dan dalam hal ini pasir termasuk dalam bahan galian golongan C.

Adapun mengenai pihak mana yang mengeluarkan atau menerbitkan izin, maka pembicaraannya akan dibahas secara tersendiri dalam bagian selanjutnya dari tulisan ini. Tetapi pembicaraan mengenai prosedur atau tata cara untuk mendapatkan izin, hal inilah yang merupakan unsur yang mesti dipahami dalam bagian ini. Dengan kata lain, bagaimana prosedur dan tata cara yang harus dilakukan oleh pemohon untuk mendapatkan izin usaha tambang bahan galian C, khususnya pasir.

Berdasarkan data di lapangan, bahwa sampai saat ini belum ada peraturan daerah (Perda) yang secara khusus mengatur tentang bagaimana prosedur atau tata cara untuk mendapatkan izin usaha tambang bahan galian golongan C. Sementara yang dipedomani hanyalah Peraturan Daerah Kab. Batang Hari No. 12 Tahun 1997 tentang Pajak

²⁷ *Ibid.*

Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian C, selain peraturan perundang-undangan yang secara umum membahas masalah pertambangan dan pemerintahan daerah, seperti Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, Undang-Undang No. 23 Tahun 1997, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dan sebagainya.

Pada usaha tambang pasir yang dilakukan di Sungai Batang Hari Kab. Batang Hari, maka pihak yang ingin mendapatkan izin pertambangan daerah (IPD)—selama ini—harus melalui prosedur atau tata cara berikut ini:

- a. Mendapatkan rekomendasi dari Kepala Desa atau Lurah di mana lokasi usaha tambang dilakukan.
- b. Mendapatkan rekomendasi dari Camat di mana lokasi usaha tambang dilakukan.
- c. Mengajukan surat permohonan izin pertambangan daerah kepada Bupati.

Setelah melalui prosedur dan tata cara tersebut, kemudian Bupati akan mengeluarkan keputusan mengenai izin pertambangan daerah yang dimohonkan, atau yang lebih dikenal sebagai SIPD. Akan tetapi, sebelum sampai pada prosedur pengajuan surat permohonan untuk mendapat izin pertambangan daerah, terlebih dilihat bagaimana proses untuk mendapatkan rekomendasi dari Kepala Desa/Lurah dan Camat.

Rekomendasi dari Kepala Desa/Lurah dan Camat yang sudah didapat, kemudian secara bersama-sama dilampirkan dalam surat permohonan kepada Bupati. Adapun ketentuan-ketentuan yang harus dimuat dalam surat permohonan tersebut, meliputi:²⁸

- a. Identitas Pemohon.
- b. Nama Wilayah atau lokasi usaha.
- c. Jenis bahan galian.
- d. Foto copy Akte Perusahaan atau Usaha Perorangan.
- e. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).
- f. Rekomendasi Camat.

Semua bahan tersebut (a sampai f) dibuat dalam dua berkas yang kemudian disampaikan kepada Bupati melalui Kepala Kantor Pertambangan. Kemudian Bupati akan mengeluarkan keputusan tentang izin pertambangan daerah bahan galian golongan C atau SIPD. Dalam keputusan Bupati atau SIPD tersebut akan dimuat berbagai kewajiban dan sanksi yang dibebankan kepada pihak yang menerima izin usaha. Adapun kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang izin, yaitu:²⁹

²⁸ Kantor Pertambangan Kabupaten Batang Hari, *Contoh Berkas Permohonan Untuk Mendapatkan SIPD*, Tanggal 21 Oktober 2013.

²⁹ *Ibid.*, *Contoh SIPD Bahan Galian Golongan C*, Tanggal 21 Oktober 2013.

- a. Menyampaikan laporan tertulis setiap satu bulan sekali tentang pelaksanaan Izin Pertambangan Daerah kepada Bupati Cq. Kantor Pertambangan Kabupaten.
- b. Membayar di muka Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C 1/3 dari rencana pangambilan.
- c. Melaksanakan Pemeliharaan Keselamatan Kerja dan Lingkungan.
- d. Mengajukan permohonan kepada Bupati Cq. Kantor Pertambangan Kabupaten satu bulan sebelum izin berakhir, apabila SIPD akan diperpanjang dan menyerahkan SIPD asli serta melunasi sisa pembayaran Pajak Bahan Galian Golongan C sebelumnya.
- e. Tidak memindahtangankan SIPD kepada pihak lain.
- b. Mengindahkan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain menerima beberapa kewajiban yang harus dipenuhi, pemegang izin usaha juga dapat dikenai sanksi, yaitu berupa pencabutan SIPD. Pencabutan SIPD dilakukan apabila pemegang izin, selain setelah diketahui belum adanya tanda-tanda kegiatan di lapangan setelah tiga bulan SIPD dikeluarkan,³⁰ juga tentunya karena tidak melaksanakan kewajiban-kewajiban yang telah dibebankan kepadanya sebagaimana dimuat dalam SIPD itu sendiri.

2. Pihak yang Menerbitkan Izin

Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ditegaskan bahwa :

Putusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pihak yang menerbitkan izin ialah usaha, khususnya usaha pertambangan, menjadi wewenang pihak pemerintah (badan atau pejabat administrasi negara). Oleh karena izin merupakan salah satu bentuk keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat administrasi negara terhadap sesuatu yang pada dasarnya tidak dilarang. Namun siapa badan atau pejabat administrasi negara yang menerbitkan izin tersebut tergantung pada bentuk izin dan tingkatan kewenangan yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Di Kab. Batang Hari, berdasarkan data mengenai jumlah SIPD bahan galian golongan C Tahun 2012/2013, khususnya bahan galian pasir, semuanya diterbitkan oleh

³⁰ *Ibid.*

Kepala Kantor Pertambangan Batang Hari, atas nama Bupati Kab. Batang Hari.³¹ Dengan demikian jelaslah bahwa pihak yang berwenang menerbitkan izin usaha tambang pasir atau SIPD bahan galian golongan C adalah Kepala Daerah (Bupati) Kab. Batang Hari. Adapun mengenai rekomendasi Camat, intinya hanyalah merupakan salah satu bagian dari persyaratan yang diajukan oleh pengusaha kepada Bupati untuk mendapatkan SIPD tersebut.

Bupati, dalam hal usaha eksploitasi bahan galian golongan C, tidak saja berwenang menerbitkan izin usaha atau SIPD tersebut, namun juga berwenang menetapkan nilai pasar masing-masing jenis bahan galian golongan C secara priodik, menerima pengembalian Surat Pemberitahuan Tagihan Pajak Daerah (SPTPD) dan menerbitkan Surat Keterangan Pajak Daerah (SKPD).³² Dengan kata lain, penerbitan SIPD sekaligus untuk menentukan tentang pajak yang harus dikeluarkan oleh pihak yang mengeksploitasi atau mengambil bahan galian golongan C menjadi wewenang Bupati. Ketentuan pajak menjadi penting untuk dilihat dalam hal eksploitasi bahan galian golongan C, karena pajak merupakan salah satu hal utama dari bagian-bagian persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapatkan SIPD. Pihak yang menerbitkan izin akan melihat apakah ada atau tidak ada Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dilampirkan dalam permohonan Izin Pertambangan daerah (IPD) yang dimaksud.

Perpektif Hukum

1. Prosedur Mendapatkan Izin

Perizinan merupakan suatu proses permohonan izin dari pihak pengusaha/badan/orang yang diajukan kepada pihak yang berwenang untuk mendapatkan izin usaha—dalam hal ini izin usaha pertambangan—melalui tata cara tertentu. Tata cara inilah yang pada umumnya dikatakan juga sebagai suatu prosedur, yang berisikan ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi.

³¹ Kantor Pertambangan Kabupaten Batang Hari *Daftar SIPD yang Diterbitkan Tahun 2012/2013*, Op. Cit.

³² Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Batang Hari No. 12 Tahun 1997 dijelaskan:

- Pasal 4 ayat (3): Nilai pasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pada masing-masing jenis bahan galian golongan C ditetapkan secara priodik oleh Kepala Daerah sesuai dengan harga rata-rata yang berlaku di lokasi setempat.
- Pasal 9: (1) Setiap Wajib Pajak wajib mengisi SPTPD; (2) SPTPD sebagaimana dimaksud ayat (1) harus diisi dengan jelas, benar dan lengkap serta ditandatangani oleh Wajib Pajak atau Kuasanya; (3) SPTPD sebagaimana dimaksud ayat (1) harus disampaikan kepada Kepala Daerah selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah berakhirnya masa pajak.
- Pasal 10 ayat (1): Berdasarkan SPTPD sebagaimana dimaksud Pasal 9 ayat (1) Kepala Daerah menetapkan Pajak terhutang dengan menerbitkan SKPD.

Jika memperhatikan Pasal 18 dan 19 UUPH, maka secara umum prosedur untuk mendapatkan izin, meliputi:

- a. Memenuhi persyaratan dan kewajiban untuk melakukan upaya pengendalian lingkungan hidup atau AMDAL bagi usaha atau kegiatan yang memberikan dampak atau berhubungan penting dengan lingkungan.
- b. Memiliki rencana atau tata ruang.
- c. Memperhatikan pendapat masyarakat.
- d. Mendapatkan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha yang akan dilakukan.
- e. Mengajukan permohonan kepada Menteri.
- f. Setelah keputusan izin diterbitkan maka wajib diumumkan.

Prosedur butir a sampai butir e tersebut wajib dipenuhi oleh pihak yang memohon izin. Sedangkan untuk butir f dilakukan oleh pihak yang menerbitkan izin. Pengumuman itu penting, karena selain merupakan indikasi adanya prinsip keterbukaan pemerintah dalam pembangunan, pengumuman izin tersebut memungkinkan juga adanya peran serta masyarakat khususnya yang belum menggunakan kesempatannya dalam prosedur keberatan, dengar pendapat dan lain-lain dalam proses pengambilan keputusan izin sehingga masyarakat dapat mengetahuinya dan sekaligus dapat melakukan koreksi terhadap masalah perizinan tersebut.

Khususnya mengenai AMDAL, dalam hubungan usaha pertambangan bahan galian, tidak semuanya dapat dilakukan kecuali telah memenuhi ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Terhadap semua golongan usaha atau kegiatan tersebut diwajibkannya untuk membuat AMDAL, karena adanya kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup. Dengan demikian, ketika pejabat yang berwenang menerbitkan izin usaha atau kegiatan, harus memperhatikan ada atau tidaknya AMDAL dicantumkan dalam permohonan izin, yang juga merupakan bagian dari studi kelayakan rencana usaha atau kegiatan tersebut.

Namun untuk mengukur apa yang menjadi batasan sehingga suatu usaha atau kegiatan dapat digolongkan kepada salah satu dari sembilan golongan usaha atau kegiatan di atas, dan karenanya diwajibkan melakukan AMDAL. Berkenaan dengan ini, Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 17 Tahun 2001 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, telah menjelaskannya secara rinci. Dalam lampiran Keputusan Menteri Negara Lingkungan

Hidup Nomor 17 Tahun 2001 tersebut—khususnya bidang Energi dan Sumber Daya Mineral—, dikatakan bahwa untuk pertambangan umum, luas perizinan atau luas daerah terbuka untuk pertambangan yang wajib dilengkapi dengan AMDAL, berada dalam skala > 200 Ha (kumulatif/ tahun). Sedangkan tahap eksploitasi produksi yang wajib dilengkapi dengan AMDAL, khususnya bahan galian golongan C, berada dalam skala > 250.000 M³/tahun (*raw of material/ROM*). Dengan demikian, setiap usaha pertambangan bahan galian golongan C yang berada di bawah skala besaran tersebut tidak diwajibkan untuk melengkapi AMDAL dalam permohonan izinnya atau untuk mendapatkan SIPD.

Sungguhpun demikian, bukan berarti tidak diperlukan suatu studi kelayakan untuk rencana usaha atau kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan hidup. Studi kelayakan tetap diperlukan, namun studi kelayakan dalam bentuk pendapat dan tanggapan pihak lain yang berkepentingan dan masyarakat mengenai hak-hak atas lokasi, masalah gangguan dan pencemaran tata lingkungan hidup. Kesimpulan terhadap pendapat tersebut kemudian dijadikan landasan bagi pejabat yang berwenang dalam memberikan rekomendasi.

Dengan memahami penafsiran Pasal 5 Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No: 03/P/M/ Pertamben/1981, berarti ketika SIPD diterbitkan oleh Bupati/Kepala Daerah Kabupaten, maka rekomendasi dimintakan kepada pejabat yang berada di bawahnya (Camat dan/atau Kepala Desa/Lurah). Ketika Camat dan/atau Kepala Desa/Lurah akan memberikan rekomendasi tersebut, terlebih dahulu harus meminta pendapat masyarakat mengenai hak-hak atas lokasi, masalah gangguan dan pencemaran tata lingkungan hidup.

Adapun pendapat atau tanggapan dari pihak lain yang berkepentingan, ketika pejabat yang berwenang akan memberikan rekomendasi, adalah Instansi Pemerintah, di antaranya Dinas Pekerjaan Umum. Menurut penjelasan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986, khususnya terhadap bahan galian golongan C yang lokasinya di sungai, maka izin penambangannya senantiasa mempertimbangkan saran-saran teknis dari Dinas Pekerjaan Umum.

Meminta pendapat atau tanggapan dari pihak lain yang berkepentingan dan masyarakat sekitar, dimaksudkan juga untuk mengetahui ada atau tidaknya keberatan-keberatan yang muncul. Keberatan-keberatan mungkin terjadi karena memang telah adanya larangan dalam melakukan usaha pertambangan. Larangan-larangan tersebut dapat berupa wilayah pertambangan rakyat, wilayah kepentingan umum, wilayah sekitar lapangan, tempat-tempat umum lainnya seperti kuburan, tempat-tempat yang dianggap suci,

tempat pekerjaan umum (jalan raya, rel kereta api, saluran air, listrik, gas dan sebagainya), tempat usaha pertambangan lain, bangunan pertahanan, rumah tempat tinggal, pabrik, dan pekarangannya. Artinya ada hak-hak lain—berupa kepentingan umum atau pribadi—yang tidak boleh dilanggar, kecuali dengan seizin pemilik hak-hak tersebut.³³

Semua ketentuan di atas merupakan prosedur-prosedur yang dipenuhi oleh pihak yang ingin memperoleh kuasa pertambangan. Sedangkan khusus untuk izin pertambangan daerah atau untuk mendapatkan Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD), sebenarnya tidak jauh berbeda, hanya saja pengaturan prosedurnya dapat ditentukan sendiri oleh Pemerintah Daerah masing-masing. Sungguhpun demikian, ada ketentuan-ketentuan yang harus diperhatikan oleh daerah dalam membuat pengaturan tersebut.³⁴

Menurut Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No: 03/P/M/Pertamben/ 1981, prosedur atau tata cara untuk memperoleh Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) terdiri dari:

1. Mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah Provinsi atau Kepala Daerah Kabupaten/Kota tempat lokasi usaha pertambangan, yang berisi identitas pemohon (nama dan alamat), jangka waktu usaha yang direncanakan, jenis bahan galian, luas wilayah pertambangan, letak lokasi dan batas-batas wilayah pertambangan (dengan peta).
2. Mendapatkan rekomendasi terlebih dahulu dari Kepala Daerah atau Instansi Pemerintah lainnya yang berkepentingan, tentang adanya hak-hak tertentu serta masalah gangguan dan pencemaran tata lingkungan hidup.
3. Pertimbangan mengenai sifat dan besarnya endapan serta kemampuan pemohon baik teknis maupun finansial.

Identitas pemohon yang dimaksud, yakni identitas pihak yang memohon SIPD baik badan hukum maupun perorangan. Jangka waktu untuk SIPD maksimal 10 tahun dan dapat diperpanjang dua kali, setiap kali perpanjangan maksimal tiga tahun.³⁵ Jenis bahan galian yang dimaksud adalah salah satu dari jenis bahan galian golongan C. Luas wilayah pertambangan untuk satu SIPD maksimal lima Ha, dan hanya diberikan satu SIPD kepada perorangan, namun bagi Badan Hukum/Koperasi maksimal lima SIPD di setiap Daerah Provinsi.³⁶ Letak lokasinya juga harus jelas, yaitu terdiri dari nama Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa/Kelurahan, dan bahkan RT-nya. Kemudian yang juga penting untuk dicantumkan dalam permohonan SIPD adalah mengenai batas-batas

³³ Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969, *Op. Cit.*, Pasal 17.

³⁴ Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986, *Op. Cit.*, Penjelasan Pasal 5 ayat (2).

³⁵ Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No: 03/P/M/ Pertamben/1981, *Op. Cit.*, Pasal 7.

³⁶ *Ibid.*, Pasal 6.

wilayahnya, Sebelah Utara, Sebelah Timur, Sebelah Selatan dan Sebelah Barat.

Mengenai maksud pejabat yang berwenang memberikan rekomendasi, penjelasan telah diuraikan di atas, sedangkan pertimbangan mengenai sifat dan besarnya endapan, maksudnya harus dilakukan suatu studi kelayakan terhadap bahan galian yang akan ditambang, apakah layak atau tidak. Sementara maksud pertimbangan kemampuan pemohon baik teknis maupun keuangan adalah untuk melihat keberadaan pemohon itu sendiri (segi teknis maupun keuangan), apakah layak atau tidak untuk melakukan usaha pertambangan tersebut. Dengan demikian, untuk pertimbangan kelayakan bahan galian, harus disertai lampiran laporan studi kelayakan rencana kerja eksploitasi. Untuk pertimbangan kemampuan tenaga teknis, harus dilampirkan pernyataan tenaga ahli, sedangkan untuk pertimbangan kemampuan finansial, harus dilampirkan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), dan tambahan khusus bagi pemohon yang berupa badan hukum harus melampirkan Referensi Bank Pemerintah, Foto copy Akte Perusahaan, serta laporan mengenai Neraca Perusahaan.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa prosedur atau tata cara untuk memohon SIPD, meliputi:

- a. Melakukan studi kelayakan terhadap jenis bahan galian dalam bentuk studi kelayakan rencana kerja eksploitasi.
- b. Melakukan studi kelayakan mengenai keberadaan hak-hak atas lokasi, masalah gangguan dan pencemaran tata lingkungan hidup, dengan meminta pendapat masyarakat dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.
- c. Meminta rekomendasi kepada pejabat yang berwenang. Oleh karena SIPD telah diterbitkan oleh Bupati/Kepala Daerah Kabupaten, maka rekomendasi harus dimintakan pada Camat dan/atau Kepala Desa/Lurah.
- d. Mengajukan permohonan SIPD kepada Bupati/Kepala Daerah Kabupaten. Oleh karena Bupati/Kepala Daerah telah melimpahkan wewenang ini kepada Kepala Kantor Pertambangan Kabupaten, maka permohonan dilakukan melalui (c.q) Kepala Kantor Pertambangan tersebut.
- e. Dalam permohonan dimuat ketentuan-ketentuan berikut ini:
 - 1) Identitas pemohon (nama dan alamat)
 - 2) Jangka waktu usaha yang direncanakan.
 - 3) Jenis bahan galian.
 - 4) Luas wilayah pertambangan.
 - 5) Letak Lokasi

- 6) Batas-batas wilayah pertambangan (dilampirkan dengan peta).
- 7) Laporan studi kelayakan rencana kerja eksploitasi/pengambilan (dilampirkan).
- 8) Pernyataan tenaga ahli (dilampirkan)
- 9) Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) (dilampirkan)
- 10) Referensi Bank Pemerintah, Foto copy Akte Perusahaan, dan Neraca Perusahaan, khusus bagi pemohon yang berupa badan hukum (dilampirkan).

Setelah melihat prosedur-prosedur di atas, dan kemudian menengok pada implementasinya dalam prosedur mendapatkan SIPD di Kab. Batang Hari—khususnya dalam usaha tambang pasir di Sungai Batang Hari Kec. Muara Bulian—ditemukan beberapa kenyataan yang tidak sepenuhnya menganut maksud peraturan perundang-undangan. Padahal ketika belum adanya Peraturan Daerah yang secara resmi mengatur dan mengurus tentang SIPD ini, seharusnya yang menjadi pedoman adalah peraturan perundang-undangan yang sudah ada dan masih berlaku.

Adapun kenyataan-kenyataan yang terjadi dalam implementasinya di Kab. Batang Hari, yang tidak sepenuhnya menganut maksud peraturan perundang-undangan—bahkan dapat bertentangan—, antara lain: *Pertama*, mengenai rekomendasi yang diberikan oleh pejabat yang berwenang, dalam hal ini oleh Camat dan/atau Kepala Desa/Lurah. Seharusnya, dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, Camat dan/atau Kepala Desa/Lurah memberikan rekomendasi setelah mempertimbangkan pendapat dari masyarakat atau pihak lain yang berkepentingan mengenai hak-hak atas lokasi, masalah gangguan dan pencemaran tata lingkungan hidup. Artinya terlebih dahulu dilakukan suatu mekanisme untuk mendapatkan tanggapan atau pendapat tersebut, misalnya melakukan rapat desa/ kelurahan, membuat pengumuman di pusat informasi desa, dan sebagainya. Tetapi kenyataannya tidak demikian. Memang benar adanya pertimbangan tidak mengganggu hak-hak masyarakat atau kepentingan umum lainnya, yang dijadikan dasar rekomendasi. Namun apakah tanpa melakukan suatu mekanisme dengar pendapat masyarakat dan pihak lain yang berkepentingan secara terbuka, dapat dianggap kalau usaha atau kegiatan pertambangan bahan galian sudah terbebas dari hak-hak masyarakat atau kepentingan umum, tentunya tidak ada jaminan untuk itu. Jelasnya tidak cukup hanya dengan pertimbangan yang hanya dibuat Camat dan/atau Kepala Desa/Lurah sendiri, tanpa adanya mekanisme terbuka.

Implementasi pemberian rekomendasi tanpa dilandasi pertimbangan mengenai pendapat masyarakat atau pihak lain yang berkepentingan melalui mekanisme terbuka, terjadi di Kab. Batang Hari. Sebagai contoh, melalui wawancara tidak terstruktur yang

dilakukan terhadap beberapa tokoh masyarakat di lokasi Desa Pasar Terusan tersebut, ditemukan sebagian besar jawaban mereka adalah tidak tahu, ketika ditanyakan apakah mereka tahu tentang izin usaha tambang yang dilakukan di lingkungan mereka. Lebih jelasnya dapat diperhatikan dalam tabel berikut ini:³⁷

Tabel 2
Rekapitulasi Jawaban Informan
Mengenai Keberadaan Izin Usaha Tambang Pasir
di Desa Pasar Terusan Kec. Muara Bulian Tahun 2013

Pertanyaan: Apakah Bapak/Sdr. mengetahui adanya izin usaha tambang pasir yang dilakukan oleh Bujang di Desa Pasar Terusan?

No	Identitas Informan		Bentuk Jawaban			Ket
	Nama	Jabatan	Tahu	Tidak Tahu	Tidak Menjawab	
1	Atik	Kepala Desa	X			
2	Hasan	Sekretaris Desa	X			
3	Nasai	Ketua BPD	X			
4	H. Asmawi	Imam Desa		X		
5	Habibullah	Kepala Dusun I		X		
6	Harun	Kepala Dusun II		X		
7	Husaini	Kepala Dusun III		X		
8	Abdullah	Kepala Dusun IV		X		
9	Dahlan	Ketua RT 01		X		
10	Ja'far	Ketua RT 02		X		
11	Makruf	Ketua RT 03		X		
12	Abdullah Sani	Ketua RT 04		X		
13	Husein	Ketua RT 05		X		
14	Hj. Fauziah	Ketua Majelis Ta'lim			X	
15	Rafiki, S. Pd	Kepala SD		X		
16	Mukhlis, S. Pd. I	Kepala MTs		X		
17	Dulahim	Petani			X	
18	Nurjatun	Petani			X	
	Jumlah		3 (16,6 %)	12 (66,8%)	3 (16,6%)	

Melalui 18 orang informan di atas, ditemukan hanya tiga orang atau 16,66 % yang tahu dengan keberadaan izin usaha tambang pasir tersebut. Sedangkan 12 orang atau 66,68 % menjawab tidak tahu, dan selebihnya tidak mau berkomentar sebanyak 16,66 %, Dengan demikian berarti mayoritas dari informan—yang pada dasarnya tokoh-tokoh masyarakat—tidak tahu mengenai adanya izin tersebut, padahal izin usaha tambang pasir yang dilakukan oleh Bujang di Desa Pasar Terusan, telah dikeluarkan berdasarkan

³⁷ Hasil Wawancara Dengan Tokoh-tokoh Masyarakat Desa Pasar Terusan, Tanggal 8-20 Nopember 2013.

rekomendasi Camat Muara Bulian dan Kepala Desa Pasar Terusan.

Jadi, dapat dipahami di mana letak peran serta masyarakat dalam suatu keputusan rekomendasi yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, khususnya oleh Kepala Desa dan Lurah. Ketika tokoh-tokoh masyarakat saja secara formal tidak mengetahui apakah usaha pertambangan di daerahnya telah memiliki izin atau belum, apalagi warga masyarakat lainnya. Oleh karena, jika pernah dilakukan mekanisme dengar pendapat atau tanggapan dari masyarakat dalam suatu rapat formal, maka paling tidak tokoh-tokoh masyarakat di atas diikutkan dalam rapat dan dapat mengetahui tentang keberadaan usaha tambang pasir tersebut.

Dan jelaslah bahwa dalam kasus perizinan ini, tidak dilakukan studi kelayakan mengenai keberadaan hak-hak atas lokasi, masalah gangguan dan pencemaran tata lingkungan hidup, dengan meminta pendapat masyarakat dan pihak-pihak lain yang berkepentingan. Kenyataannya memang ketentuan tersebut tidak menjadi bagian dari prosedur untuk mendapatkan SIPD di Kab. Batang Hari. Begitu juga mengenai studi kelayakan terhadap jenis bahan galian dalam bentuk studi kelayakan rencana kerja eksploitasi.³⁸

Kedua, mengenai hal-hal yang dimuat dalam permohonan atau isi surat permohonan. Dalam lima permohonan izin usaha tambang pasis di atas, hanya dicantumkan identitas pemohon, nama lokasi usaha, jenis bahan galian, foto copy akte perusahaan atau usaha perorangan, NPWP dan rekomendasi Camat. Padahal menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, selain dari beberapa poin tersebut, maka dalam permohonan harus dimuat keterangan mengenai jangka waktu usaha yang direncanakan, luas wilayah pertambangan, batas-batas wilayah pertambangan (dilampirkan dengan peta), laporan studi kelayakan rencana kerja eksploitasi, dan pernyataan tenaga ahli. Di sini terlihat bahwa prosedur perizinan yang diimplementasikan di Kab. Batang Hari, tidak saja dilakukan tanpa adanya Peraturan Daerah yang spesifik untuk itu, tetap juga telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Wewenang Menerbitkan Izin

Seperti disinggung di atas, izin merupakan bentuk keputusan (*beschikking*) badan atau pejabat administrasi negara, dan sebagai sebuah keputusan maka izin harus dikeluarkan oleh badan pejabat yang berwenang untuk itu. Menurut penjelasan Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, bahwa salah satu yang membuat keputusan tertulis itu sah apabila sudah

³⁸ Kantor Pertambangan Kab. Batang Hari, *Contoh Berkas Permohonan Untuk Mendapatkan SIPD*, Op. Cit.

jelas badan atau pejabat administrasi negara mana yang mengeluarkannya.

Oleh karena dalam berbagai peraturan perundang-undangan telah dijelaskan bahwa memberi atau menerbitkan izin atau kuasa pertambangan dalam suatu usaha pertambangan bahan galian, pada dasarnya merupakan wewenang pemerintah, yang dalam hal ini dilakukan oleh menteri bidang pertambangan. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 memperjelas bahwa penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan semua bahan galian dilakukan oleh menteri tersebut. menteri yang memiliki wewenang dalam hal pengaturan dan penguasaan usaha pertambangan bahan galian, maka pemberian izin atau kuasa pertambangannya juga menjadi wewenang menteri. Dengan demikian, izin atau kuasa pertambangan tersebut tidak sah tanpa diberikan berdasarkan Keputusan Menteri.³⁹

Wewenang menteri dalam hal menerbitkan izin atau kuasa pertambangan semakin jelas dengan diikutinya beberapa kewenangan lain. Di antaranya, permohonan untuk memperoleh izin atau kuasa pertambangan diajukan kepada Menteri,⁴⁰ setelah itu menteri berwenang menolak atau menyetujui permohonan yang diajukan,⁴¹ dan menteri juga berwenang untuk membatalkan kuasa pertambangan yang telah dimiliki oleh suatu pihak.⁴² tentunya dalam hal ini dilakukan dengan alasan yuridis normatif dan/atau demi kepentingan umum (kepentingan negara).

Wewenang untuk menerbitkan izin atau kuasa pertambangan yang ada pada Menteri tersebut, kemudian dapat pula dilimpahkan pada badan atau pejabat administrasi negara yang lebih rendah tingkatannya. Adanya pelimpahan wewenang ini memang telah dibenarkan dalam ketentuan administrasi negara. Karena menurut Indroharto, pada umumnya terdapat dua cara untuk menentukan dari mana badan atau pejabat pemerintahan mendapatkan wewenang pemerintahan, yaitu dengan cara atribusi dan delegasi. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini *legislator* yang berkompeten untuk memberikan atribusi. Wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:

- a. yang berkedudukan sebagai *original legislator*, misalnya DPR bersama Presiden yang melahirkan undang-undang.
- b. yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasarkan suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah.

³⁹ Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, *Op. Cit.*, Pasal 15 ayat (3)

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 17

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 21

⁴² *Ibid.*, Pasal 22

Sedangkan pada delegasi, terjadinya pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan pemerintahan yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan pemerintahan lainnya.⁴³

Dalam hal pelimpahan wewenang ini, khususnya wewenang pemberian kuasa pertambangan dan perpanjangan kuasa pertambangan, menteri kemudian melimpahkannya kepada Direktur Jenderal Pertambangan Umum. Pelimpahan wewenang kepada Direktur Jenderal Pertambangan Umum ditandai dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No: 202/K/201/M.PE/1985 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Kuasa Pertambangan dan Perpanjangan Kuasa Pertambangan serta Pengaturannya. Sedangkan terhadap wewenang dalam pemberian dan pengaturan Izin Pertambangan Rakyat, Menteri dapat melimpahkannya kepada Kepala Daerah Provinsi.

Pelimpahan wewenang dalam memberi dan mengatur Izin Pertambangan Rakyat, pada dasarnya merupakan penjabaran dari Pasal 4 Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, di mana Menteri dapat menyerahkan pengaturan usaha pertambangan rakyat kepada Pemerintah Daerah tempat terdapatnya bahan galian itu. Kemudian dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969, ketentuan itu dipertegas lagi dengan bunyi:

Menteri *dapat* (kursif penulis) menyerahkan pelaksanaan permintaan Izin Pertambangan Rakyat kepada Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan dengan menyatakan syarat-syarat dan petunjuk-petunjuk yang perlu diindahkan dalam pelaksanaannya.

Dengan ketentuan itu, maka penerbitan dan pengaturan izin pertambangan rakyat *dapat* menjadi wewenang Kepala Daerah Provinsi. Namun wewenang Kepala Daerah Provinsi dalam hal ini hanyalah bersifat temporer, karena kata *dapat* menyerahkan dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969 menunjukkan tidak ada keharusan bagi Menteri untuk melimpahkan wewenang dalam Izin Pertambangan Rakyat kepada Kepala Daerah Provinsi. Sewaktu-waktu Menteri berpendapat bahwa wewenang dalam Izin Pertambangan Rakyat *tidak dapat* dilimpahkan kepada Kepala Daerah Provinsi, dan hal itu tidak salah karena pelimpahan wewenang tersebut hanya dalam bentuk delegasi, bukan atribusi.

Kata *dapat* itu juga menunjukkan bahwa tidak semua wilayah pertambangan rakyat dilimpahkan wewenang tentang perizinannya kepada Kepala Daerah Provinsi. Berdasarkan Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No: 01 P/201/M.PE/ 1986

⁴³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 91.

tentang Pedoman Pengelolaan Pertambangan Rakyat Bahan Galian Strategis dan Vital (Golongan A dan B), dikatakan bahwa penetapan suatu wilayah pertambangan rakyat serta pelimpahan wewenang tentang perizinan pertambangan rakyat untuk bahan galian strategis dan vital kepada Kepala Daerah Provinsi, dilakukan oleh Menteri berdasarkan permohonan Kepala Daerah Provinsi yang bersangkutan. Kemudian di lain kesempatan—di antaranya demi kepentingan negara—Menteri dapat membatalkan penetapan wilayah, juga mencabut pelimpahan wewenang itu.⁴⁴ Jelasnya, tidak semua wilayah dapat ditetapkan menjadi wilayah pertambangan rakyat, dan tidak semua pertambangan rakyat yang dilimpahkan wewenang perizinannya kepada Kepala Daerah Provinsi.

Ketentuan-ketentuan di atas menunjukkan ada dua bentuk pelimpahan wewenang yang dilakukan menteri dalam pemberian dan pengaturan kuasa atau pertambangan. *Pertama*, terhadap dua bentuk kuasa pertambangan atau perizinan—yaitu Surat Keputusan Penugasan Pertambangan dan Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan—dilimpahkan kepada Direktur Jenderal Pertambangan Umum. *Kedua*, terhadap bentuk kuasa pertambangan rakyat atau Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat dilimpahkan kepada Kepala Daerah Provinsi. Kedua wewenang itu—baik yang dimiliki Direktur Jenderal Pertambangan Umum maupun Kepala Daerah Provinsi—merupakan bentuk wewenang delegasi, karena wewenang yang sebenarnya dimiliki oleh Menteri.

Berbeda dengan tiga bentuk kuasa pertambangan di atas, wewenang Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal perizinan pertambangan daerah secara konkret ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah Provinsi berwenang mengeluarkan SIPD kepada sesuatu pihak untuk melaksanakan usaha pertambangan bahan galian golongan C.⁴⁵ Adanya pembatasan terhadap usaha pertambangan bahan galian golongan C, karena memang terhadap bahan galian golongan A dan golongan B tidak diberikan melalui SIPD, namun diberikan melalui Surat Keputusan Penugasan Pertambangan, Surat Keputusan Pemberian Kuasa atau Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat.

Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi untuk menerbitkan dan mengatur SIPD diperkuat pula oleh Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986. Dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah itu dikatakan bahwa Kepala Daerah Provinsi memberikan izin usaha

⁴⁴ Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No: 01 P/201/M.PE/1986 tentang Pedoman Pengelolaan Pertambangan Rakyat Bahan Galian Strategis dan Vital (Golongan A dan B), Pasal 3 ayat (1) dan (2).

⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (1).

pertambangan bahan galian golongan C atau SIPD kepada pihak-pihak yang telah ditentukan (tujuh golongan di atas), demikian juga menurut Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No: 03/P/M/Pertamben/ 1981.

SIPD yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah Povinsi berdasarkan wewenang yang ada padanya itu, kemudian dapat pula diserahkan kepada Kepala Daerah Kabupaten/Kota—tempat terdapatnya bahan galian—untuk menjalankan pelaksanaannya. Dalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah Tingkat I dapat menyerahkan lebih lanjut sebagian urusan Pemerintahan di bidang Pertambangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II di daerahnya.⁴⁶ Penyerahan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota juga sebagai realisasi dari pelaksanaan sistem otonomi daerah yang dikonsentrasikan di Daerah Kabupaten/Kota, apalagi setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Namun karena Daerah Provinsi atau Daerah Kabupaten/Kota telah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus usaha pertambangan bahan galian golongan C—yang tidak saja berkenaan dengan masalah perizinan, tapi juga termasuk masalah pembinaan dan pengembangan usaha pertambangan—maka untuk itu Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota perlu menetapkan suatu Peraturan Daerah.⁴⁷ Perlunya Peraturan Daerah tersebut, di antaranya demi kepastian hukum dalam pelaksanaan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan C itu sendiri. Oleh karena Peraturan Daerah tersebut, nantinya, akan dijadikan sebagai pedoman mengenai tata cara dan pemberian SIPD, ketentuan luas areal, dan petunjuk pengaturan iuran serta pungutan lainnya yang dimungkinkan.⁴⁸

Apabila ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai siapa yang berwenang menerbitkan kuasa pertambangan bahan galian golongan C atau Surat Izin Pertambangan Daerah tersebut dibandingkan dengan implementasi di Kab. Batang Hari—khususnya dalam usaha tambang pasir di Sungai Batang Hari—maka tidak terjadi perbedaan.⁴⁹ Oleh karena wewenang tersebut telah dimiliki oleh Bupati/Kepala Daerah Kabupaten, yang pelaksanaannya dijalankan oleh Kepala Kantor Pertambangan Kab. Batang Hari. Namun mengenai ketiadaan Peraturan Daerah yang mengatur hal ini akan dapat memberikan

⁴⁶ Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986, *Op. Cit.*, Pasal 3; Lihat juga Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No: 03/P/M/Pertamben/1981, Pasal 5.

⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 5 ayat (2). Lihat juga Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No: 03/P/M/Pertamben/1981, Pasal 3 ayat (1).

⁴⁸ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 5 ayat (2).

⁴⁹ Pemerintah Daerah Tingkat 1 (demikian juga Pemerintah Daerah Tingkat II, menurut penulis) dapat membentuk Dinas Pertambangan sebagai unsur pelaksana di bidang Pertambangan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986, *Op. Cit.*, Pasal 6.

permasalahan dalam pelaksanaan perizinan usaha tambang pasir tersebut. Permasalahan muncul karena tidak ada aturan normatif yang rinci mengenai pemberian Izin Pertambangan Daerah, padahal wewenang itu telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Berkenaan dengan ketiadaan Peraturan Daerah ini, dalam salah satu wawancara, Suhabli mengatakan bahwa belum ditetapkan Peraturan Daerah Kab. Batang Hari mengenai pengaturan perizinan usaha pertambangan bahan galian golongan C, karena untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan mengenai perizinan dengan pengaturan mengenai pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C, sedangkan pengaturan mengenai pajak tersebut telah dilakukan melalui Peraturan Daerah Kab. Batang Hari Nomor 12 Tahun 1997.⁵⁰

Alasan tersebut menurut penulis kurang beralasan. Sebenarnya tidak perlu sampai terjadi tumpang tindih pengaturan, karena Peraturan Daerah yang diperlukan dalam hal ini harus berisikan pedoman mengenai tata cara dan pemberian SIPD, ketentuan luas areal, dan petunjuk pengaturan iuran (pajak) serta pungutan lainnya sesuai dengan penjelasan Menteri. Dengan demikian, jika memang telah dikeluarkan Peraturan Daerah mengenai pajak, maka seharusnya Peraturan Daerah mengenai pajak tersebut dapat disinkronisasikan dengan ketentuan pajak atau iuran lainnya dalam Peraturan Daerah mengenai pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan C. Jika pertimbangan itu dapat dilakukan, keraguan akan datangnya tumpang tindih pengaturan tidak akan terwujud.

Ketiadaan Peraturan Daerah mengenai pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan C, juga berpotensi terhadap lemahnya penegakan *supremacy of law*. Sebagai negara yang menempatkan hukum di atas segalanya, maka dalam situasi dan kondisi apapun hukum tetap dijalankan. Berkaitan dengan ini, harus dilakukan ketentuan dan aturan hukum yang sama terhadap semua pihak (*equality before the law*) yang akan memohon SIPD tanpa adanya diskrimatif. Di Kab. Batang Hari, sejauh data yang ditemukan, memang belum ada tindakan diskrimatif dalam penerbitan SIPD. Namun dengan ketiadaan pedoman yang resmi melalui Peraturan Daerah, tindakan diskriminatif atau perbuatan melawan hukum lainnya memungkinkan untuk terjadi. Oleh karena itu, di sinilah perlunya Peraturan Daerah tersebut sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan wewenangnya menerbitkan SIPD.

Penutup

⁵⁰ Wawancara Dengan Suhabli, Kepala Kantor Pertambangan Kab. Batang Hari, Tanggal 23 Oktober 2013.

Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan, yaitu: *Pertama*, implementasi sistem perizinan usaha tambang pasir dalam di Sungai Batang Hari Kec. Muara Bulian Kab. Batang Hari dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Batang Hari mulai dari penentuan prosedur sampai diterbitkannya Surat Keputusan Izin Pertambangan Daerah atau Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD). Adapun prosedur yang harus dilalui, yaitu: meminta rekomendasi dari Kepala Desa atau Lurah di mana lokasi usaha tambang dilakukan, kemudian rekomendasi Camat berdasarkan rekomendasi Kepala Desa Lurah tersebut, dan mengajukan permohonan izin kepada Bupati melalui (c.q) Kepala Kantor Pertambangan Kab. Batang Hari. Apabila syarat-syarat yang dicantumkan dalam permohonan sudah terpenuhi, maka Kepala Kantor Pertambangan atas nama (a.n.) Bupati Kab. Batang Hari akan menerbitkan SIPD yang dimohonkan. SIPD yang diterbitkan, pada dasarnya berupa suatu wewenang untuk melakukan usaha, yang diikuti pula dengan beberapa kewajiban dan larangan sanksi). Kewajibannya berupa menyampaikan laporan tertulis setiap satu bulan sekali, membayar di muka Pajak Pengambilan sebesar 1/3 dari rencana peng-ambilan. melaksanakan Pemeliharaan Keselamatan Kerja dan Lingkungan, meng-ajukan permohonan lagi satu bulan sebelum izin berakhir apabila SIPD akan diperpanjang, tidak memindahtangankan SIPD, dan mengindahkan semua ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun sanksinya berupa pencabutan SIPD, apabila diketahui belum adanya tanda-tanda kegiatan di lapangan setelah tiga bulan SIPD dikeluarkan dan tidak melaksanakan semua kewajiban yang ada.

Kedua, apabila implementasi sistem perizinan usaha tambang pasir dalam di Sungai Batang Hari Kec. Muara Bulian Kab. Batang Hari ditinjau dalam perspektif hukum, maka kenyataannya implementasi tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terdapat dua indikasi ketidaksesuaian tersebut, yaitu: a. ditinjau dari pelaksanaan prosedur mendapatkan izin dan isi SIPD itu sendiri. Adapun prosedur yang tidak sesuai itu, misalnya ketentuan studi kelayakan mengenai endapan bahan galian, hak-hak atas lokasi, masalah gangguan dan sebagainya, tidak dimasukkan dalam bagian persyaratan untuk mendapatkan izin. Sedangkan pada isi SIPD, misalnya tidak dicantumkan dengan jelas ketentuan mengenai luas wilayah dan batas-batasnya; b. Tidak ditetapkannya suatu landasan yuridis—yakni Peraturan Daerah—yang secara khusus mengatur masalah perizinan tersebut. Padahal menurut peraturan perundang-undangan, Pemerintah Daerah perlu menetapkan Peraturan Daerah untuk mengatur dan mengurus masalah perizinan usaha pertambangan bahan galian golongan C.

Adanya pelaksanaan prosedur dan isi SIPD yang tidak sesuai dengan peraturan

perundang-undangan, ditambah pula dengan ketiadaan Peraturan Daerah mengenai pelaksanaan sistem perizinan tersebut, pada gilirannya akan memberi kemungkinan lemahnya penegakan hukum. Oleh karena, apabila tidak adanya landasan hukum dijadikan pedoman dalam bertindak, maka tindakan-tindakan berupa pelanggaran hukum sangat berpeluang untuk terjadi.

Daftar Pustaka

- Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Jakarta: Mutiara Widya, 1989.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1994.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Kantor Pertambangan Kabupaten Batang Hari, *Daftar SIPD yang Diterbitkan Tahun 2012/2013*.
- Kantor Pertambangan Kabupaten Batang Hari, *Contoh Berkas Permohonan Untuk Mendapatkan SIPD*.
- Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No: 01 P/201/M.PE/1986 tentang Pedoman Pengelolaan Pertambangan Rakyat Bahan Galian Strategis dan Vital (Golongan A dan B).
- Ketetapan MPR RI No.IV/MPR/1999 tentang GBHN
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1985.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Cetakan Ketujuh Belas, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002.
- Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Potensi Daerah Otonom (LP3DO), *Peluang dan Tantangan Daerah Otonom dalam Meningkatkan PAD Melalui SDA*, Hasil Penelitian, Jambi: Sekretariat LP3DO, 2010.
- Maynard M. Huftschmidt, (et. al), *Lingkungan, Sistem Alami dan Pembangunan Pedoman Penilai Ekonomi*, (Terjm. Sukanto Reksohadiprodjo), Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1987.
- Paulus Efendi Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, Bandung: Citra Aditya, 1993.
- Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967.
- Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian.
- Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I.
- Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No: 03/P/M/ Pertamben/1981 tentang Pedoman Pemberian SIPD untuk Bahan Galian yang Bukan Strategis dan Bukan Vital (Bahan Galian Golongan C).
- Peraturan Daerah Kabupaten Batang Hari No. 12 Tahun 1997 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian C.
- Philipus M. Hadjon (et.al), *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1999.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan

- Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1985.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999.
- S. F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian
- Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Wawancara Dengan Tokoh-tokoh Masyarakat Desa Pasar Terusan, Tanggal 8-20 Nopember 2013.
- Wawancara Dengan Suhabli, Kepala Kantor Pertambangan Kab. Batang Hari, Tanggal 23 Oktober 2013.
- W. F. Prins, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Jakarta: Andalusia, 1975.