

**PENGATURAN PENGAWASAN PUSAT TERHADAP IZIN USAHA
PERTAMBANGAN MINERAL
DAN BATUBARA DI ERA OTONOMI DAERAH**

Mayer Hayrani DS

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Riau

Email: candy_hayrani@yahoo.com

Naskah Diterima: 13/11/2018, direvisi 04/12/2018, disetujui 12/12/2018

Abstract

Central Government Supervision of Mineral and Coal Mining Business Licenses in the Regional Autonomy Era faces many polemics. There is no provision in Article 119 of Law No.4 of 2009 which authorizes the Director General to revoke mining business licenses that have overlapping areas, overlapping administrative areas referred to Permen No.43 of 2015 can be categorized as state administrative law disputes should be resolved by the State Administrative Court, the provision of Article 14 paragraph 1 of Law No.23 of 2014 regulates that the authority to administer government affairs in the field of mineral resources is divided between the central government and the provincial regions are some of these polemics. This paper aims to analyze these polemics and how the government can answer them by analyzing carefully and comprehensively the polemic of central government supervision on mineral and coal mining business licenses in the era of regional autonomy. The method used is normative juridical while the data analysis is carried out qualitatively. Through an analysis of the central government supervision polemic against mineral and coal mining business licenses in the era of regional autonomy, the provisions stipulating that the Director General on behalf of the Minister only carried out the announcement of the IUP status Clean and clear from the evaluation results of the Minister or Governor in accordance with their authority. In Permen No.43 of 2015, the principle of contrarius actus applies, namely the Institution that issues mining business permits, also has the authority to revoke the permit. Revocation of IUP by the Minister or Governor is a form of central government oversight of local government.

Keywords: Authority of the Director General; dispute resolution; division of authority

Abstrak

Pengawasan Pusat Terhadap Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara di Era Otonomi Daerah menghadapi banyak polemik. Tidak terdapat ketentuan pada Pasal 119 UU No. 4 Tahun 2009 yang memberikan kewenangan kepada Dirjen untuk mencabut Izin Usaha Pertambangan yang memiliki wilayah yang tumpang tindih, tumpang tindih wilayah administrasi yang disebut pada Permen No. 43 Tahun 2015 dapat dikategorikan sebagai sengketa hukum administrasi negara yang seharusnya diselesaikan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, ketentuan Pasal 14 ayat 1 UU No. 23 Tahun 2014 mengatur agar kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi merupakan beberapa polemik tersebut. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis polemik-polemik tersebut dan bagaimana pemerintah dapat menjawabnya dengan menganalisis secara cermat dan komprehensif polemik pengawasan pusat terhadap izin usaha pertambangan mineral dan batubara di era otonomi daerah. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif sementara analisis data dilakukan secara kualitatif. Melalui analisis polemik pengawasan pusat terhadap izin usaha pertambangan mineral dan batubara di era otonomi daerah diperoleh ketentuan yang mengatur bahwa Dirjen atas nama Menteri hanya melaksanakan pengumuman status IUP *Clean and clear* dari hasil evaluasi Menteri atau Gubernur sesuai dengan kewenangannya. Pada Permen No. 43 Tahun 2015 berlaku prinsip *contrarius actus* yaitu Institusi yang mengeluarkan izin usaha pertambangan berwenang pula untuk mencabut izin tersebut. Pencabutan IUP oleh Menteri atau Gubernur merupakan bentuk pengawasan pusat terhadap pemerintah daerah.

Kata Kunci: Kewenangan Dirjen; penyelesaian sengketa; pembagian kewenangan

A. Pendahuluan

Komisioner Ombudsman RI mempertanyakan Peraturan Menteri ESDM Nomor 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Aturan tersebut jangan sampai menghambat investasi di bidang pertambangan. Kementerian ESDM sudah mencabut Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang bermasalah. Sebagian dari perusahaan itu memprotes karena mereka merasa tidak bersalah dan mempertanyakan IUP yang dicabut.¹ Perusahaan yang kebanyakan izinnya dibekukan ada di Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Sumatera Selatan, Bengkulu, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Utara.² Untuk memahami mengapa Permen No. 43 Tahun 2015 tersebut mengakibatkan permasalahan pencabutan izin usaha pertambangan maka sangat perlu untuk menganalisis secara mendalam ketentuan yang terdapat dalam Permen No. 43 Tahun 2015 apakah telah selaras dengan Peraturan Perundang-undangan mengenai Mineral dan Batubara.

Belum tentu perusahaan yang belum mendapatkan sertifikat CnC bersalah karena ada kemungkinan administrasi yang diperlambat di tingkat daerah hingga pusat. Salah satu masalah serius adalah tidak ada pelimpahan data izin usaha pertambangan (IUP) dari kabupaten/kota ke provinsi. Padahal, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda mengatur IUP diterbitkan Gubernur, bukan lagi walikota/bupati.³ Dengan adanya masalah ini, Ombudsman meminta aturan itu dikaji ulang. Pemerintah diminta menimbang tumpang tindih tidaknya permen itu dengan UU di atasnya, karena berkaitan dengan kebijakan pemerintah berarti bukan salah pengusaha.⁴ Kondisi ini juga menimbulkan suatu pernyataan ilmiah tentang keselarasan Permen

No. 43 Tahun 2015 dengan hak atas keadilan dalam peraturan perundang-undangan mengenai HAM dan dengan pembagian tugas antara pusat dan daerah dalam peraturan perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah.

“Pemegang IUP berpegang pada UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba bahwa kewenangan itu ada di Bupati. Jadi, mereka benturkan UU Pertambangan dengan UU Pemda. Selain itu, ada pula bupati yang berargumentasi bahwa batas penyerahan data IUP itu jatuh pada Oktober 2016, sesuai dengan aturan UU No. 23 Tahun 2014. KPK menduga ada pula bupati yang menunda penyerahan data karena menunggu uji materi yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan penyerahan kewenangan IUP dari Bupati ke Gubernur. Oleh karena itu, Kementerian Dalam Negeri yang memiliki fungsi pembinaan kepada Pemda bisa mendorong mereka untuk segera melaporkan IUP itu. Belum lama ini KPK menetapkan Gubernur Sulawesi Tenggara sebagai tersangka kasus korupsi perizinan tambang nikel seluas 3.084 hektar di Kabupaten Bombana dan Buton (AHB) tahun 2009-2014. Dia diduga menerima *kick back* atau komisi. Koordinator Nasional Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) menambahkan, minimnya bupati yang melaporkan data IUP bermasalah karena ada motif politik. Menurut dia, bukan rahasia lagi bahwa sebagian Bupati memanfaatkan izin pertambangan untuk menyokong biaya politik mereka saat pemilihan Kepala Daerah sehingga mereka enggan menyerahkan data ke Gubernur.⁵

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis tertarik untuk menyusun artikel yang berjudul Polemik Pengawasan Pusat Terhadap Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara di Era Otonomi Daerah.

1 Intan Yurnelia, Ombudsman Minta Permen ESDM Tak Hambat Investasi Pertambangan, (15 Februari 2018), <metrotvnews.com>

2 Intan Yurnelia, Izin Dibekukan, Pengusaha Tambang Melapor Ke Ombudsman, (14 Februari 2018), <metrotvnews.com>

3 Intan Yurnelia, Ibid.

4 Intan Yurnelia, Ombudsman Minta Permen ESDM Tak Hambat Investasi Pertambangan, (15 Februari 2018), <metrotvnews.com>

5 PWYP-Indonesia, Bupati Sandera Penuntasan IUP, (31 Agustus 2016), <<https://pwyp-indonesia.org>>

B. Metode Penelitian

Bentuk penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif⁶ karena meneliti secara yuridis polemik pengawasan pusat terhadap izin usaha pertambangan mineral dan batubara di era otonomi daerah dengan menggunakan norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Data yang digunakan adalah data sekunder yang tidak langsung didapatkan dari objek penelitian tetapi dari literatur atau buku-buku.

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yaitu buku-buku dan karya ilmiah yang terdapat dalam internet yang merupakan pendapat para ahli hukum. Adapun bahan hukum primer yang digunakan yaitu: Permen No. 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sedangkan metode analisis data yang digunakan adalah kualitatif yaitu mendalami apa yang mendasari polemik pengawasan pusat terhadap izin usaha pertambangan mineral dan batubara di era otonomi daerah sehingga dapat ditarik kendala-kendala apa saja yang terjadi dalam impementasi pengawasan pusat terhadap izin usaha pertambangan mineral dan batubara di era otonomi daerah. Metode analisis data kualitatif yaitu mendalami makna dibalik realitas atau tindakan atau data yang diperoleh dan yang diteliti atau dipelajari adalah objek penelitian yang utuh.⁷ Adapun bentuk laporan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu menyatakan sasaran penelitian secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata yang memberikan gambaran umum tentang gejala dan menganalisisnya.⁸

C. Pembahasan

C.1. Peraturan Perundang-Undangan Terkait Mineral dan Batubara

Komisi Pemberantasan Korupsi menyatakan masih banyak bupati yang tidak kooperatif untuk menyerahkan data IUP di wilayahnya kepada Gubernur. Hal tersebut menyebabkan proses evaluasi IUP berjalan lambat. Para Bupati acap kali menjadikan buruknya dokumentasi dan tumpang tindihnya kebijakan sebagai alasan untuk menunda penyerahan IUP di wilayahnya. Padahal, berdasarkan Permen ESDM No. 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi dan Penerbitan IUP Sektor Minerba memerintahkan gubernur untuk mengevaluasi IUP di wilayahnya paling lambat 90 hari sejak serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D).⁹

Penuntasan sekitar 3.000 izin usaha pertambangan mineral dan batubara bermasalah molor akibat keengganan para Bupati menyerahkan personel, prasarana, pembiayaan, dan dokumen (P3D) IUP kepada gubernur. Kementerian Dalam Negeri didesak untuk memberikan sanksi kepada daerah yang menghambat penuntasan IUP bermasalah itu.¹⁰ Menurut Ketua Tim Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam, Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dampak dari keengganan bupati menyerahkan data perizinan itu ialah gubernur menjadi tidak bisa menggunakan kewenangannya memberikan peringatan, mencabut, atau mencabut IUP bermasalah.

Berdasarkan data KPK, dari 10.172 IUP Pertambangan, ada 3.966 IUP bermasalah pada Februari 2016, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Dalam Negeri, dan KPK bersepakat untuk menuntaskan IUP bermasalah itu maksimal tanggal 12 Mei 2016. Adapun IUP itu bermasalah, antara lain karena penerbitan IUP ganda di kawasan sama, IUP dengan alamat tidak valid, IUP

6 Sri Mamudji et al, *Metode Penelitian dan Pemilihan Hukum*, Jakarta; Badan Penerbit Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2005, hlm.3

7 Ibid

8 Ibid

9 Joko Panji Sasongko, CNN Indonesia, Banyak Bupati Belum Serahkan Data Izin Tambang Ke Gubernur, (30 Agustus 2016), <<https://m.cnnindonesia.com>>

10 PWYP-Indonesia, Op.Cit.

di kawasan hutan lindung atau hutan konservasi, atau pemegang IUP tak punya nomor pokok wajib pajak (NPWP).¹¹

Setelah penulis menganalisis Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 43 Tahun 2015¹² untuk memahami mengapa terjadi permasalahan IUP sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya maka penulis menemukan suatu pasal yang menjadi penyebab permasalahan tersebut yaitu terdapat Pasal yang bertentangan dengan UU yang lebih tinggi salah satunya dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pasal tersebut yaitu Pasal 119 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.¹³ Penulis tidak menemukan ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Dirjen atas nama Menteri untuk mencabut Izin Usaha Pertambangan yang memiliki wilayah yang tumpang tindih. Pasal 119 UU Mineral dan Batubara Tahun 2009 hanya mengamanatkan agar Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya dapat mencabut IUP atau IUPK apabila pemegang IUP atau IUPK tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam IUP atau IUPK serta peraturan perundang-undangan, pemegang IUP atau IUPK melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam UU ini; atau pemegang IUP atau IUPK dinyatakan pailit.¹⁴

Berdasarkan Pasal 119 UU Minerba 2009 tersebut pemerintah mengatur secara limitatif tentang kewenangan pencabutan izin, yang di dalamnya tidak ada memberi kewenangan dalam hal terjadi tumpang tindih kewilayahan. Bahwa terjadinya tumpang tindih kewilayahan, bukanlah lahir dari kewajiban orang dan/atau badan hukum (warga negara) selaku pemegang IUP, namun semuanya terjadi karena pelaksanaan kewenangan negara cq pemerintah. Jadi, tidak ada hubungannya, antara pemenuhan kewajiban hingga dinyatakan pailit pemegang IUP menurut Pasal 119 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

dengan evaluasi tumpang tindih kewilayahan sehingga IUP harus dicabut. Dengan demikian hal ini mempertegas bahwa persoalan tumpang tindih kewilayahan haruslah menjadi domain pengadilan atau arbitrase .

Demikian pula pengaturan tentang Izin Usaha Pertambangan Penyesuaian yang wajib disertifikasi dengan diberikan Status dan Sertifikat CnC oleh Dirjen atas nama Menteri ESDM juga tidak diamanatkan dalam UU Mineral dan Batubara Tahun 2009 dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010. Pada Pasal 112 angka 4 huruf a PP Nomor 23 Tahun 2010 diatur tentang status pemilik kuasa pertambangan sebelum berlakunya UU Mineral dan Batubara Tahun 2010.¹⁵ Ketentuan Pasal tersebut memerintahkan agar Kuasa pertambangan, surat izin pertambangan daerah, dan surat izin pertambangan rakyat, yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum ditetapkannya PP Nomor 23 Tahun 2010 tetap diberlakukan hingga jangka waktu berakhir serta wajib disesuaikan menjadi IUP atau IPR sesuai dengan ketentuan PP No. 23 Tahun 2010 dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) bulan sejak berlakunya PP No. 23 Tahun 2010 dan khusus BUMN dan BUMD, untuk IUP Operasi Produksi merupakan IUP Operasi pertama. Makna dari kata “d disesuaikan” dalam ketentuan tersebut adalah mengubah bentuk kuasa pertambangan, surat izin pertambangan daerah, dan surat izin pertambangan rakyat menjadi bentuk Izin Usaha Pertambangan atau Izin Pertambangan Rakyat sehingga memberikan kepastian dan perlindungan hukum dan menghindari kerugian terhadap pemilik kuasa pertambangan yang diberikan waktu untuk diubah menjadi Izin Usaha Pertambangan atau Izin Pertambangan Rakyat. Berdasarkan uraian tersebut jelaslah bahwa UU Minerba tersebut tidak pernah mengamanatkan untuk menyusun Peraturan Menteri untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat melalui Menteri ESDM dan Dirjen untuk

11 Ibid

12 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara

13 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara

14 Ibid.

15 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

menerbitkan sertifikasi CnC IUP Penyesuaian. Pada Pasal 139, 140, 141, 142, dan 143 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral diatur bahwa sertifikasi CnC IUP Penyesuaian tersebut dimaksudkan untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Namun setelah penulis menganalisis secara mendalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan UU No. 23 Tahun 2014¹⁶ maka terdapat suatu ketentuan yang mengatur bahwa kewenangan penyelenggaraan urusan di bidang Mineral dan Batubara hanya dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi sebagaimana yang diperintahkan oleh Pasal 6 dan 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Bahkan kewenangan Menteri ESDM untuk melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota ditegaskan pada ketentuan Pasal 140 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Junto Pasal 13 dan 14 UU No. 55 Tahun 2010. Untuk menindaklanjuti ketentuan pasal-pasal tersebut maka Menteri ESDM telah memberlakukan Permen ESDM No. 2 Tahun 2013 dan Permen No. 43 Tahun 2015 untuk mengatur pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Menurut Permen No. 43 Tahun 2015 maka dokumen perizinan di bidang pertambangan mineral dan batubara dievaluasi oleh Menteri dan Gubernur sesuai dengan kewenangannya dengan mengevaluasi penerbitan IUP yang mencakup bidang administrasi, teknis, kewilayahan, finansial dan lingkungan.

Ruang lingkup hasil evaluasi yang dilaksanakan oleh Gubernur terhadap penerbitan IUP mencakup: rekomendasi IUP yang memenuhi kriteria administratif dan kewilayahan kepada Menteri melalui Dirjen untuk dimasukkan dalam daftar Pengumuman Status

Clean and clear, IUP atau Kuasa Pertambangan yang dicabut karena tidak memenuhi kriteria administratif dan kewilayahan, rekomendasi IUP yang memenuhi kriteria teknis dan lingkungan untuk pemberian sertifikat *Clean and clear*; IUP yang dikenakan sanksi administratif, IUP Operasi Produksi yang dicabut, dan hasil evaluasi terhadap penerbitan Kuasa Pertambangan.

Kemudian Dirjen mengumumkan status IUP *Clear dan Clean* berdasarkan rekomendasi yang diberikan oleh Gubernur sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 22 Permen ESDM Nomor 43 Tahun 2015.

Meskipun begitu, apabila diketahui masih ada tumpang tindih kewilayahan yang ditemukan dari evaluasi yang direkomendasikan Gubernur ketika dilaksanakan pendaftaran dalam pusat data nasional oleh Pemerintah Pusat, sehingga sangat dibutuhkan verifikasi ulang oleh Pemerintah Pusat.

Dirjen Minerba akan menyatakan bahwa IUP *Clean and clear* sesuai dengan ketentuan Permen ESDM Nomor 43 Tahun 2015 dengan diawali melaksanakan pemeriksaan kembali wilayah yang tercantum dalam IUP yang direkomendasikan Gubernur yang telah pula didukung oleh KPK dengan mengadakan rapat antara Ditjen Minerba dengan KPK.

Selanjutnya Pasal 12 Permen 43 tahun 2015 memberikan kepastian hukum terhadap tumpang tindih kewilayahan dalam IUP yang mengamanatkan dalam hal berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Direktur Jenderal atau Gubernur terdapat tumpang tindih WIUP dengan WIUP lain yang sama komoditas maka Direktur Jenderal atau Gubernur melakukan penciptaan WIUP, apabila sebagian WIUP tumpang tindih; atau penerapan sistem permohonan pertama pencadangan wilayah yang telah memenuhi persyaratan, mendapat prioritas pertama untuk diberikan IUP (*first come first served*), apabila seluruh WIUP tumpang tindih. Dengan memperhatikan asas kemanfaatan, keterbukaan, keadilan, dan kepentingan nasional dan/atau daerah, Direktur Jenderal atau Gubernur dapat melakukan penyelesaian lain terhadap IUP yang WIUP-nya tumpang tindih sama komoditas.

16 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Ketentuan Pasal 12 Permen 43 Tahun 2015 yang mengatur penyelesaian tumpang tindih WIUP dengan WIUP yang memiliki komoditas yang sama telah sinkron dengan Pasal 40 UU Minerba Juncto Pasal 9 PP 23 Tahun 2010 yang memerintahkan agar dalam 1 (satu) Wilayah Izin Usaha Pertambangan hanya dapat diberikan 1 (satu) IUP.

Berdasarkan uraian tersebut jelaslah bahwa Direktur Jenderal atas nama Menteri hanya melaksanakan pengumuman status IUP *Clean and clear* dan bukan melaksanakan pencabutan terhadap IUP yang tidak termasuk *Clean and clear* yang diperoleh dari evaluasi yang dilaksanakan oleh Menteri atau Gubernur sesuai dengan kewenangannya. Penulis sependapat dengan pendapat Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati dalam buku *Argumentasi Hukum*, sebagaimana yang dikutip oleh M Lutfi Chakim dalam tulisannya *Contrarius* yang dimuat dalam *Majalah Konstitusi* (hlm.78) yang menyatakan bahwa asas *contrarius actus* dalam hukum administrasi negara adalah asas yang menyatakan Badan atau Pejabat TUN yang menerbitkan Keputusan TUN dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya.¹⁷ Oleh karena itu Menteri atau Gubernur yang mengeluarkan izin sesuai kewenangannya maka Menteri atau Gubernur itu juga yang dapat mencabut izin tersebut selaras dengan prinsip *actus*. Berdasarkan argumentasi-argumentasi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Dirjen atas nama Menteri tidak melaksanakan pencabutan IUP yang memiliki tumpang tindih kewilayahan sehingga Permen No. 43 Tahun 2015 telah selaras dengan Pasal 119 UU Minerba Tahun 2009.

C.2. Hak Untuk Mendapatkan Keadilan

Selanjutnya penulis membandingkan antara Permen Nomor 43 Tahun 2015 dengan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Hasil dari analisis perbandingan kedua produk hukum tersebut maka diperoleh celah hukum pada Permen No. 43 Tahun 2015 yang bertentangan dengan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM¹⁸ yaitu terdapat pada ketentuan Pasal 5 ayat (2) huruf b angka (3) Permen ESDM No. 43 Tahun 2015. Pasal tersebut mengamanatkan

agar evaluasi terhadap penerbitan IUP berdasarkan kriteria kewilayahan yang terdiri atas dan WIUP yang tumpang tindih dengan wilayah administrasi kabupaten/kota provinsi lain. Tumpang tindih wilayah administrasi yang disebut pada Permen tersebut dapat dikategorikan sebagai sengketa hukum administrasi negara yang seharusnya diselesaikan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun mulai dari pasal pertama hingga pasal terakhir Permen tersebut tidak terdapat pengaturan penyelesaian sengketa hukum administrasi negara melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan lembaga di luar eksekutif yang memiliki tugas memeriksa, mengadili dan memutus semua sengketa hukum tata usaha negara termasuk sengketa tumpang tindih wilayah izin usaha produksi, sedangkan eksekutif bukanlah lembaga pengadil yang menentukan siapa yang paling berhak atas izin usaha produksi yang tumpang tindih antara satu wilayah dengan wilayah yang lain.

Ketentuan Pasal 5 ayat (2) huruf b angka (3) Permen ESDM No. 43 Tahun 2015 tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dalam semangat di depan hukum. Selanjutnya Pasal 17 UU Nomor 39 Tahun 1999 semakin memperjelas dan mempertegas hak setiap orang untuk memperoleh keadilan dengan menyatakan bahwa Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.

Berdasarkan perintah kedua pasal UU Nomor 39 Tahun 1999 tersebut jelaslah bahwa pengadilan melalui hukum acara yang bebas dan tidak memihak dan menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang adil untuk memperoleh putusan tentang

17 Sovia Hasanah, S.H, Arti Asas *Contrarius Actus*, (28 Desember 2017), <<https://m.hukumonline.com>>

18 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

tumpang tindih wilayah Izin Usaha Pertambangan yang adil dan benar. Dengan demikian Dirjen atas nama Menteri ESDM tidak berwenang untuk memutuskan siapa yang berhak memperoleh wilayah izin usaha pertambangan yang tumpang tindih tersebut.

Di samping itu pengaturan hak untuk memperoleh keadilan diatur secara terperinci oleh instrumen HAM yang telah diratifikasi oleh Indonesia yaitu Kovenan Hak Sipil dan Politik. Pada Komentar Umum dan Rekomendasi Umum Nomor 13 Pasal 14 yang Diadopsi oleh Badan-Badan Perjanjian HAM Tahun 1994 ditegaskan pengaturan hak-hak atas keadilan sebagai berikut:

1. Semua ketentuan-ketentuan tentang hak atas keadilan ditujukan untuk menjamin pelaksanaan peradilan yang layak, dan untuk itu menegakkan serangkaian hak-hak individual seperti kesetaraan di hadapan pengadilan dan hak atas pengadilan publik yang adil oleh pengadilan yang kompeten, independen, dan imparsiial yang dibentuk oleh hukum. Semua peraturan perundang-undangan termasuk Permen Nomor 43 Tahun 2015 harus menjamin pelaksanaan peradilan yang layak terhadap tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan, oleh karena itu untuk mewujudkannya harus ditegakkan hak-hak pemegang izin usaha pertambangan meskipun terdapat wilayah yang tumpang tindih oleh pengadilan yang kompeten, independen, dan imparsiial sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Penegakan hukum berlaku tidak hanya untuk prosedur bagi penentuan hukuman pidana terhadap individu-individu tetapi juga berlaku bagi prosedur untuk menentukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam perkara perdata. Untuk menimbulkan efek jera maka penegak hukum dapat menegakkan ketentuan hukum pidana terhadap terjadinya tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan. Kemudian untuk mengganti kerugian materil dan imateriil pemegang hak izin usaha pertambangan yang wilayahnya terjadi tumpang tindih maka pemegang izin dapat menggugat kepada Pengadilan Negeri untuk memperoleh ganti kerugian dari terjadinya tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan tersebut.
3. Negara-negara Pihak harus menyatakan secara spesifik mengenai naskah-naskah konstitusional dan legislatif yang berhubungan, yang membentuk pengadilan-pengadilan dan menjamin independensi, imparsiialitas, dan kompetensi dari pengadilan-pengadilan tersebut. Ketentuan ini menghendaki agar terdapat keselarasan terhadap semua naskah-naskah konstitusi dan legislasi yang mengatur penyelesaian sengketa termasuk sengketa tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan khususnya melalui lembaga-lembaga peradilan yang menjamin independensi, imparsiialitas, dan kompetensi dari pengadilan-pengadilan tersebut.
4. Komite menganggap bahwa suatu pemeriksaan harus terbuka untuk masyarakat umum, termasuk anggota pers, dan misalnya, tidak boleh dibatasi hanya untuk suatu kelompok khusus saja. Harus diperhatikan bahwa dalam kasus di mana masyarakat tidak dilibatkan dalam pengadilan, maka putusan harus dinyatakan kepada publik dengan pengecualian yang didefinisikan secara tegas. Berdasarkan ketentuan ini maka pemeriksaan terhadap sengketa tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan harus terbuka untuk masyarakat umum termasuk kepada pers dan tidak boleh dibatasi hanya untuk kelompok pemegang izin usaha pertambangan tertentu saja. Selain itu juga harus diperhatikan bahwa apabila pemeriksaan sengketa izin usaha pertambangan ini dilakukan secara tertutup maka putusan harus dinyatakan kepada publik dengan pengecualian yang didefinisikan dengan tegas.
5. Tugas semua kewenangan publik untuk menahan diri dari memberikan penilaian awal terhadap kemungkinan hasil suatu pengadilan. Dalam konteks sengketa tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan maka semua pejabat publik yang berwenang harus tidak memberikan keterangan yang berupa asumsi, praduga atau kesimpulan sepihak dari proses persidangan yang belum diputuskan hingga Hakim memberikan keputusan terhadap sengketa tersebut.
6. Pasal 14, ayat 5 ICCPR, menentukan bahwa setiap orang yang dijatuhi hukuman pidana berhak atas

peninjauan kembali terhadap keputusan atau hukumannya oleh pengadilan yang lebih tinggi, sesuai dengan hukum. Dalam hal ini, Negara-negara Pihak belum memberikan informasi yang cukup mengenai prosedur banding, khususnya akses terhadap dan kewenangan pengadilan banding, persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi untuk mengajukan banding atas suatu putusan, serta bagaimana prosedur pengadilan banding mempertimbangkan persyaratan mengenai pengadilan publik yang adil sesuai dengan Pasal 14 ayat 1. Ketentuan Pasal 14 ayat 5 ICCPR tersebut juga menghendaki agar subyek hukum yang telah dijatuhi hukuman pidana akibat terjadinya tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan diberikan hak untuk melakukan peninjauan kembali pada pengadilan yang lebih tinggi terhadap keputusan pengadilan di bawahnya atau terhadap hukuman yang telah diberikan. Demikian pula ketentuan Pasal 14 ayat 1 tentang prosedur dan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi terhadap upaya hukum banding yang berkeadilan harus ditegakkan dengan selurus-lurusnya dan sebenar-benarnya termasuk dalam menegakkan hukum terhadap prosedur dan persyaratan yang harus dipenuhi melakukan upaya hukum banding dalam sengketa tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan.

7. Pasal 14, ayat 6 ICCPR, menentukan adanya kompensasi sesuai dengan hukum dalam hal kesalahan hukum sebagaimana dijelaskan di dalamnya. Dari kebanyakan laporan negara-negara, hak ini seringkali tidak cukup dijamin dan bahkan tidak dijamin sama sekali oleh peraturan-peraturan di tingkat domestik. Jika diperlukan, negara-negara harus melampirkan peraturan mereka dalam hal ini guna menyelaraskannya dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan. Seharusnya dalam UU Minerba, PP dan Permen ESDM No. 43 Tahun 2015 mengatur tentang ganti rugi terhadap pemegang izin usaha pertambangan yang dalam wilayahnya terdapat tumpang tindih dengan pemegang izin usaha pertambangan yang lain. Ganti rugi yang dapat diberikan berupa ganti rugi materiil dan immateriil sehingga semua kerugian biaya

maupun waktu yang telah dialami pemegang izin usaha pertambangan yang wilayahnya tumpang tindih dapat diganti oleh pihak yang bertanggung jawab.

Apabila dicermati lagi Komentar Umum terhadap ICCPR, Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 17 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM maka pemegang izin usaha pertambangan berhak atas jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil yang dilaksanakan melalui proses pengadilan yang bebas dan imparsiial setiap sengketa tumpang tindih wilayah Izin Usaha Pertambangan baik secara hukum tata usaha negara, perdata, dan pidana terhadap sengketa tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan.

Ketentuan Pasal 21 ayat (2) Permen ESDM Nomor 43 Tahun 2015 yang memerintahkan evaluasi terhadap tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan yang mengakibatkan Pengumuman Status dan Sertifikat CnC yang berakhir dengan pencabutan IUP sebenarnya telah merebut kewenangan pengadilan.

Dalam konstitusi yaitu dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 demikian pula dalam Pasal 3 ayat (2), Pasal 5 ayat (2), dan Pasal 17 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM mengamanatkan agar setiap orang berhak memperoleh bantuan dan perlindungan yang adil, bebas, obyektif, dan imparsiial dari pengadilan, setiap orang berhak untuk diadili melalui proses peradilan yang bebas dan imparsiial, selaras dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang obyektif oleh hakim yang bertindak jujur dan adil untuk mendapatkan putusan yang adil dan benar.

Namun penulis semakin mendalami analisis terhadap instrumen HAM dan Permen No. 43 Tahun 2015 kemudian penulis memperoleh pengetahuan bahwa tidak terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan sebagai sengketa hukum. Oleh karena itu tidak tepat apabila dinyatakan penyelesaian tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan dilakukan melalui pengadilan.

Apabila terjadi permasalahan terhadap prosedur dan kriteria evaluasi penerbitan izin sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 Permen ESDM No. 43 Tahun 2015, maka permasalahan tersebut diserahkan kembali pada Gubernur sebagai pihak yang memberikan rekomendasi untuk dilakukan

tindak lanjut sebagai berikut:

- a. Pencabutan WIUP, apabila sebagian WIUP tumpang tindih; dilakukan apabila terdapat Pemegang IUP C dan Pemegang IUP D yang WIUPnya tumpang tindih sebagian, maka wilayah yang dikurangi adalah pemegang IUP yang memperoleh WIUP terakhir.
- b. Penerapan sistem permohonan pertama pencadangan wilayah yang telah memenuhi persyaratan, mendapat prioritas pertama untuk diberikan IUP (*first come first served*), apabila seluruh WIUP tumpang tindih; dilakukan apabila terdapat Pemegang IUP C dan Pemegang IUP D yang WIUP nya tumpang tindih semuanya, maka wilayah yang diakui adalah pemegang IUP pertama yang memperoleh WIUP.
- c. Dapat melakukan penyelesaian lain terhadap IUP yang WIUP-nya tumpang tindih sama komoditas, dengan memperhatikan asas kemanfaatan, keterbukaan, keadilan, dan kepentingan nasional dan/atau daerah, dilakukan apabila terdapat Pemegang IUP C dan Pemegang IUP D yang WIUP nya tumpang tindih semuanya akan tetapi Gubernur menilai baik pemegang IUP C maupun D dapat berkontribusi terhadap kepentingan nasional atau daerah, maka wilayah yang dikurangi yaitu kedua pemegang izin usaha sehingga wilayahnya tidak lagi tumpang tindih.

Sesuai dengan UU Pengadilan Tata Usaha Negara maka apabila ada pihak yang kepentingannya dirasakan tidak adil terhadap penyelesaian tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh Gubernur, maka pihak yang merasa tidak adil tersebut dapat menggugat kepada Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap kasus tata usaha negara yang dihadapinya atau kepada Pengadilan Negeri terhadap kasus perdata atau kerugian yang dihadapinya dan terhadap kasus pidana yang dihadapinya. Sebaliknya apabila tidak terdapat pihak yang merasa tidak adil terhadap keputusan Gubernur tersebut untuk digugat ke Pengadilan maka persoalan tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan tidak serta merta dapat dikategorikan sebagai sengketa hukum.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut maka pendapat yang berargumen bahwa evaluasi tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan yang mengakibatkan dikeluarkannya status *clean and clear* dan diberikannya sertifikat *clean and clear* sampai pada akhirnya terjadi pencabutan IUP sebenarnya telah merebut kewenangan pengadilan jika merujuk pada UU PTUN adalah tidak tepat.

Pencabutan izin usaha pertambangan apabila terjadi tumpang tindih kewilayahan oleh Diaktur jenderal tidak pernah diatur dalam Permen No.43 Tahun 2015. Otoritas yang berwenang melaksanakan pencabutan terhadap IUP yaitu Menteri atau Gubernur yang mengeluarkan izin usaha pertambangan sesuai dengan kewenangan masing-masing, sehingga telah selaras dengan prinsip *Contrarius Actus*. Sahnya suatu keputusan menurut ketentuan Pasal 52 UU No. 30 Tahun 2014 yaitu apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dibuat seusai prosedur, dan substansinya seusai dengan objek keputusan.¹⁹ Sahnya Keputusan tersebut didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

C.3. Pembagian Tugas Antara Pusat dan Daerah

Selanjutnya penulis menganalisis peraturan perundang-undangan terkait Pemerintahan Daerah dengan Permen No. 43 Tahun 2015. Hasil dari analisis tersebut penulis menekankan pada Pasal 14 ayat 1 UU No. 23 Tahun 2014²⁰ yang menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Ketentuan ini memberikan dasar hukum kepada Gubernur untuk menentukan wilayah izin usaha pertambangan, mengeluarkan izin usaha pertambangan, dan surat keterangan terdaftar dalam Provinsi yang dipimpin oleh Gubernur tersebut. Di samping itu ketentuan ini juga bertentangan dengan kewenangan Dirjen atas nama Menteri ESDM untuk mengeluarkan Sertifikat *Clean and Clear* terhadap izin usaha pertambangan.

19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Op.Cit

Tugas yang menjadi urusan Provinsi dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral khususnya mineral dan batubara, yaitu mencakup:

- a. Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil.
- b. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan Daerah yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
- c. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
- d. Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat.
- e. Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari 1 (satu) daerah provinsi yang sama.
- f. Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) Daerah Provinsi.
- g. Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan.

Kemudian Pasal 21 ayat (2) Permen ESDM No. 43 Tahun 2015 mengatur bahwa Pengumuman Status yang diterbitkan oleh Dirjen dengan mengeluarkan Sertifikat CnC menyebabkan IUP penyesuaian tidak berlaku lagi. Hal ini menunjukkan sifat sertifikasi IUP tersebut adalah wajib sehingga bertentangan dengan Lampiran huruf CC tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya

Minerba, pada angka 2 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda yang menegaskan bahwa yang menjadi urusan pemerintah Provinsi adalah penetapan wilayah dan penerbitan IUP. Dengan demikian Dirjen atas nama Menteri tidak memiliki dasar hukum yang kuat dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 untuk mengumumkan status IUP dan mengeluarkan Sertifikat CnC terhadap IUP Penyesuaian.

Izin atau *Vergunning* menurut Kamus Istilah Hukum didefinisikan sebagai perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.²¹

Tujuan pemberian izin yaitu untuk mengendalikan aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu karena dalam ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan baik oleh yang berkepentingan maupun oleh pejabat yang berwenang. Di samping itu tujuan perizinan juga dapat ditinjau dari 2 (dua) aspek, yaitu:²²

- a. Dari sisi pemerintah, pemberian izin bertujuan:
 1. Untuk melaksanakan peraturan, apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dan praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.
 2. Sebagai sumber pendapatan daerah, dengan adanya permintaan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya, yaitu untuk membiayai pembangunan.
- b. Dari Sisi Masyarakat, pemberian izin bertujuan:
 1. Untuk adanya kepastian hukum.
 2. Untuk adanya kepastian hak.
 3. Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas. Apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas.

21 HR. Ridwan, Hukum Administrasi Negara, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 198.

22 Andrian Sutedi, Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 193.

Beberapa unsur perizinan yang diperoleh dari pengertian perizinan yaitu sebagai berikut:²³

a) Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas pemerintah yaitu menjaga ketertiban dan keamanan serta mengupayakan kesejahteraan umum. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Izin termasuk sebagai ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu.

b) Peraturan Perundang-Undangan

Setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

c) Organ pemerintah

Terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

d) Peristiwa konkret

Izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk keputusan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual.

e) Prosedur dan persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur dan persyaratan tertentu, yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin yang berbeda-beda tergantung jenis, tujuan, dan instansi pemberi izin.

Berdasarkan Pasal 14 ayat 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah maka penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Akibat ketentuan ini pemerintah provinsi harus mengawasi perizinan dan pelaksanaan urusan energi dan sumber daya mineral yang terdapat di Kabupaten/Kota, sedangkan lokasi dan daerah terkena dampak berada di Kabupaten/Kota. Selain itu tidak ada pemilahan kewenangan baik secara komoditas maupun kriteria lainnya yang memberikan peluang melakukan pengaturan kepada pihak kabupaten/kota dalam bidang energi dan sumber daya mineral kecuali pemanfaatan panas bumi secara langsung.²⁴

Pengawasan menurut Black's Law Dictionary²⁵ yaitu kekuasaan langsung atau tidak langsung untuk mengatur manajemen dan kebijakan seseorang atau suatu entitas, apakah melalui kepemilikan saham terbanyak, melalui saluran telepon, atau sebaliknya, kekuasaan kewenangan mengatur, mengarahkan, atau mengawasi (Pada dasarnya dilaksanakan untuk mengawasi agen), atau melaksanakan kekuasaan atau pengaruh (hakim mengawasi persidangan), mengatur atau memerintah dengan hukum. Berdasarkan definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen, yang ditujukan untuk memastikan suatu pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan untuk pencapaian tujuan oleh suatu entitas sesuai tugas dan fungsinya secara efektif, efisien, dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.²⁶

Ateng Syafrudin²⁷ berpendapat terdapat 3 (tiga) tujuan pengawasan, terkait dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan daerah, yaitu untuk menjaga kewibawaan pemerintah daerah dan

23 HR. Ridwan, Op.Cit, hlm. 201-202.

24 Suwari Akhmaddhian, Kewenangan Perizinan Usaha Pertambangan Paska Berlakunya UU Pemerintah Daerah (Studi di Kabupaten Kuningan Provinsi Jawa Barat, Universitas Kuningan, (Desember 2017), hlm. 69, <<https://www.researchgate.net/publication/322332728>>

25 Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary, Eight Edition, (St.Paul Minn: West, a Thomson Business, 2004), p.353.

26 Redaksi Berita Transparansi, "Pengertian Pengawasan Keuangan Daerah dan Jenis-Jenisnya Menurut Para Ahli", <<http://beritatransparansi.com/pengertian-pengawasan-keuangan-daerah-dan-jenis-jenisnya-menurutpara-ahli/>>, diakses 30 Desember 2016>.

27 Ibid.

kepentingannya, menghindari atau mencegah penyalahgunaan wewenang, dan mencegah kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan negara atau daerah. Paling tidak tujuan pengawasan itu adalah untuk menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan perintah, menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan untuk mencegah pemborosan dan penyelewengan, menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan dan membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.²⁸

Menurut sifat atau bentuk dan tujuannya pengawasan dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Tujuan dari pengawasan preventif bagi pemerintah daerah yaitu untuk mencegah penyimpangan yang terjadi di lapangan pemerintahan daerah. Pengawasan preventif tersebut menurut Bagir Manan terkait dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*).²⁹ Sedangkan menurut Revrisond Baswir tujuan pengawasan preventif yaitu untuk mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang yang telah ditentukan, memberi pedoman terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif, menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai dan menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.³⁰

Selanjutnya Pengawasan Represif yaitu pengawasan yang dilakukan setelah tindakan dilakukan untuk menilai tindakan tersebut sesuai atau tidak sesuai dengan rencana organisasi. Kemudian Bagir Manan berpendapat bahwa pengawasan yang dilakukan pemerintah terkait dengan pembentukan produk hukum daerah dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah yaitu wewenang pembatalan (*Verneitiging*) atau penangguhan (*schorsing*).³¹

Gubernur sudah mendapat kewenangan menuntaskan IUP bermasalah, termasuk mencabutnya, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Ketentuan ini juga diperkuat lewat Peraturan Menteri ESDM Nomor 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan batubara. Namun, hingga Agustus 2016, masih ada 3.772 IUP bermasalah. Sebelumnya, kewenangan menerbitkan dan mencabut IUP ada pada bupati. Menurut Dian Patria, baru ada sekitar 1.000 IUP bermasalah yang dilaporkan bupati-bupati kepada gubernur untuk ditindaklanjuti. Namun, ada pula bupati yang sudah melapor, tetapi gubernur belum menindak pemegang IUP itu.³²

Wewenang pembatalan pemerintah pusat berupa pencabutan izin diatur dalam Pasal 64 UU No. 30 Tahun 2014 dengan kriteria apabila keputusan tersebut terdapat cacat wewenang, prosedur dan atau substansi. Apabila keputusan dicabut harus diterbitkan keputusan baru dengan mencatumkan dasar hukum pencabutan dan memperhatikan asas umum pemerintahan yang baik. Pencabutan keputusan tersebut hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan, atasan pejabat yang menetapkan keputusan atau atas perintah pengadilan. Keputusan pencabutan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dan atasan pejabat dilakukan paling lama 5 (lima) hari sedangkan keputusan pencabutan yang dilakukan atas perintah pengadilan dilakukan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja.

Pada Pasal 16 UU No. 23 Tahun 2014 juga diatur tentang otoritas Menteri ESDM melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota. Dari ketentuan tersebut jelaslah bahwa Permen No. 43 Tahun 2015 diberlakukan untuk memberikan

28 Arifin Abdul Rachman, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan*, CV. Haji Mas Agung, Jakarta, 2005, hlm.23

29 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta, Pusat Studi HAM (PSH), Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 154.

30 Kerja Sama Antara Pusat Studi Kajian Negara fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, "Penelitian Pola Hubungan Antara Pusat Dan Daerah", <https://www.scribd.com/doc/66370233/Pola-Hubungan-AntaraPusat-Dan-Daerah-UNPAD>, diakses 20 Januari 2017.

31 Bagir Manan, *Loc.cit*,

32 PWYP-Indonesia, *Op.Cit*.

perlindungan dan jaminan dan kepastian bagi pemilik IUP dan telah selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga memenuhi aspek administrasi, kewilayahan, teknis, finansial dan lingkungan yang juga diamanatkan dalam Pasal 36 dan 90 PP No. 23 Tahun 2010.

Pemerintah harus segera merevitalisasi dan mengembangkan database perizinan yang terintegrasi dengan kebijakan satu peta secara nasional dan sistem monitoring penerimaan negara untuk mempermudah proses pengawasan setiap Izin Usaha Pertambangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Provinsi. Sistem yang terintegrasi juga mempermudah pemantauan kepatuhan pembayaran penerimaan negara dan evaluasi antar instansi terkait. Selain itu pengembangan perbaikan mekanisme perizinan sektor pertambangan mineral di Pusat dan Daerah juga diperlukan. Perbaikan mekanisme perizinan diharapkan mampu meningkatkan akuntabilitas, transparansi, kesadaran dampak lingkungan, ekonomi, dan sosial para pejabat dan pelaku usaha pertambangan. Data rekonsiliasi Koordinasi Supervisi KPK dengan Kementerian ESDM per April 2016 menunjukkan ada 3.982 IUP *Non Clean and Clear*. IUP *Non CnC* paling banyak berada di kawasan Kalimantan, yaitu sebanyak 1.320.³³

D. Penutup

Kesimpulan

Terdapat polemik yang menyatakan bahwa tidak terdapat ketentuan pada Pasal 119 UU No. 4 Tahun 2009 yang memberikan kewenangan kepada Dirjen atas nama Menteri untuk mencabut Izin Usaha Pertambangan yang memiliki wilayah yang tumpang tindih sebagaimana yang diamanatkan dalam Permen ESDM No. 43 Tahun 2015, namun Pasal 119 UU No. 4 Tahun 2009 tersebut hanya mengamanatkan agar Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota dapat mencabut IUP atau IUPK apabila pemegang IUP atau IUPK tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam IUP atau IUPK serta peraturan perundang-undangan, melakukan tindak pidana yang tercantum dalam UU No. 4 Tahun 2009 dan atau dinyatakan

pailit. Kemudian terdapat celah hukum pada Pasal 5 ayat (2) huruf b angka (3) Permen No. 43 Tahun 2015 yang mengamanatkan agar evaluasi IUP berdasarkan kriteria kewilayahan yang tumpang tindih namun sengketa tumpang tindih tersebut tidak diselesaikan di pengadilan sehingga bertentangan dengan Pasal 3 ayat 2 UU No. 39 Tahun 1999 yang mengamanatkan agar setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum. Selanjutnya pada Pasal 14 ayat 1 UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. namun ketentuan ini bertentangan dengan kewenangan Dirjen atas nama Menteri ESDM untuk mengeluarkan Sertifikat *Clear and Clear* terhadap izin usaha pertambangan sebagaimana yang diamanatkan dalam Permen No. 43 Tahun 2015.

Saran

Sebaiknya Ketentuan pada Permen No. 43 dipahami secara cermat dan komprehensif sehingga diperoleh pemahaman bahwa Dirjen atas nama Menteri tidak melaksanakan pencabutan IUP yang memiliki tumpang tindih kewilayahan sebagaimana terjadi polemik terhadap Permen No. 43 Tahun 2015 namun hanya melaksanakan pengumuman status IUP *Clean and clear* yang diperoleh dari evaluasi yang dilaksanakan oleh Menteri atau Gubernur sesuai dengan kewenangannya. Kemudian perlu pula secara mendalam memahami peraturan perundang-undangan yang terkait Permen No. 43 Tahun 2015 bahwa otoritas yang berwenang mencabut IUP yaitu Menteri atau Gubernur yang mengeluarkan izin usaha pertambangan sesuai dengan prinsip *Contrarius Actus* yang diamanatkan Pasal 52 UU No. 30 yaitu sahnyanya suatu keputusan apabila memenuhi syarat-syarat: ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dibuat sesuai prosedur, dan substansinya sesuai dengan objek keputusan dan didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Kemudian perlu pula pemahaman yang mendalam terhadap Pasal 16

33 Joko Panji Sasongko, CNN Indonesia, Banyak Bupati Belum Serahkan Data Izin Tambang Ke Gubernur, (30 Agustus 2016), <<https://m.cnnindonesia.com>>

UU No. 23 Tahun 2014. Menurut ketentuan pasal tersebut Dirjen atas nama Menteri ESDM tidak melaksanakan pencabutan IUP yang tidak *Clean and clear* namun sebagai bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan oleh Pemerintah Daerah.

Daftar Pustaka

Buku

Andrian Sutedi, Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Arifin Abdul Rachman, Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan, CV. Haji Mas Agung, Jakarta, 2005.

Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta, Pusat Studi HAM (PSH), Fakultas Hukum UII, 2001.

Bryan A. Gamer, Black's Law Dictionary, Eight Edition, St. Paul Minn, West, a Thomson Business, 2004.

HR. Ridwan, Hukum Administrasi Negara, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Sri Mamudji et al, Metode Penelitian dan Pemilihan Hukum, Jakarta; Badan Penerbit Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2005.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Website

Intan Yurnelia, Izin Dibekukan, Pengusaha Tambang Melapor Ke Ombudsman, (14 Februari 2018), <metro.tv/news.com>

Intan Yurnelia, Ombudsman Minta Permen ESDM Tak Hambat Investasi Pertambangan, (15 Februari 2018), <metro.tv/news.com>

Joko Panji Sasongko, CNN Indonesia, Banyak Bupati Belum Serahkan Data Izin Tambang Ke Gubernur, (30 Agustus 2016), <[https://m.cnnindonesia.com](http://m.cnnindonesia.com)>

Kerja Sama Antara Pusat Studi Kajian Negarafakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, "Penelitian Pola Hubungan Antara Pusat Dan Daerah", <https://www.scribd.com/doc/66370233/Pola-Hubungan-AntaraPusat-Dan-Daerah-UNPAD>, diakses 20 Januari 2017.

PWYP-Indonesia, Bupati Sandera Penuntasan IUP, (31 Agustus 2016), <<https://pwyp-indonesia.org>>

Redaksi Berita Transparansi, "Pengertian Pengawasan Keuangan Daerah dan Jenis-Jenisnya Menurut Para Ahli", <<http://beritatransparansi.com/pengertian-pengawasan-keuangan-daerah-dan-jenis-jenisnya-menurutpara-ahli/>>, diakses 30 Desember 2016>.

Sovia Hasanah, S.H, Arti Asas Contrarius Actus, (28 Desember 2017), <<https://m.hukumonline.com>>

Suwari Akhmaddhian, Kewenangan Perizinan Usaha Pertambangan Paska Berlakunya UU Pemerintah Daerah (Studi di Kabupaten Kuningan Provinsi Jawa Barat, Universitas Kuningan, (Desember 2017), <<https://www.researchgate.net/publication/322332728>>