

HAK ATAS TANAH DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM MINERAL DAN BATUBARA

HAYATUL ISMI

Fakultas Hukum Universitas Riau Jl.Patimura No.9 Pekanbaru

Abstrak

Sebuah perusahaan pertambangan untuk dapat melakukan penambangan harus memiliki izin dari pemerintah lebih dahulu. Sementara itu pada umumnya hak atas tanah lebih dahulu diberikan pemerintah dibandingkan dengan hak penambangan. Berdasarkan aturan hukum pertambangan maka izin pertambangan baru bisa dilakukan jika masalah hak atas tanahnya telah diselesaikan terlebih dahulu dan disesuaikan dengan peraturan pokok agraria.

Abstract

A mining company to mine must have permission from the government first. While it is generally land rights previously granted by the government as compared with mining rights. Under the rules of the mining law new mining permits can be done if the problem of land rights has been completed in advance and adjusted to the basic rules of agrarian.

Kata Kunci : Hak atas tanah, Hak atas penambangan

A. Pendahuluan

Sumber daya alam mineral dan batubara merupakan kekayaan alam Indonesia, kekayaan alam ini bukanlah buatan manusia melainkan kekayaan alam yang merupakan pemberian dari Allah SWT, oleh sebab itu manusia memiliki tanggungjawab untuk mengelola dan memanfaatkannya untuk kepentingan umat manusia. Di Indonesia Negara memiliki kewenangan untuk menguasai sumber daya alam mineral dan batubara, sesuai Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengelolaan sumber daya alam mineral dan batubara ini, haruslah

berorientasi untuk mensejahterakan dan memakmurkan rakyat Indonesia.

Dalam pengelolaan sumber daya alam mineral dan batubara tentu akan bersentuhan dengan penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam lainnya seperti dalam hal penggunaan tanah di atasnya, sehingga tidak menutup kemungkinan terjadi benturan kepentingan dan kewenangan antar instansi atau departemen, misalnya terkait dengan izin pertambangan diberikan oleh pemerintah dalam hal ini adalah dibawah kementerian ESDM, sedangkan terkait dengan hak atas tanah diatur di Badan Pertanahan Nasional, bahkan bisa terjadi benturan dengan hak-hak rakyat serta masyarakat hukum adat. Jika benturan ini terus terjadi maka penguasaan Negara terhadap Sumber Daya Alam kurang memberi kontribusi terhadap sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Dalam pengelolaan sumber daya alam mineral dan batubara, tidak terlepas dari penggunaan tanah di atasnya sedangkan Sumber Daya Alam mineral dan batubara tersebut berada dibawah tanah, jadi perlu diketahui hukum yang mengatur tentang hak atas tanah dan hukum yang mengatur izin pertambangan di atasnya ketika ingin mengelola sumber daya alam mineral dan batubara yang ada dibawah tanah tersebut agar tidak terjadi tumpang tindih terhadap hak atas tanah dan izin pertambangan yang diberikan oleh pemerintah.

B. Pembahasan

a. Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia

Sistem adalah sesuatu yang terdiri atas sejumlah unsur atau komponen yang selalu saling mempengaruhi dan saling terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas, St. Munadjat Danusaputro menyatakan bahwa sistem merupakan satu kesatuan yang tersusun

secara terpadu antar bagian-bagian kelengkapannya, dengan memiliki tujuan secara pasti.¹

Sementara itu, hukum adalah suatu gejala yang dari dirinya sendiri menghendaki sistematisasi. Dengan demikian sistem hukum merupakan satu kesatuan sistem besar yang tersusun atas sub-subsistem yang lebih kecil, yang pada hakikatnya merupakan suatu sistem yang tersendiri pula. Demikian juga halnya dengan kedudukan hukum agrarian dalam arti sempit (hukum tanah) dalam system hukum nasional. System hukum agraria (hukum tanah) merupakan satu kesatuan dengan sub-sub system hukum lainnya, seperti hukum pertambangan, hukum lingkungan dan sebagainya, bekerja secara sistematis dalam satu tatanan system hukum nasional.²

Sebagian pakar menempatkan hukum tanah sebagai bagian dari hukum administrasi Negara dalam sistem hukum nasional. Boedi Harsono menyatakan bahwa di lingkungan administrasi pemerintahan di Indonesia, istilah agraria dipakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun nonpertanian. Sementara itu, istilah hukum agrarian di lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang member landasan hukum bagi penguasa dalam melaksanakan kebijakannya di bidang pertanahan. Maka, menurut Boedi Harsono, hukum agraria merupakan bagian dari hukum administrasi Negara.³

Sejalan dengan pendapat Boedi Harsono di atas, E. Utrecht berpendapat bahwa ada dua bagian penting dari hukum administrasi Negara, yaitu bagian administrasi Negara di lapangan keuangan Negara (administrasi keuangan Negara) dan bagian

¹ Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.38.

² Ibid

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Hukum Tanah Nasional, Djambatan, 2003.

administrasi Negara di lapangan agrarian (administrasi agrarian). Selain karena Indonsia merupakan Negara agraris, hal itu juga disebabkan karena hukum agrarian merupakan hukum yang mengatur hubungan hukum yang istimewa, yaitu tugas dari para pejabat administrasi Negara untuk mengatur kepentingan umum yang berkaitan dengan tugas-tugas keagrariaan. Sebagai bagian dari hukum administrasi Negara, hukum agrarian berkaitan erat dengan kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang pertanahan dan keagrariaan.⁴

Atas dasar pendapat-pendapat pakar di atas, meskipun tanah merupakan bagian dari hukum benda, yaitu benda tidak bergerak, kedudukan hukum tanah dalam sistem hukum nasional berada pada ruang lingkup hukum administrasi Negara. Hal ini terjadi karena dalam hukum tanah didominasi oleh kebijakan-kebijakan pemerintahan di bidang pertanahan.⁵

Konsepsi hukum pertanahan di Indonesia pada prinsipnya bersumber pada naskah proklamasi dan UUD 1945. Dari naskah proklamasi dan pembukaan UUD 1945 itu jugalah dapat diambil intisari dan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

1. Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia.
2. Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang
3. berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.
4. Kemerdekaan bangsa Indonesia harus disusun dalam suatu Undang-undang dasar.

⁴ Ibid, hlm.40.

⁵ Ibid

5. Negara republik Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang didasarkan pada kelima sila dari Pancasila.

Perwujudan pokok-pokok pikiran bahwa kemerdekaan bangsa Indonesia harus disusun dalam suatu Undang-undang dasar sudah terealisasi dengan lahirnya UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis yang memuat *rechtsidee* atau cita-cita hukum sebagaimana dimuat dalam bab umum UUD 1945 yang terbentuk dari pokok-pokok pikiran dalam pembukaan beserta pasal-pasal nya.

Konsepsi hukum pertanahan nasional adalah konsepsi hukum adat, yaitu konsepsi yang komunalistik religious, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, namun di dalamnya juga terkandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik religious konsepsi hukum pertanahan nasional ini diatur oleh pasal 1 Ayat (2) UUPA yang menyebutkan :

“ seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk nkekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah republic Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Hukum Adat adalah sumber Hukum Agraria, yang menurut Ali Achmad Chomsah termasuk dalam sumber hukum tidak tertulis,⁶ yang keberadaannya diakui dan dilindungi olehh konstitusi RI. Pengakuan dan perlindungan terhadap eksistensi Hukum Adat telah dilakukan aturan aturan tentang pembaharuan agrarian dan pengelolaan sumber daya alam sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 beserta peraturan pelaksanaanya.

b. Hak-hak Atas Tanah

⁶ Ali Achmad Chomsah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.

Hak Negara menguasai bumi berada di sepanjang wilayah kedaulatannya terdiri atas lapisan permukaan bumi dan di bawah permukaan perut bumi. Berdasarkan hak menguasai tersebut dikenal adanya bermacam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.⁷

Untuk keperluan penggunaan Negara memberikan izin berupa hak atas tanah yang disesuaikan dengan kepentingannya. Setiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.⁸

Penyelenggara untuk urusan hak atas tanah dilakukan oleh Badan Petanahan Nasional (BPN) dan orang yang berkepentingan mengajukan permohonan terlebih dahulu kemudian untuk hak atas tanah yang diperoleh akan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak tersebut.⁹

Hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 54¹⁰ Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu hak atas tanah yang bersifat tetap, dan hak atas tanah yang bersifat sementara. Hak atas tanah yang bersifat tetap meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lainnya, sedangkan hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak atas tanah yang sifatnya untuk jangka waktu tertentu dan terbatas dan/atau untuk selama-lamanya, yang meliputi, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa

⁷ Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hal.174

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ Undang-undang Pokok Agraria

tanah pertanian.¹¹ UUPA juga mengakui hak atas tanah terhadap masyarakat adat yang disebut dengan hak ulayat.

C. Hak Atas Pertambangan

Persoalan pertambangan juga tidak dapat dilepaskan dari masalah agraria, karena kegiatan pertambangan berada didalam tanah dan untuk melaksanakan kegiatan tersebut wajib mendapat izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang.

Usaha pertambangan dilaksanakan dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).maka apabila izin ini didapat oleh seorang pengusaha atau pihak yang ingin melakukan usaha pertambangan, maka ini merupakan hak-hak atas pertambangan.

Izin Usaha Pertambangan diberikan oleh Bupati/walikota apabila wilayah berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota,jika wilayah usaha pertambangan berada pada lintas wilayah kabupaten/kota maka izin diberikan oleh gubernur,jika wilayah pertambangan berada pada lintas wilayah provinsi maka izin diberikan oleh Menteri setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin Usaha pertambangan dapat diberikan kepada badan usaha,koperasi ataupun perseorangan, hal ini sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 37 dan Pasal 38¹² undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

D. Pemakaian Tanah Untuk Pertambangan

Untuk dapat melakukan usaha pertambangan sudah pasti dibutuhkan sebidang tanah karena kegiatan penambangan tidak lain

¹¹ Salim, *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan di Indonesia*,Pustaka Reka Cipta,Bandung,2013,hal.89.

¹² Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara

adalah melakukan penggalian tanah. Keberadaan tambang kebanyakan letaknya berada di dalam perut bumi.

Pasal 134 Ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pertambangan mineral dan batubara menjelaskan bahwa hak atas wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), atau Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Selanjutnya di dalam Pasal 136 juga menjelaskan bahwa dalam melakukan usaha pertambangannya wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hak atas tanah tetap milik orang lain dan bukan milik pihak penambang. Dalam Pasal 138 UU pertambangan juga mengatur hak atas IUP, IPR atau IUPK bukan merupakan pemilikan hak atas tanah.¹³

Adanya kemungkinan perbenturan kepentingan penggunaan tanah sangat terbuka, dimana pemerintah memberikan hak atas tanah dan hak atas pertambangan kepada dua orang yang berbeda tetapi berada di tempat yang sama. Pada permukaan tanah pemerintah memberikan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai kepada seseorang, sedangkan di bawah permukaan tanah pemerintah memberikan hak atas pertambangan (IUP, IPR, atau IUPK) kepada orang lain.¹⁴

Pemilik hak atas pertambangan tentu tidak mungkin dapat langsung melakukan penggalian atau pengeboran tanah karena disitu ada pemilik hak atas tanah. Sedangkan pemilik hak atas tanah pada umumnya juga tidak dengan mudah orang lain memasuki pekarangannya dan melakukan penambangan. Apalagi hak atas tanah lebih dahulu diberikan daripada hak atas pertambangan. Pengerukan tanah dalam kegiatan pertambangan tanah dalam kegiatan

¹³ Gatot Supramono, op-cit hlm.184.

¹⁴ Ibid hlm 185.

pertambangan mengandung risiko yang besar karena permukaan tanah akan mengalami penurunan/*ambles*.¹⁵

Untuk pemilik hak atas pertambangan jika kegiatan penggalian tanah untuk penambangan ditolak oleh pemilik hak atas tanah maka proyeknya tidak dapat dilaksanakan sehingga akan menderita kerugian. Sebaliknya apabila pemilik hak atas tanah memberikan persetujuan kepada pemilik hak atas pertambangan, selain tanahnya rusak juga tidak dapat dipergunakan sesuai dengan fungsinya. Pemilik hak atas tanah juga akan menderita kerugian.

Dalam Pasal 135 Undang-undang Pertambangan mengatur, bahwa pemegang hak atas pertambangan hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah. Kemudian Pasal 136 Undang-undang Pertambangan menyebutkan:

- a. Pemegang IUP atau IUPK sebelum melakukan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Penyelesaian hak atas tanah tersebut dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan atas tanah oleh pemegang IUP atau IUPK¹⁶.

Jadi pemegang hak atas pertambangan baru melaksanakan kegiatan eksplorasi pertambangan apabila pemegang hak atas tanah memberikan persetujuannya. Persetujuan tersebut dapat dalam bentuk lisan atau tertulis lazimnya berupa perjanjian oleh karena latar belakang kegiatan pertambangan untuk kepentingan bisnis, tidak tertutup pemegang hak atas tanah meminta imbalan dari pihak pemegang hak atas pertambangan yang besarnya sesuai dengan kesepakatan mereka dan dimasukkan sebagai salah satu klausula dalam perjanjian. Jika pemegang hak atas tanah menolak untuk

¹⁵ Ibid

¹⁶ Pasal 135, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara.

memberikan persetujuan pihak pemegang hak atas pertambangan tidak dapat memaksanya. Agar haknya tidak hapus atau sia-sia, pemegang hak atas pertambangan harus dapat menyelesaikan persoalan dengan jalan damai dan mengutamakan keamanan dan ketentraman masyarakat.

Kemudian apabila pemegang hak atas tanah memberikan persetujuan dan pemegang hak atas pertambangan dapat melakukan eksplorasi, maka untuk melakukan eksploitasi pemegang hak atas pertambangan harus sudah menyelesaikan masalah hak atas tanah dengan pemiliknya. Penyelesaian hak atas tanah tersebut tidak lain dengan cara pembebasan. Pembebasan dilakukan sesuai dengan kebutuhan luas penambangan, pemegang hak atas pertambangan tidak membebaskan seluruh hak atas tanah yang dimiliki pemegangnya. Pembebasan hak atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada pemegang haknya karena pada prinsipnya pemegang hak atas tanah tidak boleh dirugikan dengan adanya kegiatan pertambangan. Biaya pembebasan hak tersebut menjadi tanggungan pemegang hak atas pertambangan bukan atas biaya Negara meskipun izin pertambangan dari Negara. Dengan pembebasan itu maka berakibat tanah yang dibebaskan kembali dikuasai oleh Negara. Lokasi yang dilakukan kegiatan penambangan statusnya sebagai tanah Negara.

Konsekuensi pemegang hak atas pertambangan yang telah melaksanakan penyelesaian pembebasan terhadap bidang-bidang tanah dapat diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundnag-undangan,yaitu dengan mengajukan permohonan hak atas tanah kepada kantor pertanahan setempat.

C. Kesimpulan

Menurut Undang-undang Pokok Agraria ada beberapa bentuk hak atas tanah, dan jika dilakukan penambangan diatas hak atas tanah tersebut maka hak tersebut tidak dapat diabaikan, karena menurut

Undang-undang pertambangan bahwa hak atas penambangan bukanlah merupakan hak atas tanah di atasnya melainkan hak untuk melakukan penambangan yang biasanya ada di tanah bagian bawah (perut bumi) Jadi penambangan tidak dapat dilakukan apabila hak atas tanah di atasnya belum diselesaikan. Namun hal ini dapat diselesaikan melalui kesepakatan antara yang memiliki hak atas tanah dan yang memiliki hak atas pertambangan, apabila kesepakatan sudah didapat barulah dapat dilakukan usaha pertambangan di wilayah tersebut. Jadi hak atas pertambangan yang diberikan oleh pemerintah, tidaklah menghapus hak atas tanah yang ada di atasnya.

D. Daftar Pustaka

Ali Achmad Chomsah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, 2003.

Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta,

Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,

Salim, *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan di Indonesia*, Pustaka Reka Cipta, Bandung

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara

Undang-undang Pokok Agraria