KEABSAHAN TINDAK PEMERINTAHAN DALAM HAL PENERBITAN DAN PEMBATALAN KEPUTUSAN GUBERNUR BENGKULU

Oleh:

Iskandar[1]

Abstrak

Diterbitakannya Keputusan Gubernur Bengkulu No. W.421.XXV Tahun 2011 Tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi dan Keputusan Gubernur Bengkulu No. V.61.XXV Tahun 2012 Tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, menimbulkan isu hukum bahkan menjadi polemik/konflik antara gubernur dengan pihak perusahan. Kajian ini dimaksudkan untuk menganalisis segi keabsahan keputusan tersebut dengan menggunakan metode kajian yuridis normatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa penerbitan Keputusan Gubernur Bengkulu No. W.421.XXV Tahun 2011 Tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, mengandung cacat yuridis, karena adanya indikasi ketidakabsahan (onrechtmatig), baik dari segi kewenangan, prosedur, maupun substansi. Sedangkan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: V.61.XXV Tahun 2012, tanggal 27 Pebruari 2012, tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, merupakan KTUN penegakan hukum administrasi, sesuai dengan asas contrarius actus, karena keputusan pemberian IUP-OP telah terjadi kekurangan yuridis, yaitu tidak dipenuhinya persyaratan yang bersifat materiil dan esensiil untuk dapat diterbitkannya IUP-OP, dan tidak dipenuhinya persyaratan tersebut merupakan pelanggaran hukum.

Kata Kunci: Keputusan Gubernur, Izin (IUP-OP), Keabsahan.

A. Pendahuluan

Berdasarkan surat permohonan dari PT. Inmas Abadi, pada tanggal 30 Desember 2011, Gubernur Bengkulu menerbitkan Keputusan Gubernur Bengkulu No. W.421.XXV Tahun 2011 Tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi.[2] Dasar pertimbangan penerbitan

[1] Dosen Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, Provinsi Bengkulu.
[2] Dokumen diperoleh dari Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Bengkulu.

keputusan izin ini yaitu: a. hasil evaluasi terhadap dokumen-dokumen PT. Inmas Abadi telah memenuhi syarat untuk diberikan persetujuan izin usaha pertambangan operasi produksi (IUP-OP); b. Pasal 48 huruf (b) Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Isi dari keputusan izin tersebut: *pertama*, memberikan (IUP-OP); *kedua*, pemegang IUP-OP mempunyai hak untuk melakukan kegiatan konstruksi, produksi pengangkutan dan penjualan, serta pengolahan dan pemurnian dalam wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) untuk jangka waktu 15 tahun (sesuai dengan komoditas tambang sebagaimana tercantum pada Undang-undang No. 4 Tahun 2009); *ketiga*, pemegang IUP-OP dalam melaksanakan kegiatannya mempunyai hak dan kewajiban sebagaimana tercantum dalam lampiran III keputusan ini; *keempat*, IUP-OP ini sah sejauh tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan dilarang dipindahtangankan kepada pihak lain tanpa persetujuan Gubernur Bengkulu; *kelima*, bahwa jika pemegang IUP-OP ini tidak memenuhi kewajiban dan larangan sebagaimana dimaksud Diktum ketiga dan Diktum keempat keputusan ini, maka IUP-OP dapat diberhentikan sementara, dicabut atau dibatalkan; *keenam*, dalam pelaksanaan keputusan ini harus sesuai dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku; *ketujuh*, kegiatan IUP-OP hanya dapat dilakukan apabila fasilitas pelabuhan telah selesai dibangun dan siap beroperasi; kedelapan, kegiatan IUP-OP yang terdapat pada kawasan hutan, hanya dapat dilaksanakan setelah mendapat izin lebih lanjut dari menteri yang membidangi kehutanan; kesembilan, Keputusan Gubernur ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa apabila di kemudian hari terdapat kekeliruan akan diperbaiki sebagaimana mestinya.

Meski dalam konsiderans menimbang huruf a dari Keputusan Gubernur tersebut di atas menyatakan bahwa hasil evaluasi terhadap dokumen-dokumen PT. Inmas Abadi telah memenuhi syarat untuk diberikan persetujuan IUP-OP, namun pada kenyataannya keputusan IUP-OP tersebut diberikan tanpa dilengkapi dengan persyaratan kelayakan lingkungan (izin lingkungan), baik berupa hasil studi analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) dan atau upaya pengelolaan lingkungan (UKL) dan upaya pemantauan lingkungan (UPL) atas usaha atau

kegiatan pertambangan operasi produksi tersebut, sebagaimana yang dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sekitar dua bulan kemudian, yaitu tanggal 27 Pebruari 2012, Gubernur Bengkulu mengeluarkan Keputusan Gubernur Bengkulu No. V.61.XXV Tahun 2012 Tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi.[3] Adapun yang menjadi pertimbangan diterbitkannya keputusan tersebut yaitu: a. bahwa berdasarkan hasil evaluasi terhadap pelaksanaan Surat Bupati Bengkulu Tengah No. 095/0923.B.4/2011 tanggal 22 Desember 2011 perihal Persetujuan Pembangunan Pelabuhan Khusus Batubara di Kabupaten Bengkulu Tengah yang tidak ditindaklanjuti oleh PT. Inmas Abadi, sehingga rencana pembangunan pelabuhan khusus batubara di kabupaten Bengkulu Tengah belum ada realisasinya sampai saat ini; b. bahwa berkenaan dengan maksud huruf a di atas, maka Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi perlu dibatalkan/dicabut. Isi dari keputusan tersebut yaitu: *pertama*, mencabut/membatalkan IUP-OP berdasarkan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi dengan luas 5.672,49 Ha menjadi tidak berlaku lagi; *kedua*, menyatakan bahwa segala hak dan kewajiban yang berkenaan dengan IUP-OP berdasarkan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi dengan luas 5.672,49 Ha menjadi tidak berlaku lagi; ketiga, dalam pelaksanaan keputusan ini harus sesuai dan berpedoman pada peraturan perundangan yang berlaku.

Pencabutan/pembatalan IUP-OP oleh Gubernur Bengkulu yang baru diberikan dalam waktu kurang dari dua bulan tentunya menimbulkan pertanyaan. Terlebih lagi bagi PT. Inmas Abadi, yang tentunya merasa sangat dirugikan atas

[3] *Ibid*.

pencabutan/pembatalan IUP-OP tersebut. Dilihat dari konsiderans menimbang dari Keputusan Gubernur tersebut bahwa pencabutan/pembatalan IUP-OP yang diberikan kepada PT. Inmas Abadi berdasarkan hasil evaluasi terhadap pelaksanaan Surat Bupati Bengkulu Tengah No. 095/0923.B.4/2011 tanggal 22 Desember 2011 perihal Persetujuan Pembangunan Pelabuhan Khusus Batubara di Kabupaten Bengkulu Tengah yang tidak ditindaklanjuti oleh PT. Inmas Abadi. Dasar pertimbangan ini juga tentunya juga menimbulkan pertanyaan, mengapa pelaksanaan surat persetujuan bupati tersebut yang menjadi pertimbangan pencabutan/pembatalan IUP-OP.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan yang dikaji dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah dalam penerbitan Keputusan Gubernur Bengkulu No. W.421.XXV Tahun 2011 Tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi mengandung cacat keabsahan?
2. Bagaimana keabsahan Keputusan Gubernur Bengkulu No. V.61.XXV Tahun 2012 Tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi?

C. Metode Kajian

Kajian dilakukan secara yuridis normatif,[4] yaitu dengan menelaah bahan hukum berupa Keputusan Gubernur Bengkulu No. W.421.XXV Tahun 2011 Tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi dan Keputusan Gubernur Bengkulu No. V.61.XXV Tahun 2012 Tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin

[4] Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Makalah, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 11-12 Juni 1997, Hlm. 6. Lihat juga Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Surabaya, 2007, Hlm. 45.

Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi. Analisis dilakukan secara yuridis kualitatif yaitu dengan cara melakukan interpretasi berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan pendapat ahli. Hasil analisis dideskripsikan lalu ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas masalah yang dikaji.

D. Hasil dan Pembahasan

1. Keabsahan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011, tanggal 30 Desember 2011, tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi

a. Aspek Kewenangan

Berkait dengan kewenangan untuk menerbitkan keputusan izin usaha pertambangan (IUP), berdasarkan ketentuan Pasal 37 Undang-undang Nomor: 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), pada intinya mengatur bahwa bila koordinat lahan tambang berada di satu wilayah kabupaten/kota, wewenang menerbitkan IUP berada pada bupati/walikota, wewenang Gubernur bila berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan kewenangan menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 48 huruf b., disebutkan bahwa izin usaha pertambangan operasi produksi (IUP-OP) diberikan oleh gubernur apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah kabupaten/kota yang berbeda setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; Tentang kewenangan ini juga di atur dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor : 24 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha

Pertambangan Mineral Dan Batubara, yang menyebutkan bahwa (1) IUP Operasi Produksi diberikan oleh: a. bupati/walikota, apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil dari garis pantai; b. gubernur, apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah kabupaten/kota yang berbeda dalam 1 (satu) provinsi atau wilayah laut sampai dengan 12 (dua belas) mil dari garis pantai setelah mendapat rekomendasi dari bupati/walikota; atau c. Menteri, apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah provinsi yang berbeda atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai setelah mendapat rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan kewenangannya.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dijumpai banyak sekali rincian urusan yang terdapat istilah lintas kabupaten/kota. Padahal bila merujuk pada konsep pembagian urusan bahwa urusan provinsi merupakan urusan yang bersifat lintas kabupaten/kota. Perumusan batasan urusan pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota dapat diupayakan mencermati dengan apa yang dimaksud dengan pengertian dari urusan lintas kabupaten/kota dengan mendasarkan pada konteks rincian urusan yang bersangkutan. Sebab istilah lintas kabupaten/kota akan mempunyai pengertian atau batasan berbeda tergantung dari bidang urusan dan atau rincian urusan yang bersangkutan.

Salah satu prinsip pembagian urusan pemerintahan yaitu eksternalitas. Eksternalitas[5] adalah kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan dampak yang timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan pemerintahan daerah

[5]Lihat Penjelasan Umum Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

kabupaten/kota. Sedangkan apabila dampaknya bersifat lintas kabupaten/kota dan/atau regional maka urusan pemerintahan itu menjadi kewenangan pemerintahan provinsi; dan apabila dampaknya bersifat lintas provinsi dan/atau nasional, maka urusan itu menjadi kewenangan Pemerintah.

Kewenangan pemerintahan yang menyangkut penyediaan pelayanan lintas kabupaten/kota di dalam wilayah suatu provinsi dilaksanakan oleh provinsi, jika tidak dapat dilaksanakan melalui kerja sama antardaerah. pelayanan lintas kabupaten/kota yang dimaksudkan yaitu pelayanan yang mencakup beberapa atau semua kabupaten/kota di provinsi tertentu. Indikator untuk menentukan pelaksanaan kewenangan dalam pelayanan lintas Kabupeten/Kota yang merupakan tanggungjawab provinsi yaitu: a.terjaminnya keseimbangan pembangunan di wilayah provinsi; b.terjangkaunya pelayanan pemerintahan bagi seluruh penduduk provinsi secara merata; c.tersedianya pelayanan pemerintahan yang lebih efisien jika dilaksanakan oleh provinsi dibandingkan dengan jika dilaksanakan oleh kabupaten/kota masing-masing.

Jika penyediaan pelayanan pemerintahan pada lintas kabupaten/kota hanya menjangkau kurang dari 50 % jumlah penduduk kabupaten/kota yang berbatasan, kewenangan lintas Kabupaten/Kota tersebut dilaksanakan oleh kabupaten/kota masing-masing, dan jika menjangkau lebih dari 50 %, kewenangan tersebut dilaksanakan oleh provinsi. kewenangan provinsi juga mencakup kewenangan yang tidak dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota karena dalam pelaksanaannya dapat merugikan kabupaten/kota masing-masing. jika pelaksanaan kewenangan kabupaten/kota dapat menimbulkan konflik kepentingan antar kabupaten/kota, provinsi, kabupaten, dan kota dapat membuat kesepakatan agar kewenangan tersebut dilaksanakan oleh provinsi.[6]

Berdasarkan ketentuan pengaturan dan deskripsi/batasan istilah lintas kebupaten/kota di atas, bahwa kewenangan dalam pemberian IUP Batubara, ditentukan berdasarkan titik koordinat wilayah daerah dimana komoditas tambang tersebut berada. Terkait dengan IUP Batubara yang diajukan oleh PT. Inmas

[6]Lihat Wahyu Nugroho, Urusan Lintas Kabupaten/Kota, http//des-otda.blogspot.com/2011/02/urusan-lintas-kabupaten/kota.html, diunduh 28 September 2013.

Abadi, berdasarkan titik koordinat wilayah daerah komoditas tambang berada dalam wilayah administrasi Kabupaten Bengkulu Utara dan tidak berada pada lintas kabupaten, maka seharusnya permohonan izin diajukan kepada Bupati Bengkulu Utara, bukan kepada Gubernur Bengkulu, karena Gubernur Bengkulu tidak berwenang (*onbevoegdheid*) menerbitkan IUP yang dimohon oleh PT. Inmas Abadi (Surat PT. Inmas Abadi Nomor: 015/SP/IA/IX/2011 tanggal 10 September 2011, Perihal Permohonan Perpanjangan Izin Usaha Petambangan Operasi Produksi Batubara/IUP-OP Batubara, (konsideran membaca, pada huruf i)). Terhadap permohonan IUP-OP Batubara tersebut Gubernur Bengkulu harus menolak. Jika Gubernur Bengkulu tetap mengeluarkan IUP-OP, maka tindakan Gubernur Bengkulu tersebut tidak sah (*onrechtmatigeheid*) karena cacat kewenangan dari segi wilayah/tempat (*onbevoegdheid ratione loci*). Dan faktanya Gubernur Bengkulu mengabulkan permohonan IUP-OP PT. Inmas Abadi, yaitu dengan terbitnya Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011, tanggal 30 Desember 2011, tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi. Tindakan Gubernur Bengkulu menerbitkan IUP-OP atas nama PT. Inmas Abadi merupakan tindakan hukum yang tidak sah (*onrechmatigdheid*), karena Gubernur Bengkulu tidak berwenang dari segi wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*), Konsekuensi yuridis dari Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011, tanggal 30 Desember 2011, tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi tersebut adalah tidak sah (*onrechmatigdheid*).

Ketentuan normatif batasan lintas kabupaten sebagaimana ketentuan di bidang pertambangan di atas telah cukup jelas, namun bila ditelaah lebih jauh dari batasan istilah lintas kabupaten sebagaimana pengaturan dalam PP No. 38 Tahun 1997, bahwa lokasi obyek dari izin dimaksud, berada di wilayah Kabupaten Bengkulu Utara, namun untuk rencana pelabuhan akan dibangun di wilayah Kabupaten Bengkulu Tengah, dan hal ini tentunya masih membutuhkan proses panjang untuk dapat merealisasikannya. Rencana pembangunan pelabuhan di wilayah Bengkulu Tengah ini juga patut dipertanyakan, karena wilayah pesisir Bengkulu Tengah berbatasan langsung dengan Kota Bengkulu, dan telah tersedia

pelabuhan yang cukup representatif untuk pengangkutan semua hasil produksi dari Provinsi Bengkulu ke luar daerah. Oleh karena itu, belum cukup kuat untuk menjadi syarat/alasan secara faktual bahwa obyek kegiatan/izin berada pada lintas kabupaten, sesuai dengan indikator lintas kabupaten sebagaimana terurai di atas. Jika memenuhi syarat, Kabupaten Bengkulu Utara dapat menerbitkan izin, dan Kabupaten Bengkulu Tengah juga dapat memberikan persetujuan izin sebatas apa yang menjadi kewenangan masing-masing. Sehingga menjadi pertanyaan, mengapa justru pihak perusahan mengajukan permohonan izin kepada provinsi?. Dengan diterbitkan izin oleh Gubernur Bengkulu, tentunya akan merugikan pihak Kabupaten Bengkulu Utara dan Bengkulu Tengah.

Apabila dicermati lebih jauh, rencana pembangunan pelabuhan khusus di wilayah Bengkulu Tengah tersebut, bertentangan dengan ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor: 2 tahun 2012 tentang RTRW Provinsi Bengkulu, dalam Pasal 16 huruf e telah ditetapkan bahwa untuk pembangunan terminal khusus batubara telah ditetapkan di Kecamatan Putri Hijau, Kabupaten Bengkulu Utara, bukan di Bengkulu Tengah.

b. Aspek Prosedur

Dalam penerbitan suatu KTUN (*Beschikking*), harus didasarkan atas prosedur yang benar sebagaimana yang ditentukan dalam aturan dasarnya, transparan, efektif dan efisien. Pasal 35 Undang-undang No. 4 Tahun 2009, menyebutkan bahwa usaha pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34, dilaksanakan dalam bentuk: a. Izin Usaha Pertambangan (IUP), b. Izin Usaha Pertambangan Rakyat (IUPR); c. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Tahapan Pemberian IUP berdasarkan Pasal 36 ayat (1) menyebutkan bahwa IUP terdiri atas 2 (dua) tahap, yaitu: a. IUP Eksplorasi yang meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi dan studi kelayakan; dan b. IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian serta pengangkutan dan penjualan. Sedangkan Klasifikasi Perizinan Usaha Pertambangan menurut ketentuan Pasal 40 ayat (1), bentuk IUP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) diberikan untuk 1 (satu) jenis mineral dan batu

bara. Dari ketentuan bunyi Pasal 40 tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa bentuk IUP hanya diberikan untuk usaha pertambangan atas 1 (satu) jenis mineral dan batu bara.

Persyaratan Administratif untuk mengajukan IUP yang harus dipenuhi yaitu: 1). Surat Permohonan; 2). Susunan Pengurus dan daftar pemegang saham; 3). Surat Keterangan Domisili. Persyaratan Teknis terdiri atas: 1). Peta wilayah dilengkapi dengan batas koordinat geografis lintang dan bujur sesuai dengan ketentuan sistem informasi geografi yang berlaku secara nasional, sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba jo. Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan, jo Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, jo. Peraturan Pemerintah Nomor : 24 Tahun 2012; 2). Laporan lengkap eksplorasi; 3). Laporan studi kelayakan; 4). Rencana reklamasi dan pasca tambang; 5). Rencana kerja dan anggaran biaya; 6). Rencana pembangunan sarana dan prasarana penunjang kegiatan operasi produksi; 7). Tersedianya tenaga ahli pertambangan dan/atau geologi yang berpengalaman paling sedikit 3 (tiga) tahun. Persyaratan Lingkungan (*voorwaarden*) yaitu: 1). Pernyataan kesanggupan untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; 2). Persetujuan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Persyaratan Finansial meliputi: 1). Laporan keuangan tahun terakhir yang telah diaudit oleh akuntan publik; 2). Bukti pembayaran iuran tetap 3 (tiga) tahun terakhir; 3). Bukti pembayaran pengganti investasi sesuai dengan nilai penawaran lelang bagi pemenang lelang WIUP yang telah berakhir.

Khusus untuk permohonan perpanjangan IUP Operasi Produksi diajukan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota paling cepat 2 tahun dan paling lambat 6 bulan sebelum berakhirnya IUP-OP. Pemegang IUP Operasi Produksi hanya dapat diberikan perpanjangan 2 kali dan harus mengembalikan WIUP Operasi Produksi menyampaikan keberadaan potensi dan cadangan mineral batuan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota. Menteri, gubernur, atau

bupati/walikota dapat menolak permohonan perpanjangan IUP Operasi Produksi apabila pemegang IUP Operasi Produksi berdasarkan hasil evaluasi tidak menunjukkan kinerja operasi produksi yang baik.

Berdasarkan uraian ketentuan di atas, penerbitan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011, tanggal 30 Desember 2011, tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, tidak berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud di atas atau melanggar prosedur, yaitu:

Pertama, bahwa PT. Inmas Abadi untuk dapat memperoleh IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian serta pengangkutan dan penjualan, maka PT. Inmas Abadi harus memiliki IUP Eksplorasi yang meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi dan studi kelayakan terlebih dahulu. Pada kenyataannya PT. Inmas Abadi tidak/belum memiliki IUP tersebut. IUP Eksplorasi yang pernah dimiliki yang dikeluarkan Bupati Bengkulu Utara sudah habis masa berlakunya dan tidak diperpanjang lagi (*Surat PT. Inmas Abadi Nomor: 018/INDIMINERBA/VII/2011 tanggal 15 Juli 2011, Perihal Permohonan PT. Inmas Abadi Untuk Dapat Melanjutkan Kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi dan Menolak Perusahaan Yang Mengajukan IUP di Lokasi PT. Inmas Abadi, (konsideran membaca, pada huruf h).* Adanya surat permohonan ini menunjukkan bahwa PT. Inmas Abadi tidak memiliki IUP Eksplorasi atau masa berlaku izinnya sudah habis. Terhadap surat permohonan IUP Eksplorasi tersebut Gubernur Bengkulu tidak mengabulkan, tapi justru mengabulkan surat permohonan PT. Inmas Abadi Nomor: 015/SP/IA/IX/2011 tanggal 10 September 2011, Perihal IUP-OP Batubara. Padahal sebelumnya Gubernur Bengkulu tidak pernah menerbitkan IUP-OP atas nama PT. Inmas Abadi, akan tetapi PT. Inmas Abadi mengajukan permohonan perpanjangan IUP-OP, sehingga tidak logis bila mengajukan permohonan perpanjangan IUP-OP. Hal ini tentunya sangat ironis, tanpa memiliki IUP-Eksplorasi tapi langsung memiliki IUP-OP. Dengan demikian telah terjadi pelanggaran/kesalahan prosedur oleh Gubernur Bengkulu dalam menerbitkan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor:

W.421.XXV Tahun 2011, tanggal 30 Desember 2011, tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi.

Kedua, berkait dengan persyaratan teknis khususnya Peta Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba *(Pasal 14-19, 51, 54, 57, dan Pasal 60), jo. PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Pasal 27, 32), jo. PP No. 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan (Pasal 21-25) Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara (Pasal 8-19).* Peta WUP yang diajukan oleh PT. Inmas Abadi dengan Kode Wilayah: 96MR0524 dengan luas wilayah: 5.672, 49 ha., dibuat atau dikeluarkan oleh Bakosurtanal pada tahun 1992. Bila dihubungkan dengan permohonan IUP-OP yang diajukan oleh PT. Inmas Abadi dan IUP-OP yang diterbitkan oleh Gubernur Bengkulu, peta WUP tersebut telah berusia hampir 20 tahun (1992-2011). Dengan jangka waktu demikian, atau paling tidak sejak saat PT. Inmas Abadi tidak lagi beroperasi, maka patut diduga bahwa kondisi fisik WUP di lapangan tidak akan sesuai lagi dengan IUP-OP yang diberikan. Oleh karenanya dapat saja terjadi tumpang tindih dengan WUP perusahaan lain atau bahkan berada dalam wilayah kawasan hutan, sehingga untuk dijadikan WUP harus dengan izin penggunaan (pinjam pakai) dari Menteri Kehutanan terlebih dahulu *(Pasal 38 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, jo. PP No. 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan) jo. PP Np. 61 Tahun 2012).* Dan untuk saat ini tidak dimungkinkan karena sedang diberlakukan moratorium untuk jangka waktu 2 tahun *(Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer Dan Lahan Gambut).* Oleh karena itu seharusnya persyaratan teknis peta WUP yang diajukan oleh PT. Inmas Abadi merupakan hasil penetapan terbaru dengan proses dan tata cara penetapan WUP berdasarkan ketentuan sebagaimana disebutkan di muka.

Ketiga, persyaratan lingkungan, khususnya terkait dengan persetujuan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan Pasal 121 Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

(UUPPLH) dan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: 14 Tahun 2010 Tentang Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup. Apakah PT. Inmas Abadi memiliki dokumen evaluasi lingkungan hidup (DELH) bagi kegiatan/usaha yang diwajibkan menyusun analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), atau dokumen pengelolaan lingkugan hidup (DPLH) bagi kegiatan/usaha yang wajib menyusun upaya pengelolaan lingkungan (UKL) dan upaya pemantauan lingkungan (UPL), sebagaimana yang diatur dalam ketentuan UUPPLH dan peraturan menteri di atas. Untuk menyusun DELH ataupun DPLH bukan merupakan sesuatu yang mudah dan sederhana, karena harus dibuat oleh orang yang memiliki sertifikasi khusus untuk itu dan proses penyusunannya membutuhkan waktu yang relative lama, serta diajukan kepada badan lingkungan hidup daerah (BLH). Dengan melihat luasan WUP sebagaimana IUP-OP PT. Inmas Abadi yaitu 5.672, 49 Ha., maka dapat dipastikan bahwa sebelum mengajukan IUP-OP, PT. Inmas Abadi harus menyusun dokumen AMDAL (DELH), karena dokumen tersebut merupakan syarat utama untuk dapat terbitnya IUP-OP Batubara. Pertanyaannya apakah PT. Inmas Abadi memiliki dokumen tersebut ?, bila tidak maka berarti penerbitan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011, tanggal 30 Desember 2011, tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, telah terjadi kekurangan yuridis, yaitu tidak dipenuhinya persyaratan yang bersifat materiil dan esensiil untuk dapat diterbitkannya IUP-OP, dan tidak dipenuhinya persyaratan tersebut merupakan pelanggaran hukum *(Pasal 22-33 UUPPLH, PP No. 27 Tahun 1999 tentang AMDAL, Pasal 86 huruf f Perda Provinsi Bengkulu No. 2 Tahun 2012 tentang RTRW, PermenLH No. 11 Tahun 2006 Tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan Yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, dan PermenLH No. 14 Tahun 2010 tentang Dokumen Lingkungan Hidup Bagi Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Telah Memiliki Izin Usaha dan/atau Kegiatan Tetapi Belum Memiliki Dokumen Lingkungan Hidup).* Bahkan terhitung mulai Pebruari 2012 sebagai prasyarat memperoleh izin Usaha

dan/atau Kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL terlebih dahulu harus memiliki izin lingkungan[7] (PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan).

Esensi dari persyaratan layak lingkungan, bahwa usaha tambang batubara pasti akan berdampak penting terhadap lingkungan antara lain: mengubah bentang alam, ekologi dan hidrologi. Dampak negatif yang akan terjadi yaitu kerusakan lingkungan dan masalah kesehatan yang ditimbulkan oleh proses penambangan dan penggunaannya. Batubara dan produk buangannya, berupa abu ringan, abu berat, dan kerak sisa pembakaran, mengandung berbagai logam berat: seperti arsenik, timbal, merkuri, nikel, vanadium, berilium, kadmium, barium, cromium, tembaga, molibdenum, seng, selenium, dan radium, yang sangat berbahaya jika dibuang di lingkungan. Batubara juga mengandung uranium dalam konsentrasi rendah, torium, dan isotop radioaktif yang terbentuk secara alami yang jika dibuang akan mengakibatkan kontaminasi radioaktif. Meskipun senyawa-senyawa ini terkandung dalam konsentrasi rendah, namun akan memberi dampak signifikan jika dibung ke lingkungan dalam jumlah yang besar. Emisi merkuri ke lingkungan terkonsentrasi karena terus menerus berpindah melalui rantai makan dan dikonversi menjadi metilmerkuri, yang merupakan senyawa berbahaya dan membahayakan manusia. Terutama ketika mengkonsumsi ikan dari air yang terkontaminasi merkuri.[8]

Pertambangan batubara yang telah ada selama ini telah menimbulkan dampak kerusakan lingkungan hidup yang cukup parah, baik itu air, tanah, Udara, dan hutan. Air Penambangan Batubara secara langsung menyebabkan pencemaran air, yaitu dari limbah pencucian batubara tersebut dalam hal memisahkan batubara dengan sulfur. Limbah pencucian tersebut mencemari air sungai sehingga warna air sungai menjadi keruh, asam, dan menyebabkan pendangkalan sungai akibat endapan pencucian batubara tersebut. Limbah pencucian batubara setelah diteliti mengandung zat-zat yang sangat berbahaya bagi kesehatan manusia jika airnya dikonsumsi. Limbah tersebut mengandung belerang (b), Merkuri (Hg), Asam

[7] Lihat Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm, 26., lihat juga Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, Hlm. 105.

[8] Lihat http://www.telapak.org, diunduh 26 September 2013.

Slarida (Hcn), Mangan (Mn), Asam sulfat (H2sO4), dan Pb. Hg dan Pb merupakan logam berat yang dapat menyebabkan penyakit kulit pada manusia seperti kanker kulit.[9]

Dengan melihat dampak negatif yang sangat luar biasa (masif) yang akan ditimbulkan dari usaha bidang pertambangan batubara sebagaimana tersebut di atas, maka persyaratan layak lingkungan (kajian AMDAL dan/atau UKL dan UPL) menjadi syarat yang sangat esensiil, sebelum izin usaha pertambangan diberikan.

c. Aspek substansi

Secara substansial materi muatan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011, tanggal 30 Desember 2011, tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, terdapat kekeliruan baik dalam konsideran menimbang maupun dalam diktumnya. Disebutkan dalam konsideran huruf a. bahwa berdasarkan hasil evaluasi terhadap dokumen-dokumen PT. Inmas Abadi telah memenuhi syarat untuk diberikan persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi (IUP-OP). Padahal persyaratan untuk dapat dikeluarkannya izin belum terpenuhi, sebagaimana telah diuraikan di muka. Demikian pula untuk konsideran huruf b. yang berbunyi bahwa berdasarkan Pasal 48 huruf (b) UU Minerba, IUP-OP diberikan oleh Gubernur apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah kabupaten/kota yang berbeda setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Patut diketahui bahwa berdasarkan peta WUP dan titik koordinat komoditas tambang batubara tersebut berada di wilayah Kabupaten Bengkulu Utara, dan tidak berada pada lintas kabupaten. Selain itu juga Bupati Bengkulu Utara tidak memberikan rekomendasi, sebagaimana yang dipersyaratkan. Sedangkan Surat Bupati Bengkulu Tengah Nomor: 95/0923.B.4/2011 tanggal 22 Desember 2011, perihal Persetujuan Pembangunan Pelabuhan Khusus Tambang di Kabupaten Bengkulu Tengah, bukan merupakan

[9] *Ibid.,* lihat juga Helmi*, op.cit.,* Hlm. 234.

persetujuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 37 huruf b dan Pasal 48 huruf b UU Minerba. Surat dimaksud bukan merupakan rekomendasi, dan juga tidak tepat bila surat tersebut ditujukan kepada Gubernur Bengkulu dan dijadikan pertimbangan dalam menerbitkan IUP-OP bagi PT. Inmas Abadi. Akan lebih tepat bila surat tersebut ditujukan kepada Kementerian Perhubungan karena merupakan kewenangannya, (Undang-undang Nomor: 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, jo. Peraturan Pemerintah Nomor: 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan *(Pasal 134, 144, dan Pasal 153), jo. Pasal 6 Peraturan Menteri Perhubungan No. 51 tahun 2011 tentang Terminal Khusus dan terminal untuk Kepentingan Sendiri)*. Meski tidak dipungkiri apabila pelabuhan khusus dimaksud akan dibuat oleh PT. Inmas Abadi, tentunya dapat mendukung operasi pengangkutan dan penjualan.

Dalam konsideran Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011, tanggal 30 Desember 2011, tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, juga tidak nampak pertimbangan filosofis yang mendasari urgensi atau arti penting dan kemanfaatan bagi pembangunan daerah dalam arti luas atas kegiatan di bidang pertambangan (batubara) yang diusulkan oleh PT. Inmas Abadi. Demikian juga pertimbangan sosiologis terkait dengan kemanfaatan bagi masyarakat, dan pertimbangan ekologis berkait dengan keberlanjutan dalam pemanfaatan sumberdaya alam dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Selain persoalan konsideran sebagaimana telah diuraikan, Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011, tanggal 30 Desember 2011, tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, secara substansial/materil belum mempunyai kekuatan berlaku (*eksekutorial*), karena terdapat klausul sebagaimana diktum ketujuh yang berbunyi: “Kegiatan IUP-OP hanya dapat dilakukan apabila fasilitas pelabuhan telah selesai dibangun dan siap beroperasi.” Dan Diktum kedelapan berbunyi: “Kegiatan IUP-OP yang terdapat pada kawasan hutan, hanya dapat dilaksanakan setelah mendapat izin lebih lanjut dari menteri yang membidangi kehutanan.” Kedua diktum tersebut merupakan prasyarat untuk dapat berlakunya IUP-OP,

maka sebelum persyaratan tersebut dipenuhi, maka kegiatan operasi produksi belum dapat dilakukan.

2. **Keabsahan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: V.61.XXV Tahun 2012, tanggal 27 Pebruari 2012, tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi**

a. Aspek Kewenangan

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)[10] merupakan salah satu pilar penting dalam penggunaan wewenang pemerintahan, khususnya penyelenggaraan pemerintahan oleh pejabat Tata Usaha Negara dalam mewujudkan pelayanan publik. KTUN sebagai instrumen pemerintahan dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran terhadap hukum, baik peraturan perundang-undangan maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke bestuur/*abbb)[11], dan pada akhirnya akan menimbulkan kerugian terhadap hak dan kepentingan masyarakat, sumberdaya alam serta lingkungan hidup, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri urusan kehidupan sosial ekonomi warga. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, harus dijadikan norma di dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan.

Agar suatu KTUN tidak menimbulkan kerugian terhadap hak dan kepentingan masyarakat, kepentingan pemanfaatan sumberdaya alam secara berkelanjutan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup (memenuhi syarat keabsahan/*rechmatigedheid*), maka suatu KTUN harus dapat memenuhi syarat formil dan materiil dalam pembuatannya. Syarat formil terkait dengan bentuk dan

[10] Lihat Philipus M. Hadjon, *et.,al.*, *loc.cit*.

[11] SF. Marbun dan Moh, Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, Hlm. 57. Lihat juga Philipus M. Hadjon, et.,al., *op.cit*., Hlm. 270., dan Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL), di lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, Hlm. 24.

format KTUN, sedangkan syarat materiil, terkait dengan badan atau pejabat yang membuat harus memiliki kewenangan sesuai dengan jabatannya. Kewenangan itu ada dua macam yaitu kewenangan menurut wilayah hukum (*resort/locus*) dari jabatan (*ruimtegebied*/kompetensi relatif. Kewenangan menurut ruang lingkup persoalan (*zekengebied*)/kompetensi absolut. Selain itu, KTUN harus dibuat tanpa kekurangan yuridis. Artinya bahwa KTUN tersebut dibuat tidak boleh didasarkan pada paksaan (*Dwang*) atau sogokan (*omkoping*), Penipuan (*bedrog*) dan kesesatan (*dwaling*) atau kekhilafan. [12] KTUN harus sesuai dengan sasaran/tujuan yang tepat (*doelmatigdheid*), sesuai dengan peraturan dasarnya. Apabila suatu penetapan dibuat tidak sesuai dengan sasaran/tujuan sebagaimana diamanahkan oleh peraturan dasarnya, maka hal tersebut merupakan penyelewengan atau penyimpangan (*detournement de pouvoir*).

Dalam bidang hukum administrasi (*bestuursrecht/administratiefrecht*), terdapat 3 (tiga) teori kebatalan (*nietig theory*) yaitu batal mutlak (*absolute nietig*), batal demi hukum (*nietig van rechtwege*) dan dapat dibatalkan (*vernietig baar*).[13] Ketiga teori ini memiliki perbedaan berdasarkan 2 (dua) aspek, yaitu 1). Berdasarkan akibat hukum yang timbul, yaitu akibat hukum yang mengikuti jika terjadi pembatalan. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis yang timbul dan tidak dapat dihindari sebagai akibat hukum dari pembatalan tersebut. 2). Pejabat yang berhak membatalkan, yaitu mengenai kewenangan pembatalan, dalam arti siapa pejabat yang berhak untuk melakukan proses pembatalan tersebut.

Akibat hukum KTUN yang batal mutlak (*absolute nietig*), yaitu bahwa semua perbuatan yang pernah dilakukan, dianggap tidak pernah ada. Dalam konteks ini, perbuatan yang dinyatakan tidak pernah ada tersebut, berlaku prinsip *fiction theory* atau semua orang atau subjek hukum dianggap tahu hukum. Dalam hal batal mutlak ini (*absolute nietig*), pejabat yang berhak menyatakan batal merupakan kewenangan hakim pengadilan. Untuk batal demi hukum (*nietig van rechtwege*), akibat hukumnya yaitu *pertama*, perbuatan yang sudah dilakukan,

[12] Utrecht/Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1990, Hlm. 82.

[13] *Ibid*., Hlm. 74-75.

dianggap tidak pernah ada atau tidak sah secara hukum (*ex-tunc*)[14], dan *kedua*, perbuatan yang telah dilakukan, sebahagian dianggap sah, dan sebahagian lagi dianggap tidak sah. Dalam hal batal demi hukum ini (*nietig van rechtwege*), pejabat yang berhak menyatakan batal atau tidak yaitu hakim pengadilan dan atau badan/pejabat tata usaha negara. Sedangkan dapat dibatalkan (*vernietig baar*) akibat hukumnya yaitu keseluruhan dari perbuatan hukum yang pernah dilakukan sebelumnya, tetap dianggap sah (*ex-nunc*).[15] Artinya, keseluruhan perbuatan di masa lampau tetap menjadi suatu tindakan hukum yang tidak dapat dibatalkan atau tetap berlaku pada masa itu. Adapun pejabat yang berhak membatalkan yaitu hakim pengadilan dan atau badan/pejabat tata usaha negara.

Namun demikian, bila memperhatikan asas praduga keabsahan (*vermoeden van rechmatigheid/presumptio iusta causa*)[16], suatu KTUN hanya dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) dan bukan batal (*nietig*) atau batal demi hukum (*nietig van rechtwege*).[17] KTUN selalu tidak boleh dianggap batal demi hukum (*nietig van rechtwege*). KTUN tidak pernah boleh dianggap batal demi hukum, baik dalam hal keputusan itu dapat digugat di muka hakim administrasi/PTUN atau banding administrasi (*administratiefberoef*), maupun dalam hal kemungkinan untuk menggugat dan untuk memohon banding itu tidak digunakan, demikian juga dalam hal kedua kemungkinan tersebut tidak ada. Untuk KTUN yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*)[18], perbuatan hukum dianggap sah sampai dinyatakan batal. KTUN yang dapat dibatalkan yaitu KTUN yang mengandung cacat. Selama pihak yang berkepentingan dengan pembatalan itu tidak pernah menyatakan bahwa karena cacat hukum tersebut KTUN itu dipandang sebagai tidak sah (*onrechtmatig*), maka tidak dapat dikatakan adanya pembatalan (*vernietiging*).

Untuk keabsahan (*rechtmatig*), suatu tindakan hukum badan atau pejabat TUN (*rechthandeling*), terdapat 2 (dua) syarat yang harus dipenuhi, yaitu: 1). syarat mutlak, syarat yang harus ada dalam suatu tindakan hukum TUN, bila tidak

---

[14] *Ibid*.
[15] *Ibid*.
[16] Lihat Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, Hlm. 255.
[17] Utrecht/Moh. Saleh Djindang, *op. cit*., Hlm. 87.
[18] *Ibid.*

terpenuhi maka tindakan hukum tidak akan mungkin ada; 2). syarat relatif, syarat yang menjadi penunjang atau pelengkap dalam suatu tindakan hukum. Syarat relatif ini tidak harus ada pada saat tindakan hukum dibuat, akan tetapi dapat disusulkan dikemudian hari. Dalam hal syarat mutlak tidak terpenuhi, maka konsekuensi hukum yang dapat diambil yaitu batal mutlak (*absolute nietig*) dan atau batal demi hukum (*nietig van rechtwege*). Sedangkan jika syarat relatif yang tidak terpenuhi, maka konsekuensi hukum yang mengikutinya yaitu pembatalan dalam kategori dapat dibatalkan (*vernietig baar*).

Menurut Stellinga,[19] keputusan yang sah adalah keputusan yang dapat diterima sebagai sesuatu yang berlaku pasti (sebagai bagian dari ketertiban hukum umum), maka dengan demikian suatu keputusan itu mempunyai kekuatan hukum (*rechtskracht*), sebaliknya bila belum dinyatakan sah, maka keputusan itu belum mempunyai kekuatan hukum. Kekuatan hukum dimaksud dapat dibedakan atas: kekuatan hukum secara formil (*formele rechtskracht*) dan kekuatan hukum secara materiil (*materiele rechtskracht*). Suatu keputusan akan mempunyai kekuatan hukum formil, manakala keputusan itu tidak dibantah lagi oleh alat hukum, dan akan mempunyai kekuatan hukum materiil bilamana keputusan itu tidak lagi dapat ditiadakan oleh badan atau pejabat TUN yang membuatnya. Namun demikian, meski suatu keputusan telah mempunyai kekuatan hukum secara formil dan atau materiil, keputusan tersebut masih dapat dibatalkan atau ditarik kembali (*intrekken*) oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang membuatnya, bilamana di kemudian hari ternyata keputusan tersebut mengandung kekurangan. Pembatalan keputusan tersebut harus didasarkan atas alasan yang kuat atau sangat essensiil.

Menurut Prins, [20] suatu keputusan dapat dibatalkan atau ditarik kembali, harus diperhatikan asas-asas diantaranya: 1). Suatu keputusan dibuat atas dasar suatu permohonan yang menggunakan tipuan, maka sejak semula keputusan tersebut dianggap tidak pernah ada (*ab ovo*); 2). Suatu keputusan yang diberikan, namun dalam keputusan tersebut dicantumkan suatu syarat atau clausul tertentu,

---

[19] *Ibid., Hlm.81.*

[20] WF. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara,* Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, Hlm. 102.

yang bila mana syarat atau klausul tersebut tidak dipenuhi, maka keputusan tersebut dapat ditarik kembali; 3). Suatu keputusan yang ditarik atau diubah harus dengan acara (*formaliteit*) yang sama sebagaimana yang ditentukan bagi pembuat keputusan tersebut (asas *contrarius actus*). A.M. Donner[21] menyatakan bahwa, suatu keputusan dapat ditarik/diubah bilamana ternyata keputusan tersebut dibuat atas dasar keterangan-keterangan yang kurang lengkap atau tidak benar, kecuali untuk keputusan yang sifatnya *eenmalig* dan yang *photografisch*, maka tidak dapat ditarik kembali.

Berdasarkan uraian teori hukum administrasi terkait dengan keabsahan suatu KTUN dan tindakan badan/pejabat TUN, akibat hukum yang timbul, dan badan atau pejabat yang berwenang melakukan tindakan pembatalan KTUN dimaksud, apabila teori tersebut dijadikan instrumen analisis terhadap Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: V.61.XXV Tahun 2012, tanggal 27 Pebruari 2012, tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, maka dapat dikemukakan deskripsi sebagai berikut:

1) Gubernur Bengkulu merupakan pejabat TUN yang mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan hukum TUN dalam rangka menegakkan hukum administrasi dalam batas apa yang menjadi kewenangannya, termasuk tindakan pencabutan/pembatalan terhadap kebijakan dan atau KTUN yang dibuat sendiri oleh Gubernur Bengkulu, sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Stellinga, Prins dan A.M. Donner di atas, bahwa suatu KTUN dapat dicabut atau ditarik kembali bilamana terdapat kekurangan yuridis yang sangat esensiil.
2) Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: V.61.XXV Tahun 2012, tanggal 27 Pebruari 2012, tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, merupakan KTUN penegakkan hukum administrasi (*rechthandhaving*). Hal ini perlu dilakukan oleh Gubernur Bengkulu karena Keputusan Gubernur

[21] Utrecht/Moh. Saleh Djindang, *op.cit*., Hlm.85.

Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, merupakan KTUN yang tidak sah (*onrechtmatigheid*), baik dilihat dari aspek kewenangan, prosedur maupun substansi sebagaimana telah diuraikan di muka.

3) Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, harus dipahami sebagai tindakan hukum yang logis/rasional, karena apabila KTUN tersebut tidak dicabut/dibatalkan maka akan berdampak negatif bagi gubernur, bahkan dapat berimplikasi pidana. Sebagaimana diatur dalam Pasal 165 UU Minerba yang secara tegas menyebutkan bahwa: "Setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR atau IUPK yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya diberikan sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).

b. Aspek Prosedur

Paulus E. Lotulung[22] mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi, yaitu: 1). Dilihat dari badan/pejabat yang mengawas, yaitu pengawasan intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, dan pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah. 2). Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, dibedakan atas: pengawasan *a-priori* terjadi bila pengawasan dilaksanakan sebelum dikeluarkannya KTUN, dan pengawasan *a-posteriori* terjadi bila pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya KTUN. 3). Ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri atas Pengawasan dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya (asas *legalitas*), yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, dan pengawasan dari segi kemanfaatan

[22] Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, , Bandung, 1993, Hlm.xv-xviii. Lihat juga Ridwan, HR., op.cit., Hlm. 242-243.

(*doelmatigheid*) dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.

Dikeluarkannya Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: V.61.XXV Tahun 2012, tanggal 27 Pebruari 2012, tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, secara prosedural merupakan upaya penegakan hukum secara preventif, dengan melakukan pengawasan/evaluasi secara internal setelah KTUN dikeluarkan. Tindakan hukum tersebut harus dilakukan guna menghindari timbulnya akibat hukum yang lebih besar disebabkan adanya kekurangan yuridis atau KTUN yang *onrechtmatigheid.* Selain itu, terdapat kewajiban moral dan kewajiban hukum bagi Gubernur Bengkulu untuk memperbaiki kekeliruan/kekhilafannya dalam membuat suatu keputusan baik dari aspek *rechtmatigheid* maupun dari aspek *doelmatigheid.* Hal ini merupakan wujud/implementasi dari asas negara hukum dan tranparansi dalam pemerintahan.

c. Aspek Substansi

Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: V.61.XXV Tahun 2012, tanggal 27 Pebruari 2012, tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, secara filosofis terdapat kelemahan dalam pertimbangannya. Konsideran menimbang huruf a, tidak cukup kuat untuk dijadikan pertimbangan filosofis dan atau pertimbangan sosiologis sebagai dasar pencabutan/pembatalan KTUN dimaksud dalam rangka penegakan hukum administrasi. Hal ini karena Surat Bupati Bengkulu Tengah Nomor: 95/0923.B.4/2011 tanggal 22 Desember 2011, perihal Persetujuan Pembangunan Pelabuhan Khusus Tambang di Kabupaten Bengkulu Tengah, seharusnya bukan merupakan dasar untuk menerbitkan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi. Untuk menguji pelaksanaan Surat Bupati Bengkulu Tengah Nomor:

95/0923.B.4/2011 tanggal 22 Desember 2011, perihal Persetujuan Pembangunan Pelabuhan Khusus Tambang di Kabupaten Bengkulu Tengah, adalah merupakan kewenangan dari Bupati Bengkulu Tengah, bukan kewenangan Gubernur Bengkulu. Selain itu surat Bupati Bengkulu Tengah hanya sekedar persetujuan terhadap rencana kegiatan/usaha yang diusulkan oleh PT. Inmas Abadi, dan untuk pelaksanaannya masih membutuhkan tindakan hukum lebih lanjut dari badan/pejabat TUN yang berwenang (kementerian terkait).

Namun demikian, harus dipahami bahwa pertimbangan filosofis pencabutan/pembatalan KTUN dimaksud, tidak sekedar apa yang tercantum dalam konsideran huruf a, akan tetapi secara keseluruhan juga harus dipahami latar belakang diterbitkan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: V.61.XXV Tahun 2012, tanggal 27 Pebruari 2012, tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, yaitu karena adanya indikasi ketidakabsahan (*onrechtmatig*), baik dari segi kewenangan, prosedur, maupun substansi dari Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, sebagaimana telah diuraikan di muka, dan indikasi ketidakabsahan dimaksud yang seharusnya dijadikan konsideran pertimbangan filosofis KTUN tentang pencabutan/pembatalan.

E. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

1) Penerbitan Keputusan Gubernur Bengkulu No. W.421.XXV Tahun 2011 Tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, mengandung cacat yuridis, karena adanya indikasi ketidakabsahan (*onrechtmatig*), baik dari segi kewenangan, prosedur, maupun substansi. Suatu KTUN seharusnya dibuat atas dasar persyaratan (*voorwaarden*) secara formil dan materil yang benar berdasarkan ketentuan

yang menjadi dasar hukum KTUN tersebut, tanpa ada hal-hal yang disembunyikan (*complex van kunstgrepen*).

2) Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: V.61.XXV Tahun 2012, tanggal 27 Pebruari 2012, tentang Pencabutan/Pembatalan Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor: W.421.XXV Tahun 2011 Kode Wilayah 96MR0524 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT. Inmas Abadi, merupakan KTUN penegakan hukum administrasi, sesuai dengan asas *contrarius actus*, karena keputusan pemberian IUP-OP telah terjadi kekurangan yuridis, yaitu tidak dipenuhinya persyaratan yang bersifat materiil dan esensiil untuk dapat diterbitkannya IUP-OP, dan tidak dipenuhinya persyaratan tersebut merupakan pelanggaran hukum. Namun demikian, dasar pertimbangan dari keputusan pencabutan/pembatalan tersebut yang kurang tepat. Indikasi adanya ketidakabsahan (tidak dipenuhinya persyaratan) yang seharusnya dijadikan konsideran pertimbangan filosofis KTUN tentang pencabutan/pembatalan.

2. Saran

1) Setiap tindakan badan/pejabat TUN, baik dalam menjalankan tanggung jawab untuk menjalankan roda pemerintahan, pembangunan maupun dalam melayani masyarakat, harus mengutamakan asas keadilan dan kemanfaatan daripada kepastian hukum semata. Sebagaimana apa yang diutarakan oleh Imanuel Kant, bahwa filosofi hukum itu dapat diibaratkan dua sisi mata uang. Sisi kanan merupakan sisi kebenaran (*rechtmatig*) dan sisi kiri merupakan sisi keadilan dan kemanfaatan (*doelmatig*). Namun ketika kedua sisi ini pecah dan berbeda jalan, maka harus mendahulukan sisi keadilan dan kemanfatannya, baik bagi manusia maupun mahluk hidup lainnya.

2) Dalam konteks penegakkan hukum administrasi, *Fiat justitia et pereat mundus* mengandung makna bahwa meskipun langit akan runtuh hukum harus ditegakkan, hal ini karena hukum berfungsi sebagai perlindungan baik untuk kepentingan manusia maupun mahluk hidup lainnya. Agar kepentingan dimaksud terlindungi, maka diperlukan instrumen hukum dan penegakkannya dilakukan secara baik dan konsisten. Dalam penegakkan hukum dapat

berlangsung secara normal dan damai (*preventif*), tetapi dapat juga karena adanya pelanggaran hukum (*represif*). Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan, dan melalui penegakan hukum inilah hukum menjadi bermanfaat dan penegak hukum menjadi beradab. Selain itu, dalam sistem hukum administrasi yang baik, harus didukung dengan sistem peradilan administrasi yang berwibawa (pasti, adil, efektif dan bermanfaat).

Daftar Pustaka

Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL), di lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Surabaya, 2007.

Marbun, SF. dan Moh, Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.

Philipus M. Hadjon, *et., al*., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law),* Gadjah Mada University Press., Yogyakarta, 1993.

Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih,* Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994.

----------, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Makalah, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 11-12 Juni 1997.

Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.

Spelt, N.M., dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan,* Fakultas.Hukum Universitas Airlangga, Penyunting: Philipus M. Hadjon, Surabaya, 1992.

Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.

Utrecht/Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1990.

WF. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara,* Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.

http//des-otda.blogspot.com/2011/02/urusan-lintas-kabupaten/kota.html, diunduh 28 September 2013.

http://www.telapak.org, diunduh 26 September 2013.