

6 ADALAH

Buletin Hukum & Keadilan

Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Sebagai Tindak Pidana Korupsi

Faiqoh Nur Azizah

Peneliti pada Lembaga Hukum dan Kebijakan Publik

Juris Polis Institute



[10.15408/adalah.v6i4.26808](https://doi.org/10.15408/adalah.v6i4.26808)

Abstract:

Abuse of authority occurs because of government administration carried out by officials beyond their authority. The concept of abuse of authority has two legal regimes, namely administrative law and criminal law. The two regimes have a tangent point to each other. As in the case of mining business permits (IUP), the authority to issue permits attached to the office is related to government administrative law, but when there are violations of authority that are contrary to general principles, it can immediately turn into a criminal act of corruption related to legal aspects. criminal.

Keywords: Abuse of Authority; Mining Business Permit (IUP); Corruption; Criminal law; Administrative Law

A. PENDAHULUAN

Pengelolaan dan pengawasan terhadap sumber daya alam, termasuk di dalamnya sumber daya alam tak terbarukan seperti mineral dan batu bara, merupakan tanggung jawab negara berdasarkan amanat konstitusi Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI tahun 1945. Hal ini kemudian melahirkan ketentuan lebih lanjut, yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan dan Mineral Batubara.

Pengelolaan tambang memiliki peran penting berkenaan dengan hajat hidup orang banyak. Selain itu, pengelolaan tambang memiliki nilai ekonomis yang dapat memberikan nilai tambah terhadap pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan. Oleh karena sifatnya yang penting tersebut, maka diperlukan instrumen hukum yang jelas melalui izin usaha pertambangan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, izin merupakan instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi negara. Tujuan dari pada izin itu sendiri adalah sebagai sarana pengendalian tindakan dan tingkah laku masyarakat di bawah pengawasan pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Izin merupakan penerbitan kebolehan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi atas suatu tindakan larangan yang diatur dalam aturan perundang-undangan,

penerbitan kebolehan tersebut karena alasan untuk kepentingan umum (Ten Berge dan MR.N.M. Spelt, 1992).

Dalam rangka mewujudkan prosedur pemerintahan yang tertib administrasi, maka pemberian izin pertambangan harus dilakukan oleh pemerintah di pusat maupun di daerah. Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan izin pertambangan tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara pasal 6, 7, dan 8 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 11, 12, dan 13, serta diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 10, 11 dan 25. Ada pula peraturan yang mengatur khusus pembagian urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana diatur dalam PP 38 Tahun 2007, aturan ini secara khusus memiliki fungsi kewenangan yang mengacu pada prinsip administrasi yakni penyalahgunaan kewenangan (*rechmatigheid van bestuur*).

Penyalahgunaan wewenang terjadi karena Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan telah melampaui wewenang, mencampur adukkan kewenangan dan bertindak sewenang-wenang. Hal tersebut telah diurai lebih lanjut dalam pasal 17 ayat (1) Undang-Undang

Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Namun penyalahgunaan wewenang tersebut dapat berakibat pada pergeseran delik menjadi pidana jika tidak segera menjalankan tugas pengadilan berdasarkan keputusan yang inkraacht karena adanya pengaduan dari masyarakat. Hal ini didasarkan adanya prinsip fiktif positif yang dianut oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa dalam satu tindakan yakni penyalahgunaan wewenang diatur oleh dua prinsip hukum diantaranya adalah hukum pidana dan hukum administrasi. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mendalami lebih jauh keterkaitan antara hukum administrasi dan hukum pidana mengenai wewenang.

Penulis menguraikan pembahasan dalam dua rumusan masalah, yakni: bagaimana pengaturan ketentuan pidana dalam hukum administrasi; dan bagaimana penerbitan izin usaha pertambangan (IUP) dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi, padahal izin merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan hukum administrasi.

B. PENGATURAN KETENTUAN PIDANA DALAM HUKUM ADMINISTRASI

Penggunaan sanksi pidana berupa penjara dalam hukum administrasi merupakan jalan keluar terakhir

(*ultimum remidium*). Sanksi pidana biasanya berlaku ketika penerapan sanksi administrasi tidak dapat membuat pelaku sadar akan tindakannya (misalkan mengulangi kesalahannya kembali). Sedangkan sanksi pidana dalam hukum pidana merupakan jalan pertama (*primum remidium*) dan/atau jalan terakhir (*ultimum remidium*) tergantung pada jenis dan kualifikasi tindakan pelaku yang bersangkutan (Hildebrandt, 2009).

Sekalipun memiliki perbedaan fungsi antara hukum pidana dan hukum administrasi, namun keduanya memiliki titik singgung ketika berhubungan dengan hukum publik. Menurut ulpianus, studi hukum meliputi dua bidang, yakni hukum publik dan hukum privat. Hukum publik berkaitan dengan pengaturan negara, yakni melayani kepentingan masyarakat. sedangkan hukum privat berkaitan dengan kepentingan orang secara individual, yakni melayani kepentingan individu (Marzuki, 2009).

Dalam konsep hukum administrasi, hukum pidana diletakkan sebagai alat bantu (*hulprecht*) berdasarkan asas *in cauda venenum* (terdapat racun di ekor). Hal demikian dalam rezim hukum pidana disebut sebagai tindak pidana administrasi atau tindak pidana pemerintah. Dalam istilah bahasa Inggris disebut sebagai *Administrative Crime*, dalam bahasa Belanda disebut sebagai *Admmministrative Penal Law*, dan dalam bahasa

Jerman disebut sebagai *Verwaltungs Strafrecht*) (Wiederin, 2006).

Pengaturan norma yang menetapkan ketentuan pidana di luar KUHP dikenal sebagai *secondary penal law* (Sun, 1993). Sebagaimana yang dikemukakan oleh Didik Endro Purwoleksono, bahwa hukum pidana dapat terlibat hukum administrasi ketika terdapat lima kepentingan hukum yang harus dilindungi oleh hukum pidana, yakni nyawa, badan atau tubuh manusia, kehormatan, kemerdekaan, dan harta benda (Purwoleksono, 2014). Hal ini juga selaras sebagaimana yang disampaikan oleh Siti Sundari Rangkuti bahwa di era modern saat ini, kepentingan hukum juga melindungi persoalan lingkungan hidup yang dikualifikasikan sebagai delik khusus. Sehingga secara hakekat, sanksi pidana diposisikan sebagai *ultimum remidium* yang berdimensi administratif, atau yang dikenal sebagai hukum pidana administrasi (*administrative penal law*).

C. PENERBITAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN (IUP) SEBAGAI TINDAK PIDANA KORUPSI

Sistem pengelolaan pertambangan di Indonesia bersifat sangat pluralistik. Hal ini dikarenakan beragamnya instrumen hukum yang mengatur terkait sistem kontrak (izin) pertambangan yang berlaku saat ini

(HS, 2012). Berkenaan dengan izin pertambangan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, mengatur hal-hal yang berkenaan dengan kontrak karya, perjanjian karya pertambangan batubara (PKP2B), kuasa pertambangan (KP) dan izin pertambangan rakyat (IPR); dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mengatur hal-hal yang berkenaan dengan Izin Pertambangan Rakyat (IPR), Izin Usaha Pertambangan (IUP), dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).

Persoalan pengelolaan dan pengawasan hasil tambang, seringkali berpotensi menimbulkan masalah. Khususnya terkait dengan pemberian izin usaha pertambangan yang berimplikasi pada tindak pidana. Salah satu pelanggaran tersebut adalah berupa penyalahgunaan wewenang atau terkait dengan maladministrasi. Dalam pelanggaran berkaitan dengan maladministrasi, memiliki konsekuensi hukum yang harus dipertanggungjawabkan secara pribadi maupun secara jabatan. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Tatiek Sri Djatmiati bahwa maladministrasi bukan sekedar barometer ada atau tidaknya kesalahan jabatan, namun juga menentukan perbuatan maladministrasi dalam tindakan pemerintah yang menjadi tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Hal ini dapat

dikenakan sanksi pidana berupa penyalahgunaan wewenang dan tindak pidana korupsi (Djatmiati, 2010).

Persoalan perizinan dan tindak pidana korupsi sangat memiliki keterkaitan yang erat. Korupsi di sini bukan hanya diartikan sebagai bentuk kecurangan dan penyimpangan dalam sektor keuangan, tetapi menurut Henry Campbell Black korupsi juga dapat diartikan sebagai perbuatan seorang pejabat yang secara melanggar hukum menggunakan jabatannya untuk mendapatkan suatu keuntungan yang berlawanan dengan kewajibannya (Elwi, 2014).

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Transparency International Indonesia, bahwa pada proses pemberian izin usaha pertambangan (IUP) di sektor pertambangan, mulai dari tahapan penetapan wilayah pertambangan (WP), pelelangan wilayah IUP, sampai pada penerbitan IUP, khususnya IUP Eksplorasi, memiliki resiko adanya praktek-praktek korupsi.

Penelitian tersebut menemukan 20 dari 35 resiko hampir pasti atau mungkin terjadi dan menimbulkan dampak yang sangat buruk. Studi tersebut berangkat dari berbagai permasalahan dan adanya kesenjangan dalam sistem dan tata kelola pemberian IUP. Resiko-resiko tersebut terjadi, diantaranya karena: 1) lemahnya sistem audit dan pengawasan. Khususnya terkait dengan keuangan dan kegiatan pertambangan; 2) akses data dan

informasi yang tertutup di bidang pertambangan; 3) buruknya kepatuhan dan penegakan hukum serta maraknya praktek korupsi dalam proses pemberian izin (IUP); 4) lemahnya kordinasi vertikal dan horizontal terkait pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP); 5) lemahnya kerangka aturan yang mendukung tata kelola sektor pertambangan yang baik; 6) ketidakpatuhan dalam melaksanakan Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara beserta turunannya; 7) Tidak lengkapnya sistem informasi geologi yang berakibat pada ketidakpastian nilai ekonomi WIUP yang akan dilelang serta status permukaan lahannya; dan 8) kurangnya pelibatan masyarakat khususnya yang terdampak terhadap berbagai proses pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) ([Pemberian Izin Usaha Pertambangan Rawan Korupsi, 2017](#)).

Kasus-kasus tindak pidana korupsi di sektor pertambangan kerap kali timbul karena adanya tumpang tindih (*over lapping*) dalam proses pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP). Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, diantaranya: batas wilayah yang tidak jelas, belum ada peta RT/RW, belum ada peta wilayah pertambangan atau kesalahan pada pencadangan wilayah, sistem pemetaan manual dan tidak seragam, sistem database manual, minimnya SDM, mutasi SDM terlatih, pemalsuan tanggal pengeluaran IUP (*back-dated*), dan kesengajaan melakukan tindakan koruptif. Dampak

tumpang tindih ini sangat massif, dan bisa berdampak pada sosial-politik, ekonomi, dan lingkungan (Anshori, 2016).

Adapun faktor utama yang memicu praktek korupsi dan perilaku koruptif pada proses pemberian izin usaha pertambangan (IUP) adalah kurangnya integritas dari penyandang jabatan administrasi pemerintahan yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan dan pengawasan izin usaha pertambangan (IUP). Sehingga perlu adanya upaya peningkatan integritas dan pembinaan pejabat pemerintah yang mengarah kepada penyadaran pada penyelenggara pemerintahan yang baik agar terhindar dari perilaku koruptif tersebut yang akan berdampak pada kerugian negara pada berbagai sektor.

Dari beberapa resiko terjadinya tindak pidana korupsi dalam penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) tersebut, berdasarkan pada Kajian Kendra Dupuy (2017) yang menyarikan studi dari Furstenberg pada tahun 2015, Aaronson pada tahun 2011, dan Bieri pada tahun 2010, terdapat empat mekanisme yang dapat dilakukan oleh masyarakat sipil dalam upaya mewujudkan tata kelola sumber daya alam yang baik, yakni: mendorong akses informasi, hadirnya masyarakat sipil sebagai legitimasi moral (*moral legitimation*), partisipasi masyarakat sipil untuk memicu demokratisasi dalam mengelola sumber daya alam, dan sebagai

pengawas untuk meningkatkan akuntabilitas (Epakartika, 2019).

D. KESIMPULAN

Penyalahgunaan wewenang terjadi karena Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan telah melampaui wewenang, mencampur adukkan kewenangan dan bertindak sewenang-wenangnya. Prinsipnya penyalahgunaan wewenang diatur dalam konsep kerangka hukum administrasi, namun pada saat yang sama juga memiliki titik singgung dengan hukum pidana. Terkait wewenang yang berkaitan dengan hukum administrasi menjadi wewenang yang berkaitan dengan hukum pidana menurut Didik Endro Purwoleksono jika hal tersebut berkenaan dengan lima kepentingan hukum yang harus dilindungi oleh hukum pidana, yakni nyawa, badan atau tubuh manusia, kehormatan, kemerdekaan, dan harta benda.

Persoalan pengelolaan dan pengawasan izin hasil tambang, memang kerap kali berpotensi menimbulkan masalah. Khususnya terkait dengan pemberian izin usaha pertambangan (IUP) yang berimplikasi pada tindak pidana. Pelanggaran penyalahgunaan wewenang tersebut dikenal dengan istilah maladministrasi. maladministrasi bukan sekedar barometer ada atau

tidaknya kesalahan jabatan, namun juga menentukan perbuatan maladministrasi dalam tindakan pemerintah yang menjadi tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.

Kasus-kasus tindak pidana korupsi di sektor pertambangan kerap kali disebabkan karena adanya tumpang tindih (*over lapping*) dalam proses pemberian Izin Usaha Pertambangan. Pada proses pemberian izin usaha pertambangan (IUP) di sektor pertambangan, mulai dari tahapan penetapan wilayah pertambangan (WP), pelelangan wilayah IUP, sampai pada penerbitan IUP, khususnya IUP Eksplorasi, memiliki resiko adanya praktek-praktek korupsi. Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang yang berujung pada terjadinya tindak pidana korupsi, maka perlu berbagai upaya pencegahan yang dilakukan, melibatkan elemen pemerintah dan masyarakat yang secara kolaboratif mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang di sektor pertambangan. Pada pemerintah, hendaknya melakukan upaya peningkatan integritas dan pembinaan individu pejabat pemerintah yang mengarah kepada penyadaran pada penyelenggara pemerintahan yang baik agar terhindar dari perilaku koruptif. Adapun pada masyarakat hendaknya mendorong akses informasi, hadirnya masyarakat sipil sebagai legitimasi moral (*moral legitimation*), partisipasi masyarakat sipil untuk memicu

demokratisasi dalam mengelola sumber daya alam, dan sebagai pengawas untuk meningkatkan akuntabilitas.

REFERENSI:

- Anshori, Mohammad Hasan. 2016. *Ekonomi Politik Penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Indonesia: Metode Dan Problem*. Jurnal Masyarakat & Budaya. Vol. 18, No. 3.
- Berge, Ten dan MR.N.M. Spelt, 1992. Diterjemahkan oleh Philipus Hadjon. *Pengantar Hukum Perizinan. Bahan Hukum Penataran Hukum Administrasi Negara*. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Djatmiati, Tatiek Sri. 2010. *Maladministrasi dalam Konteks Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan*. Dalam buku Hukum Administrasi dan Good Governence. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.
- Elwi, Danil. 2014. *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Epakartika, dkk, 2019. *Peran Masyarakat Sipil dalam Pemberantasan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam*, Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS. Vol.5, No. 2-2.
- Hildebrandt, Mireille. 2009. *Justice and Police: Regulatory Offenses Take Criminal Law (New Criminal Law)*, Rev.43. Westlaw Journal. Winter: University of

California.

HS, Salim. 2012. *Hukum Pertambangan Mineral & Batubara*. Jakarta: Sinar Grafika.

Marzuki, Petter. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, Cetakan ke II.

Purwoleksono, Didik Endro. 2014. *Hukum Pidana*. Surabaya: Airlangga University Press.

Sun, Cho Byung. 1993. *Administrative Penal Law and Its Theory in Korea and Japan From A Comparative Point of view*. Tilburg Foreign Law Review. Vol. 2, 261. Korea: Chongju University.

Wiederin, Ewald. 2006. *Die Zukunft des Verwaltungsstrafrechts*. Band III/I. Journal Manzsche Verlags und. Wein: Universitats Buchhandlung.

WEBSITE

Transparency International Indonesia, Pemberian Izin Usaha Pertambangan Rawan Korupsi, <https://ti.or.id/pemberian-izin-usaha-pertambangan-rawan-korupsi/>, diakses pada 26 Juni 2022.