

Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Batubara (The Authority of Local Governments in the Management of Coal Mineral Mining)

Lineke Baura^{1*}, Marthinus Johanes Saptenno², Jemmy Jeffrey Pietersz³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

 : linekeb77@gmail.com

Corresponding Author*



Abstract

Introduction: Based on Act Number 4 of 2009 and Act Number 23 of 2014, Local Governments have authority in the management of minerals and coal mining. But with the determined by Act Number 3 of 2020, domination of minerals dan coals mining is held by Central Government.

Purposes of the Research: For this reason, it is necessary to review the constitutional right and authority of Local Goverment to held minerals and coals mining.

Methods of the Research: The type of research used in this study is a normative juridical research that is descriptive analytical by using statute approach and conceptual approach. Sources of legal materials are primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials through literature studies.

Results of the Research: Based on the results of the study, minerals and coals mining is one of government affairs that is distributed to Local Government in accordance with Act Number 3 of 2020. The authority cannot be removed by the regulations contained of Act Number 3 of 2020. This is contrary to Local Government's constitutional rights and The 1945 Constitution of State of Republic of Indonesia.

Keywords: Local Government; Authority; Non-Metallic Minerals And Rock Mining.

Abstrak

Latar Belakang: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan mineral dan batubara. Tetapi dengan ditetapkannya Undang-Undang 3 Tahun 2020, penguasaan mineral dan batubara diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

Tujuan Penelitian: Tujuan penulisan ini untuk mengkaji kembali hak konstitusional dan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara.

Metode Penelitian: Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang bersifat deskritif analitis dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier melalui studi kepustakaan.

Hasil Penelitian: Berdasarkan hasil penelitian, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan salah satu urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Kewenangan ini tidak dapat serta merta dicabut dengan ditetapkannya UU Nomor 3 Tahun 2020. Hal ini juga bertentangan dengan hak konstitusional yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kata Kunci: Pemerintah Daerah; Kewenangan; Pertambangan Mineral dan Batubara.

Dikirim: 2022-09-02

Direvisi: 2022-11-01

Dipublikasi: 2022-11-12

1. PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan di Indonesia, menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945) telah menggariskan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk republik. Secara teoritis, Negara Kesatuan bukan berarti bahwa Indonesia terdiri dari beberapa negara, akan tetapi negara tersebut bersifat tunggal sehingga hanya ada satu negara. Selain itu, dalam Negara Kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam lapangan pemerintah, yakni pemerintah pusat. Namun demikian, dalam konteks Negara Kesatuan, setidaknya terdapat dua bentuk, yakni negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.¹

Negara Indonesia mengenal sistem desentralisasi, hal ini disesuaikan dengan kondisi wilayah yang luas sehingga perlu dilakukan pembagian kerja untuk dapat mencapai fungsi pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pemikiran Hans Kelsen bahwa beberapa fungsi menciptakan dan mengembangkan hukum oleh alat pemerintahan selalu tetap didesentralisasikan². Kelsen berpendapat bahwa: "negara akan bertransformasi dari negara hukum menjadi negara administratif. Aparat-aparat yang terdiri dari alat-alat pemerintahan resmi negara - birokrasi - adalah kunci evolusi dari negara hukum menjadi negara administratif. Negara administratif adalah negara yang pejabat-pejabatnya secara langsung mencapai tujuan-tujuan negara dengan langsung menghasilkan apa yang diinginkan masyarakat. Mereka tidak membatasi diri pada menciptakan dan menerapkan norma-norma yang mewajibkan warga negara (bukan pejabat) berperilaku dengan cara yang diinginkan masyarakat karena masyarakat merespon tindakan koersif terhadap warga negara yang berperilaku dengan cara berlawanan."³

Negara Indonesia sejak awal telah memberlakukan sistem desentralisasi melalui penetapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut UU Nomor 5 Tahun 1974). Berdasarkan konsiderans UU Nomor 5 Tahun 1974 huruf f, sistem hubungan pusat dengan daerah terwujud dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah yang didasarkan pada tiga azas yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menjelaskan mengenai pelaksanaan desentralisasi yang terwujud dalam pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ke dalam daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi. Selanjutnya pada Pasal 3 ayat (1) mengatur tentang pembentukan daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Ketentuan Pasal 72 ayat (1) mengatur bahwa dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Wilayah-wilayah Propinsi dan Ibu kota Negara. Sedangkan mengenai tugas pembantuan baik yang ditugaskan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah maupun yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I kepada Pemerintah Daerah Tingkat II diatur dalam Pasal 12 UU Nomor 5 Tahun 1974.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 tidak berjalan sesuai dengan konsep desentralisasi yang disampaikan oleh Kelsen. Sentralisasi

¹ Faiz Rahman, *Rasionalitas Desentralisasi Asimetris Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia Dalam Buku Pemerintah Dan Pemerintahan Daerah: Refleksi Pada Era Reformasi (Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)* (Bandar Lampung: Aura, 2018), h. 46.

² Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, trans. Siwi Purwandari (Bandung: Nusa Media, 2010).

³ *Ibid*, h. 153

masih ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena daerah hanya melaksanakan apa yang diatur oleh pusat (lihat Pasal 7 – Pasal 10 UU Nomor 5 Tahun 1974). Hal ini mendorong terjadinya perubahan politik hukum negara. Perubahan politik hukum negara yang dipicu oleh peristiwa Reformasi tahun 1999 telah mengantarkan pemikiran baru dalam pelaksanaan pemerintahan negara. Amandemen UUD 1945 terhadap Pasal 18 telah merubah rumusan mengenai pemerintahan daerah. Salah satu fungsi pemerintahan penting yang diberikan oleh konstitusi adalah pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Perkembangan pemerintahan daerah yang berdasarkan asas otonomi ini telah mengalami beberapa kali perubahan instrumen hukum, hingga diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut UU Nomor 32 Tahun 2004). Perubahan ini dimaksudkan untuk menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah sehingga fungsi pemerintahan daerah dapat berjalan dengan baik dan tertata. Sejak berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004, pemberian otonomi kepada pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota semakin meluas dan fokus administrasi pemerintahan juga lebih pada kuatnya keinginan untuk menjalankan kewenangan daerah atas wilayahnya sendiri. Hal ini sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

Pembagian urusan kewenangan merupakan suatu urusan esensial yang dimiliki oleh setiap lembaga penyelenggara, baik itu pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam hal pengelolaan sumber daya alam, UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan perubahan dasar dalam penyelenggaran pemerintahan daerah, khususnya mengenai penyelenggaraan urusan pertambangan. Meskipun tidak disebutkan secara tegas dalam batang tubuh, Penjelasan Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2) menyebutkan bahwa bidang urusan pertambangan termasuk dalam urusan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota yang bersifat pilihan, yaitu urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Pengaturan urusan pemerintahan di bidang pertambangan yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota kemudian diperkuat dan diperincikan bentuk kewenangannya oleh Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (yang selanjutnya disebut UU Nomor 4 Tahun 2009). UU Nomor 4 Tahun 2009 memberikan dimensi baru dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, dimana kewenangan pengelolaan pertambangan tidak lagi diklasifikasikan berdasarkan jenis bahan galian. Kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara diklasifikasikan menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, serta pemerintah daerah kabupaten/kota.

Berbicara khusus mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam wacana UU Nomor 4 Tahun 2009, dalam Pasal 7 dan Pasal 8 mengatur bahwa pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di daerah. Kewenangan yang diberikan

mulai dari pembuatan peraturan perundang-undangan daerah, pemberian izin, hingga pembinaan serta pengawasan terhadap lahan pasca tambang.

Perkembangan hukum pertambangan di daerah kemudian mengalami perubahan sejalan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut UU Nomor 23 Tahun 2014). Kewenangan yang sebelumnya diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota telah diambil alih oleh pemerintah pusat dan diberikan kepada gubernur. Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Selanjutnya dalam Pasal 12 ayat (3) mengatur bahwa urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral termasuk dalam urusan pemerintahan pilihan.

Ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dapat dilihat dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014. Dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014, huruf cc tentang pembagian urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral mengatur bahwa urusan pemerintahan ini menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Meskipun dalam koridor UU Nomor 23 Tahun 2014 telah dipersempit kewenangan Pemerintah Daerah hanya dikhususkan pada Pemerintah Provinsi, namun masih ada desentralisasi yang dilaksanakan dalam rangka otonomi daerah.

Pasca pemberlakuan otonomi daerah dalam kerangka UU Nomor 23 Tahun 2014, ada perubahan dalam pengaturan pertambangan mineral dan batubara daerah yang disesuaikan dengan pembagian urusan kewenangan sesuai Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014. Penyesuaian regulasi yang dilaksanakan secara mutatis mutandis dari tingkat pusat hingga daerah. Di tingkat pusat, pengaturan pertambangan mineral dan batubara dilakukan perubahan melalui penetapan peraturan Menteri baik Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral maupun Menteri Dalam Negeri. Pengaturan ini dilakukan untuk mengakomodir perbedaan regulasi kewenangan antara UU Nomor 4 Tahun 2009 dan UU Nomor 23 Tahun 2014.

Proses transisi kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi seharusnya diperkuat dengan perubahan terhadap UU Nomor 4 Tahun 2009, dimana perlu dilakukan perubahan dalam beberapa pasal yang memberikan kewenangan ke pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian konflik norma antara UU Nomor 4 Tahun 2009 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 dapat dieliminasikan. UU Nomor 4 Tahun 2009 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 harus selaras, karena kewenangan pemerintah daerah dan pelaksanaan teknis dari bidang pemerintahan merupakan dua sisi yang saling terkait dan penting dalam pemerintahan di daerah.

Perubahan terhadap UU Nomor 4 Tahun 2009 yang diharapkan dapat memberikan arah pengaturan yang selaras dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, malah semakin mengaburkan gambaran desentralisasi di Indonesia. Pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut dengan UU

Nomor 3 Tahun 2020) sebagai wajah baru pengaturan pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Di satu sisi, undang-undang ini memberikan kepastian hukum dan kepastian investasi bagi pemegang izin maupun kontrak karya. Tetapi, di sisi lainnya mengurangi peran pemerintah daerah. Kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara diambil alih oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan konstitusi, pemerintah daerah berwenang untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pertambangan mineral dan batubara tidak termasuk dalam klasifikasi urusan pemerintahan absolut yang ditetapkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Dengan demikian, pengambilalihan kewenangan pemerintah daerah oleh pemerintah pusat bertentangan dengan hak konstitusional pemerintah daerah yang dijamin dalam peraturan perundang-undangan.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, menggunakan tipe penelitian deskriptif analitis dengan menggunakan sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan studi kepustakaan yang kemudian dianalisis secara kualitatif guna menjawab permasalahan yang dikaji.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Desentralisasi Dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Penyelenggaraan negara kesatuan mengenal ada beberapa cara untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Pertama, segala urusan dilakukan langsung oleh pemerintah pusat atau aparat-aparat pusat yang disebarluaskan ke seluruh wilayah negara. Cara penyelenggaraan seperti ini disebut sentralisasi. Kedua, apabila wilayah negara dibagi-bagi menjadi daerah-daerah yang diberi hak otonomi, yakni wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Cara penyelenggaraan urusan semacam ini disebut sistem desentralisasi. Secara umum, hampir semua negara yang menganut sistem negara kesatuan menggunakan sistem desentralisasi.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, UUD NRI Tahun 1945 telah menggariskan bahwa adanya keberadaan Pemerintah Daerah selain Pemerintah Pusat. Penyelenggara pemerintah daerah meliputi gubernur dan bupati/walikota. Presiden diberikan kewenangan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, sedangkan gubernur dan bupati/walikota diberikan kewenangan pemegang kekuasaan pemerintahan daerah.

Pelaksanaan konsep pemerintahan daerah yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 ditindaklanjuti UU Nomor 23 Tahun 2014. Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi, yang meliputi desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang

salang membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintahan provinsi juga mengemban pemerintahan pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.⁴

Berdasarkan pada penjelasan di atas, maka dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilepas pisahkan dari tiga asas yang terkandung dalam sistem otonomi, yakni asas desentralisasi, asas dekosentrasi, dan asas tugas pembantuan. Pengejawantahan dari ketiga asas ini bukan saja dalam konstitusi, namun teruraikan juga dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 juga menguraikan tentang ketiga asas yang dimaksud. Dalam Pasal 1 UU Nomor 23 Tahun 2014, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Secara keseluruhan, ketiga asas otonomi tersebut sangat mempengaruhi keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tetapi dalam kerangka penyerahan urusan kewenangan kepada pemerintah daerah mengenai pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, secara khusus kita menyorot lebih kepada asas desentralisasi.

Asas desentralisasi ini dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagian hak, dengan objek hak tertentu. Pemilik hak pemerintahan ini terletak pada pemerintah pusat, dan hak pemerintahan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah. Adapun objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka NKRI. Pemberian hak ini pun tetap harus dipertanggungjawabkan kepada pemberi hak, yakni dalam hal ini presiden melalui Menteri dalam negeri dan DPRD.⁵

Menurut RDH. Koesoemahatmadja, desentralisasi adalah “pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah, yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonomi). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan.⁶ Desentralisasi juga memberikan keuntungan kepada penyelenggaraan pemerintahan, antara lain:⁷

- a) mengurangi tertumpuknya pekerjaan di pusat;

⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 5.

⁵ *Ibid*, h. 7.

⁶ R D H Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta: Bina Cipta, 1979), h. 14.

⁷ Josef Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016), h. 7-8.

- b) dalam menghadapi masalah-masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pusat;
- c) mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk;
- d) dapat diadakan pembedaan-pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu;
- e) daerah dapat dijadikan semacam laboratorium pemerintahan;
- f) mengurangi kemungkinan kesewenangan dari pemerintah pusat;
- g) secara psikologis dapat memberikan kepuasan langsung kepada daerah.

Tujuan dari otonomi daerah itu dapat tercapai bila pemerintah pusat melaksanakan visi sejati dari otonomi daerah itu sendiri. Pemerintah pusat tidak mungkin dapat melakukan seluruh urusan pemerintahan secara total dan merata di seluruh wilayah. Sedangkan di sisi lain, kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat di seluruh daerah harus dapat terpenuhi. Oleh sebab itu, hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi daerah sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan dan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

3.2 Pengaturan Urusan Pemerintahan Di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara

Secara ketatanegaraan, bentuk keterlibatan negara dalam pengelolaan sumber daya mineral ada tiga, yakni pengaturan (regulasi), pengusahaan (mengurus) dan pengawasan. Aspek pengaturan merupakan hak mutlak negara yang tidak boleh diserahkan kepada swasta dan merupakan aspek yang paling utama diperankan negara di antara aspek lainnya.⁸

Salim HS berpendapat bahwa dari ketiga fungsi yang disebutkan di atas, wewenang yang paling utama negara yaitu kewenangan yang berkaitan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan bersama DPR dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam sudah banyak, termasuk juga undang-undang tentang pertambangan.⁹ Keberadaan undang-undang pertambangan merupakan hal penting yang memberikan arah, ruang dan jangkauan pengaturan mengenai pertambangan, termasuk di dalamnya pertambangan mineral bukan logam dan batuan, untuk itu perlu diuraikan mengenai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan.

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUDNRI 1945) dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mencerminkan wibawanya. Sebagai norma yang berada pada tingkatan teratas telah mengantarkan UUD 1945 sebagai dasar dari segala aktifitas pemerintahan, termasuk pada kewenangan setiap organ pemerintahan.

Kaitan UUD 1945 dalam dasar hukum pertambangan mineral bukan logam dan batuan di Indonesia, ada dua pasal yang dapat dikaitkan yakni Pasal 18A ayat (2) dan Pasal

⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 25.

⁹ HS Salim, *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan Di Indonesia* (Bandung: Pustaka Reka Cipta, 2018), h. 3.

33 ayat (3). Pasal 18A ayat (2) mengarah kepada kewenangan Pemerintah Daerah, terutama dalam menjalankan fungsi otonomi daerah. Sedangkan Pasal 33 ayat (3) merupakan pasal sakti yang mendasari konsep hak menguasai oleh Negara.

Amandemen Pasal 18 UUDNRI yang terjadi pada tahun 2000 membawa perubahan yang sangat signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Politik hukum dalam Pasal 18 UUDNRI 1945 semangatnya menjadi sangat berbeda dengan nafas dalam Pasal 18 UUDNRI 1945 sebelum amandemen. Hal tersebut tidak dapat dipungkiri bahwa reformasi 1998, telah membawa perubahan yang sangat mendasar pada sistem ketatanegaraan di Indonesia.¹⁰

Struktur Pasal 18 UUD NRI 1945 sebelum amandemen terdiri atas satu pasal, yang pada intinya menyatakan: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Pasal 18 UUDNRI 1945 pasca amandemen secara anatomi mengalami perkembangan menjadi tiga pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Kaitan dengan pertambangan mineral bukan logam dan batuan, maka yang menjadi acuan adalah Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan Pasal 18A UUDNRI 1945 yang terdiri dari 2 (dua) ayat menyatakan sebagai berikut:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar pembagian kewenangan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya bagi pemerintah daerah. Dalam hal pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan, seharusnya ayat ini mampu mengukuhkan peranan pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya pertambangan di daerahnya.

Pengaturan pembagian wewenang kepada Pemerintah Daerah seyogyanya tidak mencederai konsep hak menguasai negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3) menjadi dasar kewenangan Hak Menguasai oleh Pemerintah Pusat. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rumusan dikuasai oleh negara tidak pernah ada sebelumnya, tetapi satu hal yang disepakati bahwa dikuasai oleh negara tidak sama dengan dimiliki oleh negara. Konsep hak menguasai ini relevan dengan konsep dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Agraria (UUPA). Adapun wewenang Negara meliputi:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan perubahan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

¹⁰ Kadek Cahya Susila Wibawa, "Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Pelayanan Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 2 (2019): 218–34.

- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya wewenang menguasai tersebut digunakan untuk mencapai kemakmuran rakyat sebesar-besarnya dan pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah (Pasal 2 ayat (3) UUPA),¹¹ dalam kaitan dengan pertambangan, maka bahan galian tambang juga merupakan salah satu kekayaan yang dapat dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berbicara mengenai kewenangan Pemerintah Daerah, maka perlu kita mencantumkan keberadaan UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah UUD 1945. Undang-undang ini memiliki ekspektasi besar dalam mewujudkan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945. Undang-undang ini dibentuk dengan filosofi bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan Pasal 9 memetakan adanya pembagian urusan kewenangan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat dan urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) menyebutkan bahwa urusan absolut meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Pasal 12 ayat (3) mengatur bahwa urusan energi dan sumber daya mineral merupakan urusan konkuren pilihan. Dengan demikian, tidak sepenuhnya urusan enerugi dan sumber daya mineral diatur oleh Pemerintah Pusat.

Keberadaan UU Nomor 23 Tahun 2014 secara umum memberikan beberapa perubahan kepada urusan pemeritahan daerah dalam mengelola pertambangan mineral dan batubara. Jika sebelumnya urusan pertambangan mineral dan batubara dilakukan desentralisasi hingga ke pemerintah kabupaten/kota, maka berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 kewenangan tersebut dicabut dan dialihkan kepada provinsi.

Menurut Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, kewenangan atas penguasaan pertambangan mineral dan batubara merupakan kewenangan yang bersifat ekologis dan dalam praktiknya rawan penyimpangan.¹² Beberapa hal yang menurut Pemerintah Pusat menjadi kendala adalah karena dijalankan oleh 497 kabupaten/kota dan ditambah daerah pemekaran.¹³ Selain itu, sumber daya manusia yang ada di kabupaten/kota dianggap belum mencukupi baik secara kualitas maupun kuantitas. Landasan sosiologis ini turut membantu terbentuknya rumusan Pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur mengenai pembagian urusan pertambangan mineral dan batubara antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Kemudian norma ini

¹¹ Sutedi, *Hukum Pertambangan*. Op. Cit. h, 125

¹² Republika.co.id, "Gubernur Kuasai Izin Pertambangan," republika.co.id, 2014, <https://www.republika.co.id/berita/ncc8k97/gubernur-kuasai-izin-pertambangan>.

¹³ Ibid.

dijabarkan secara rinci dalam Lampiran, yang menjelaskan pembagian kewenangan pada setiap sub urusan. Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak menjelaskan secara detail hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah mengenai urusan energi dan sumber daya mineral. Kewenangan pertambangan mineral dan batubara juga tidak disebutkan secara tegas dalam Pasal 14 ayat (1). Hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam urusan energi dan sumber daya mineral dijelaskan lebih mendetail dalam huruf cc Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014. Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 huruf cc mengatur kewenangan pemerintah provinsi terkait urusan mineral dan batubara. Pembagian kewenangan tersebut termuat dalam 7 (tujuh) kewenangan provinsi sesuai dengan amanat Lampiran UU Nomor 23 tahun 2014, meliputi:

- 1) Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil;
- 2) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri;
- 3) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri;
- 4) Penerbitan izin pertambangan rakyat;
- 5) Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditasnya berasal dari 1 provinsi yang sama;
- 6) Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri; dan
- 7) Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan.

Dengan demikian, meskipun ruang desentralisasi dipersempit menjadi kewenangan provinsi, hal ini tetap dapat diapresiasi sebagai bentuk pembagian kewenangan pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan kepada Daerah. Kewenangan ini turut berdampak kepada pelayanan umum kepada masyarakat, terutama berkaitan dengan perizinan yang masih berada di Daerah.

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

Keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan yang telah berlaku selama 4 (empat) dasawarsa dirasakan tidak sesuai dengan perkembangan hukum. Materi muatan yang bersifat sentralistik sudah tidak lagi sesuai, dan pembangunan pertambangan harus menyesuaikan dengan perubahan lingkungan yang strategis, baik bersifat nasional dan internasional. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batubara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual, serta tuntutan peningkatan swasta dan masyarakat. Pemenuhan kebutuhan dalam perkembangan tersebut, maka disusunlah peraturan perundang-undangan yang baru dalam wujud Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Undang-undang ini mengandung pokok pikiran, yakni:

- 1) Mineral dan batu bara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendayagunaan dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha.

- 2) Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing.
- 3) Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah daerah.
- 4) Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan social yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.
- 5) Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.
- 6) Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

Ketentuan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan memiliki beberapa perbedaan dalam konsep yang diperkenalkan oleh undang-undang sebelumnya. Dalam UU Pertambangan ini diperkenalkan konsep Izin Usaha Pertambangan di Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) dan tidak dipergunakan lagi Perjanjian Kontrak Karya bagi Investor Pertambangan Umum yang mengajukan izin usaha pertambangan umum. UU Pertambangan juga mengenalkan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dan Izin Pertambangan Khusus (IPK). Selain jenis perizinan, UU Pertambangan juga memberikan klasifikasi terhadap bahan galian, yakni radioaktif, logam, non-logam dan batuan, dan pengelompokan batu bara. Dari segi kepentingan daerah, diperkenalkan adanya pembagian persentasi total keuntungan sebesar 10% kepada pemerintah. Hal ini memang membebankan pengusaha, tetapi juga memberikan kesempatan bagi Daerah untuk menerima hasil atas pengelolaan kekayaan alamnya.

Keberadaan UU Pertambangan pun kembali mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan yang ada. Awal perubahan terjadi dengan ditetapkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sesuai dengan penjelasan sebelumnya, pembagian kewenangan pengelolaan pertambangan mengalami perubahan. Perubahan kewenangan pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang tidak lagi berada di pemerintah kabupaten/kota dan ditarik ke pemerintah provinsi.

Kondisi perubahan ini tentu mengakibatkan pertentangan antara UU Pemerintahan Daerah dan UU Pertambangan. Apalagi dalam Ketentuan Umum Pasal 409 tidak menyebut adanya pencabutan terhadap kewenangan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana yang diatur dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 huruf cc. Jika ditinjau dari segi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 409 seharusnya menyebutkan dengan jelas ketentuan pada Pasal 8 UU Nomor 4 Tahun 2009 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sehingga hal ini sejalan dengan pembagian kewenangan yang diatur dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014.

Pertentangan kewenangan antara UU Pertambangan dan UU Pemerintah Daerah seharusnya diselesaikan dengan penyesuaian UU Pertambangan dengan ketentuan yang

diatur dalam UU Pemerintahan Daerah. Tetapi kondisi ini semakin kesenjangan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan.

d. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Keberadaan UU Nomor 4 Tahun 2009 yang memiliki perbedaan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 dilakukan perubahan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU Nomor 4 Tahun 2009. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 (selanjutnya disebut UU Nomor 3 Tahun 2020) memiliki dampak yuridis yang signifikan terhadap kewenangan pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Sesuai dengan landasan sosiologis dan yuridis, pembentukan UU Nomor 3 Tahun 2020 yaitu bahwa:

- 1) Kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata bagi pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan, yang penyelenggaranya masih terkendala kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Perizinan, perlindungan terhadap masyarakat terdampak, data dan informasi pertambangan, pengawasan, dan sanksi, sehingga penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara kurang berjalan efektif dan belum dapat memberi nilai tambah yang optimal; dan
- 2) Pengaturan mengenai pertambangan mineral dan batubara diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara masih belum dapat menjawab perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara, sehingga perlu dilakukan perubahan agar dapat menjadi dasar hukum yang efektif, dan komprehensif dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara.

Dari penjelasan di atas, maka dengan berlakunya UU Nomor 3 Tahun 2020, diharapkan penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara dapat:

- 1) Berjalan dengan efektif, yaitu bahwa setiap langkah, upaya, dan usaha yang dilakukan dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara dapat memberikan hasil yang terbaik, berkesinambungan, dan berkelanjutan demi kehidupan berbangsa dan bernegara;
- 2) Berjalan dengan efisien, yaitu bahwa pertambangan mineral dan batubara dapat diselenggarakan dan dilaksanakan dengan cermat dan tepat, sehingga tujuan yang diinginkan dapat dicapai dengan sebaik-baiknya dan dapat memberikan manfaat dan nilai tambah secara berhasil guna maupun berdaya guna tidak hanya bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau pelaku usaha, tetapi juga bagi masyarakat khususnya yang terkena dampak langsung dan masyarakat sekitar tambang;
- 3) Terdapat acuan hukum yang komprehensif, yaitu bahwa dengan berlakunya UU Nomor 3 Tahun 2020, pelaksanaan penyelenggaraan usaha pertambangan dan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan memiliki acuan yang lebih jelas, lebih lengkap, dan lebih luas jangkauannya, serta dapat memberikan solusi atau langkah terbaik dalam permasalahan yang ada terkait pertambangan mineral dan batubara.

Selain itu, terbitnya UU Nomor 3 Tahun 2020, juga telah menyesuaikan dengan pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja. Dengan demikian diharapkan berlakunya UU Nomor 3 Tahun 2020 bisa berjalan lebih efektif dan efisien karena adanya sinkronisasi terkait dengan mekanisme penerbitan perizinan yang lebih disederhanakan dan terintegrasi dalam pelayanannya.

Beberapa hal baru atau perubahan yang diatur dalam UU Nomor 3 Tahun 2020, antara lain:

- 1) Terminologi wilayah hukum pertambangan yang mencakup seluruh ruang darat, ruang laut, termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah yakni kepulauan Indonesia, tanah di bawah perairan, dan landas kontinen;
- 2) Jaminan tidak ada perubahan pemanfaatan ruang dan kawasan untuk WIUP, WIUPK, atau WPR yang telah diberikan izinnya;
- 3) Kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara hanya ada pada Pemerintah Pusat, dimana untuk kewenangan pemberian perizinan berusaha (izin) dapat didelegasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Provinsi;
- 4) Penerimaan negara berupa iuran pertambangan rakyat dialokasikan sebagai bagian dari pendapatan daerah berupa pajak dan/atau retribusi daerah yang penggunaannya untuk pengelolaan tambang rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 5) Pengawasan oleh Inspektur Tambang dan Pejabat Pengawas Pertambangan di mana tanggung jawab pengelolaan anggaran, sarana dan prasarana, serta operasionalnya dibebankan kepada Menteri.

UU Nomor 3 Tahun 2020 telah mengatur pengalihan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota ke pemerintah pusat. Pasal-pasal yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dihapus atau diubah rumusan pasalnya sehingga tidak ada lagi kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah.

Pasal 169 huruf c UU Nomor 3 Tahun 2020 mengatur bahwa seluruh kewenangan Pemerintah Daerah dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 dan undang-undang lain yang mengatur kewenangan pemerintah daerah di bidang pertambangan mineral dan batubara wajib dimaknai sebagai kewenangan pemerintah pusat kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini. Dengan demikian, seluruh pengaturan kewenangan pemerintah daerah, baik itu provinsi maupun kabupaten/kota, mengenai pertambangan mineral dan batubara dicabut dan dialihkan kepada pemerintah pusat.

Berdasarkan Pasal 169 huruf c tersebut juga diatur bahwa ada kewenangan pemerintah daerah terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Kewenangan pemerintah daerah yang masih diberikan sesuai dengan UU Nomor 3 Tahun 2020 meliputi:

- 1) Pasal 35 ayat (4) perubahan mengatur bahwa Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian Perizinan Berusaha kepada pemerintah daerah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Pasal 128 ayat (1) perubahan memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah memungut pendapatan daerah dari pemegang IUP, IUPK, IPR atau SIPB. Pendapatan daerah terdiri atas:
 - a) Pajak daerah;

- b) Retribusi daerah;
- c) Iuran pertambangan rakyat; dan
- d) Lain-lain pendapatan daerah yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, ketentuan dari UU Nomor 28 Tahun 2009 masih diberlakukan terhadap pajak dan retribusi daerah terkait pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Penjelasan mengenai pengaturan di atas memberikan kesimpulan bahwa kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan ada, namun telah dibatasi dan dikonsepsikan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Konsepsi kewenangan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, baik perizinan dan pengawasan serta pembinaan telah menjadi sentralistik atau dikuasai oleh pemerintah pusat. Hal ini tentu tidak sejalan dengan konsepsi desentralisasi yang harusnya menjawab sistem otonomi daerah yang dilaksanakan di Indonesia.

e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Konsekuensi dari pembangunan adalah adanya perkembangan yang belum diakomodir oleh peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini juga yang terjadi pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

Zainal Ahmad dalam pemaparan tentang Arah Pengaturan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Dalam Koridor Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Dan Percepatan Penyusunan Perda Tentang PBG¹⁴, Konsepsi Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah adalah untuk mewujudkan desentralisasi fiskal yang adil, transparan, akuntabel, dan berkinerja. Materi muatan yang diatur dalam undang-undang ini masih memberikan kewenangan pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan oleh kabupaten/kota. Tetapi, dalam undang-undang ini memperkenalkan konsep Opsen, yang hanya berlaku untuk pemungutan pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, serta pajak mineral bukan logam dan batuan.

Pajak mineral bukan logam dan batuan, yang selanjutnya disebut Pajak MBLB, mengalami perubahan tarif menjadi lebih turun dari penetapan sebelumnya. Hal ini dilakukan untuk mengakomodir Opsen MBLB sebagai bentuk reward kepada provinsi dalam menetapkan harga Patokan MBLB dan pengawasan atas pengambilan MBLB agar tidak merusak lingkungan. Selain itu, dalam ketentuan Pasal 71 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2022 mengalami penambahan jenis mineral bukan logam dan batuan, meliputi: "asbes; batu tulis; batu setengah permata; batu kapur; batu apung; batu permata; bentonit; dolomit; feldspar; garam batu (halite); grafit; granit/andesit; gips; kalsit; kaolin; leusit; magnesit; mika; marmer; nitrat; obsidian; oker; pasir dan kerikil; pasir kuarsa; perlit; fosfat; talk; tanah serap (fullers earth); tanah diatom; tanah liat; tawas (alum); tras; yarosit; zeolit; basal; trakhit; belerang; MBLB ikutan dalam suatu pertambangan mineral; dan MBLB lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

¹⁴ Zainal Ahmad, "Arah Pengaturan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Dalam Koridor Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 Dan Percepatan Penyusunan Perda Tentang PBG," *Makalah Yang Disampaikan Dalam Kegiatan Kegiatan Peningkatan Kapasitas Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Pembagian Wilayah Kerja (Zonasi) Perancang Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta, 2022).

Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945. Tetapi dari beberapa urusan yang diatur dalam Pasal 18A ayat (2), indikator yang lebih ditonjolkan dalam undang-undang ini lebih mengarah kepada hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan provinsi, dan pemerintah provinsi dan kabupaten. Wewenang pemanfaatan sumber daya alam tidak menjadi pokok materi dari Undang-Undang ini.

f. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan

PP Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan dibentuk berdasarkan perintah delegasi dari UU Nomor 4 Tahun 2009. Dalam kaitan dengan penyiapan Wilayah Pertambangan (WP), ada dua hal yang berkaitan yaitu perencanaan WP dan penetapan WP, dalam hal perencanaan WP, gubernur dan bupati/walikota berwenang untuk melakukan penyelidikan dan penelitian dalam wilayah provinsi dan kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan batas laut 4 mil.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (2) penetapan Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) dan Wilayah Pertambangan Nasional (WPN) ditetapkan oleh Menteri. Penetapan ini dilakukan setelah Menteri berkoordinasi dengan gubernur dan bupati/walikota. Tetapi keistimewaan tersendiri diberikan juga kepada bupati/walikota, dimana pada ayat (3) menentukan bahwa penetapan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) ditetapkan oleh bupati/walikota.

Kewenangan yang diberikan kepada bupati/walikota oleh PP Nomor 22 Tahun 2010 dianggap masih berlaku, meskipun UU Nomor 4 Tahun 2009 sebagai pemberi kewenangan telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2020. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 172B UU Nomor 3 Tahun 2020 yang berbunyi: "(1) WIUP, WIUPK, atau WPR yang telah diberikan izinnya dalam bentuk IUP, IUPK, atau IPR wajib didelineasi sesuai dengan pemanfaatan ruang dan kawasan untuk kegiatan Usaha Pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjamin tidak ada perubahan pemanfaatan ruang dan Kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada WIUP, WIUPK, atau WPR yang telah diberikan izinnya."

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 172B tersebut maka wilayah pertambangan yang diberi izin berdasarkan PP Nomor 22 Tahun 2010 masih dinyatakan berlaku dan tidak mengalami perubahan. Wilayah pertambangan tersebut hanya dipetakan sesuai dengan pemanfaatan ruang dan kawasan untuk pertambangan.

g. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Penetapan UU Nomor 3 Tahun 2020 yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memberi dampak legis kepada peraturan pelaksana dari UU Nomor 4 Tahun 2009. Dengan konsep simplifikasi perundang-undangan yang dianut oleh Pemerintah saat ini, maka keseluruhan pendeklegasian pengaturan dari UU Nomor 4 Tahun 2009 yang diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2020 dan UU Nomor 11 Tahun 2020 diwadahkan dalam satu peraturan pelaksanaan. Peraturan pelaksanaan tersebut adalah PP Nomor 96 Tahun 2021, sebagai peraturan yang lebih teknis dari undang-undang, ada beberapa hal teknis yang diatur oleh PP Nomor 96 Tahun 2021 dalam kaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan.

- a) Dalam penyusunan dan penetapan Rencana Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara Nasional tidak ada unsur melibatkan pemerintah daerah. Hal ini bertentangan dengan Pasal 8A ayat (3) UU Nomor 3 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa Rencana Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara Nasional mempertimbangkan rencana pembangunan daerah. Jika dilihat dari asas peraturan perundang-undangan, seharusnya ketentuan dalam PP Nomor 96 Tahun 2021 mempedomani dan tidak boleh bertentangan dengan UU Nomor 3 Tahun 2020 yang secara hierarkhi lebih tinggi kedudukannya.
- b) Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) PP Nomor 96 Tahun 2021, perizinan berusaha merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat. Selanjutnya pada ayat (4) menyebutkan izin yang diberikan dalam rangka perizinan berusaha di bidang pertambangan mineral dan batubara yang meliputi : IUP; IUPK; IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian; IPR; SIPB; izin penugasan; izin pengangkutan dan penjualan; IUJP; dan IUP untuk penjualan. Selanjutnya pada ayat (5) disebutkan bahwa perizinan berusaha ini dapat didelegasikan kepada Pemerintah Provinsi dalam bentuk sertifikat standar dan/atau izin. Pengaturan ini sedikit berbeda dengan pasal acuannya, yakni Pasal 35 UU Nomor 3 Tahun 2020. Dalam Pasal 35 ayat (4) UU Nomor 3 Tahun 2020, pendeklasian kewenangan pemberian Perizinan Berusaha tidak membatasi bentuknya. Tetapi pada ayat (5) PP Nomor 96 Tahun 2021, Pemerintah Provinsi tidak diberikan kewenangan untuk menetapkan nomor induk berusaha. Ketentuan Pasal 8 PP Nomor 96 Tahun 2021 pendeklasian perizinan berusaha ini akan diatur lanjut dengan Peraturan Presiden. Peraturan Presiden saat ini masih digodok regulasinya sehingga dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang mampu menjabarkan kewenangan perizinan berusaha itu sendiri. Setidaknya, Peraturan Presiden ini harus mengatur dengan jelas kewenangan pemerintah provinsi, meliputi: Lingkup kewenangan yang akan didelegasikan; Jenis perizinan yang akan didelegasikan; Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan; Pendanaan dalam pelaksanaan pendeklasian; Pelaporan pelaksanaan pendeklasian; dan Penarikan pendeklasian kewenangan.
- c) Adanya kewajiban badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang berasal dari modal asing untuk melaksanakan divestasi saham paling sedikit sebesar 51% (lima puluh satu persen) secara berjenjang kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD dan/atau badan usaha swasta nasional. Tetapi dalam pelaksanaannya, Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diberikan hak untuk membeli saham divestasi apabila Pemerintah Pusat tidak berminat atau tidak memberikan jawaban terhadap penawaran divestasi saham. Dalam hal Pemerintah Pusat akan memberikan jawaban terkait penawaran divestasi, Pemerintah Pusat melalui Menteri yang menyelenggarakan urusan energi dan sumber daya mineral dapat secara bersama-sama dengan Pemerintah Daerah, BUMN dan BUMD untuk menyatakan minat dan menentukan skema divestasi serta besaram saham divestasi yang dibeli.
- d) Pemegang IUP dan IUPK wajib menyusun rencana induk program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat di sekitar WIUP dan WIUPK yang harus dikonsultasikan dengan Menteri, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah kabupaten/kota dan masyarakat. Tetapi teknis pelaksanaan ini akan diatur lebih lanjut dalam peraturan Menteri.

PP Nomor 96 Tahun 2021 semakin mengukuhkan kewenangan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Meskipun wilayah pertambangan berada di daerah, tetapi pemerintah daerah tidak diberikan peran penting baik dalam perencanaan hingga pengawasan. Hanya perizinan berusaha yang masih perlu dilihat kembali, apakah keseluruhan perizinan didelegasikan kewenangannya kepada pemerintah daerah atau juga dibatasi pada jenis tertentu.

3.3 Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara

Konsekuensi hukum akan keberadaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berdampak bahwa adanya hak negara menguasai bumi, air, dan bahan tambang. Abrar Saleng berpendapat bahwa makna penguasaan negara dapat dirumuskan menjadi kewenangan negara. Negara mempunyai kebebasan atau kewenangan penuh untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk mengatur (regelen), mengurus (bestuuren) dan mengawasi (*toezichthouden*) penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam.

Kewenangan hak menguasai sebagai dampak pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan inti dari pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, termasuk pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Pengelolaan pertambangan mineral dan batubara didasarkan pada sistem hukum pertambangan mineral dan batubara di Indonesia yang berlaku. Sistem hukum pertambangan merupakan wadah hukum yang menjadi ruang bagi negara untuk mengatur mengenai pertambangan mineral dan batubara.

Salim HS merumuskan hukum pertambangan mineral dan batu bara merupakan kaidah hukum yang mengatur hubungan antar negara dengan mineral dan batu bara, dan mengatur hubungan antara negara dengan subjek hukum, baik bersifat perorangan maupun badan hukum dalam rangka pengusahaan mineral dan batu bara. Dalam pengertian ini disebutkan negara karena mengacu pada Pasal 33 ayat (3) tersebut hak penguasaan diletakkan kepada negara sebagai institusi tertinggi.

Pelaksanaan hak penguasaan negara tersebut tentu dijalankan oleh otoritas berdaulat yang disebut pemerintah, yang di Indonesia dipimpin oleh jabatan Presiden. Sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara, pemerintah (presiden maupun menteri-menteri) dapat melaksanakan urusan pemerintahan yang terkait dengan pertambangan mineral dan batubara. Praktek pertambangan mineral dan batubara bukan berarti presiden dan menterinya yang langsung menyelenggarakan urusan pemerintahan terkait pemanfaatan sumber daya alam. Urusan pemerintahan tersebut dapat didelegasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menjadi landasan konstitusional bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan pemanfaatan sumber daya alam di daerah. Dalam koridor undang-undang, hubungan pemanfaatan sumber daya alam antara pemerintah pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras sehingga terjadi pembagian kewenangan sesuai dengan tingkatan kekuasaannya. Pembagian kewenangan ini dilakukan berupa desentralisasi vertikal dari pemerintah pusat ke pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan, tetapi dibatasi agar tetap dalam batasan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945. Kewenangan ini kemudian

dipertegas lagi dalam ayat (5), dimana dinyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dibatasi dengan undang-undang, karena ada urusan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pelaksanaan kewenangan di daerah juga ditandai dengan adanya kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, tetapi semata peraturan tersebut untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Dengan demikian, pemerintah daerah seharusnya diberikan kewenangan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Kewenangan pemerintah daerah tersebut memiliki landasan hukum secara konstitusional. Tetapi kewenangan tersebut tetap dibatasi dalam koridor asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Pembagian urusan pemerintahan untuk menjalankan otonomi daerah telah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Keberadaan UU Nomor 23 Tahun 2014 ini merupakan delegasi dari Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 dan secara yuridis menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan di daerah setelah UUD 1945. Salah satu aspek penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang menjadi materi muatan dari UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah pembagian urusan pemerintahan.

Pasal 1 angka 5 UU Nomor 23 Tahun 2014 mendefenisikan urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pemerintahan ini kemudian diklasifikasikan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut menjadi urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan pembagian tingkat kewenangan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014.

Pertambangan mineral dan batubara termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren pilihan yang juga dibagi dengan pemerintah daerah. Hal ini dipertegas dalam Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 yang mana ada pembagian urusan energi dan sumber daya mineral antara pemerintah pusat dan daerah. Pada Pasal 14 ayat (3) menegaskan bahwa urusan energi dan sumber daya mineral yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi. Pembagian urusan ini kemudian diperjelas rincian suburusan dalam Lampiran huruf cc angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014.

Pelaksanaan pembagian urusan ini merupakan konsekuensi hukum dari Pasal 18 ayat (5), dimana diatur bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Namun ada kontradiksi pengaturan, dimana UU Nomor 3 Tahun 2020 telah mencabut kewenangan pemerintah daerah tersebut.

Pasal 169C huruf g UU Nomor 3 Tahun 2020 menyatakan bahwa seluruh kewenangan pemerintah daerah dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 dan undang-undang lain yang mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah di bidang pertambangan mineral dan batubara wajib dimaknai sebagai kewenangan pemerintah pusat kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Pasal 169C huruf g telah mencabut kewenangan pemerintah daerah yang ada di Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014.

Pencabutan kewenangan yang ada pada Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 kemudian dipertegas dalam Pasal 173B UU Nomor 3 Tahun 2020 telah mencabut pembagian urusan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana yang diatur dalam Lampiran huruf cc angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014. Dengan demikian, dalam urusan pemanfaatan sumber daya alam pemerintah daerah hanya berwenang terhadap suburusan geologi dan energi baru terbarukan. Hal ini menjadi kontradiksi peraturan perundang-undangan tentang pemanfaatan sumber daya mineral, yakni pengaturan dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan Pasal 169C huruf g dan Pasal 173B UU Nomor 3 Tahun 2020. Seharusnya juga dilakukan pencabutan terhadap Pasal 14 ayat (1) jika keseluruhan kewenangan pemerintah provinsi dimaknai menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pertambangan mineral dan batubara dengan diberlakukan UU Nomor 3 Tahun 2020 sekarang dibatasi hanya dengan Pemberian Izin Berusaha (PIB) dan pemungutan pendapatan daerah. Pemberian Izin Berusaha oleh pemerintah provinsi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Tetapi bentuk perizinan berusaha juga masih menunggu teknis pelaksanaan yang diatur dalam peraturan presiden. Belum dapat dipastikan jenis perizinan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah.

Pembatasan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dalam UU Nomor 3 Tahun 2020 perlu dilakukan kajian. Kajian ini dapat dilakukan untuk menganalisis keabsahan pengalihan kewenangan dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat, baik dari segi peraturan perundang-undangan (normatif) maupun mekanisme pengalihan (prosedural).

Pendekatan teori Stufenbau oleh Hans Kelsen, maka kita akan melihat peraturan perundang-undangan dalam tingkatan berjenjang-jenjang yang berlapis-lapis. Tingkatan ini dalam sistem hukum di Indonesia disebut dengan hierarkhi peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai hierarkhi peraturan perundang-undangan dapat kita temui dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 memetakan jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pemetaan jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan ini disusun dalam bentuk penjenjangan yang dapat kita sebut juga dengan pertingkatan norma, yakni suatu peraturan perundang-undangan memiliki peraturan di atasnya dan dapat memiliki peraturan di bawah tingkatannya, kecuali UUD 1945. Dengan demikian, UU Nomor 3 Tahun 2020 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 memiliki kedudukan yang sama. Pencabutan terhadap Pasal 14 ayat (1) harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Beberapa ketentuan mengenai pencabutan yang harus dipenuhi jika ingin mencabut kewenangan pada Pasal 14 ayat (1), antara lain:

- a) peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi;
- b) demi kepastian hukum, pencabutan peraturan perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas peraturan perundang-undangan yang dicabut; dan

- c) jika materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang lama, dalam peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan peraturan perundang-undangan yang lama.

Untuk itu, dalam hal mencabut kewenangan yang ada pada Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 harus dirumuskan secara tegas sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011. Dengan demikian seharusnya rumusan pada Pasal 169C huruf g UU Nomor 3 Tahun 2020 perlu diperbaiki. Lebih lanjut dalam pasal 173B

Kajian terhadap pencabutan kewenangan ini bukan saja dikaji berdasarkan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011, namun juga dapat dikaji menggunakan asas-asas terkait dengan peraturan perundang-undangan. Pencabutan kewenangan pertambangan mineral dan batubara dapat dikatakan sebagai suatu pertentangan terhadap asas lex specialis derogate legi generalis. Berdasarkan asas lex specialis derogate legi generalis, maka dapat diterapkan UU yang khusus membatalkan UU yang umum. Pembagian urusan pemerintahan seharusnya disesuaikan terhadap UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai landasan pengaturan di daerah. Seharusnya secara normatif dilakukan perubahan urusan pemerintahan pada UU pemerintahan daerah, bukan pada UU pertambangan mineral dan batu bara.

Demikian juga dalam penerapan Asas lex posterior derogat legi priori, yakni aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas lex posterior derogat legi priori mewajibkan menggunakan hukum yang baru. Asas ini pun memuat prinsip-prinsip :

- a) Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama;
- b) Aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama.

Asas ini antara lain bermaksud mencegah dualisme yang dapat menimbulkan ketidak pastian hukum. Dengan adanya Asas Lex posterior derogat legi priori, ketentuan yang mengatur pencabutan suatu peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak begitu penting. Secara hukum, ketentuan lama yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum baru mulai berlaku . Tetapi, akan sulit dalam konteks antara UU Nomor 3 Tahun 2020 dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 karena judul dan substansi pengaturan dari kedua UU ini berbeda.

Pengalihan kewenangan pertambangan mineral dan batubara ke pemerintah pusat juga dapat dikatakan sebagai pengurangan urusan pemerintahan daerah. Pengurangan urusan ini tidak dapat dilaksanakan begitu saja tanpa ada mekanisme yang mengatur. Mekanisme ini dimaknai sebagai suatu instrumen untuk menilai kinerja daerah dalam melaksanakan suatu urusan, dan apabila kinerja daerah dalam melaksanakan suatu urusan tidak baik, maka keadaan tersebut tidak bisa dibiarkan terus karena akan merugikan kepentingan masyarakat yang dilayani. Mekanisme pengurangan urusan dapat dilakukan dengan dua cara. Cara pertama dilakukan melalui usul daerah ke pusat setelah adanya rekomendasi dari lembaga evaluator daerah yang disertai dengan alasan dan pertimbangan. Cara kedua dilakukan berdasarkan hasil evaluasi dari lembaga evaluator

pusat. Hasil dari kedua cara ini akan dilakukan penetapan oleh pemerintah pusat, siapa yang akan berwenang untuk melaksanakan urusan tersebut. Kaitan dengan kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, perlu ditanyakan apakah mekanisme pengurangan urusan tersebut sudah dijalankan?

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasarkan asas otonomi daerah disarankan seharusnya mampu menyeimbangkan pembagian urusan pemerintahan. Sehingga desentralisasi yang dilaksanakan bukan saja desentralisasi teritorial dalam wujud adanya strukturisasi pemerintahan berdasarkan wilayah semata. Namun, juga desentralisasi yang dilaksanakan juga bersifat desentralisasi fungsional, yakni adanya penyerahan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Efektivitas UU Nomor 3 Tahun 2020 nanti harus memperhatikan persoalan otonomi daerah dan desentralisasi, terutama berkaitan dengan koordinasi dan hubungan pusat-daerah mengingat ditariknya beberapa kewenangan dan peran pemerintah daerah dalam pengelolaan sektor pertambangan minerba. Hal tersebut diantaranya mengenai kewenangan dalam menerbitkan WIUP dan IUP, kewenangan dalam melaksanakan pengawasan dan pembinaan kegiatan pertambangan, serta dalam hal melakukan inventarisasi cadangan dan pertambangan. Hal ini harus diperhatikan terkait peran dan keterlibatan daerah dalam proses pengawasan kegiatan pertambangan, terutama dalam pelaksanaan standar good mining practices. Di sisi lain, rasa kepemilikan dan tanggung jawab daerah terhadap pengelolaan pertambangan di wilayahnya masing-masing juga harus difikirkan, sehingga perhatian dan pemanfaatan sumberdaya minerba bagi pengembangan lokal secara optimal menjadi tantangan yang harus dihadapi dan diantisipasi kedepannya. Peranan pemerintah daerah ini juga tidak kita temukan dalam PP Nomor 96 Tahun 2021 sebagai peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 3 Tahun 2020.

Pengalihan kewenangan pertambangan mineral dan batubara yang terpusat ke pemerintah pusat pada dasarnya merupakan pertentangan terhadap konsep desentralisasi otonomi daerah yang kita anut. Desentralisasi merupakan salah satu sendi dalam negara kesatuan dari negara demokrasi. Tetapi hal itu tidak ada artinya jika dalam implementasinya tidak dilaksanakan secara konsisten dan sungguh-sungguh. Bagi bangsa Indonesia, keperluan atas pemberlakuan desentralisasi dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik di bidang pertambangan mineral dan batubara, sehingga akan berdampak mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

4. KESIMPULAN

Dasar konstitusionalitas pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara oleh Pemerintah Daerah adalah Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 dan Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, seharusnya Pemerintah Pusat tidak mengatur sepenuhnya mengenai pertambangan, tetapi menjadi urusan kewenangan yang dibagi dengan Pemerintah Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral menurut Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah masih berada pada pemerintah daerah, yang mana penyelenggaraan urusan bidang energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah

provinsi. Hal ini tidak sejalan dengan Pasal 169C huruf g UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mengatur bahwa kewenangan tersebut dimaknai sebagai kewenangan pusat. Tetapi pencabutan kewenangan pemerintah daerah menjadi kontradiktif karena Pasal 173B tidak merumuskan dengan tegas pencabutan terhadap ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, melainkan hanya pada matriks kewenangan sebagaimana diatur dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 huruf CC Nomor 2 Sub Urusan Mineral dan Batubara. Jadi, UU Nomor 3 Tahun 2020 tidak mencabut Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, sehingga kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara seharusnya masih dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

REFERENSI

Jurnal

Wibawa, Kadek Cahya Susila. "Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Pelayanan Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik." *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 2 (2019): 218–34.

Buku

Kelsen, Hans. *Pengantar Teori Hukum*. Translated by Siwi Purwandari. Bandung: Nusa Media, 2010.

Koesoemahatmadja, R D H. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Bina Cipta, 1979.

Monteiro, Josef Mario. *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016.

Rahman, Faiz. *Rasionalitas Desentralisasi Asimetris Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia Dalam Buku Pemerintah Dan Pemerintahan Daerah: Refleksi Pada Era Reformasi (Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)*. Bandar Lampung: Aura, 2018.

Salim, HS. *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan Di Indonesia*. Bandung: Pustaka Reka Cipta, 2018.

Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Sutedi, Adrian. *Hukum Pertambangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Online/World Wide Web, Disertasi/Tesis/Skripsi, Dan Lain-Lain

Ahmad, Zainal. "Arah Pengaturan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Dalam Koridor Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 Dan Percepatan Penyusunan Perda Tentang PBG." *Makalah Yang Disampaikan Dalam Kegiatan Kegiatan Peningkatan Kapasitas Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Pembagian Wilayah Kerja (Zonasi) Perancang Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta, 2022.

Republika.co.id. "Gubernur Kuasai Izin Pertambangan." republika.co.id, 2014. <https://www.republika.co.id/berita/ncc8k97/gubernur-kuasai-izin-pertambangan>.