



**PENGATURAN PENGELOLAAN PERTAMBANGAN BATUBARA  
DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN PEMERINTAH  
DAERAH DI INDONESIA**

**TESIS**

**Disusun Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar  
Magister Ilmu Hukum (M.H.)**

**RIZKI APRIADI BAHRI  
NIM. P2B119091**

**UNIVERSITAS JAMBI  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**JAMBI  
2021**



**UNIVERSITAS JAMBI**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

---

**PERSETUJUAN TESIS**

Tesis ini diajukan oleh:

**Nama** : RIZKI APRIADI BAHRI  
**Nomor Induk Mahasiswa** : P2B119091  
**Program Kekhususan** : Hukum Pemerintahan  
**Judul** : Pengaturan Pengelolaan Pertambangan  
Batubara Dalam Rangka Penyelenggaraan  
Pemerintah Daerah Di Indonesia

Telah disetujui oleh Pembimbing pada tanggal seperti tertera di bawah ini  
untuk dipertahankan di hadapan Tim Penguji Tesis Program  
Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Jambi

Jambi, 14 Oktober 2021

**Pembimbing Utama**

**Prof. Dr. Sukanto Satoto, S.H., M.H.**

**NIP. 19550323 198403 1 001**

**Pembimbing Pembantu**

**Dr. Afif Syarif, S.H., M.H.**

**NIP. 19561010 198701 1 001**



**UNIVERSITAS JAMBI**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

---

**PENGESAHAN TESIS**

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : RIZKI APRIADI BAHRI  
Nomor Induk Mahasiswa : P2B119091  
Program Kekhususan : Hukum Pemerintahan  
Judul : Pengaturan Pengelolaan Pertambangan Batubara Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Di Indonesia

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji Tesis Program Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Jambi pada tanggal 27 Oktober 2021  
dan dinyatakan *LULUS*

**TIM PENGUJI**

NAMA	JABATAN	TANDA TANGAN
Dr. Hartati, S.H., M.H.	Ketua Tim Penguji	
Dr. H. Ridham Priskap, S.H., M.H., M.M.	Sekretaris	
Dr. Helmi, S.H., M.H.	Penguji Utama	
Dr. Hj. Kosariza, S.H., M.H.	Anggota	
Dr. H. Syamsir, S.H., M.H.	Anggota	
Prof. Dr. Sukamto Satoto, S.H., M.H.	Anggota	
Dr. Afif Syarif, S.H., M.H.	Anggota	

Mengetahui:

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Jambi

Dr. H. Usman, S.H., M.H.

NIP. 19640503 199003 1 004

Mengesahkan:

Plt Ketua Program Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Jambi

Prof. Dr. Sukamto Satoto, S.H., M.H.

NIP. 19550323 198403 1 001

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT karena atas berkat dan Rahmat-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis yang berjudul **“Pengaturan Pengelolaan Pertambangan Batubara Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Di Indonesia”**.

Penulisan Tesis ini untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.) pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi.

Selama mengikuti pendidikan di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi, penulis telah banyak memperoleh ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Hukum Pemerintahan. Penulis berharap ke depan ilmu tersebut dapat diaplikasikan pada bidang kerja yang ditekuni. Penulis juga akan terus belajar untuk menambah wawasan.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu sehingga tesis ini bisa diselesaikan terutama kepada Prof. Dr. Sukanto Satoto, S.H., M.H. dan Dr. Afif Syarif, S.H., M.H., Pembimbing Utama dan Pembimbing Pembantu yang telah banyak membimbing dan mengarahkan penulis. Penulis mengucapkan terima kasih pula kepada:

1. Prof. Drs. H. Sutrisno, M.Sc., Ph.D., Rektor Unja Periode 2020-2024 dan kepada Prof. H. Johni Najwan, S.H., M.H., Ph.D., Rektor Universitas Jambi periode 2016-2020, yang telah memfasilitasi sarana prasarana dan para dosen-dosen yang berpengalaman, sehingga memudahkan penulis mengikuti Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jambi.

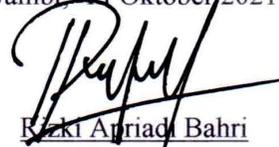
2. Dr. H. Usman, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang telah memberikan izin untuk mengadakan penelitian, sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.
3. (Alm) Prof. Dr. Bahder Johan Nasution, S.H., M.Hum., Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi periode 2017- Agustus 2021 yang secara tulus dan ikhlas memberikan bimbingan dan arahan dalam Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi ini.
4. Prof. Dr. Sukanto Satoto, S.H., M.H., Plt. Ketua Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi yang secara tulus dan ikhlas memberikan bimbingan dan arahan dalam Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi ini.
5. Dr. H. Syamsir, S.H., M.H., Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi yang secara tulus dan ikhlas memberikan bimbingan dan arahan dalam Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jambi ini.
6. Para Dosen Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi yang dengan tulus dan ikhlas telah memberikan petunjuk dan bimbingan selama mengikuti perkuliahan.
7. Staf Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi yang dengan tulus dan ikhlas membantu administrasi selama mengikuti perkuliahan.

8. Rekan-rekan penulis yang telah banyak membantu penulis, baik itu dari segi moril maupun materil hingga terselesaikannya tesis ini.
9. Ayahanda Samsul Bahari, S.E., M.M., dan Ibunda Hj. Yuliana, serta Kakakku Pipit Afriyani Bahari, S.E., kakak iparku M. Nizom, S.E., dan adikku Ipda. dr. Sarah Pertiwi Bahari atas segala nasehat, bimbingan cinta dan kasih sayang, do'a dan dukungan yang telah diberikan.

Selanjutnya kepada semua pihak yang telah membantu baik moril maupun materil, semoga segala bantuan tersebut menjadi amal ibadah, semoga Allah SWT membalasnya berlipat ganda.

Penulis menyadari Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena terbatasnya pengetahuan yang penulis miliki, untuk itu kritik dan saran dari berbagai pihak sangat penulis harapkan. Penulis berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat. Amin.

Jambi, 14 Oktober, 2021



Rizki Anriadi Bahri  
P2B119091

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan: 1) untuk menganalisis pengaturan kewenangan pengelolaan pertambangan batubara dalam kerangka pemerintah daerah di Indonesia; 2) untuk menganalisis problematika pengaturan kewenangan pertambangan batubara dalam kerangka pemerintah daerah di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif dan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual. Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menginterpretasikan, mengevaluasi dan menilai semua peraturan perundang-undangan serta menilai bahan-bahan hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) pengaturan kewenangan pengelolaan pertambangan batubara dalam kerangka pemerintah daerah di Indonesia bahwa dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, pengelolaan batubara bukanlah merupakan kewenangan pemerintah daerah. Pengelolaan batubara kembali menjadi kewenangan pemerintah pusat, karena dipandang sebagai sumber kekayaan negara yang strategis. Pemerintah Daerah hanya memiliki kewenangan berupa terdapat jenis perizinan yang akan didelegasikan kepada pemerintah daerah, di antaranya perizinan batuan skala kecil dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR); 2) problematika pengaturan kewenangan pertambangan batubara dalam kerangka pemerintah daerah di Indonesia bahwa kewenangan daerah dalam mengelola Sumber Daya Alam sektor batubara tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan ini merupakan konsekuensi dari perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan kekuasaan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri melalui konsep otonomi daerah yang tercermin dalam Pasal 18 Ayat (1) huruf (a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

*Kata Kunci: Kewenangan, Pengaturan, Pengelolaan Pertambangan Batubara.*

**COAL MINING MANAGEMENT ARRANGEMENTS IN THE CONTEXT OF  
REGIONAL AUTONOMY IN INDONESIA**

**ABSTRACT**

vii

*This study aims: 1) to analyze the regulation of the authority to manage coal mining in the context of regional autonomy in Indonesia; 2) to analyze. regulation should be the authority of coal mining in the context of regional autonomy in Indonesia. The research method used is a normative juridical research method and the approach used is a statutory approach, a conceptual approach. The analysis of the legal materials used in this research is carried out by interpreting, evaluating and assessing all laws and regulations as well as assessing the relevant legal materials. The results of the study show that 1) the regulation of coal mining management authority in the context of regional autonomy in Indonesia that in Law Number 3 of 2020 concerning Amendments to Law Number 4 of 2009, coal management is not the authority of local governments. Coal management is again under the authority of the central government, because it is seen as a strategic source of state wealth. Local governments only have the authority in the form of various types of permits that will be delegated to local governments, including small-scale rock permits and People's Mining Permits (IPR); 2) the regulation of coal mining authority in the context of regional autonomy in Indonesia that the regional authority in managing natural resources in the coal sector is not in accordance with Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. This arrangement is a consequence of the amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which gives the regions the freedom to manage their own household through the concept of regional autonomy as reflected in Article 18 Paragraph (1) letter (a) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*

**Keywords: Authority, Regulation, Coal Mining, Regional Autonomy.**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	xiii.....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....		<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....		<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....		<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....		<b>vii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....		<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....		<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....		<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....		1
B. Perumusan Masalah .....		19
C. Tujuan Penelitian .....		20
D. Manfaat Penelitian .....		20
E. Kerangka Konseptual .....		21
F. Landasan Teoretis .....		24
G. Metode Penelitian .....		35
H. Sistematika Penulisan .....		40
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN BATUBARA ANTARA PUSAT DAN DAERAH</b> .....		<b>42</b>
A. Tinjauan Tentang Kewenangan .....		42
B. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pertambangan Batubara .....		46
C. Pengaturan Pengelolaan Pertambangan Batubara .....		63
1. Pengertian Pengelolaan Pertambangan Batubara .....		65
2. Konsep Pengelolaan Pertambangan Batubara .....		72
D. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Batubara .....		76
<b>BAB III PENGATURAN IZIN PENGELOLAAN PERTAMBANGAN BATUBARA DALAM KERANGKA PEMERINTAH DAERAH</b> .....		<b>81</b>
A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Batubara.....		81
B. Penyerahan Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Batubara Kepada Pemerintah Daerah .....		94
C. Penerapan Jaminan Reklamasi Pasca Tambang Batubara.....		116

<b>BAB IV IMPLIKASI HUKUM DARI PENGATURAN KEWENANGAN PENGELOLAAN PERTAMBANGAN BATUBARA DALAM KERANGKA PEMERINTAH DAERAH.....</b>	<b>124</b>
A. Implikasi Hukum Penarikan Kewenangan Pengelolaan Urusan Pemerintah Bidang Sumber Daya Mineral Dari Pemerintah Daerah Ke Pemerintah Pusat .....	124
B. Implikasi Hukum Pengelolaan Batubara Dalam Kerangka pemerintah daerah .....	151
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>162</b>
A. Kesimpulan .....	162
B. Saran .....	163
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>165</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia sebagai suatu negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, konsep negara hukum yang dimaksud berkaitan dengan bentuk negara Indonesia yang mengatur: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Secara terminologi bentuk kesatuan Indonesia tersebut secara yuridis dituangkan dalam bentuk negara Republik dimana di dalamnya berlaku penyelenggaraan negara berupa otonomi daerah.

Otonomi daerah juga membawa aspek positif yang dapat diambil sisi kemanfaatannya. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa di dalam konsep negara hukum Indonesia dianut pula konsep otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintahannya berkoordinasi dengan pusat. Keberadaan organ pemerintahan daerah menjadi bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tentunya adalah organ–organ pemerintahan itu sendiri.

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7) Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota, mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang;

- (2) Pemerintah daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- (3) Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum;
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, dipilih secara demokratis;
- (5) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang menurut Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat;
- (6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan;
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Sangat menarik dikaji khususnya hukum pemerintahan daerah, mengingat keberadaan hukum pemerintahan daerah tidak dapat dipisahkan dari masyarakat Indonesia secara historis sudah ada sejak jauh sebelum terbentuknya Republik Indonesia sebagaimana dikemukakan oleh Mohammad Taufik Makarao berikut ini:

Hukum pemerintahan daerah merupakan masalah yang sangat menarik untuk dikaji karena merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan masyarakat Indonesia. Hukum pemerintahan daerah sangat erat kaitannya atau salah satu hal yang dibicarakan di dalamnya adalah desa. Van Vollen Hoven mengatakan dalam kalimat awal bukunya yang berjudul *Staatsrecht oversea*, bahwa pada tahun 1596 ketika kapal berbendera Belanda memasuki perairan kepulauan Indonesia, wilayah ini secara hukum bukanlah wilayah liar dan kosong. Di sana terdapat setumpuk lembaga-lembaga pengaturan dan kewibawaan, meliputi pemerintahan oleh atau terhadap suku-suku, desa-desa, persatuan-persatuan desa, republik-republik, dan kerajaan-kerajaan. Bahkan Van Vollen Hoven menegaskan ketatanegaraan tersebut tetap bersifat pribumi (*inhemsch gebleven*) meski pengaruh Hindu dan Islam pada kehidupan rakyat tetap berlangsung<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Mohammad Taufik Makarao et.al, *Hukum Pemerintahan Daerah di Kabupaten/Kota*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 1

Untuk merumuskan definisi hukum pemerintahan daerah juga merupakan hal yang terbilang sulit sebagaimana sulitnya merumuskan definisi hukum. Hal ini dikarenakan setiap definisi akan memberikan interpretasi yang berbeda mengingat luasnya segi dan cakupan hukum itu sendiri sebagaimana diutarakan Van Apeldoorn:

Hampir semua ahli hukum yang memberikan definisi tentang hukum, memberikannya berlainan. Ini, setidaknya-tidaknya untuk sebagian dapat diterangkan oleh banyaknya dan segi bentuk, serta kebesaran hukum. Hukum banyak seginya sehingga tidak mungkin orang menyatukannya dalam suatu rumus secara memuaskan<sup>2</sup>.

Sesuai ketentuan Pasal 1 angka (2) dan (3), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan:

- (2). Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3). Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi bagian dari pemerintahan daerah meliputi:

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>2</sup>Rumusan tersebut merupakan penjelasan lebih lanjut dari pendapat Immanuel Kant: "Nossch Suchen Die Juriesten eine Definition zu ihrem Begriffe von Recht". Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, hlm.13

Mencermati Pasal di atas, merujuk kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, unsur pemerintahan daerah meliputi Pemerintah Daerah dan DPRD. Ketentuan lebih lanjut mengenai unsur pemerintahan daerah diatur di dalam Pasal 1 Angka (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur:” pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah”.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Sementara urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih lanjut mengenai urusan pemerintahan konkuren diatur dalam Pasal 11 – Pasal 24 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren dibedakan menjadi:

1. Urusan Pemerintahan Wajib
2. Urusan Pemerintahan Wajib yang Berkenaan dengan Pelayanan Dasar
3. Urusan Pemerintahan Wajib yang Tidak Berkaitan dengan Pelayanan Dasar
4. Urusan Pemerintahan Pilihan
5. Urusan Pemerintahan Wajib

Usuran pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar, dimana pengertian pelayanan dasar itu sendiri adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Jadi urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, yang terdiri atas:

1. Urusan pemerintahan wajib yang berkenaan dengan pelayanan dasar.
2. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.
3. Urusan Pemerintahan Wajib yang Berkenaan dengan Pelayanan Dasar

Usuran pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

1. Pendidikan.
2. Kesehatan.
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
4. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman.
5. Ketentraman. Ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.
6. Sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang Tidak Berkaitan dengan Pelayanan Dasar  
Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

1. Tenaga kerja.
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
3. Pangan.
4. Pertanahan.
5. Lingkungan hidup
6. Admisitrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
7. Pemberdayaan masyarakat dan desa.
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
9. Perhubungan.
10. Komunikasi dan informatika.
11. Koperasi, usaha kecil, dan menengah.
12. Penanaman modal.
13. Kepemudaan dan olahraga.
14. Statistik.
15. Persandian.
16. Kebudayaan.
17. Perpustakaan.
18. Kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan

Urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah, yang meliputi:

1. Kelautan dan perikanan.
2. Pariwisata.
3. Pertanian.
4. Kehutanan.
5. Energi dan sumberdaya mineral.
6. Perdagangan.
7. Perindustrian.
8. Transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal dan agama. Berdasarkan ketentuan ini maka pada dasarnya urusan pemerintahan dibidang pengelolaan sumberdaya alam masuk jadi urusan rumah tangga daerah. Oleh karena itu, pemerintah pusat dan daerah yang memiliki legitimasi dan dipilih oleh rakyat dalam rangka mengemban hak penguasaan sumberdaya alam tersebut, mempunyai hak melakukan pengelolaan sumberdaya alam antara lain dengan membuat kebijakan, perencanaan, pengorganisasian, termasuk pemberian

kuasa/perizinan kepada pihak lain untuk melakukan pengusahaan sumberdaya alam dan pengawasan serta pengendaliannya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah unsur-unsurnya meliputi Gubernur, Bupati, Walikota dan perangkat daerah serta Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPRD). Sebagai unsur pemerintahan daerah, Bupati memiliki fungsi-fungsi tertentu dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Bupati sebagai kepala daerah pada wilayah dan atau daerah yang dipimpinnya memiliki tugas dan wewenang serta kewajiban sebagaimana yang ditetapkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Di masa lalu, pemanfaatan sumberdaya alam telah memberikan dampak negatif terhadap ekosistem dan ketersediaannya, akibat perencanaan pengelolaan yang lemah dan sentralistik yang pada akhirnya memberikan pengaruh besar terhadap prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Sebelum otonomi daerah diterapkan, kerusakan lingkungan sumberdaya alam telah mencapai tingkat yang sangat parah dan sinyalir dilakukan oleh orang-orang pusat dengan izin dan sepengetahuan dari pejabat-pejabat pusat. Sementara masyarakat di daerah tak berdaya mengendalikan pengrusakan dan tentu saja juga tidak dapat menikmati hasil dari pemanfaatan sumberdaya tersebut.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3) menegaskan bahwa: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Demikian pula bumi dan air dan kekayaan alam

yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Batubara merupakan salah satu potensi sumber daya alam yang ada di daerah merupakan yang tak terbarukan pengelolaannya bertujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk itu negara diberikan kewenangan oleh UUD 1945 berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) untuk mengatur, mengurus, mengawasi pengelolaan pertambangan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Tujuannya batubara sebagai sumber daya alam merupakan modal utama yang bersifat fundamental untuk memenuhi kebutuhan umat manusia, pengelolaannya mempertimbangkan potensi manfaat untuk mewujudkan pembangunan nasional. Di samping itu pertambangan batubara merupakan salah satu bidang yang mendukung perekonomian negara dan daerah, pengelolaannya berwawasan lingkungan.<sup>3</sup>

Sejarah awal penemuan tambang batubara di Indonesia sudah dimulai sejak tahun 1846 di Pengaran, Kalimantan Timur, yang sudah sampai pada tahap dilakukan eksplorasi, Di tahun 1880, juga ditemukan di Sungai Durian, Sumatera Barat. Penemuan tambang batubara selanjutnya terjadi di tahun 1888, di Pelarang Samarinda, Kalimantan Timur. Penemuan berikutnya dalam

---

<sup>3</sup>Periksa, Afif Syarief, "Model Pengelolaan Pertambangan Batubara Berbasis Penguatan Kelembagaan Masyarakat Adat di Kabupaten Bungo", *Jurnal Sains Sosio Humaniora* Volume 3 Nomor 1 Juni 2019, LPPM Universitas Jambi, 2019, hlm. 47.

catatan sejarah terjadi pada tahun 1919 di Tanjung Enim–Bukit Asam, Sumatera Selatan.<sup>4</sup>

Sejarah pengaturan pertambangan mineral dan batubara dibagi menjadi 4 (empat) fase, yaitu fase pada saat Zaman Kolonial, fase Orde Lama, fase Orde Baru dan fase Reformasi.

Zaman kolonial sudah terdapat aturan yang nantinya akan digunakan sebagai landasan hukum melakukan pertambangan dan batubara yaitu *Indische Mijn Wet* 1899. Dalam IMW tersebut pada Pasal 5 dan 5A menyebutkan bahwa terdapat dua hubungan dalam melakukan kegiatan usaha tambang dan batubara, yaitu konsesi dan kontrak.<sup>5</sup>

Selanjutnya, pada masa Orde Lama, dasar hukum pertambangan menggunakan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 38 Ayat (1) UUDS 1950, Surat DPR RI No. Agd.1446/RM/DPRRI/ 1951, Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1958 tentang Penanaman Modal Asing (mengatur hubungan antara negara dengan swasta, semangat nasionalis dijunjung tinggi oleh Negara), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-Hak Pertambangan, Undang-Undang Nomor 37 Prp. Tahun 1960 Tentang Pertambangan.

Berikutnya di masa Orde Baru, dasar hukum yang digunakan untuk kegiatan usaha pertambangan yaitu Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, TAP MPRS No. XXIII – MPRS/1966, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Akhirnya pada masa orde baru UU PMA dan Pokok-Pokok Pertambangan mengalami perubahan dengan menyesuaikan kepentingan umum.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup>Periksa, Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan, *Sejarah Pengaturan Pertambangan Minerba dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B)*, diakses melalui <https://pushep.or.id/category/publikasi>, tanggal akses 12 Februari 2021.

<sup>5</sup>Nandang Sudrajat, *Teori Dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2013, hlm. 52.

<sup>6</sup>*Ibid.*

Saat masa reformasi, ketentuan terkait pertambangan diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Putusan MK No.01-021-022/PUU-I/2003 dan Putusan MK lainnya, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (UU Otda) dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Adapun ketentuan dalam Putusan MK merumuskan bahwa sumber daya alam harus dikelola oleh negara yang dalam hal ini diwakili oleh BUMN. Selanjutnya terdapat aturan-aturan baru yang menyesuaikan kebutuhan, seperti UU PMA yang mengakomodir kepentingan negara dan tetap menarik bagi para investor. Selain itu, keberadaan UU Otda mempunyai pengaruh yang besar (memberikan batasan terkait urusan rumah tangga daerah dan urusan rumah tangga pusat) membuat daerah memiliki kewenangan untuk mengelola pertambangan.

Sukamto Satoto dan Bahder Johan Nasution mengemukakan:

Pemerintah, baik pusat dan pemerintah daerah mempunyai wewenang dalam mengurus dan mengelola sumber daya alam. Setiap kegiatan pertambangan, menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Lingkungan hidup, bukan hanya tanggung jawab pemerintah pusat maupun daerah tapi juga perusahaan dan masyarakat. Setiap pengelolaan pemanfaatan sumberdaya alam tidak dapat dipisahkan dari dampak yang bisa saja terjadi kepada lingkungan hidup dan masyarakat daerah kabupaten/kota. Masyarakat dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang paling mengetahui situasi dan kondisi yang terjadi pada daerahnya. Mengenai manfaat atau dampak negatif yang mungkin timbul akibat urusan pemerintahan pilihan, termasuk di dalamnya mengenai energi dan sumber daya mineral, pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk menyelesaikan konflik. Akan tetapi, dalam hal ikut serta menentukan apakah Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dapat

diterbitkan atau tidak, pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan penerbitan izin pertambangan. Secara ringkas, menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah kabupaten/kota diabaikan. Dengan demikian Pemerintah daerah tidak memiliki otoritas sebagai pelarang dan melakukan tindakan melindungi lingkungan akibat tambang.<sup>7</sup>

Regulasi peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan pertambangan batubara dapat dikemukakan bahwa dalam konteks pertama, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok pemerintahan di Daerah, wewenang pengelolaan sumber daya alam tambang dipegang pemerintah pusat. Ini disebabkan sistem pemerintahan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok pemerintahan di Daerah bersifat sentralistik, artinya segala macam urusan yang berkaitan dengan pertambangan, baik yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya, perusahaan pertambangan batubara, maupun yang lainnya, pejabat yang berwenang memberikan izin adalah Menteri Pertambangan.

Kedua, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa kewenangan dalam pemberian izin diserahkan pada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan pemerintah pusat, sesuai dengan kewenangannya. Kewenangan tersebut berdasar pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diatur lebih spesifik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang

---

<sup>7</sup>Sukamto Satoto dan Bahder Johan Nasution, "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara Untuk Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik", LPPM Universitas Jambi, *Jurnal Sains Sosio Huaniora* P-ISSN: 2580-1244 Volume 3 Nomor 1 Juni 2019, hlm. 1.

Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Ketiga, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Hal ini diperjelas dalam Pasal 4 ayat (1) yang menentukan: “Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.” Lebih lanjut dalam Pasal (2) dinyatakan bahwa “Penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.” Berkaitan dengan proses izin usaha pertambangan mineral dan batubara tersebut, maka dalam sistem pemerintah telah diatur pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pada masa orde baru, hukum pertambangan yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Pada masa orde baru ini, kebijakan ekonomi ditekankan pada pertumbuhan ekonomi. Sejarah mencatat, ekonomi Indonesia ambruk yang ditandai dengan rendahnya nilai Rupiah terhadap dollar. Situasi genting ini juga semakin terpuruk akibat kepemilikan Kuasa Pertambangan masih didominasi oleh asing.

Pada era reformasi, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Dibentuknya Undang-Undang baru ini dikarenakan adanya tuntutan reformasi dalam segala bidang dan adanya otonomi daerah. Dalam bidang pertambangan, Undang-Undang ini bertujuan untuk mengembalikan kewenangan negara dalam terhadap pengelolaan sumber daya alam untuk perbaikan sektor pertambangan di Indonesia.

Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh H. Abrar Saleng mengemukakan:

Apakah pelaksanaan penguasaan negara merupakan salah satu macam dari urusan pemerintahan, sedangkan mengatur usaha pertambangan merupakan suatu fungsi atau tugas pelaksanaan penguasaan negara? Kalau demikian halnya maka keikutsertaan daerah dalam mengatur usaha pertambangan merupakan suatu tugas pembantuan (*medebewind*).<sup>8</sup>

Perbedaan antara pertambangan era orde baru dan reformasi, Dunia Tambang merangkum beberapa poin yang menjadi perbedaan pada era tersebut berdasarkan Undang-Undang yang berlaku sebagai berikut.

Pertama, prinsip hak penguasaan dan perizinan, pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, bahan galian yang berbadan hukum dikendalikan oleh negara. Perizinan usaha pertambangan diberikan oleh negara sehingga lebih memudahkan pendataan jumlah perusahaan yang melakukan usaha pertambangan. Sedangkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun

---

<sup>8</sup>H. Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 124.

2009, penguasaan dan perizinan minerba oleh negara dan diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah (desentralisasi) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Kedua, pengelompokan bahan galian, pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, bahan galian dikelompokkan menjadi bahan galian strategis, bahan galian vital, dan bahan galian bukan strategis dan bukan vital. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, usaha pertambangan terbagi menjadi mineral dan batubara. Kelompok mineral terdiri dari radioaktif, logam, bukan logam, dan batuan;

Ketiga, kewenangan pengelolaan Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, bahan galian strategis dan vital diatur oleh menteri yang bertugas di bidang pertambangan, sedangkan bahan galian yang tidak termasuk strategis dan vital diatur oleh pemerintah daerah tingkat I (Provinsi) sesuai lokasi bahan galian berada. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, kewenangan pengelolaan terbagi menjadi kewenangan di tingkat pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan masing-masing;

Keempat, wilayah Pertambangan, pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, luas wilayah pertambangan tidak diatur terlalu rinci tetapi disebutkan bahwa minimal izin usaha pertambangan adalah 5000 Ha. Sedangkan, pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, wilayah pertambangan adalah bagian dari tata ruang nasional yang ditetapkan oleh pemerintah yang berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan DPR;

Kelima, tahapan usaha, pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, tahapan usaha pertambangan terdiri dari penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan. Sedangkan, pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, usaha pertambangan melalui dua tahap yaitu tahap eksplorasi dan tahap operasi produksi. Tahap eksplorasi terdiri dari penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan. Sementara tahap operasi produksi terdiri dari konstruksi, penambangan pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan;

Keenam, pengawasan, pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, pengawasan dilakukan di tangan pemerintah pusat atas pemegang KP, KK, PKP2B. Sedangkan, pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, pengawasan dilakukan oleh pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya atas pemegang IUP, IUPK, dan IPR.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk mengganti Undang-Undang 32 Tahun 2004. Mengenai kaitannya dengan energi dan sumber daya mineral, bidang tersebut menjadi urusan pemerintahan konkuren pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, pengurusan izin usaha pertambangan yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota beralih menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengatur beberapa perubahan yang cukup mendasar yaitu dihapuskannya sebagian besar urusan

pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral termasuk pemberian izin usaha pertambangan yang sekarang diserahkan pemerintah daerah provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) dan (3). Inkonsistensi antara Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah disharmoni horizontal yaitu pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang sederajat dalam hierarki. Konflik ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Surat Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara Nomor 1481/30.01/DJB/2020, perihal Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara kepada Para Gubernur di seluruh Indonesiatersebut merupakan inkonsistensi dari segi substansi peraturan, yakni peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.

Adrian Sutedi mengemukakan: “masalah tarik menarik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan dapat terpecahkan, jika kita kaitkan dengan otonomi daerah. Biasanya secara klasik akan terjadi perebutan

wewenang pemberian izin, pembuatan kebijakan, pembuatan peraturan serta pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah”.<sup>9</sup>

Dikembalikannya kewenangan dalam perizinan pertambangan batubara kepada Pemerintah Pusat telah peran dan fungsi pemerintah daerah dalam rangka pengelolaan sektor pertambangan batubara ini dirasakan sangatlah kecil, di mana daerah tidak bisa langsung terlibat dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan batubara. Di samping itu juga dari sisi penerimaan daerah hanya bisa menerima dari mekanisme perhitungan bagi sumber daya alam.

Berdasarkan uraian di atas terdapat ketidakjelasan norma terutama mengenai fungsi Bupati selaku kepala daerah dalam menetapkan penyelenggaraan kewenangan pada bidang pertambangan batubara sebagaimana jelas diketahui bahwa pengurusan mengenai pertambangan batubara adalah kewenangan Kementerian Negara Energi dan Sumber Daya Mineral yang mana bersifat garis koordinasi dengan daerah.

Kondisi ini sesuai dengan konsep penelitian hukum dikenal dengan kekaburan norma, yakni terjadi ketidakjelasan aturan yang mengatur tentang penyelenggaraan kewenangan pada bidang pertambangan batubara terhadap tindakan pemerintahan daerah dalam melaksanakan peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia karena ada beberapa hal masih tidak diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan

---

<sup>9</sup>Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. viii.

khususnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketidaktegasan tersebut adalah berkenaan dengan bagaimana mekanisme pelaksanaan fungsi kewenangan kepala daerah dalam penyelenggaraan pengelolaan pertambangan batubara.

Kedudukan Pemerintah Kabupaten meskipun telah mempunyai kewenangan otonomi cukup besar melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun kenyataannya tidak mampu berbuat banyak oleh karena masih dominannya peranan pemerintah pusat dalam penguasaan dan pengelolaan sektor pertambangan batubara.

Namun demikian daerah harus tetap melakukan upaya nyata terhadap penyelesaian permasalahan-permasalahan yang terjadi dan terus melakukan upaya peningkatan konsolidasi, koordinasi dan kerja sama secara efektif dengan para pengelola sektor pertambangan batubara baik tingkat regional maupun ditingkat nasional.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk dikaji dalam sebuah penelitian yang berbentuk tesis dengan judul: **“Pengaturan Pengelolaan Pertambangan Batubara Dalam Rangka Pemerintah Daerah Di Indonesia”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan izin pengelolaan pertambangan batubara dalam kerangka pemerintah daerah?
2. Bagaimana implikasi hukum dari pengaturan kewenangan pengelolaan pertambangan batubara dalam kerangka pemerintah daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan pada bab sebelumnya mengenai pengaturan pengelolaan pertambangan batubara dalam rangka pemerintah daerah di Indonesia, maka tujuan penelitian ini di antaranya sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaturan izin pengelolaan pertambangan batubara dalam kerangka pemerintah daerah;
2. Untuk menganalisis implikasi hukum dari pengaturan kewenangan pengelolaan pertambangan batubara dalam kerangka pemerintah daerah

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

1. Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai titik tolak dalam penelitian hukum yang berhubungan dengan pengaturan pengelolaan pertambangan batubara dalam rangka pemerintah daerah di Indonesia.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau masukan dalam penelitian hukum untuk membuat pengaturan yang lebih terinci, jelas, tegas, terang dan tidak

multi tafsir tentang pengaturan pengelolaan pertambangan batubara dalam rangka pemerintah daerah di Indonesia.

### **E. Kerangka Konseptual**

Agar lebih mudah untuk memahami maksud penulis, maka perlu penulis memberikan definisi atau batasan terhadap konsep-konsep yang terdapat dalam judul tesis ini, di mana definisi ini berguna bagi penulis sebagai pengantar pada pengertian awal. Adapun konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

#### **1. Pengaturan**

Maria Farida Indrarti S sebagaimana dikutip oleh Sukamto Satoto berpendapat bahwa:

Pengaturan atau disebut dengan istilah perundang-undangan (*legislation*) diartikan sebagai “suatu proses, cara dan atau perbuatan mengatur, yaitu proses pembentukan atau proses membentuk perundang-undangan, peraturan perundang-undangan, peraturan Negara, atau aturan hukum tertulis baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.”<sup>10</sup>

Menurut Philipus M Hadjon, sebagaimana dikutip oleh Sukamto Satoto, pengaturan merupakan: “perbuatan hukum publik pemerintah yang mengikat secara umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturannya”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Sukamto Satoto, *Pengaturan dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, Hanggar Kreator, Jogjakarta, 2004, hlm.2.

<sup>11</sup>*Ibid.*

## 2. Pengelolaan

Menurut Mathias, bahwa yang dimaksud dengan pengelolaan, yaitu: “proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan”.<sup>12</sup>

## 3. Pertambangan batubara

Istilah batubara merupakan terjemahan dari Bahasa Inggris, yaitu *coal*. Batubara merupakan campuran padatan yang heterogeny dan terdapat di alam dalam tingkat/*grade* yang berbeda dari *lignit*, *subbitumine* dan *antarasit*.<sup>13</sup>

Pertambangan Mineral dan Pertambangan Batubara diatur dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Kekayaan alam berupa mineral dan batubara adalah kekayaan yang tak terbarukan, memiliki nilai yang luar biasa tinggi, dan diperlukan oleh orang banyak. Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 mendefinisikan Pertambangan Mineral sebagai pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah.

---

<sup>12</sup>Mathias, *Teori pengelolaan*, diakses melalui [digilib.unila.ac.id/930/9/BAB%20II.pdf](http://digilib.unila.ac.id/930/9/BAB%20II.pdf) teori pengelolaan, tanggal akses 23 Januari 2021.

<sup>13</sup>Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 217.

Sedangkan Pertambangan Batubara adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal.<sup>14</sup>

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, batubara adalah “Endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan”.<sup>15</sup>

Pengaturan pertambangan batubara di Indonesia merupakan bagian dari pengaturan hukum pertambangan merupakan suatu terjemahan istilah *Mining Law*. Artinya hukum yang mengatur tentang penggalan atau pertambangan bijih-bijih dan mineral dalam tanah.<sup>16</sup>

#### 4. Pemerintah Daerah

Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah: “satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah”.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup>Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hlm. 6.

<sup>15</sup>Salim HS, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 40.

<sup>16</sup>Abdul Halim Barkatullah dkk, *Buku Ajar Hukum Pertambangan (Sub Sistem Hukum Sumber Daya Alam)*, Nusamedia, Bandung, 2019, hlm. v.

<sup>17</sup>The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 2000, hlm. 44.

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.<sup>18</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Uraian di atas dapat dikemukakan bahwa penulisan ini dimaksudkan untuk membahas pengaturan pengelolaan pertambangan batubara dalam rangka pemerintah daerah di Indonesiadan pembaruan hukum ke depan terkait hal tersebut.

## **F. Landasan Teoretis**

Sesuai dengan isu hukum yang telah dikemukakan dalam latar belakang, maka landasan teori yang akan penulis gunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan tesis ini adalah teori kewenangan, teori kesejahteraan, teori desentralisasi dan teori keadilan.

---

<sup>18</sup><https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan-daerah-di-Indonesia>. Diakses pada tanggal 5 November 2021, pukul 10.31 wib.

## 1. Teori kewenangan

Berkaitan dengan kewenangan dan wewenang yang merupakan dasar dari hukum administrasi negara menurut Philippus M. Hadjon, bahwa:

Dalam kepustakaan hukum administrasi, wewenang atau kewenangan merupakan bagian penting dan menjadi awal dari hukum administrasi, karena obyek administrasi adalah kewenangan pemerintah (*bestuursbeveogdheid*). Dalam hukum Tata Negara, wewenang (*beveogdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>19</sup>

Selanjutnya fokus kajian teori kewenangan menurut Salim HS dan Erlies S.N menyebutkan bahwa: “Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber-sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat”.<sup>20</sup>

Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (*Mandaat*).

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbeltmendefinisikan sebagai berikut:

---

<sup>19</sup>Philippus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.hlm.73.

<sup>20</sup>Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 193.

1. Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

2. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

3. Mandat

Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>21</sup>

Kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attribute van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pemberian atau penciptaan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan *Grondwet* (Undang-undang Dasar) atau oleh *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan. Kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.<sup>22</sup>

Kewenangan merupakan ruh dari pelaksanaan otonomi daerah, tanpa kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, otonomi daerah tidak ada artinya, tidak ada yang bisa diperbuat. Namun kewenangan yang diberikan kepada daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam

---

<sup>21</sup>*Ibid.* hlm. 102.

<sup>22</sup>Periksa Sukanto Satoto dan Bahder Johan Nasution, “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara Untuk Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik”, LPPM Universitas Jambi, *Jurnal Sains Sosio Humaniora* P-ISSN: 2580-1244 Volume 3 Nomor 1 Juni 2019, hlm. 1.

perjalanan pelaksanaan otonomi daerah selalu berubah tidak semakin meningkat, tetapi mengalami degradasi pemberian kewenangan.<sup>23</sup>

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber-sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum. Dalam hal ini sumber-sumber kewenangan dari pemerintah dalam pengelolaan pertambangan yang berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## 2. Teori Kesejahteraan

Negara merupakan organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.<sup>24</sup> Kesejahteraan merupakan kesejahteraan masyarakat dan perorangan. Kesejahteraan masyarakat adalah kesejahteraan semua perorangan secara keseluruhan anggota masyarakat. Dalam hal ini kesejahteraan yang dimaksudkan adalah kesejahteraan masyarakat. Dan kesejahteraan perorangan adalah kesejahteraan yang menyangkut kejiwaan

---

<sup>23</sup>Periksa RA. Agus Abikusna, "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal SOSFILKOM*, Volume XIII Nomor 01 Januari-Juni 2019, FISIP UMC, 2019, Abstrak.

<sup>24</sup>Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Edisi Revisi)*, Reneka Cipta, Jakarta, 2010, hlm. 64.

(*state of mind*). Perorangan yang diakibatkan oleh pendapatan kemakmuran dan faktor-faktor ekonomi lainnya.

Konsep *Welfare state* dipahami sebagai alternatif terhadap *the Poor Law* yang kerap menimbulkan stigma, karena hanya ditujukan untuk member bantuan bagi orang-orang miskin. Berbeda dengan sistem dalam *the Poor Law*, Negara kesejahteraan difokuskan pada penyelenggaraan system perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*), di satu pihak, dan kewajiban Negara (*state obligation*), di pihak lain. Negara kesejahteraan ditujukan orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Ia berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga Negara secara adil dan berkelanjutan.<sup>25</sup>

Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith, ide dasar Negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) of *the greatest number of their citizenz*. Bentham menggunakan istilah “*utility*” atau kegunaan untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra

---

<sup>25</sup>*Ibid.*, hlm. 65.

adalah sesuatu yang baik, dan sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.

Berdasarkan pandangan Esping Anderson, bahwa Negara kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh Negara (pemerintah) kepada warganya, seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga keduanya (Negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikan.<sup>26</sup> Negara kesejahteraan, pada dasarnya, mengacu pada peran Negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab Negara untuk menjamin ketersediaan pelayan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya<sup>27</sup>.

Negara kesejahteraan berusaha membebaskan warganya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga yang dapat diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan oleh Negara.

Pengelolaan pertambangan dilakukan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga negara. Negara berfungsi mewujudkan hal tersebut dengan melakukan sejumlah kebijakan dalam pengelolaan

---

<sup>26</sup>Siswo Yudo Husodo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Cetkn I, juli/2006., hlm. 8.

<sup>27</sup>*Ibid.*, hlm. 9.

pertambahan agar seluruh warga negara ikut menikmati hasil pengelolaan pertambahan berupa pembangunan fasilitas-fasilitas umum dan pelayanan publik.

### 3. Teori Desentralisasi

Jimly Asshiddiqie, sebagaimana dikutip oleh Hasan Basri bahwa:

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke Pemerintahan Daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.<sup>28</sup>

Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan urusan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan diberikan kepada pemerintah daerah. Konsep desentralisasi dalam sistem pemerintahan Indonesia merupakan suatu pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan telah diatur berdasarkan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Semenjak amendemen pertama tahun 1999, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan sampai amendemen ke empat di tahun 2002 memang telah terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur dalam BAB VI mengenai

---

<sup>28</sup>Hasan Basri, "Kewenangan Kepala Daerah dalam Menentukan Formasi Pengadaan dan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Daerah Dalam Sistem Kepegawaian Di Indonesia". *Jurnal Pakuan Law Review* Volume 3, Nomor 2, Juli-Desember 2017, hlm. 120-121.

Pemerintahan Daerah yang dilakukan perubahan pada amandemen kedua tahun 2000 di mana daerah diberi kewenangan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan otonomi seringkali dikaitkan dengan desentralisasi, yang sering diartikan sebagai pelimpahan atau pembagian kewenangan (kekuasaan) pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam hal ini pengertian pemerintah daerah bisa mempunyai dua arti. Pertama, *local state government* yang mendasarkan pada asas dekosentrasi. Kedua yaitu *local self autonomous government*<sup>29</sup>.

Dalam literatur Belanda, otonomi berarti “pemerintahan sendiri (*zelfregering*)” yang oleh van Vollenhoeven dibagi atas *zelfwegeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfluitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri)<sup>30</sup>.

Otonomi daerah mengimplementasikan hak, kewajiban dan tanggung jawab ataupun kewenangan daerah untuk mengurus “rumah tangga” (pemerintahan dan pembangunan) daerah dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan otonomi.

Asas-asas otonomi daerah berdasarkan pendapat Agussalim Andi Gajong, bahwa:

---

<sup>29</sup>Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 332.

<sup>30</sup>*Ibid.*

#### 1. Asas Desentralisasi

Bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### 2. Asas Dekonsentrasi

Sama halnya dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi memiliki makna yaitu pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah atau dari badan otonom yang memiliki wewenang lebih tinggi ke badan otonom yang wewenangnya lebih rendah. Hanya saja dalam dekonsentrasi, pendelegasian wewenang hanya pada sektor administrasi, tidak ada pendelegasian wewenang dalam sektor politik seperti pada desentralisasi dan wewenang politik berada di tangan pemerintah pusat.

#### 3. Asas Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

*Medebewind* atau tugas pembantuan merupakan suatu asas dasar hukum otonomi daerah yang memiliki sifat membantu pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya dalam menyelenggarakan negara atau daerah melalui kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah atau badan otonom yang dimintai bantuannya tersebut.<sup>31</sup>

Sistem desentralisasi yang melimpahkan sebagian kewenangan urusan pemerintahan diberikan kepada pemerintah daerah. Desentralisasi sebagai salah satu asas otonomi daerah dilakukan dalam bidang pengelolaan pertambangan dimaksudkan sebagai pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat sebagai bentuk urusan pemerintahan pilihan.

#### 4. Teori Keadilan

Konsep keadilan selalu diartikan dengan berbagai devenisi dan selalu dilatarbelakangi dari sisi orang yang mendefenisikan. Tentang rumusan keadilan ini ada dua pendapat yang dasar yang perlu diperhatikan, sebagai berikut:

---

<sup>31</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 163.

Pandangan Purnadi Purbacaraka dalam Munir Fuady yang pada dasarnya merumuskan bahwa keadilan itu adalah: “keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum”.<sup>32</sup>

Plato sebagaimana dikutip oleh Dominikus Rato, mengemukakan bahwa: “keadilan hanya dapat ada di dalam hukum dan perundang-undangan yang dibuat oleh para ahli yang khusus memikirkan hal itu. Untuk istilah keadilan ini Plato menggunakan kata Yunani” *Dikaiosune*” yang berarti lebih luas, yaitu mencakup moralitas individual dan sosial”.<sup>33</sup>

Aristoteles, adalah seorang filosof pertama kali yang merumuskan arti keadilan. Ia mengatakan bahwa keadilan adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, *fiat iustitia bneat mundus*. Selanjutnya dia membagi keadilan dibagi menjadi dua bentuk yaitu; pertama, keadilan distributif, adalah keadilan yang ditentukan oleh pembuat undang-undang, distribusinya memuat jasa, hak, dan kebaikan bagi anggota-anggota masyarakat menurut prinsip kesamaan proporsional. Kedua, keadilan korektif, yaitu keadilan yang menjamin, mengawasi dan memelihara distribusi ini melawan serangan-serangan ilegal. Fungsi korektif keadilan pada prinsipnya diatur oleh hakim dan menstabilkan kembali *status quo* dengan cara mengembalikan milik korban yang bersangkutan atau dengan cara mengganti rugi atas miliknya yang hilang. Atau kata lainnya keadilan distributif adalah keadilan berdasarkan besarnya jasa yang diberikan, sedangkan keadilan korektif

---

<sup>32</sup>Munir Fuady. *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Ciawi-Bogor, 2010, hlm. 24.

<sup>33</sup>Dominikus Rato. *Filsafat Hukum, Mencari, Menemukan, Dan Memahami Hukum*, LaksBang Yustisia, Surabaya, 2010, hlm. 37.

adalah keadilan berdasarkan persamaan hak tanpa melihat besarnya jasa yang diberikan.<sup>34</sup>

Roscoe Pound, yang melihat indikator keadilan dalam hasil-hasil konkret yang bisa diberikannya kepada masyarakat. Ia melihat bahwa: “hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa perumusan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya”.<sup>35</sup>

Pengelolaan pertambangan yang semulanya sudah dikembalikan ke daerah ditarik kembali oleh pemerintah pusat. Dalam UU Minerba baru izin pertambangan mulai dari skala kecil sampai skala besar sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak lagi memiliki urusan pemerintahan di bidang minerba, bahkan UU Minerba baru mencabut matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Bidang ESDM dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penarikan kewenangan perizinan tambang ke pusat berpotensi melanggar konstitusi, yakni Pasal 18A Ayat (2) UUD 1945, disitu ditegaskan bahwa 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.

---

<sup>34</sup>Periksa, Dominikus Rato. *Filsafat Hukum, Mencari, Menemukan, Dan Memahami Hukum*, LaksBang Yustisia, Surabaya, 2010, hlm. 38.

<sup>35</sup>*Ibid.*

## G. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif menurut Bahder Johan Nasution, yang mengemukakan, bahwa:

Dalam pendekatan ilmu hukum normatif banyak pendekatan yang dapat digunakan baik secara terpisah-pisah berdiri sendiri maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas. Pendekatan tersebut antara lain:

- a) Pendekatan undang-undang atau *statuta aproach* dan sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.
- b) Pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatar belakangnya.
- c) Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatik konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.
- d) Pendekatan komparatif, yaitu penelitian tentang perbandingan hukum baik mengenai perbandingan sistem hukum antar negara, maupun perbandingan produk hukum dan karakter hukum antar waktu dalam suatu negara.
- e) Pendekatan politis, yaitu penelitian terhadap pertimbangan-pertimbangan atau kebijakan elite politik dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan penegakan berbagai produk hukum.
- f) Pendekatan kefilosofatan, yaitu pendekatan mengenai bidang-bidang yang menyangkut dengan obyek kajian filsafat hukum.<sup>36</sup>

Penelitian yuridis normatif adalah penelitian kepustakaan yang meneliti bahan pustaka atau data sekunder dan data primer dengan

---

<sup>36</sup>Bahder Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 92-93.

mempelajari sumber-sumber atau bahan tertulis berupa buku-buku, artikel, koran dan majalah dengan membaca, menafsirkan, membandingkan serta menerjemahkan dari berbagai sumber yang berhubungan dengan pengaturan pengelolaan pertambangan batubara dalam rangka pemerintah daerah di Indonesia, metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif yang merupakan penelitian khas ilmu hukum.

## 2. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian karya ilmiah menurut Bahder Johan Nasution adalah: “Terdiri dari pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus hukum (*case law approach*)”.<sup>37</sup>

Sedangkan penelitian yuridis normatif dalam penulisan tesis ini digunakan tipe penelitian yaitu, pertama pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahder Johan Nasution mengemukakan: “pendekatan undang-undang atau *statute approach* dan sebagian ilmuan hukum menyebutkan dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum”.<sup>38</sup> Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang saling berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahder Johan Nasution mengemukakan:

---

<sup>37</sup>*Ibid.*, hlm. 133.

<sup>38</sup>*Ibid.*, hlm. 92.

Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatic konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukumnya konsep dasar.<sup>39</sup>

Pendekatan konsep menurut pertimbangan penulis perlu dilakukan karena konsep-konsep yang dipergunakan setiap saat bisa berkembang dari waktu ke waktu. Konsep mengenai pengelolaan, pertambangan batubara.

### 3. Pengumpulan bahan hukum

Bahan hukum merupakan bahan dasar yang akan dijadikan acuan atau pijakan dalam penulisan penelitian ini. Adapun yang menjadi dasar bahan hukum dalam penulisan penelitian ini yakni, bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahder Johan Nasution mengemukakan: “Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya bahan hukum yang mempunyai otoritas”.<sup>40</sup> Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan keputusan tata usaha negara.

Bahan-bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan untuk memberikan penjelasan mengenai materi yang terdapat dalam bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur, buku-buku hukum termasuk tesis, jurnal-jurnal hukum,

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 181.

kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan dan buku-buku lain yang berkaitan langsung dengan tema penulisan penelitian ini. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah: “memberikan kepada peneliti semacam”petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah”.<sup>41</sup> Bahan hukum sekunder ini sebagai alat bantu dalam penulisan penelitian ini.

Jenis bahan-bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini yakni:

- a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, yaitu:
  - 1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - 2). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
  - 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
  - 4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
  - 5) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009
  - 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan

---

<sup>41</sup>*Ibid.*, hlm. 196.

penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu:

- 1). Buku-Buku Kalangan Hukum.
  - 2). Jurnal dan Makalah Hukum.
- c. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu meliputi *Black,s Law Dictionary* dan Kamus Hukum.

#### **4. Analisis bahan hukum**

Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan analisa hukum yaitu pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan menggunakan analisis bahan hukum yang dilakukan dengan beberapa cara antara lain yaitu:

- a. Menginventarisasi semua aturan-aturan dan norma-norma yang sudah diidentifikasi berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti, yaitu berhubungan dengan pengaturan pengelolaan pertambangan batubara dalam rangka pemerintah daerah di Indonesia.
- b. Mensistematisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas untuk memaparkan isi dan struktur atau hubungan hirarkis antara aturan-aturan hukum. Dalam kegiatan sistematisasi ini, dilakukan analisis korelasi antara aturan-aturan hukum yang berhubungan agar dapat dipahami dengan baik.
- c. Menginterpretasi semua peraturan perundang-undangan sesuai dengan masalah yang dibahas dengan menghimpun dan mengelola tatanan aturan yang ada, yang didalamnya berlangsung interpretasi,

pembentukan dan penjabaran pengertian-pengertian dalam hukum dari solusi masalah dapat dirancang dan ditawarkan

#### **H. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan pemahaman terhadap tesis ini, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, menguraikan latar belakang permasalahan mengapa penelitian dan pengkajian ini perlu dilakukan serta perumusan masalahnya. Kemudian diuraikan pula tujuan dan manfaat yang diharapkan, metode penelitian, kerangka konseptual, landasan teoretis, dan sistematika penulisannya.

BAB II Tinjauan Umum Tentang Pengelolaan Pertambangan Batubara Antara Pusat Dan Daerah

Bab III Pembahasan. Bab ini merupakan pembahasan yang khusus mengkaji permasalahan yang terdapat pada bab pertama sub perumusan masalah pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua. Bab ketiga pembahasan mengenai pengaturan izin pengelolaan pertambangan batubara dalam kerangka pemerintah daerah.

Bab IV Pembahasan. Merupakan pembahasan mengenai implikasi hukum dari pengaturan kewenangan pengelolaan pertambangan batubara dalam kerangka pemerintah daerah. Bab ini merupakan pembahasan yang khusus mengkaji permasalahan kedua yang terdapat pada bab pertama dengan menggunakan teori-teori yang

ada pada bab kedua guna mendapatkan atau memperoleh kesimpulan pada bab kelima.

BAB V Penutup, berisi kesimpulan sebagai intisari dari hasil penelitian dan pengkajian yang dilakukan sekaligus sebagai jawaban atas permasalahan pokok yang dirumuskan dalam penulisan tesis ini. Di samping itu dikemukakan saran yang perlu dilakukan berkaitan pengaturan pengelolaan pertambangan batubara dalam rangka pemerintah daerah di Indonesia.