

BAB IV

IMPLIKASI HUKUM DARI PENGATURAN KEWENANGAN PENGELOLAAN PERTAMBANGAN BATUBARA DALAM KERANGKA PEMERINTAH DAERAH

A. Implikasi Hukum Penarikan Kewenangan Pengelolaan Urusan Pemerintah Bidang Sumber Daya Mineral Dari Pemerintah Daerah Ke Pemerintah Pusat

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, pengertian dari kewenangan adalah: “Kekuasaan yang dimiliki oleh suatu pihak berdasarkan (i) Tatanan moral atau kebiasaan yang berlaku, (ii) Undang-Undang atau Peraturan, atau (iii) Izin/Lisensi yang diterbitkan oleh suatu badan pemerintah untuk melakukan suatu usaha, kegiatan, aktifitas”.⁸⁶

Sedangkan Ateng Syafrudin, menyebutkan bahwa:

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari atau yang diberikan oleh Undang-Undang, yaitu kekuasaan legeslatif dan kekuasaan eksekutif atau administratif. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Jadi di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*).⁸⁷

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”.⁸⁸

⁸⁶WJS.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cetakan Kedelapan, Balai Pustaka, Jakarta, 1985, hlm. 365.

⁸⁷Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Orasi Disertasi Unpar, Bandung, 1983, hlm.18.

⁸⁸Salim HS dan Erlies SN, *Op. Cit.*, hlm. 193.

Menurut Maria Farida Indrati Suprpto bahwa pengaturan atau beliau menyebutnya dengan istilah perundang-undangan (*legislation*) yang dalam hal ini diartikan sebagai:

Suatu proses, cara atau perbuatan mengatur, yaitu proses pembentukan atau proses membentuk perUndang-Undangan, peraturan perundangan, peraturan negara, atau aturan hukum tertulis baik tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.⁸⁹

Dengan demikian berdasar beberapa pendapat ahli di atas, dapat dimaknai bahwa kewenangan merupakan suatu kekuasaan yang diterima oleh Pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

S.F. Marbun mengemukakan:

Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah.⁹⁰

Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu bidang tertentu saja. Jadi, kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Selain itu, wewenang bisa juga merupakan suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

Menurut Indroharto, yang mengemukakan:

Sifat wewenang pemerintahan antara lain *expres simplied*, yaitu jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada

⁸⁹Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi dan Muatan)*, Konisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 3.

⁹⁰S.F. Marbun, *Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak). Misalnya, membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat konkrit dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat suatu rencana tata ruang serta memberikan nasehat.⁹¹

Lebih lanjut Indroharto mengemukakan:

Selain itu, dikenal juga kewenangan yang bersifat fakultatif, yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan. Jadi badan/pejabat tata usaha negara tidak wajib menggunakannya, karena masih ada pilihan (alternatif) dan pilihan itu hanya dapat dilakukan apabila keadaan atau hal-hal yang ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi.⁹²

S.F. Marbun mengemukakan:

Untuk mengetahui apakah wewenang itu bersifat fakultatif atau tidak, tergantung kepada peraturan dasarnya. Sedangkan wewenang pemerintah yang bersifat terikat (*gebondenbestuur*) yaitu, apabila peraturan dasarnya menentukan isi suatu keputusan yang harus diambil secara terinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali melaksanakan ketentuan secara harfiah seperti dalam rumusan peraturan dasarnya.⁹³

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses

⁹¹Indroharto, *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1989, hlm. 70.

⁹²*Ibid.*

⁹³S.F Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 155.

pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.
2. Pengembangan kehidupan demokrasi.
3. Keadilan.
4. Pemerataan.
5. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI.
6. Mendorong untuk memberdayakan masyarakat.
7. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat disarikan sebagai berikut:

1. Adanya pembagian daerah otonom yang bersifat berjenjang, Provinsi dan Kabupaten/Kota;
2. Daerah otonom mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
3. Secara eksplisit tidak disinggung mengenai asas dekonsentrasi;
4. Pemerintah daerah otonom memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih secara demokratis;
5. Kepala daerah dipilih secara demokratis;
6. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undangundang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali: kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang

lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, termasuk kewenangan yang utuh dalam hal perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Otonomi bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi.

Dalam susunan pemerintahan di negara Indonesia ada Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota, serta Pemerintahan Desa. Masing-masing pemerintahan tersebut memiliki hubungan yang bersifat hierarkhis. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan, bahwa 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 (Pasal 18 A (1)). 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 18 A (2)). Berdasarkan kedua ayat tersebut dapat dijelaskan, bahwa:

1. Antar susunan pemerintahan memiliki hubungan yang bersifat hierarkhis;
2. Pengaturan hubungan pemerintahan tersebut memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
3. Pengaturan hubungan sebagaimana disebutkan Pasal 18A Ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah memiliki hubungan keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya;
5. Pengaturan hubungan sebagaimana disebutkan Pasal 18A Ayat (2) diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah.

Pada suatu Negara kesatuan, hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dapat diatur melalui berbagai peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan otonomi daerah. Hal ini disebabkan antara lain karena berbagai cakupan dan masalah yang berkaitan dengan hak, kewajiban dan tanggungjawab berbagai tingkat pemerintahan yang ada di suatu Negara tidak akan bisa diatur hanya oleh satu undang-undang saja. Oleh karena itu, keberadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan hukum dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu keniscayaan yang wajar dalam suatu Negara. Menurut Akil Mochtar, yang mengemukakan:

Pengaturan hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah dapat berbentuk Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Mengatur Hubungan keuangan Pusat dan Daerah, Undang-undang tentang Kewenangan Pusat dan Daerah. Undang-undang yang mengatur tentang hubungan kewenangan pusat dan daerah merupakan salah satu undang-undang yang utama dalam mengatur berbagai materi yang berkaitan dengan atribusi, distribusi, dan delegasi serta koordinasi kewenangan di antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara yang berstatus sebagai negara kesatuan. Oleh

karena itu, keberadaan undang-undang yang mengatur hubungan pusat dan daerah merupakan suatu kebutuhan utama dalam suatu negara.⁹⁴

Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama bagi setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap level pemerintahan, dengan adanya dasar kewenangan yang sah maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah dan apabila tanpa ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik .

Secara umum, kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat serta tugas pembantuan (*medebewind*). Cara memperoleh kewenangan tersebut juga menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian level pemerintahan yang bersifat nasional, regional dan lokal atau level pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan. Selain itu pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (*delegator*) dan level pemerintahan yang lebih rendah (*delegans*). Menurut Akil Mochtar, yang mengemukakan:

Secara khusus, kewenangan pemerintahan juga berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggungjawab di antara berbagai level pemerintahan

⁹⁴ Akil Mochtar, *Kewenangan Pusat Dan Daerah Dalam Pembangunan Daerah Di Era Otonomi*, www.akilmochtar.com, diakses tanggal 28 Juli 2021. hlm. 1-2.

yang ada. Dengan adanya pembagian atribusi, distribusi, delegasi, dan mandat dapat digambarkan bagaimana berbagai level pemerintahan tersebut mempunyai hak, kewajiban dan tanggung jawab yang berbeda antara satu level pemerintahan dengan level pemerintahan lainnya. Dengan demikian, terjadi perbedaan tugas dan wewenang di antara berbagai level pemerintahan tersebut, dan pada akhirnya dapat menciptakan perbedaan ruang lingkup kekuasaan dan tanggungjawab di antara mereka. Oleh karena itu, makna dari perbedaan hak, kewajiban dan tanggungjawab dari berbagai level pemerintahan yang ada merupakan suatu hal yang secara pokok menggambarkan secara nyata kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing level pemerintahan yang ada di suatu negara.⁹⁵

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, hubungan kewenangan pusat dan daerah dapat diatur melalui berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang khusus mengatur otonomi daerah, atau tersebar di berbagai peraturan perundangundangan sektoral lainnya. Hal ini didasarkan pada kenyataan empiris dan yuridis yang menggambarkan bahwa materi dan cakupan pengaturan tentang hubungan kewenangan pusat dan daerah tidak dapat hanya diatur oleh satu undang-undang. Oleh karena itu diperlukan adanya undang-undang yang mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah, juga dibutuhkan berbagai undang-undang lainnya yang berkaitan dengan otonomi daerah dan berbagai undang-undang lainnya, seperti undang-undang yang mengatur tentang (organisasi) pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga menegaskan kembali kedudukan daerah otonom sebagai bagian integral dari negara kesatuan Indonesia. Walaupun daerah otonom merupakan badan hokum yang memiliki hak dan kewajiban mandiri, sebagaimana negara sebagai badan hukum, akan tetapi kedudukan (pemerintahan) daerah otonom

⁹⁵*Ibid.*, hlm. 2.

adalah melaksanakan berbagai kewenangan pemerintahan yang telah didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat, dan kepemilikan kewenangan tersebut tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Sehingga secara teoritis yuridis, pemerintahan daerah merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan negara secara keseluruhan. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang yang mengatur bagaimana suatu organisasi pemerintahan negara dijalankan berdasarkan prinsip lokalitas dan kekhasan di daerah masing-masing. Beranjak dari pengalaman yang ada maka perlu adanya pengaturan tata hubungan khusus yang khas mengenai hubungan kewenangan Pemerintah Pusat dan daerah yang secara khas. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai organisasi pemerintahan daerah, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, maka undang-undang yang mengatur hubungan akan melengkapinya dengan memberikan pengaturan mengenai hubungan kewenangan antara (pemerintah) nasional atau pusat dengan (pemerintah) daerah, dan juga mengatur hubungan kewenangan antar daerah otonom di Indonesia.

Undang-undang tersebut merupakan semacam *software* dari hubungan kewenangan pusat dan daerah, yang berkaitan dengan norma, prosedur dan aturan umum hubungan kewenangan, sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan *hardware*, yang berbentuk antara lain organisasi dan para pejabat pelaksana dari hubungan kewenangan tersebut. Oleh karena itu, diharapkan undang-undang yang

mengatur Hubungan pusat dan daerah mengatur tentang hal-hal yang lebih bersifat abstrak, sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lebih banyak mengatur hal-hal yang bersifat konkrit dari pelaksanaan hubungan kewenangan pusat dan daerah.

Hubungan undang-undang yang mengatur Hubungan Pusat dan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan satu rangkaian undang-undang yang mengatur secara umum berbagai hal yang berkaitan dengan pemerintahan daerah di Indonesia, dan secara khusus mengatur hubungan kewenangan di antara organisasi dan otoritas pelaksana pemerintahan yang ada di tingkat pusat dan lokal. Dengan demikian, hubungan antara kedua undang-undang tersebut dapat dikemukakan sebagai hubungan hukum yang saling berkait, melengkapi dan tidak terpisahkan antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya.

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Kemudian Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah harus berdasarkan prinsip permusyawaratan/demokrasi. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan hukum dan demokrasi.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sistem rumah tangga daerah adalah sebagai berikut:

1. Harus menjamin keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah baik dalam pengaturan maupun pengurusan urusan rumah tangga daerah.
2. Pada dasarnya rumah tangga daerah bersifat asli, bukan sesuatu yang diserahkan oleh satuan pemerintahan tingkat lebih atas. Jadi, pemerintah daerahlah yang berinisiatif sendiri, bukan menunggu penyerahan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya
3. Sebagai konsekuensi dari butir b diatas maka sistem rumah tangga harus member tempat bagi prakarsa dan inisiatif sendiri dari daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus berbagai kepentingan atau hal-hal yang dianggap penting bagi daerah mereka.
4. Rakyat diberi kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala kepentingan mereka didaerah. Dengan demikian, urusan rumah tangga daerah tidak berkaitan dengan jumlah yang diserahkan pusat tapi harus sejalan dengan kepentingan masyarakat daerah sendiri.
5. Urusan rumah tangga daerah dapat berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lain, sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat.
6. Sistem rumah tangga daerah harus mencerminkan kekuasaan antara pusat dan daerah dalam hubungan desentralistik. Setiap bentuk campur tangan pusat atas urusan rumah tangga daerah, tidak boleh mengurangi kemandirian daerah.
7. Sistem rumah tangga daerah harus ditujukan terutama untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial. Dengan kata lain isi urusan rumah tangga daerah harus terutama pada bidang pelayanan kepentingan umum.
8. Ada tempat bagi pemerintah pusat untuk mempengaruhi rumah tangga daerah demi menjamin pemerataan keadilan dan kesejahteraan sosial dan penentuan isi rumah tangga daerah yang baru. Hal ini terkait dengan fungsi pemerataan yang hanya bisa dilakukan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak mampu melakukan fungsi ini karena ruang lingkungnya hanya sebatas daerah jurisdiksinya.⁹⁶

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya akan disingkat menjadi Undang-Undang Pemda) disebutkan bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan

⁹⁶Helzanova, *Hubungan Antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota*, Annury Futary.com, 5 Januari 2009, diakses tanggal 28 Juli 2021.

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, 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, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Sebagaimana halnya Provinsi, Kabupaten/Kota juga menerima tugas pembantuan dari pemerintah atasnya yaitu pemerintah pusat dan Provinsi (sebagai daerah otonom). Tugas pembantuan yang diberikan pemerintah kepada Kabupaten/Kota meliputi sebagian tugas bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan kewenangan lain yakni kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, system administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional. Sedangkan tugas pembantuan yang diberikan Provinsi sebagai daerah otonom kepada Kabupaten/Kota meliputi sebagian tugas dalam bidang pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota. Adapun tugas pembantuan yang diberikan Provinsi sebagai wilayah administrasi kepada Kabupaten/Kota mencakup sebagian tugas dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. Jadi tugas

pembantuan yang diberikan kepada Kabupaten/Kota adalah kewenangan yang merupakan kompetensi pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi baik sebagai daerah otonom maupun administrasi.

1. Peralihan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan dari Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah Pusat

Dengan telah dialihkannya kewenangan kepala daerah dalam hal pengelolaan sumberdaya alam, khususnya sebagaimana yang diatur dalam 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 dan telah disinkronisasikan dengan Undang-Undang Cipta Kerja, maka kepala daerah tidak berwenang lagi untuk menerbitkan keputusan kepala daerah terkait dengan penetapan perizinan pengelolaan sumberdaya alam dimaksud kecuali untuk perizinan batuan skala kecil dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR).

Sedangkan terhadap keputusan perizinan yang telah dikeluarkan, berdasarkan AUPB (asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas keadilan, asas kebijakan yang memberatkan tidak boleh berlaku surut) seharusnya masih dinyatakan tetap berlaku sampai dengan berakhirnya masa izin yang diberikan.

Ditarik atau dialihkannya kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sektor sumberdaya alam dari pemerintah daerah menjadi urusan pemerintah pusat, walaupun merupakan urusan

pemerintahan konkuren yang sifatnya pilihan, dapat menjadi potensi timbulnya konflik atau paling tidak dapat terjadi disharmoni hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Apalagi bila pemerintah daerah tersebut memiliki banyak potensi sumberdaya alam, dan skema bagi hasil dirasakan tidak cukup memadai, maka akan menjadi pemicu timbulnya konflik yang semakin besar. Kondisi seperti ini yang pernah terjadi pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Apabila tidak hati-hati dan cermat dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang secara kewilayahan berada pada wilayah daerah, tidak memperhatikan asas keadilan dan pemerataan, maka dikhawatirkan akan timbul sentimen kedaerahan yang berlebihan dan terjadi konflik kepentingan, yang tentunya akan berdampak tidak baik bagi upaya pembangunan daerah dan pembangunan nasional. Namun yang menjadi persoalan manakala masa izin masih berlaku cukup lama, apakah pejabat pemberi izin masih mau melakukan pengawasan atas keputusan izin yang telah dikeluarkan. Karena berdasarkan asas hukum administrasi (*contrarius actus*), pejabat pemberi izin merupakan pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum atas keputusan izin yang dikeluarkan, padahal kewenangan atas urusan pemerintahan dimaksud telah dicabut/dialihkan. Hal ini yang kiranya perlu dikoordinasikan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi/kabupaten/kota.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, mengesampingkan kewenangan pemerintah kabupaten/kota menurut Pasal 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara, maka pengaturan kewenangan perizinan pertambangan mineral dan batubara pada tataran pemerintah daerah kabupaten/kota diambil alih oleh pemerintah daerah provinsi yang merupakan wakil pemerintah pusat. Hal ini berubah lagi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, yang menentukan kewenangan pengelolaan pertambangan diselenggarakan oleh pemerintah pusat.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, kewenangan pemerintah daerah terhadap pengelolaan izin usaha pertambangan dihapuskan dan dialihkan kepada pemerintah pusat. Namun perubahan ini tidak serta merta merubah sistem dan mekanisme perizinan yang telah berlaku sebelumnya. Sistem dan mekanisme mengenai permohonan izin usaha pertambangan tetap dilaksanakan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yaitu 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 serta peraturan

pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Perubahan hanya terletak pada kewenangan pemberian izin yang pada awalnya adalah wewenang Gubernur menjadi kewenangan Presiden cq Menteri ESDM. Sistem dan mekanisme yang telah berjalan sedemikian rupa tidak mudah untuk dirubah, maka dalam pelaksanaannya permohonan izin usaha pertambangan tetap menggunakan ketentuan yang telah berlaku pengelolaan pertambangan di wilayah Provinsi masih mengacu kepada ketentuan pada 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 serta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Akan tetapi dengan telah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Pemerintah Provinsi berupaya untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah tidak dapat dilakukan mengingat telah dilakukannya revisi atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menentukan proses peralihan kewenangan pemberian IUP dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi ditandai dengan adanya penyerahan dokumen dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi. Penyerahan dokumen Izin itu sudah dilakukan Oktober 2016 dan itu merupakan batas akhir penyerahan dokumen sesuai dengan amanat Pasal 404 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Dokumen Perizinan yang ditertibkan oleh pemerintah kabupaten yang diserahkan terimakan kepada pemerintah provinsi melalui dinas ESDM Sedangkan data aset dinas ESDM kabupaten diserahkan kepada Biro Aset dan Data peralihan personil dilingkungan ESDM itu diserahkan pada badan kepegawaian, Ada personil itu yang langsung diserahkan ke kementerian, Pertama Inspektur Tambang, Kedua Formasi pengangkatan Inspektur tambang dan inspektur gas, Ketiga Pegawai Negeri Sipil atau PNS yang telah mengikuti diklat inspektur tambang.

Selain itu dampak atau konsekuensi lainnya dari peralihan kewenangan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi terkait dengan personil dinas ESDM di tingkat kabupaten yang dalam statusnya sebagai personil dari dinas ESDM provinsi.

Selama proses peralihan kewenangan dari pemerintah kabupaten kepada pemerintah pusat maka tidak ada pemberian IUP baik oleh pemerintah kabupaten maupun pemerintah provinsi, namun terhadap IUP

yang masih dalam proses pengajuan maupun proses lanjutan seperti peningkatan dari tahap eksplorasi menjadi eksploitasi maka untuk urusan tersebut dilakukan oleh pemerintah provinsi.

Meski belum ada peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 namun terlepas dari adanya kekosongan aturan teknis penerapan UU Pemda maka melalui Surat Sekretaris Jenderal ESDM Nomor 2115/30/SDB/2014 tanggal 16 Desember 2014, perihal Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

1. Bahwa dengan telah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku efektif pada tanggal 2 Oktober 2014.
2. Mengingat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak mengatur masa transisi terhadap permohonan baru, perpanjangan, atau peningkatan tahap kegiatan di bidang pertambangan mineral dan batubara, maka Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dalam waktu dekat akan menerbitkan produk hukum untuk mengatur masa transisi terkait perizinan pertambangan mineral dan batubara. Dalam rangkaian implementasi UU Pemda 2014, Menteri ESDM juga mengeluarkan Surat Edaran Menteri ESDM No.04.E/30/DJB/2015 Tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara Setelah Berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam buku “Pedoman Penyusunan dan Bentuk Tata Naskah Dinas Departemen Kehakiman Republik Indonesia”, surat edaran adalah naskah dinas yang memuat petunjuk tentang hal-hal yang harus diperhatikan dan dilakukan berdasarkan peraturan/ketentuan yang ada. Surat edaran bersifat umum dan berlaku tetap.

Sebagai suatu bentuk peraturan kebijakan surat edaran tidak mengikat secara hukum (*wetmatigheid*). Peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan meskipun menunjukkan sifat atau gejala sebagai peraturan perundangundangan. Sebagai peraturan yang bukan merupakan peraturan perundangundangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum.

Dilihat dari karakteristik Surat Edaran sebagai Peraturan Kebijakan, maka SE Menteri ESDM No.04.E/30/DJB/2015 tidak dapat digunakan sebagai dasar yang mengalahkan peraturan perundang-undangan dalam pengaturan wewenang penerbitan IUP, namun hanya sebagai petunjuk pelaksana. Dan juga kemudian diperkuat dengan Surat Edaran Direktur Jenderal ESDM Nomor 04.E/30/DJB/2015, tanggal 30 April 2015 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

1. Bupati/Walikota tidak lagi mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertambangan mineral dan batubara terhitung sejak tanggal 2 Oktober 2014.

2. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009) beserta peraturan pelaksanaannya yang mengatur kewenangan Bupati/Walikota tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
3. Untuk memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha kepada pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) mineral dan batubara, Gubernur dan Bupati/Walikota segera melakukan koordinasi terkait dengan penyerahan dokumen IUP mineral dan batubara dalam rangka Penanaman Modal Dalam Negeri yang telah dikeluarkan oleh bupati/walikota sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai tindak lanjut pengalihan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertambangan mineral dan batubara kepada Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah diajukan kepada Bupati/Walikota sebelum tanggal 2 Oktober 2014 yang saat ini masih diproses oleh Dinas Teknis Kabupaten/Kota yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang Pertambangan mineral dan batubara.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi di bidang pertambangan mineral dan batubara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, diminta kepada Gubernur untuk segera:

- a. Memproses penerbitan atau pemberian persetujuan atas berkas perizinan yang telah disampaikan oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada 4 huruf d dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Memperbarui berkas perizinan yang telah disampaikan oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada angka 4 huruf b (perubahan Keputusan pemberian IUP atau IPR oleh Gubernur);
- c. Memproses penetapan WPR;
- d. Memproses permohonan yang diajukan kepada Gubernur.

Gubernur dapat melakukan evaluasi terhadap berkas perizinan yang disampaikan oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada

angka 4 huruf a dan huruf b. Dalam hal hasil evaluasi terhadap berkas perizinan yang disampaikan oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada angka 4 huruf a dan huruf b tersebut di atas;

- a. Terdapat ketidaksesuaian proses atau mekanisme penerbitan (antara lain: tidak memenuhi persyaratan, tumpang tindih), Gubernur dapat membatalkan IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, atau IPR yang bersangkutan;
- b. Pemegang IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, atau IPR tidak memenuhi kewajiban, Gubernur dapat memberikan sanksi administratif berupa: 1) Peringatan tertulis; 2) Penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha; atau 3) Pencabutan IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, atau IPR yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terhadap kebutuhan untuk menerima Izin Usaha Pertambangan ditengah masa peralihan pasca penerbitan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 maka Kementrian Energi dan Sumberdaya Mineral Republik Indonesia mengeluarkan surat Edaran Nomor: 01. E/30/djb/2015 Tentang status izin usaha pertambangan dalam rangka penanaman modal dalam negeri menjadi penanaman modal asing yang isinya antara lain: Sehubungan dengan diundangkannya Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014) dan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP Nomor 77 Tahun 2014), maka bersama ini kami sampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 14 jo. Pasal 15 jo. Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan sub sektor mineral dan batubara dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, di mana kewenangan

penerbitan Izin Usaha Pertambangan dalam rangka Pensinaman Modal Asing menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

2. Berdasarkan ketentuan Pasal 112E Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014, gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib menyerahkan dokumen IUP Eksplorasi, IUP Operasi produksi, IUP Operasi produksi khusus untuk pengangkutan dan penjualan, atau IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian dalam rangka penanaman modal asing yang telah diterbitkan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini kepada Menteri dalam jangka waktu paling lambat 1 (satu) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini untuk diperbarui IUP-nya oleh Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pelaksanaan Kewenangan oleh Pemerintah Pusat setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Untuk mensiasati terjadinya kekosongan aturan hukum selama peralihan kewenangan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah pusat yang sejauh ini masih berlangsung, sebab peralihan kewenangan akan berdampak terhadap pelayanan terhadap masyarakat yang berdasarkan instruksi Menteri ESDM mesti secepatnya dilakukan. Hal ini dilakukan terkait jenis perizinan pada yang menjadi bahagian kewenangan Kementerian ESDM untuk memenuhi kebutuhan pelayanan Selain itu dampak atau konsekuensi lainnya dari peralihan kewenangan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah pusat terkait dengan personil dinas ESDM di tingkat provinsi yang dalam statusnya sebagai personil dari Kementerian ESDM.

Dengan telah beralihnya kewenangan bidang energi sumber daya mineral kepada pemerintah pusat maka secara otomatis Presiden melalui

Menteri ESDM memegang kendali selaku pimpinan pemerintah pusat atas kewenangan bidang energi sumber daya mineral. Sehingga terhadap kewenangan penertiban izin bermasalah dalam Korsup Minerba yang dinisiasi oleh KPK, Presiden melalui Menteri ESDM berwenang untuk mencabut meskipun pada dasarnya Presiden melalui Menteri ESDM bukan merupakan pihak yang memberikan IUP tetapi bupati/ walikota. Dalam 4 Pasal Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral Nomor 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara ditegaskan bahwa :

- (1) Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya melakukan evaluasi terhadap dokumen perizinan di bidang pertambangan dan Mineral dan Batubara beserta kelengkapannya sebagaimana dimaksud Pasal 2.
- (2) Evaluasi sebagaimana dimaksud Ayat (1) dilakukan melalui evaluasi terhadap penerbitan Izin Usaha Pertambangan.

Kemudian pada Pasal 5 Ayat (1) Peraturan menteri ESDM ini dijelaskan bahwa evaluasi dokumen perizinan dilakukan terhadap (a) IUP penyesuaian dari KP dan/atau (b) KP yang belum berakhir jangka waktunya tetapi belum disesuaikan menjadi IUP.

Terhadap evaluasi yang dilakukan pencabutan izin dapat dilakukan tindakan berdasarkan pada kriteria yang dijelaskan pada Ayat (2) yakni: Evaluasi terhadap penerbitan IUP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan kriteria:

- a. Administratif, terdiri atas:
 1. Pengajuan permohonan perpanjangan/ peningkatan KP atau IU sebelum masa berlaku KP atau IUP berakhir
 2. Pencadangan dan permohonan KP diterapkan
 3. KP eksploitasi merupakan peningkatan dari KP eksploitasi

4. Tidak memiliki lebih dari satu KP atau IUP bagi badan usaha yang tidak terbuka
 5. Angka waktu berlakunya IUP eksplorasi tidak melebihi ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
 6. Permohonan pencadangan wilayah tidak diajukan pada wilayah KK, PKP2B, KP atau IUP yang masih aktif
 7. Jangka waktu IUP Operasi Produksi tidak boleh melebihi jangka waktu KP Eksploitasi
 8. KP yang masih berlaku setelah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- b. Kewilayahan, terdiri atas
1. WIUP tidak tumpang tindih dengan WIUP lain yang sama komoditas
 2. WIUP tidak tumpang tindih dengan WPN
 3. Tidak tumpang tindih dengan wilayah administratif kabupaten/kota atau provinsi lain
 4. Koordinat IUP Eksplorasi sesuai dengan koordinat pencadangan wilayah
 5. Koordinat IUP Operasi Produksi berada didalam koordinat IUP Eksplorasi
 6. Koordinat IUP sejajar garis lintang bujur
- c. Teknis, berupa
1. Laporan Eksplorasi bagi pemegang IUP Eksplorasi yang belum memasuki tahapan kegiatan studi kelayakan
 2. Laporan Ekplorasi dan studi kelayakan bagi pemegang IUP Eksplorasi yang sudah memasuki tahapan kegiatan studi kelayakan atau pemegang IUP Operasi Produksi
- d. Lingkungan berupa dokumen lingkungan hidup yang telah disahkan oleh instansi berwenang sesuai dengan ketentuan pertauran perundang-undangan.
- e. Finansial berupa
1. Bukti pelunasan iuran tetap sampai dengan tahun terakhir saat penyampaian bagi pemegang saham Eksplorasi, atau
 2. Bukti pelunasan iuran tetap dan iuran produksi (royalti) sampai dengan tahun terakhir saat penyampaian, bagi pemegang IUP Operasi Produksi Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya menyebut bahwa kewenangan memberikan IUP di 1 (satu) daerah Provinsi berada di tangan Gubernur, tapi tidak secara tegas menyatakan bahwa dibalik kewenangan tersebut melekat pula kewenangan untuk mencabut IUP.

Namun Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 secara tegas menyatakan bahwa Menteri, di samping Gubernur dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya, berwenang memberikan sanksi administratif berupa pencabutan IUP apabila pemegang IUP terbukti melanggar peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara juga ditegaskan bahwa kewenangan melakukan evaluasi dan melakukan pencabutan IUP baik IUP Esplorasi maupun IUP Operasi Produksi berada di tangan Dirjen atas nama Menteri atau Gubernur. Dengan mengacu pada beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut dan berdasarkan asas "*contrarius actus*" yakni asas yang menyatakan badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya.

Hal ini juga diperkuat dengan ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa "Pencabutan keputusan atau penghentian tindakan wajib dilakukan oleh badan dan atau pejabat pemerintahan yang mengeluarkan keputusan atas tindakan atau urusan badan atau atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan

administrasi” maka sebagai pejabat yang telah diberi kewenangan oleh undang-undang untuk menerbitkan IUP di daerah Provinsi, Gubernur juga memiliki kewenangan untuk mencabut IUP yang sudah diterbitkannya.

KPK bersama Dirjen minerba melalui kegiatan korsup minerba menetapkan kategori *Clear and Clean* (CnC) terhadap IUP yang telah didata melalui Korsup Minerba. Apabila suatu IUP tidak dapat memenuhi kriteria sebagaimana menurut peraturan menteri ESDM tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang menjadi rujukan dalam penertiban IUP bermasalah, maka IUP tersebut dinyatakan non CnC. Untuk melaksanakan hal tersebut gubernur harus mengirimkan laporan kepada Dirjen Minerba. Laporan gubernur ke Dirjen Minerba berupa:

- a. IUP yang direkomendasikan CNC
- b. IUP yang telah diberikan keputusan gubernur tentang pengakhiran izin ataupun yang oleh Peraturan Menteri ESDM Nomor 43 tahun 2015 harus dicabut, serta posisi terakhir dana reklamasi tambang laporan tertanggal 2 Januari 2017 bagi IUP yang telah dievaluasi akan direkomendasikan CNC sedangkan yang tidak direkomendasikan untuk CNC akan menjadi CNC per 16 juni 2017.

Pengaturan terhadap penarikan kewenangan pengelolaan urusan pemerintah bidang sumber daya mineral dari pemerintah daerah ke Pemerintah Pusat berimplikasi luas terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah sebagai berikut;

1. Kelembagaan

Perubahan struktur organisasi perangkat daerah pada Pemerintahan Daerah merupakan hal yang tidak terelakan. Demikian pula halnya dengan Pemerintahan Pusat. Meskipun tidak mengubah struktur organisasi perangkat daerah, penambahan kewenangan tersebut berdampak pada perubahan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah dibawahnya. Pergerakan kelembagaan organisasi perangkat daerah tersebut, berdampak pada mobilisasi sumber daya baik manusia, sarana dan prasarana serta pendanaan. Hal ini lah yang cukup merepotkan pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan perintah bahwa mobilisasi sumber daya tersebut harus sudah selesai dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diundangkan.

2. Peraturan Perundang-undangan

Perubahan ini berdampak pada peraturan perundang-undangan di daerah. Peraturan Daerah Provinsi yang memuat kewenangan lama harus segera dicabut. Peraturan Menteri ESDM yang belum mengakomodir kewenangan baru harus direvisi.

3. Rencana Pembangunan

Perubahan ini juga berdampak terhadap rencana pembangunan yang telah ditetapkan pada Undang-Undang 23 Tahun 2014 berlaku, khususnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) maupun Rencana Strategis (Renstra) Organisasi Perangkat Daerah. Diperlukan beberapa penyesuaian baik Tujuan, Sasaran, Strategi, Arah Kebijakan,

Program, maupun Indikator Kinerja. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi Kementerian PPN/Bappenas dalam melaksanakan penyelarasan RPJMN dengan RPJMD.

B. Implikasi Hukum Pengelolaan Batubara Dalam Kerangka pemerintah daerah

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 memuat sejumlah poin penting yang tertuang dalam revisi UU Minerba tersebut antara lain:

1. Kewenangan pengelolaan dan perizinan

Terkait penguasaan minerba, pemerintah dan DPR menyepakati bahwa penguasaan minerba diselenggarakan oleh pemerintah pusat melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan. Selain itu, pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk menetapkan jumlah produksi, penjualan dan harga mineral logam, mineral bukan logam jenis tertentu dan batubara.

Menurut pemerintah yang diwakili oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Arifin Tasrif, bahwa:

Meski kewenangan pengelolaan pertambangan diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Namun ada pengaturan, bahwa terdapat jenis perizinan yang akan didelegasikan kepada pemerintah daerah, diantaranya perizinan batuan skala kecil dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR). Sejumlah pertimbangan atas penarikan kewenangan pengelolaan pertambangan ke pusat. Antara lain sebagai pengendalian produksi dan penjualan terutama logam dan batubara sebagai komoditas strategis untuk ketahanan energi serta suplai hilirisasi logam. Ia pun menjamin, tidak akan mempengaruhi pendapatan daerah yang berasal dari Dana Bagi Hasil (DBH) Pertambangan. "Penarikan kewenangan ke pusat untuk komoditas logam dan batubara lebih efektif,

sementara untuk bukan logam, batuan dan IPR dapat didelegasikan ke Pemda.⁹⁷

2. Perpanjangan izin operasi

Revisi UU Minerba ini menjamin adanya kelanjutan Operasi Kontrak Karya (KK)/Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) menjadi IUPK sebagai Kelanjutan Operasi dengan mempertimbangkan upaya peningkatan penerimaan negara. Tak hanya KK dan PKP2B yang mendapatkan jaminan kelanjutan operasi, pemegang izin Usaha Pertambangan (IUP) dan IUP Khusus (IUPK) pun menghirup angin segar yang sama. Dalam UU Minerba yang lama, perpanjangan izin tercantum dengan klausula "dapat diperpanjang", yang diganti dengan "dijamin" pada revisi UU ini. Hal tersebut antara lain dapat dilihat pada Pasal 47, Pasal 83 dan Pasal 169, Pasal 169 A dan Pasal 169 B.

3. Peningkatan nilai tambah (hilirisasi)

Revisi UU Minerba ini masih mengatur terkait dengan hilirisasi melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri, khususnya untuk pemegang izin di subsektor mineral. Juga dengan kewajiban untuk membangun fasilitas pemurnian paling lambat tahun 2023. Sejumlah insentif pun dikucurkan untuk menyokong proyek hilirisasi ini. Antara lain dengan jangka waktu perizinan untuk IUP atau IUPK yang

⁹⁷Bambang P. Jatmiko, "Ini Poin-poin Penting dalam UU Minerba yang Baru Disahkan", diakses melalui <https://money.kompas.com/read/2020/05/13/152543126/ini-poin-poin-penting-dalam-uu-minerba-yang-baru-disahkan?page=all>, tanggal akses 25 Juli 2021.

terintegrasi dengan fasilitas pengolahan dan/atau pemurnian logam atau kegiatan pengembangan dan/atau pemanfaatan batubara diberikan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dan diberikan perpanjangan selama 10 tahun setiap kali perpanjangan setelah memenuhi persyaratan. Dalam revisi ini, ada juga relaksasi ekspor produk mineral logam tertentu yang belum dimurnikan dalam jumlah tertentu dengan jangka waktu paling lama tiga tahun sejak revisi UU ini mulai berlaku. Relaksasi itu diberikan bagi perusahaan mineral yang telah memiliki, sedang dalam proses pembangunan smelter maupun yang telah melakukan kerjasama dalam pengolahan dan/atau pemurnian. Pengaturan dan insentif terkait hilirisasi ini antara lain dapat dilihat dalam Pasal 102, Pasal 103, Pasal 47, Pasal 83 dan Pasal 170 (A).

4. Divestasi

Dalam revisi UU Minerba, Pemerintah dan Komisi VII DPR RI telah menyepakati pengaturan terkait kebijakan divestasi saham dalam Pasal 112. Sehingga, pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham sebesar 51 persen secara berjenjang kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, dan/atau Badan Usaha swasta nasional. Pengaturan terkait tata cara pelaksanaan dan jangka waktunya akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan RUU Minerba ini.

Arifin menyatakan, “pemerintah memastikan bahwa dalam peraturan pelaksanaan RUU Minerba yang akan disusun, kebijakan

divestasi saham ini tidak akan menjadi hambatan bagi masuknya investasi di Indonesia. "Tentunya tetap akan mendukung pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja di Indonesia,"⁹⁸

5. Pertambangan rakyat, reklamasi dan pasca tambang

Di dalam revisi UU Minerba ini, Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) diberikan luasan maksimal 100 hektare dan mempunyai cadangan mineral logam dengan kedalaman maksimal 100 meter. Di UU Minerba sebelumnya, WPR diberikan luasan maksimal 25 hektare dan kedalaman maksimal 25 meter. Sementara untuk kegiatan reklamasi pasca tambang, pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi sebelum menciutkan atau mengembalikan WIUP atau WIUPK wajib melaksanakan reklamasi dan pasca-tambang hingga mencapai tingkat keberhasilan 100 persen. Begitu juga dengan eks pemegang IUP atau IUPK yang telah berakhir, wajib melaksanakan reklamasi dan pasca tambang hingga mencapai tingkat keberhasilan 100% serta menempatkan dana jaminan pasca tambang

6. Revisi UU Minerba ini juga diklaim memperkuat BUMN

Di antaranya pengaturan bahwa eks WIUP dan Wilayah WIUPK dapat ditetapkan sebagai WIUPK yang penawarannya diprioritaskan kepada BUMN, serta BUMN mendapatkan prioritas dalam pembelian saham divestasi. Selain itu, dalam revisi UU minerba ini juga ada peningkatan bagian pemerintah daerah dari hasil kegiatan pertambangan, dari sebelumnya 1 persen untuk pemerintah provinsi, menjadi 1,5 persen.

⁹⁸*Ibid.*, hlm. 5.

Revisi UU minerba ini juga diklaim akan mendorong kegiatan eksplorasi untuk penemuan deposit minerba. Yakni melalui penugasan penyelidikan dan penelitian kepada lembaga riset negara, BUMN, BUMD, atau Badan Usaha Swasta serta dengan pengenaan kewajiban penyediaan Dana Ketahanan Cadangan kepada pelaku usaha.

Pengelolaan dalam bidang pertambangan merupakan kewenangan pemerintah daerah, sebab tidak masuk dalam enam kewenangan pemerintah pusat. Mada Muchsan mengemukakan: “Pembagian wewenang itu diatur dalam Undang-Undang organik sebagai pelaksanaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,”

Kewenangan pemerintah pusat berdasarkan aturan tersebut adalah politik luar negeri, ketahanan, keamanan, justisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Berdasarkan teori ‘residu’, lanjutnya, sisa kewenangan, setelah diambil enam kewenangan itu, merupakan kewenangan pemerintah daerah. Kewenangan pengelolaan pertambangan meliputi perizinan, penetapan wilayah, maupaun operasional dari kegiatan pertambangan merupakan kewenangan pemerintah daerah.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 menunjukkan adanya itikad pemerintah pusat dalam mengaplikasikan amanat konstitusi tegas menyatakan pengelolaan pertambangan Minerba menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dalam Undang-Undang tersebut, penetapan wilayah pertambangan itu dilakukan oleh pemerintah pusat setelah

berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan disampaikan secara tertulis kepada DPR RI. Kewenangan pemerintah pusat untuk menetapkan wilayah pertambangan (WP), wilayah usaha pertambangan (WUP), dan wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. “Khususnya Pasal 6 Ayat (1e), Pasal 14 Ayat (1), dan Pasal 17 baik tersirat maupun tersurat bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (2), Ayat (5), Pasal 33 Ayat (2), dan Ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan daerah dalam mengelola Sumber Daya Alam sektor minyak bumi dan gas bumi sesuai dengan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa:

- (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (4) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Pengaturan ini merupakan konsekuensi dari perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan keluasaan 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. Terkait dengan tata kelola batubara, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 secara spesifik mengatur mengenai kewenangan daerah dalam keikutsertaan pengelolaan batubara dalam hal perizinan batuan skala kecil dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR). Padahal persoalan penting dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 ini adalah memperjelas hak daerah untuk memperoleh pembagian hasil batubara. Ketentuan mengenai perhitungan bagi hasil dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, tidak diatur secara tegas dan jelas, meski hal ini ada dalam pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, namun hal ini dirasa kurang berpihak pada pemerintah daerah, karena daerah penghasil yang terkena dampak kerusakan lingkungan, sosial, dan ekonomi akibat kegiatan batubara. Selain itu kurangnya pengaturan dalam konsepsi dasar dan peraturan Perundang-undangan sektoral, banyak yang belum sinkron dengan Undang-Undang pemerintahan daerah serta implementasinya belum dilaksanakan dengan konsisten.

Memperhatikan dampak yang timbul akibat kegiatan eksplorasi dan eksploitasi batubara, daerah yang berada di sekitar lokasi dipastikan akan mengalami kerusakan lingkungan. Lingkungan hidup menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) merupakan kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia

dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain, sedangkan pengelolaan lingkungan hidup sendiri merupakan upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup perlu dan wajib untuk dilaksanakan karena kondisi lingkungan hidup dari hari ke hari semakin menunjukkan penurunan kualitas yang cukup signifikan. Rudi Hendrawan menyatakan:

Tidak hanya terjadi di Indonesia saja, masalah pencemaran dan pengrusakan lingkungan hidup telah menjelma menjadi sebuah isu global yang diyakini secara Internasional. Kondisi ini tentu saja memaksa tiap-tiap negara didunia untuk memberikan kadar perhatian yang lebih dari biasanya terhadap masalah pencemaran dan pengrusakan Lingkungan Hidup ini. Salah satu cara yang dilakukan oleh dunia Internasional adalah melalui bentuk-bentuk kerjasama antar negara termasuk mengadakan pertemuan-pertemuan Internasional terkait dengan masalah Lingkungan Hidup. Dimulai dengan pertemuan Stockholm 1972 sampai dengan saat ini, dunia Internasional telah sepakat menempatkan masalah Lingkungan Hidup sebagai salah satu permasalahan Internasional yang mendesak untuk diselesaikan. Karena memang dampak yang diberikan sebagai akibat dari pengrusakan dan pencemaran Lingkungan Hidup ini telah mulai dirasakan oleh jutaan umat manusia didunia dan hal ini juga diyakini akan berdampak sangat buruk pada generasi dunia dimasa mendatang. Kerusakan Lingkungan Hidup memang dapat terjadi secara alami dalam bentuk bencana dan sebagainya, namun juga dapat terjadi sebagai akibat dari ulah manusia yang tidak mau dan tidak mampu untuk menjaga kelestarian fungsi Lingkungan Hidupnya sendiri.⁹⁹

Untuk itu diperlukan adanya perlindungan hukum terhadap lingkungan hidup. Menurut Muladi, yang dimaksud perlindungan adalah “perlindungan

⁹⁹*Ibid.*, hlm. 6.

yang diberikan oleh hukum yang berupa perhatian, peningkatan pelayanan, dan pengaturan hak”¹⁰⁰. Sedangkan dengan mengacu pada penerapan perlindungan hukum sebagai akibat dari terlanggarnya hak asasi yang bersangkutan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian perlindungan ada dua, yaitu:

- a. tempat berlindung;
- b. hal (perbuatan, dsb) memperlindungi.¹⁰¹

Perlindungan hukum terhadap lingkungan hidup tidak bisa dilepaskan dari konsep hak-hak atas lingkungan. Secara garis besar, hak atas lingkungan dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Hak atas lingkungan yang baik dan sehat (Pasal 5 Ayat (1))
- b. Hak mendapat/memiliki informasi (Pasal 5 Ayat (2))
- c. Hak berperan serta dalam lingkungan (Pasal 5 Ayat (3))
- d. Hak untuk berkesempatan sama dan seluas-luasnya (Pasal 7 Ayat (1))

Keempat hak atas lingkungan di atas lebih bersifat prinsipil atau asas-asas. Karena pengaturan dan ketentuan pelaksanaannya, dijabarkan di dalam berbagai ketentuan yang berkaitan dengan pengembangan hak-hak masyarakat. Hak atas lingkungan yang diatur di dalam pengaturan lingkungan selanjutnya, yaitu:

- a. Hak masyarakat di dalam proses pembuatan Amdal
- b. Hak di dalam penataan ruang
- c. Hak mengetahui kebijakan pemerintah

¹⁰⁰Muladi, *Kapita Selekta system Peradilan Pidana*, B.P Undip, Semarang, 1995, hlm. 66.

¹⁰¹Depdiknas, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm.674.

- d. Hak mendapatkan advokasi
- e. Hak mendapatkan keadilan
- f. Hak masyarakat hukum adat di hutan
- g. Hak untuk mendapatkan sumber daya alam.¹⁰²

Selain berbicara mengenai hak atas lingkungan, perlu juga dikemukakan mengenai kewajiban atas lingkungan. Kewajiban dalam pengelolaan lingkungan dirumuskan UUPH secara prinsipil dalam bentuk sebagai berikut:

- a. Kewajiban setiap orang memelihara pembinaan lingkungan, mencegah dan menanggulangi pencemaran atau kerusakan lingkungan (Pasal 6 Ayat (1))
- b. Kewajiban setiap pelaku usaha memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan (Pasal 6 Ayat (2))

Permasalahan dampak kerusakan lingkungan apabila dikaitkan dengan kewenangan tata kelola batubara sangat ironis sekali karena kewenangan tata kelola batubara yang sepenuhnya dipegang oleh pemerintah pusat seperti yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 sedangkan permasalahan dampak kerusakan lingkungan diserahkan kepada daerah untuk mengurusnya.

Pada sektor kegiatan usaha hulu dan hilir, pemerintah Kabupaten/Kota tidak diberikan satupun kewenangan berkenaan dengan batubara.

Berdasarkan uraian di atas, menelaah ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah bertolak belakang dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020. Adanya perbedaan pola

¹⁰²NHT Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2009, hlm. 155.

pemerintahan karena Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 masih menganut pola sentralisasi sedangkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 meletakkan pola desentralisasi pada pengelolaan kekayaan daerah.

Berdasarkan asas *Lex specialis derogat lex generalis*, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, telah dikesampingkan dalam tata kelola batubara dan mengutamakan kepentingan pemerintah pusat seperti yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020. Terjadinya berbagai permasalahan yang berkaitan dengan kerusakan lingkungan dan tata ruang wilayah daerah tidak menjadi pertimbangan pokok pemerintah pusat menyerahkan sepenuhnya kewenangan dalam tata kelola batubara kepada daerah. Hal ini kembali pada konsep, makna dan tujuan otonomi daerah itu sendiri, yang diartikan berbeda pada tiap tingkatan pemerintahan, baik itu pemerintah pusat, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan uraian di atas, kekurangjelasan pengaturan dalam pengelolaan batubara tersebut, secara harfiah menyebabkan pemerintah daerah menjadi kaku dan kurang tepat dalam menafsirkan aturan hukum itu ke dalam program kebijakan daerah di bidang batubara. Di samping itu mengingat daerah juga memiliki kepentingan dalam penyusunan rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup daerah dan penyusunan tata ruang dan wilayah.