

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia mencatat ada 4.634 izin usaha tambang mineral dan batu bara di Indonesia. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) mencatat bahwa hingga November 2024, terdapat 4.634 izin usaha pertambangan mineral dan batu bara yang masih berlaku dan memenuhi seluruh ketentuan yang ditetapkan.¹ Sumber daya alam (SDA) mempunyai fungsi penting bagi kehidupan manusia. Sumber daya alam khususnya mineral dan batu bara bagi berbagai komunitas di Indonesia bukan hanya memiliki nilai ekonomi tetapi juga makna sosial, budaya dan politik. Mineral dan batu bara berfungsi penting dalam pembentukan peradaban pada kehidupan manusia, sehingga setiap budaya dan etnis memiliki konsepsi dan pandangan tersendiri tentang penguasaan dan pengelolaan dari sumberdaya alam.²

Mengingat pentingnya sumber daya alam khususnya mineral dan batubara, maka dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI Tahun 1945 menentukan, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam pengelolaan dengan sumber daya alam, pendekatan ekologi lebih multidimensi, tidak hanya

¹Sumber: antaranews.com, 12 November 2024 (Jumlah dan jenis usaha pertambangan yang dikeluarkan oleh Kementerian ESDM RI)

²Alikodra. *Konservasi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012, hal. 218

memperhitungkan aspek dan manfaat ekonomi, tetapi juga berbagai aspek dan dimensi lain dipertimbangkan.

Pembangunan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia dengan mengembangkan dan memanfaatkan SDA yang ada. Dalam pemanfaatan sumber daya alam senantiasa terjadi perubahan ekosistem yang pada akhirnya memberi dampak positif manfaat ataupun dampak negatif resiko terhadap manusia kembali. Semakin besar manfaat yang akan diupayakan, semakin besar pula resiko yang ada ataupun muncul resiko baru.³

Penguasaan terhadap sumber daya alam Indonesia dapat dibedakan atas empat bentuk dan status, yaitu: milik umum (*open acces*), milik negara (*state*), milik pribadi atau perorangan (*private*) dan milik bersama (*communal*).⁴ Masing-masing penguasaan sumber daya alam tersebut memiliki karakteristik tersendiri. Pada sumber daya alam milik bersama, status kepemilikannya diibahngkan, tiap orang bebas dan terbuka untuk memperoleh manfaat. Berbeda dengan sumber daya alam milik bersama, maka sumber daya milik pribadi merupakan sumber daya yang secara tegas dimiliki oleh orang-perorangan dan orang lain tidak dapat menguasai dan mengaturnya. Sedangkan sumber daya milik kelompok/komunitas, adalah sumber daya yang dikuasai oleh suatu kelompok/komunitas, karenanya orang atau kelompok lain tidak dapat mengambil manfaat sumber daya tersebut tanpa izin kelompok yang menguasainya.

³Mukhlis dan Mustafa Lutfi, *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer*, Setara Press, Malang, hal. 27

⁴Iskandar, Manusia, *Budaya dan Lingkungan Ekologi*. Penerbit Humaniora, Bandung., 2014, hal. 128

Pada sumber daya milik negara merupakan sumber daya yang secara tegas dikuasai dan dikontrol oleh negara. Konsep Hak Menguasi Negara yang terkandung dalam UUD 1945 dan peraturan-perundang-undangan lainnya berkaitan dengan sektor agraria dalam pelaksanaannya menjadi alat kepentingan penguasa dan pengusaha. Hak Menguasai dari Negara terhadap sumber daya agraria dapat menggugurkan status kepemilikan bersama secara adat, padahal keberadaan adat dan kepemilikan secara adat lebih dahulu eksis daripada keberadaan negara. Konflik agraria di Indonesia sebagian besar disebabkan interpretasi hak menguasai negara yang menegasikan kepemilikan secara adat-komunal.

Pengelolaan Sumber Daya Alam (*natural resource management*) dimaksud untuk mempertahankan dan meningkatkan kualitas lingkungan yang tinggi, aman dan manusiawi terjamin. Hanya dalam kondisi kualitas lingkungan yang tinggi, manusia lebih banyak memperoleh manfaat dari pada resiko lingkungan. Sumber daya alam adalah suatu nilai potensi yang dimiliki oleh suatu materi atau unsur tertentu dalam kehidupan. Sumber daya tidak selalu bersifat fisik, tetapi juga non fisik. Sumber daya alam adalah sesuatu yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan dan kebutuhan hidup manusia agar hidup lebih sejahtera yang ada di sekitar alam lingkungan hidup kita. Sumber Daya Alam (SDA) adalah keseluruhan faktor fisik, kimia, biologi dan sosial yang membentuk lingkungan sekitar kita.

Hunker dkk menyatakan bahwa sumber daya alam adalah semua yang berasal dari bumi, biosfer, dan atmosfer, yang keberadaannya tergantung pada aktivitas manusia. Semua bagian lingkungan alam kita seperti biji-bijian, pepohonan, tanah, air, udara, matahari, sungai adalah sumber daya alam. SDA adalah unsur-unsur

yang terdiri dari SDA nabati yaitu tumbuhan dan SDA hewani atau satwa dengan unsur non hayati disekitarnya yang secara keseluruhan membentuk ekosistem.

Permasalahan pengelolaan sumber daya alam, khususnya mineral dan batubara di masing-masing Wilayah Provinsi di Indonesia sangat berbeda dan beragam. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana dipublish oleh Warta Pemeriksa pada tanggal 11 February 2025⁵, mengungkap sejumlah permasalahan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara (minerba). Hal itu diungkap melalui pemeriksaan yang dirampungkan pada semester I 2023. Pemeriksaan kepatuhan atas pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara TA 2020-triwulan III 2022 dilaksanakan pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), serta instansi terkait lainnya di Provinsi DKI Jakarta, Bangka Belitung, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara dan Maluku Utara.

Hasil pemeriksaan BPK menyimpulkan bahwa pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara TA 2020-triwulan III 2022 pada Kementerian ESDM, KLHK, serta instansi terkait lainnya dilaksanakan tidak sesuai dengan kriteria. Permasalahan signifikan yang ditemukan antara lain terdapat pelanggaran kontrak penjualan batu bara kebutuhan dalam negeri. Hal itu berupa kekurangan/keterlambatan pemenuhan pasokan kontrak kebutuhan batu bara dalam negeri untuk kelistrikan umum oleh badan usaha pertambangan (BUP) serta pemegang izin pengangkutan dan penjualan (IPP) batu bara periode September

⁵Diakses dari <https://wartapemeriksa.bpk.go.id/?p=47789> Tanggal 11 Februari 2025

2021 sampai dengan triwulan III 2022, namun atas pelanggaran tersebut belum ditindaklanjuti dengan pengenaan sanksi administratif.

Hal ini mengakibatkan antara lain potensi denda pelanggaran yang belum dikenakan oleh Ditjen Minerba sebesar 1,44 miliar dolar AS. Atas permasalahan itu, BPK merekomendasikan kepada Menteri ESDM supaya menginstruksikan Dirjen Minerba antara lain agar melakukan klarifikasi terhadap kekurangan/keterlambatan pemenuhan kebutuhan batu bara dalam negeri untuk kelistrikan umum kepada BUP serta pemegang IPP batu bara, dan menetapkan denda berdasarkan hasil klarifikasi.

Selain itu, BPK mengungkapkan, perhitungan realisasi kemajuan fisik fasilitas pemurnian PT FI tidak sesuai dengan ketentuan. Hal itu yakni laporan hasil verifikasi kemajuan fisik 6 bulanan sebelum adanya perubahan rencana pembangunan fasilitas pemurnian PT FI tidak menggunakan kurva S awal sebagai dasar verifikasi kemajuan fisik. Hasil perhitungan persentase kemajuan fisik dibandingkan dengan rencana kumulatif menggunakan kurva S awal menunjukkan bahwa progres yang dicapai PT FI tidak mencapai 90 persen, sehingga memenuhi kriteria untuk dikenakan denda administratif keterlambatan pembangunan fasilitas pemurnian mineral logam. BPK melakukan penghitungan potensi denda dengan menggunakan data realisasi penjualan ekspor PT FI dan diperoleh nilai potensi denda administratif keterlambatan sebesar 501,94 juta dolar AS. Hal ini mengakibatkan Negara berpotensi tidak segera memperoleh penerimaan denda administratif dari PT FI sebesar 501,94 juta dolar AS.

BPK merekomendasikan kepada Menteri ESDM menginstruksikan Dirjen Minerba untuk menetapkan kebijakan mengenai kejelasan formula perhitungan denda dan selanjutnya menghitung dan menetapkan potensi denda administratif sesuai ketentuan yang berlaku, serta segera menyampaikan penetapan denda administratifnya kepada PT FI dan menyetorkan ke kas negara.

Kemudian, terdapat temuan jaminan kesungguhan pembangunan fasilitas pemurnian minimal sebesar 100,07 juta dolar AS belum ditempatkan pada rekening bersama oleh 12 perusahaan dengan kemajuan pembangunan fasilitas pemurnian per semester I 2022 di bawah 75 perusahaan. Akibatnya, potensi penerimaan kas negara atas jaminan kesungguhan pembangunan fasilitas pemurnian minimal sebesar 100,07 juta dolar AS tidak dapat direalisasikan.

BPK merekomendasikan Menteri ESDM menginstruksikan Dirjen Minerba untuk melakukan perhitungan kembali dan menempatkan jaminan kesungguhan serta menyetorkan ke kas negara apabila kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian tidak mencapai persentase yang ditentukan. Selain itu, BPK mengungkapkan, pengelolaan jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang pada Ditjen Minerba belum sesuai ketentuan. Hal itu antara lain nilai penetapan jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang kurang dilaporkan sebesar Rp832,26 miliar dan 58,00 juta dolar AS serta jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang yang belum ditempatkan, telah kedaluwarsa, dan bukti penempatan jaminan tidak dalam penguasaan total sebesar Rp145,29 miliar dan 6,71 juta dolar AS.

Hal ini mengakibatkan potensi kehilangan jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang yang ditempatkan sebesar Rp. 832,26 miliar dan 58,00 juta dolar AS.

Selain itu, negara tidak memiliki kepastian dana jaminan dari pemegang izin pertambangan yang tidak menempatkan jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang serta berpotensi menanggung kerusakan lingkungan sebesar Rp145,29 miliar dan 6,71 juta dolar AS. BPK merekomendasikan Menteri ESDM agar menginstruksikan Dirjen Minerba supaya melakukan perhitungan ulang terkait pencatatan nilai jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang serta menetapkan dan menagihkan perusahaan untuk menempatkan jaminan reklamasi dan pascatambang sebesar Rp832,26 miliar dan 58,00 juta dolar AS. Kemudian, menginventarisasi kekurangan dan memastikan penguasaan jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang sebesar Rp145,29 miliar dan 6,71 juta dolar AS.

Secara keseluruhan hasil pemeriksaan atas pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara mengungkapkan 25 temuan yang memuat 48 permasalahan. Permasalahan tersebut meliputi 24 kelemahan SPI dan 24 ketidakpatuhan sebesar Rp 1,51 triliun dan 116,53 juta dolar AS atau total ekuivalen Rp3,26 triliun.

Di Provinsi Jambi sendiri problematika muncul bukan pada substansi pemanfaatan mineral dan batubara sendiri, tetapi permasalahan seputar hilirisasi batu bara terus menjadi keluhan utama masyarakat. Dampaknya tidak hanya terbatas pada kerusakan jalan, tetapi juga melibatkan masalah kemacetan yang semakin meresahkan di Jambi. Saat ini, 51 perusahaan tambang beroperasi di Provinsi Jambi dengan distribusi tersebar di berbagai kabupaten (perusahaan tambang yang beroperasi di Provinsi Jambi).⁶

⁶Sumber: Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Provinsi Jambi, 2018

Selain upaya mitigasi terhadap permasalahan jalur khusus, perhatian terhadap dampak operasional perusahaan tambang perlu ditingkatkan. Dengan adanya 51 perusahaan tambang yang beroperasi, perluasan dampak lingkungan dan sosial harus diatasi dengan serius. Pentingnya regulasi yang ketat dan pengawasan yang efektif dalam mengelola keberlanjutan industri tambang menjadi semakin jelas. Pemerintah perlu memastikan bahwa setiap perusahaan mematuhi standar lingkungan yang ditetapkan dan memperhatikan dampak sosial yang mungkin timbul di sekitar lokasi tambang.

Peningkatan angkutan batu bara yang tidak sebanding dengan perkembangan infrastruktur telah menyebabkan dampak serius bagi kehidupan sehari-hari masyarakat. Jalan rusak bukan hanya menimbulkan kerugian material, tetapi juga memperparah tingkat kemacetan, memberikan dampak negatif terhadap produktivitas dan mobilitas warga. Meskipun pemerintah dan perusahaan konsorsium telah merencanakan pembangunan jalur khusus, proyek tersebut masih berada dalam tahap yang belum selesai hingga batas waktu yang ditetapkan. Hal ini menambah ketidakpastian dan ketegangan di tengah-tengah masyarakat.

Pengusaha batu bara harus mengambil tanggung jawab penuh dalam pembangunan jalan khusus batu bara, mengingat dampak signifikan yang dihasilkan oleh transportasi batu bara terhadap infrastruktur dan masyarakat setempat. Tanggung jawab ini tidak hanya sebatas pemenuhan kebutuhan logistik mereka sendiri, tetapi juga mencakup aspek-aspek lain di antaranya: **Pertama:** Pembangunan dan Pemeliharaan Infrastruktur: Pengusaha batu bara perlu aktif terlibat dalam pembangunan dan pemeliharaan jalan khusus batu bara. Hal ini

mencakup investasi dalam perencanaan, konstruksi, dan perbaikan jalan sesuai standar yang diperlukan. Menjamin keberlanjutan infrastruktur adalah kunci untuk mengurangi dampak negatif pada jalan-jalan umum. **Kedua:** Penyelenggaraan Logistik yang Efisien: Memastikan operasional logistik yang efisien dan aman adalah bagian integral dari tanggung jawab pengusaha batu bara. Dengan mengadopsi teknologi canggih dan praktik logistik terbaik, mereka dapat mengurangi risiko kerusakan jalan dan meminimalkan dampak negatif terhadap masyarakat sekitar. **Ketiga:** Pengelolaan Dampak Lingkungan dan Sosial: Pengusaha batu bara harus memperhatikan dampak lingkungan dan sosial dari kegiatan mereka. Ini termasuk mengelola debu batu bara, melibatkan upaya pemeliharaan lingkungan dan memberikan kontribusi positif kepada masyarakat setempat. Program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) dapat menjadi wadah untuk menciptakan dampak positif di tingkat lokal. **Keempat:** Kerjasama dengan Pemerintah dan Pihak Terkait: Penting bagi pengusaha batu bara untuk menjalin kerjasama yang erat dengan pemerintah dan pihak terkait lainnya. Termasuk menjalin komunikasi transparan, berpartisipasi dalam perencanaan infrastruktur, dan mendukung regulasi yang bertujuan untuk mengurangi dampak negatif industri mereka. **Kelima:** Inovasi dan Riset untuk Keberlanjutan: Pengusaha batu bara perlu mendorong inovasi dan riset dalam pengembangan teknologi dan metode yang lebih ramah lingkungan. Ini dapat mencakup penggunaan transportasi berbasis listrik, teknologi pengendalian polusi atau solusi lain yang dapat mengurangi jejak karbon dan dampak negatif lainnya.

Selain itu, pengusaha batu bara juga harus aktif terlibat dalam pengembangan solusi berbasis teknologi untuk meningkatkan keberlanjutan industri mereka. Penerapan teknologi hijau, seperti sistem transportasi yang ramah lingkungan, monitoring emisi yang canggih, dan inovasi lainnya, dapat membantu mengurangi dampak negatif pada lingkungan.

Tanggung jawab pengusaha batu bara tidak hanya terbatas pada aspek teknis, tetapi juga melibatkan aspek sosial. Pemberdayaan masyarakat setempat harus menjadi fokus, dengan memberikan dukungan dalam bentuk pelatihan keterampilan, program pendidikan, dan inisiatif pengembangan ekonomi lokal. Langkah-langkah ini tidak hanya menciptakan dampak positif langsung, tetapi juga membantu meningkatkan hubungan antara perusahaan dan masyarakat setempat.

Pentingnya pengawasan dan akuntabilitas tidak bisa diabaikan. Pengusaha batu bara harus bersedia untuk mematuhi regulasi lingkungan dan sosial yang telah ditetapkan pemerintah, serta bersedia menerima sanksi jika terjadi pelanggaran. Kerjasama antara pemerintah, perusahaan, dan masyarakat setempat dalam pembuatan dan penerapan regulasi juga penting untuk mencapai kesinambungan yang berkelanjutan.

Dalam menghadapi tantangan ini, transparansi dan komunikasi terbuka sangat penting. Pengusaha batu bara perlu secara terbuka berbagi informasi tentang praktik bisnis mereka, dampak lingkungan yang dihasilkan, dan langkah-langkah yang diambil untuk mengurangi dampak tersebut. Ini tidak hanya membangun kepercayaan dengan masyarakat, tetapi juga membantu menciptakan solusi bersama untuk meningkatkan keberlanjutan.

Dengan memandang tanggung jawab ini sebagai investasi jangka panjang, pengusaha batu bara dapat menciptakan dampak positif yang signifikan pada lingkungan, masyarakat, dan keberlanjutan industri mereka sendiri. Keberlanjutan bukan hanya tanggung jawab, tetapi juga peluang untuk menciptakan perubahan positif dan meningkatkan reputasi perusahaan di mata masyarakat dan pasar global.

Pentingnya menyelesaikan proyek jalur khusus tidak hanya terbatas pada pemenuhan kewajiban kontraktual dan jadwal yang ditetapkan, tetapi juga mencakup sejumlah dampak positif yang dapat memberikan manfaat jangka panjang. Pengusaha batu bara memiliki peran strategis dalam membentuk arah keberlanjutan industri mereka. Dengan mengambil tanggung jawab penuh dalam membangun jalan khusus batu bara, mereka bukan hanya memenuhi kewajiban etika dan hukum, tetapi juga membuka peluang untuk menciptakan dampak positif yang akan dirasakan oleh banyak pihak.

Beberapa aspek yang menjelaskan pentingnya menyelesaikan proyek jalur khusus melibatkan:

1. Kemajuan Ekonomi Lokal: Penyelesaian proyek jalur khusus dapat memberikan dampak positif terhadap ekonomi lokal. Proyek tersebut menciptakan peluang kerja dan meningkatkan aktivitas ekonomi di sekitarnya, memberikan manfaat kepada penduduk setempat.
2. Pengembangan Infrastruktur: Proyek jalur khusus memerlukan pengembangan atau perbaikan infrastruktur terkait, seperti jalan dan transportasi. Penyelesaian proyek dapat meningkatkan konektivitas dan aksesibilitas ke daerah terpencil, mendukung mobilitas, dan memperkuat basis infrastruktur regional.

3. Pemberdayaan Masyarakat: Proses penyelesaian proyek dapat mencakup program pemberdayaan masyarakat setempat melalui pelatihan keterampilan, pengembangan kapasitas, atau proyek tanggung jawab sosial, memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk lebih terlibat dalam pembangunan.
4. Pengelolaan Lingkungan: Dengan perhatian terhadap mitigasi dampak lingkungan, penyelesaian proyek jalur khusus melibatkan langkah-langkah pemulihan dan rehabilitasi lingkungan. Ini penting untuk menjaga keberlanjutan ekosistem setempat.
5. Peningkatan Mobilitas dan Logistik: Penyelesaian proyek dapat mengoptimalkan sistem logistik dan transportasi, mengurangi kemacetan, meningkatkan efisiensi pengiriman barang, dan mendukung pertumbuhan sektor ekonomi terkait.

Para pengusaha batu bara harus bertindak dengan penuh kesadaran untuk memenuhi kewajiban mereka dalam membangun jalan khusus batu bara. Mereka tidak hanya harus meraup keuntungan dari bisnis ini tetapi juga harus bersedia berkontribusi demi pembangunan jalan khusus batu bara yang diperlukan. Kita ingin mereka menyadari bahwa sebagai pengusaha, mereka tidak hanya mengambil keuntungan tetapi juga harus berkontribusi dalam pembangunan jalan khusus batu bara.

Selanjutnya, pengusaha batu bara dapat menginvestasikan sebagian dari keuntungan mereka dalam inisiatif lingkungan dan sosial. Ini bisa termasuk program rehabilitasi lahan pasca-tambang, pengembangan keterampilan masyarakat setempat, atau proyek-proyek lingkungan yang berkelanjutan. Dengan

memberikan kembali kepada komunitas dan lingkungan di sekitar mereka, para pengusaha dapat membangun reputasi positif dan menciptakan dampak positif jangka panjang.

Kesadaran terhadap tanggung jawab sosial dan lingkungan bukan hanya tanggung jawab moral dan bukan hanya sekadar wacana, tetapi juga dapat menghasilkan keuntungan jangka panjang bagi perusahaan. Masyarakat yang mendukung dan lingkungan yang terjaga baik akan menciptakan kondisi yang lebih stabil dan berkelanjutan untuk operasional bisnis jangka panjang.

Oleh karena itu, penting bagi para pengusaha batu bara untuk melibatkan diri secara aktif dalam pembangunan jalan khusus batu bara dengan visi yang lebih luas untuk keberlanjutan lingkungan dan kemakmuran bersama. Dengan demikian, membangun jalan khusus batu bara bukan hanya tentang melewati rintangan teknis dan kontraktual, tetapi juga tentang membangun jalan menuju masa depan yang lebih berkelanjutan, adil, dan seimbang bagi semua pihak yang terlibat.

Melihat fenomena problem hukum terhadap pemanfaatan sumber daya mineral dan batu bara sebagai komoditi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya pemerintahan di daerah, maka penulis sangat tertarik untuk meneliti tentang **“Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Infrastruktur Jalan Umum Terhadap Perusahaan Tambang Mineral dan Batubara Di Provinsi Jambi”**. Dalam upaya mendorong terlaksananya pembangunan infrastruktur jalan khusus bagi pengangkutan batu bara, mengingat Pemerintah Daerah merupakan Pemerintah yang langsung berhadapan dengan Rakyat.

B. Perumusan Masalah

1. Apakah Pemerintah Daerah berwenang mengatur kewajiban perusahaan tambang batu bara terkait infrastruktur jalan umum dan jalan khusus di Provinsi Jambi?
2. Bagaimana Kebijakan Pemerintah dan apa akibat hukumnya dalam memanfaatkan jalan umum dan khusus terkait transportasi tambang mineral dan batu bara?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis, memahami, dan mengkaji regulasi kewajiban perusahaan tambang batu bara terkait infrastruktur jalan umum dan khusus di Provinsi Jambi
2. Menganalisis, memahami dan menemukan mengkaji Kebijakan Pemerintah dan akibat hukumnya dalam memanfaatkan jalan umum dan khusus terkait transportasi tambang mineral dan batu bara

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran konseptual bagi pengembangan teori bidang ilmu hukum tata negara dan ilmu hukum tata pemerintahan (hukum administrasi negara). Aspek hukum tata negara berkaitan dengan teori wewenang (atributif, delegatif) sebagai landasan yuridis kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan urusan pemerintah, khususnya regulasi tentang pemanfaatan jalan umum untuk menuju jalan

khusus pengangkutan komoditi sumber daya alam bidang mineral dan batu bara.

Adapun aspek hukum tata pemerintahan (hukum administrasi negara) dalam kajian akademik ini berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan dan fungsi pemerintah daerah, baik fungsi pengaturan, pelayanan maupun wewenang untuk mengatur dan menerapkan sanksi bagi perusahaan yang melanggar ketentuan tentang pengangkutan batu bara dalam sistem tatanan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi masukan kepada pemerintah, pemerintahan daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menggunakan wewenangnya melaksanakan pembaharuan Undang-undang yang mengatur tentang wewenang kepala daerah dalam rangka mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di bidang pengangkutan batu bara melalui jalan umum menuju jalan khusus.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka berpikir tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai konsep yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting, sehingga dapat memberikan pemahaman tentang "Kebijakan Terhadap Pemanfaatan Infrastruktur Jalan Umum Oleh Perusahaan Tambang Mineral dan Batubara Di Provinsi Jambi", sehubungan dengan itu, dapat diuraikan

pembatasan kerangka konseptual yang dimaksudkan dalam rencana judul Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan

Kebijakan (*beleids*) menurut Bagir Manan adalah peraturan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, dan kewenangan maupun materi muatannya tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, delegasi atau mandat, melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freies ermessen* yang dilekatkan pada hukum administrasi negara untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang dibenarkan oleh hukum. Termasuk ke dalam kategori ini adalah surat edaran, juklak, dan juknis.⁷

Menurut Ridwan kemunculan atau pembentukan peraturan kebijakan disebabkan karena beberapa kemungkinan yaitu pertimbangan berbagai kepentingan, ketiadaan peraturan perundang-undangan, penentuan fakta-fakta, penjelasan peraturan perundang-undangan, dan interpretasi terhadap undang-undang.⁸ Lebih lanjut diterangkan oleh Ridwan bahwa peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karena tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan.⁹

⁷Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia Alumni*, Edisi Revisi, Bandung, 1997, hal. 14

⁸Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hal. 146

⁹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hal. 175

Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar dalam bukunya Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, peraturan kebijakan tidak termasuk salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, meskipun dalam banyak hal nampak (menampakkan gejala) sebagai peraturan perundang-undangan.¹⁰

Secara istilah, menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar, lebih tepat menggunakan ketentuan kebijakan. Mengapa? Karena penggunaan istilah peraturan dalam arti “*wetgeving*” (peraturan perundang-undangan) dalam peraturan kebijakan sebenarnya kurang tepat. Kalaupun dipergunakan kata peraturan bukan dalam padanan “*wetgeving*” atau “*legislation*” tetapi sebagai padanan “*regel*” atau “*rule*”. Dalam kaitan padanan tersebut lebih tepat dinamakan “*beleidsregel*” daripada “*pseudowetgeving*”. Dalam Bahasa Indonesia istilah atau kata “*regel*” atau “*rule*” barangkali lebih tepat dipadankan dengan kata “ketentuan” daripada “peraturan” atau “peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian, keputusan administrasi negara sebagai “*beleidsregel*” dinamakan ketentuan kebijakan.¹¹

Dalam konteks negara hukum, peraturan kebijakan (*beleidsregels*) adalah bagian penting dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Sebab, peraturan perundang-undangan hanya mengatur hal-hal yang sifatnya umum, dan kadang kala terdapat kelemahan maupun kekurangan, sehingga untuk kebutuhan hukum yang lebih teknis diperlukan peraturan kebijakan.

¹⁰Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Op. Cit., hal. 167-168

¹¹*Ibid.*

2. Infrastruktur Jalan Umum.

Moteff (2003) sebagaimana dikutip B Marsus¹², mendefinisikan infrastruktur tidak hanya terbatas pada sudut pandang ekonomi melainkan juga pertahanan dan keberlanjutan pemerintah. Selanjutnya Vaughn and Pollard (2003)¹³, menyatakan infrastruktur secara umum meliputi jalan, jembatan, air dan sistem pembuangan, bandar udara, pelabuhan, bangunan umum, dan juga termasuk sekolah-sekolah, fasilitas kesehatan, penjara, rekreasi, pembangkit listrik, keamanan, kebakaran, tempat pembuangan sampah, dan telekomunikasi. Secara umum, infrastruktur mencakup berbagai fasilitas publik yang disediakan oleh pemerintah pusat atau daerah sebagai penyedia layanan publik. Ini dilakukan sebagai respons terhadap kurangnya efektivitas mekanisme pasar, dengan tujuan mendukung dan mempromosikan aktivitas ekonomi dan sosial dalam suatu masyarakat. Penting untuk menyesuaikan infrastruktur yang disediakan dengan kebutuhan khusus setiap wilayah, agar dapat berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan mereka.

Sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dijelaskan bahwa peran, pengelompokan dan bagian-bagian jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, yaitu (1) Jalan sebagai bagian prasarana transportasi mempunyai peran penting dalam bidang ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan dan keamanan, serta dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (2) Jalan sebagai

¹²Marsus, B. (2022). Pengaruh Panjang Infrastruktur Jalan Terhadap PDRB dan Pertumbuhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kecamatan ulumanda. *Jurnal Perguruan*

¹³Ibid.

prasarana distribusi barang dan jasa merupakan urat nadi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. (3) Jalan yang merupakan satu kesatuan sistem jaringan jalan menghubungkan dan mengikat seluruh wilayah Republik Indonesia. Ketiga tugas tersebut menjadi sangat penting dalam mendukung pembangunan infrastruktur yang terencana. Dengan demikian, berdasarkan penjelasan mengenai peran, pengelompokan dan bagian-bagian diharapkan ke depannya pemerintah harus mampu membangun infrastruktur jalan yang baik agar dapat memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi nasional, daerah, maupun meningkatkan perekonomian masyarakat ke depannya.

3. Perusahaan Tambang Mineral dan Batubara

Perusahaan Tambang Mineral dan Batubara adalah usaha pertambangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Mineral dan Batubara No. 4 tahun 2009 yang mengatur kegiatan dalam rangka perusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta pasca tambang. Bab II Pasal 3 point e dalam Undang-undang No 4 Tahun 2009 menyebutkan bahwa Perusahaan batu bara harus dapat meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.

4. Pemerintah Provinsi Jambi.

Provinsi Jambi dibentuk Undang-undang (UU) Nomor 18 Tahun 2022 tentang Provinsi Jambi sebagai penyempurnaan atau menyatakan tidak berlakunya Undang-undang No. 61 Tahun 1958 tentang Penetapan "Undang-

Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau" (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 75), Sebagai Undang-Undang Mencabut ketentuan yang mengatur mengenai Provinsi Jambi

Undang-undang ini memuat mengenai penyempurnaan dasar hukum, penyesuaian cakupan wilayah, penegasan karakteristik, serta sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Provinsi Jambi yang telah ada sebelumnya. Provinsi Jambi terdiri atas 9 kabupaten dan 2 kota dengan ibu kota provinsi berada di Kota Jambi.

F. Landasan Teoretis

Terkait isu sentral penelitian ini, yaitu menganalisis problematika hukum dalam memanfaatkan infrastruktur jalan umum terhadap pengangkutan hasil tambang, khususnya tambang batu bara, digunakan teori kewenangan, teori perundang-undangan dan teori penegakan hukum. maka kerangka teoritis (pemikiran) yang akan digunakan sebagai pisau analisis yaitu sebagai berikut:

1. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hak dalam konsep hukum publik dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undangundang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa

wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan¹⁴.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)¹⁵. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.¹⁶

Bagir Manan menyatakan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu

¹⁴Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1962, hal. 78

¹⁵Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 65.

¹⁶Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hal. 4

dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundangundangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹⁷

Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.¹⁸

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (the rule and the ruled).¹⁹

¹⁷Philipus M.Hadjon, “Tentang Wewenang”, Jurnal Pro Justisia , Yuridika , No .5 dan 6 tahun XII, (September – Desember, 1997), hal. 1.

¹⁸Kamal Hidjaz, Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia , Pustaka refleksi, Makassar, 2010, hal. 35.

¹⁹Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hal. 35-36.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- a. Hukum.
- b. kewenangan (wewenang).
- c. keadilan.
- d. Kejujuran.
- e. kebijakbestarian; dan
- f. kebajikan.²⁰

Di dalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental.²¹

Dalam memperoleh kewenangan ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain²²:

- a. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.²³ Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap organ pemerintahan tersebut yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.

²⁰Rusadi Kantaprawira, Hukum dan Kekuasaan, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hal. 37-38.

²¹*Ibid.*, hal. 39

²²*Op. Cit.*, hal. 5.

²³Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan ke-14, Rajawali Press, Jakarta, 2018, hal. 104.

- b. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain.²⁴ Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.
- c. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

²⁴Opcit, hal. 105.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:²⁵

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang didelegasikan itu.
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi; wewenang yang telah dilimpahkan itu.

Teori kewenangan digunakan sebagai dasar atau landasan dalam teoritik pada penulisan tesis ini, karena kurator dalam pelaksanaan tugasnya tidak bisa

²⁵*Op. Cit.*

dilepaskan dari teori kewenangan yang di dalamnya memuat ajaran tentang jenis dan sumber kewenangan. Jenis kewenangan meliputi kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Sedangkan sumber-sumber kewenangan, antara lain; atribusi, delegasi dan mandat.²⁶

Teori kewenangan ini digunakan oleh peneliti untuk menguji kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, bahwa Gubernur sebagai perwakilan Provinsi (khususnya Provinsi Jambi) dalam menggunakan kewenangannya untuk mengatur dan menegakkan hukum bagi pelanggar dalam mengelola tambang yang dilakukan oleh masyarakat, khususnya perusahaan pengelola tambang minerba.

2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Daerah

Teori otonomi daerah dijadikan teori terapan (*applied theory*) karena Otonomi daerah dalam negara kesatuan sebagai hak mengatur dan mengurus rumah tangga "daerah" sendiri, lahir melalui instrumen desentralisasi, dimana negara menyerahkan urusan pemerintahan kepada organ pemerintahan di daerah (provinsi, kabupaten, kota) yang melahirkan hak otonomi. Desentralisasi dalam makna ketatanegaraan, dimaksudkan sebagai "pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah, yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi diartikan juga cara

²⁶Prajudi Admosuridjo, *Op. Cit.*, hal. 76.

atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara".²⁷

Bagir manan, dalam menguraikan otonomi daerah, menyebut "Politik hukum sebagai pembangunan hukum, termasuk pembaruan hukum. Politik hukum otonomi daerah tidak lain kebijakan pembangunan hukum tentang dan yang bersangkutan paut dengan otonomi daerah. Paling tidak ada tiga fungsi pembaharuan atau pembangunan hukum otonomi daerah:

- a. Dalam rangka menyesuaikan hukum dengan perkembangan. Hukum harus dapat mendukung setiap perubahan dan pembangunan;
- b. Sebagai upaya menemukan konsep yang tepat, agar otonomi daerah menjadi sarana pelayanan umum menuju terwujudnya keadilan sosial (kesejahteraan umum) bagi rakyat banyak;
- c. Sebagai upaya menemukan formula hubungan harmonis dan saling menunjang antara memperkokoh negara kesatuan dan memperkokoh otonomi daerah.²⁸

Untuk melaksanakan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah memiliki hak dan kewenangan dalam menentukan kebijakan di wilayahnya, namun kebijakan ini harus tetap sejalan dengan koridor peraturan perundang-undangan. Untuk mengeksekusi kebijakan tersebut, Pemerintah Daerah wajib menuangkannya dalam Peraturan Daerah. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, disamping sebagai instrumen kebijakan otonomi, perda juga merupakan sebagai peraturan pelaksana yang mendetail dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, menampung kekhususan daerah, dan sebagai alat pembangunan di daerah. Peraturan Daerah

²⁷ RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hal 14

²⁸Bagir Manan, dalam Zudan Arif Fakrulloh, 2014, *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 140

dibentuk oleh lembaga yang berwenang yakni DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Materi muatan Peraturan Daerah harus tunduk pada hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

1. UUD RI Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Perppu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut berlandaskan pada Teori Stufenbau yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Menurutnya sistem hukum seperti anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi (konstitusi), dan kaidah hukum yang tertinggi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (grundnorm). Norma hukum yang paling dasar (grundnorm) bentuknya tidak konkrit (abstrak). Berdasarkan teori tersebut, maka dalam pembentukan Peraturan Daerah tidak

boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya seperti UUD RI Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Perppu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Bahkan berdasarkan Teori Stufenbau, UUD RI Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan norma hukum paling tinggi, tidak boleh bertentangan dengan norma dasar (grundnorm) yaitu Pancasila.

3. Teori Penegakan Hukum Administrasi

Hukum adalah sarana yang didalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak. Menurut Sartjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakekatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.²⁹

Secara konsepsional, arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³⁰ Pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya.

²⁹Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, tt, Bandung, hal.15

³⁰Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hal. 5

Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor sebagai berikut:³¹

a. Faktor aturannya (Undang-undang)

Suatu aturan hukum harus memenuhi 2 (dua) asas agar hukum itu dapat di jalankan dan di patuhi oleh masyarakat yaitu asas pembentukan hukum dan berlakunya kekuatan hukum.

b. Faktor penegak hukum

Ruang lingkup dari istilah “penegakan hukum” disini dibatasi yaitu mencakup mereka yang langsung berkecimpung dibidang penegakan hukum saja yang tidak hanya mencakup *Law Enforcement* akan tetapi juga *Peace Maintenance*. Kalangan tersebut mencakup kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan, dan pemasyarakatan.

c. Faktor sarana atau fasilitas

Sarana atau fasilitas yang dimaksud mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan lain-lain.

d. Faktor masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat.

e. Faktor kebudayaan

³¹*Ibid*, hal. 8

Kebudayaan adalah keseluruhan sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia untuk memenuhi kehidupannya dengan cara belajar yang semuanya tersusun dalam kehidupan bermasyarakat.

Untuk Penegakan Hukum Administrasi yang kemudian didefinisikan oleh P. Nicolai dan kawan-kawan, "*de bestuuterechtelijke handhavings-middelen omvaten (1) het teozich dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naleving van de bij krechts de wet gestede voorschriften en van de bij besluit individuel opgelegde verplichtingen, en (2) de toepassing van bestuursrechtelijke sanctie bevogdheden*", (sarana penegakan hukum administrasi berisi (1) pengawasan, bahwa organ pemerintah dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap pengawasan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan (2) kewenangan menetapkan sanksi pemerintah).³² apa yang dikemukakan Nikolai, hampir senada dengan ten Berge, seperti dikutip Nicolai M. Hadjon, yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.³³

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

³²Ridwan HR, *hukum administrasi negara, Op.Cit.*, hal. 296.

³³Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Citra Aditia Bakti, Bandung, 1996, hal. 337

Penelitian ini menggunakan tipe “penelitian yuridis normatif, penelitian doktrinal dengan optik preskriptif”,³⁴ yang melihat tujuan hukum, “nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum”.³⁵ Penelitian yuridis normatif adalah “penelitian yang memperlihatkan dengan sungguh-sungguh bangunan hukum positif yang ada memelihara dan mengembangkannya dengan bangunan logika”,³⁶ dengan melakukan kajian terhadap tiga lapisan ilmu hukum, yaitu tataran dogmatik hukum, teori hukum, dan tataran filsafat hukum.

Dogmatik hukum adalah ajaran ilmu hukum yang memaparkan dan mensistematisasi hukum (positif) yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu dan pada kurun waktu tertentu dari sudut pandang normatif, yang dapat berupa yuridis internal ataupun ekstra yuridis, yang bertujuan untuk sebuah penyelesaian masalah hukum konkret secara yuridik tehnikal atau membangun sebuah kerangka yuridik tehnikal yang didalamnya berdasarkan sejumlah masalah, yang membutuhkan penyelesaian yuridis, penelitiannya bersifat preskriptif.

Dogmatik hukum membatasi diri pada pemaparan dan sistematisasi dari hukum positif yang berlaku, dalam arti bahwa, jika kaedah itu merupakan bagian dari suatu sistem kaedah hukum tertentu yang di dalamnya kaedah-kaedah

³⁴Bernad Ariel Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum (Sebuah Penetulan Tentang Fondasi Kefilsafatan dan sifat Kellmuan Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 200, hal. 194

³⁵Peter Mahmud Marzuki, *Pemetaan Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hal 22

³⁶Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua, Mandar Maju, Bandung, 2016, hal. 75

hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaedah hukum yang demikian itu terdiri atas untuk keseluruhan hierarki kaedah hidum khusus yang bertumpu pada kaedah-kaedah hukum umum.³⁷ Dogmatik hukum disebut juga ilmu hukum yang bersifat normatif karena objeknya terdiri atas norma-norma.

Pada tataran konsep dogmatik hukum sebagaimana diuraikan oleh Bahder Johan Nasution, bahwa “pada lapisan dogmatik hukum pengkajian dilakukan sesuai dengan konsepnya berupa konsep hukum teknis (*technish juridisch begrippen*), permasalahan hukumnya berupa permasalahan hukum konkrit dan eksplanasinya teknis yuridis dengan sikap keilmuannya normatif”.³⁸

Metode dogmatik hukum dalam kaitannya dengan isu hukum terhadap peraturan perundang-undangan di daerah, baik peraturan daerah dan atau peraturan kepala daerah.

Pada tataran hukum akan dikaji tentang model yang ideal pengaturan perizinan pengelolaan tambang mineral dan batu bara yang didibuat dan ditegakkan oleh pemerintah daerah. Pada lapisan ini “konsep hukumnya berupa konsep umum (*algemene begrippen*) dengan ekaplanasinya analitis, dengan sifat keilmuannya normatif sedang pada sisi lain dapat pula bersifat empiris”.³⁹

Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa teori hukum adalah disiplin hukum yang secara kritikal dalam perspektif interdisipliner menganalisis berbagai aspek

³⁷Periksa, J.J. Bruggink, *Refleksi Hukum Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori hukum*, (Alih Bahasa B. Arief Sidharta), P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, hal.150

³⁸Bahder Johan Nasution, *Pengaturan Hak Atas Kebebasan Berserikat bagi pekerja di Indonesia*, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 2000. Hal. 17

³⁹*Ibid.*, hal. 18

dari hukum secara tersendiri dan dalam keseluruhannya, baik dalam konsepsi teoritis maupun dalam pengolahan praktisnya dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih tentang bahan-bahan hukum tersaji.

Secara spesifik penelitian ini menggunakan tipe yuridis normatif dengan menilai asas-asas atau norma hukum yang diatur sebagai koridor yang harus dipegang oleh pemerintah baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta badan usaha dalam menyelesaikan permasalahan pengangkutan batubara serta peraturan perundang-undangan digunakan sebagai dasar hukum untuk melihat pengaturan agar dapat juga melihat dampak atas kesenjangan yang terjadi antara regulasi dan implementasinya dengan melihat kondisi di lapangan terkait batubara melalui media elektronik.

2. Pendekatan penelitian

Dalam penelitian hukum normatif ini penulis menggunakan beberapa pendekatan yaitu:

a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap isu hukum yang akan diteliti, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pra amandemen sehingga pasca amandemen, dan semua peraturan perundang-undangan di bawahnya, khususnya yang materi muatannya berkaitan dengan perizinan pengelolaan tambang mineral yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan untuk meneliti norma-norma dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah di dalamnya termuat wewenang kepala daerah dan desentralisasi urusan pemerintahan dalam negara kesatuan.

b. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

Pendekatan konseptual (*conseptual approach*), beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁴⁰ Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa “membangun konsep dalam pengkajian ilmu hukum pada dasarnya merupakan kegiatan untuk mengkonstruksi teori, yang akan digunakan untuk menganalisisnya dan memahaminya”.⁴¹ “Hukum yang akan dibentuk tentu diharapkan dipatuhi oleh masyarakat, dalam satu negara hukum, maka hakum haruslah benar. Hukum yang benar tersebut harus pula ditegakkan secara benar. Doktrin pelaksanaan hukum yang benar ini populer dengan sebutan *due process of law*”.⁴²

c. Pendekatan sejarah (*historis approach*).

“Pendekatan sejarah (*historis approach*), merupakan suatu titik pembandingan dalam dimensi waktu, yang menunjukkan perkembangan atau kecenderungan karena mencakup jangka waktu yang lama, karena itu

⁴⁰Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hakam Normatif, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hal. 95

⁴¹Bahder Johan Nasution, *Op. Cit*, hal. 108

⁴²Munir Fundy, *Teori Negara Hukum Modren (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009. hal. 46

sejarah dipakai sebagai referensi untuk memastikan suatu gejala dengan peluang yang lebih besar (*what is probable and what is less so*)”.⁴³ Pendekatan sejarah dilakukan dalam kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum itu sendiri. Cara pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.

d. Pendekatan Kasus hukum (*Case Law Approach*);

Penggunaan pendekatan kasus dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan penelitian yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap dan/atau Keputusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara yang telah menimbulkan akibat hukum bagi Pemerintah daerah maupun bagi seseorang maupun badan hukum perdata. Hal yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah hal-hal yang menjadi pertimbangan hakim dalam mengambil sebuah keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan permasalahan hukum yang dihadapi.

3. Pengumpulan Bahan Hukum dan Analisis Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini meliputi sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer adalah mengidentifikasi Undang-Undang yang terkait dengan penelitian ini, yaitu:

⁴³Soeroso Adiwibowo, *et.all, Ranah Kajian Sosiologi Pedesaan, 80 Tahun Prof. Dr. Sediono M.P Tjondronegoro*, Departemen Komunikasi Pengembangan Masyarakat Fakultas Ekologi Manusia IPB, Bogor, 2008, hal 401-402

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-undang, dan Peraturan Perundang-undangan;
 - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
 - 3) UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
 - 4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2024. Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;
 - 5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2022 Tentang Provinsi Jambi;
 - 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Infrastruktur Jalan;
 - 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. Nomor 96 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan, Mineral Dan Batubara;
 - 8) Perda Provinsi Jambi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pengaturan Pengangkutan Batubara dalam Provinsi Jambi;
 - 9) Perda Provinsi Jambi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jalan Khusus; dan
 - 10) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang tambang mineral dan batu bara
- b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu menginventarisasi secara hirarkis bahan yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa naskah akademik rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah maupun peraturan perundang-undangan di daerah, hasil penelitian, atau pendapat para pakar hukum. Bahan hukum memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang meliputi: “buku-buku, literatur, artikel-artikel hukum, makalah, dan bahan-bahan hukum tertulis lainnya yang berhubungan dengan permasalahan penelitian”.⁴⁴

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu menginterpretasikan serta memberikan pemetaan dan mencoba menterjemahkan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder misalnya kamus (hukum), ensiklopedia dan lain-lain.

4. Analisis bahan hukum

Bahan hukum yang dikumpulkan, dianalisis dengan langkah-langkah meliputi inventarisasi, sistematisasi dan eksplanasi. Inventarisasi meliputi isi maupun struktur hukum positif, sedangkan langkah sistematisasi dilakukan untuk memaparkan isi dan struktur atau hubungan hirarkhis antara aturan-aturan hukum. Dalam kegiatan sistematisasi ini, dilakukan analisis korelasi antara aturan-aturan hukum yang berhubungan agar dapat dipahami dengan baik. Pada tahap ini juga dilakukan rasionalisasi dan penyederhanaan sistem hukum dengan "mengkonstruksi aturan-aturan umum dan pengertian-pengertian umum agar

⁴⁴ Bahder Johan Nasution, *Op., Cit*, hal. 30

bahan hukum menjadi tertata lebih baik, lebih masuk akal dan logikanya menjadi lebih jelas dan lebih dapat dipahami”.

Pada tahap eksplanasi dilakukan penjelasan dan analisis terhadap makna yang terkandung dalam aturan hukum sehubungan dengan isu hukum dalam penelitian ini sehingga keseluruhannya membentuk satu kesatuan yang saling berhubungan secara logis. Eksplanasi juga dilakukan melalui metode hermeneutika hukum, yaitu teori penemuan hukum baru dengan penafsiran/interpretasi teks. “Bahwa esensi dari hermeneutika hukum adalah ajaran filsafat mengenai hal mengerti/memahami sesuatu, atau sebuah metode interpretasi (penafsiran) terhadap suatu /teks”.⁴⁵

Analisis hukum bersifat open system, yang berarti bahwa aturan hukum dan keputusan harus dipikirkan dalam suatu hubungan dan juga norma hukum bertumpu pada asas hukum dan dibalik asas hukum dapat disistematisasikan gejala-gejala hukum lainnya. Dengan pola analisis bahan hukum yang demikian ini, akan mudah diamati atau dianalisis tentang tindakan pemerintah daerah dalam mengatur menegakkan hukumnya terhadap pengelola tambang minerba yang penyelesaian kasusnya dapat dilakukan dengan cara-cara pemulihan, bukan lagi bentuk hukuman.

H. Sistematika Penulisan

Bab I: Bab ini adalah bab pendahuluan yang akan memberikan argumentasi hukum pentingnya isu hukum yang akan diteliti, sehingga layak diangkat sebagai penelitian disertasi. Bab ini memuat uraian tentang

⁴⁵Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal viii.

landasan pemikiran penelitian, yang terdiri atas latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoritis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

- Bab II: Bab ini menjelaskan dan mengkaji secara teoritik sebagai “Kerangka Teori Merumuskan Konsep sumber daya alam khususnya tambang mineral dan batu bara, pemanfaatan infrastruktur jalan umum dan jalan khusus”. Uraian dalam bab ini memuat kajian literatur hukum, khususnya hukum pemerintahan dan konsep dasar sebagai acuan teoretis untuk melihat secara konseptual pemikiran yang berkembang mengenai perizinan pengelolaan tambang, pengangkutan dari hulu sampai hilir
- Bab III: Menguraikan tentang Pengaturan Kewenangan Kepala Daerah Dalam mengatur tentang kewajiban perusahaan tambang batu bara terkait infrastruktur jalan umum dan khusus di Provinsi Jambi dan Asas Otonomi Daerah yang terdiri atas Pengaturan Tentang Kewenangan dan Sumber Kewenangan, Legalitas Tindakan atau perbuatan pemerintah Pemerintah Daerah dalam tatanan kelembagaan atau organisasi perangkat daerah.
- Bab IV: Bab ini memuat jawaban dan pembahasan atas perumusan masalah kedua, yaitu tentang Kebijakan Pemerintah dalam memanfaatkan jalan umum dan khusus terkait transportasi tambang mineral dan batu bara

serta dampak dari kesenjangan antara regulasi terkait insfrastuktur jalan dengan kondisi saat ini di Provinsi Jambi

Bab V: Bab ini merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan hasil penelitian, saran-saran terkait temuan penelitian serta implikasi hasil penelitian terhadap pengaturan pengelolaan tambang mineral dan batu bara di Provinsi Jambi.