

BAB III

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGATUR KEWAJIBAN PERUSAHAAN TAMBANG BATU BARA TERKAIT INFRASTRUKTUR JALAN UMUM DAN JALAN KHUSUS DI PROVINSI JAMBI

A. Pengaturan Kewenangan dan Sumber Kewenangan

Pada landasan teori (BAB I huruf F) telah dibahas tentang kewenangan dan sumber kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur pengelolaan dan perizinan bagi perusahaan tambang mineral dan batu bara dalam menjalankan hak dan kewajibannya. Pada bab III ini perlu dijelaskan kembali tentang pengaturan atas kewenangan pemerintah provinsi khususnya Pemerintah Provinsi Jambi dalam mengatur dan menyelenggarakan pemerintahannya, khususnya perizinan memanfaatkan infrastruktur jalan untuk transportasi tambang mineral dan batu bara.

Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwa istilah wewenang disejajarkan dengan istilah “*bevoegdheid*” dalam istilah hukum Belanda. Kedua istilah ini terdapat sedikit perbedaan yang terletak pada karakter hukumnya, yaitu istilah “*bevoegdheid*” digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat, sementara istilah wewenang atau kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik.⁷¹

Selanjutnya H. D Stout, sebagaimana dikutip oleh Ridwan H.R menyebutkan bahwa: “*Bevoegdheid is een begrip uit bestuurlijke organisatierecht, watkan*

⁷¹Periksa, Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep – Des 1997

worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurs-rechtelijke rechtsverkeer” (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan atura-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).⁷² Sebagai konsep hukum publik, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechsmacht*), di mana konsep tersebut di atas, berhubungan pula dalam pembentukan *besluit* (keputusan pemerintahan) yang harus didasarkan atas suatu wewenang. Dengan kata lain, keputusan pemerintahan oleh organ yang berwenang harus didasarkan pada wewenang yang secara jelas telah diatur, di mana wewenang tersebut telah ditetapkan dalam aturan hukum yang terlebih dulu ada.

Berbagai pengertian mengenai wewenang sebagaimana dikemukakan di atas, walaupun dirumuskan dalam bahasa yang berbeda, namun mengandung pengertian bahwa wewenang itu memberikan dasar hukum untuk bertindak dan mengambil keputusan tertentu berdasarkan wewenang yang diberikan atau melekat padanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa kewenangan itu haruslah jelas diatur secara jelas dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini berarti bahwa, perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah dalam pengaturan penyelenggaraan

⁷²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 98.

pemerintahan hanya dapat dilakukan apabila terselenggaranya pemerintahan berdasarkan ketentuan perundang-undangan memiliki kewenangan yang diberikan kepada penyelenggara pemerintahan tersebut.

Sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa:

Sebagai konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

- Pengaruh
- Dasar hukum
- Konformitas hukum

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan pelaku subyek hukum;

Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan

Komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standart umum wewenang, yaitu standart umum (semua jenis wewenang) dan standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁷³

Kewenangan merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik. Jadi kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan yang berlandaskan peraturan perundang-undangan. Agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, kewenangan yang dimiliki harus berlandaskan hukum yang sah. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Keseluruhan pelaksanaan wewenang pemerintah dijalankan oleh organisasi pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintah, maka tidak akan melahirkan keputusan yang sah, sehingga wewenang tersebut mengandung cacat hukum.⁷⁴

⁷³Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII Sep – Des 1997, hal. 2.

⁷⁴Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 29-33.

Asas legalitas sebagai pilar negara hukum memberikan pengertian bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Artinya, seluruh wewenang yang ada pada pemerintahan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) bersumber pada peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu:

- a. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Dengan kata lain; bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan karena teori pembagian kekuasaan dan lahir karena pengaturan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang lahir karena pengaturan dalam Undang-Undang.
- b. Delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Berdasarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.
- c. Mandat, terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berdasarkan Undang-undang

Administrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Atas dasar kriteria di atas, maka pelimpahan wewenang yang diperoleh melalui atribusi bersifat asli karena berasal dari pembagian kekuasaan menurut undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan, yang ketentuannya dimuat dalam pasal-pasal dalam undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan. Pelimpahan wewenang dalam atribusi dapat menciptakan wewenang baru atau bahkan dapat memperluas wewenang yang sudah ada. Dalam delegasi tidak menciptakan wewenang baru, wewenang didapat melalui pelimpahan yang diberikan oleh pejabat atau badan tata usaha negara yang satu kepada pejabat atau badan tata usaha negara lainnya. Pejabat atau badan yang sudah mendelegasikan kewenangannya, tidak lagi memiliki tanggung jawab yuridis. Tanggung jawab yuridis beralih kepada penerima delegasi. Sedangkan dalam mandat, pemberi mandat memberikan kuasa kepada penerima mandat untuk dapat bertindak dan atas nama pemberi mandat. Namun, tanggung jawab akhir keputusan tetap berada di tangan pemberi mandat. Pada dasarnya penerima mandat bukan pihak lain dari pemberi mandat.⁷⁵

Pelimpahan wewenang merupakan proses pengalihan tugas kepada orang lain yang sah atau terlegitimasi menurut mekanisme tertentu dalam organisasi. Dalam melakukan berbagai aktivitas yang ditujukan untuk pencapaian tujuan

⁷⁵Periksa, Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 105-106.

organisasi yang jika tidak dilimpahkan akan menghambat proses pencapaian tersebut. Dalam berbagai urusan penyelenggaraan pemerintahan apabila dilakukan oleh pemerintah sendiri akan menghambat proses pencapaian tujuan, sehingga diperlukan pelimpahan berbagai urusan tersebut kepada pemerintah bawahan yang dalam hal ini adalah pemerintahan di daerah.

Manfaat pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada pemerintah daerah:

- a. Pelimpahan wewenang memungkinkan sub-bagian atau bawahan (daerah) mempelajari sesuatu yang baru dan memperoleh kesempatan untuk melakukan sesuatu yang baru tersebut.
- b. Bahwa pelimpahan wewenang mendorong tercapainya keputusan yang lebih baik dalam berbagai hal.
- c. Penyelesaian pekerjaan akan dapat dilakukan dengan lebih cepat sekiranya pelimpahan wewenang tersebut berjalan sebagaimana mestinya dan diberikan kepada orang yang bertanggung jawab.

Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pelimpahan wewenang pemerintahan daerah tersebut maka asas-asas yang digunakan, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). “Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya”.⁷⁶ Dalam hal ini, daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun

⁷⁶BN. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah, dan Masa Depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 25.

menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itupun sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:

- a. desentralisasi teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah yang mereka tinggali;
- b. desentralisasi fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu; dan
- b. desentralisasi administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelijk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.⁷⁷

Sebagai fondasi dari jalannya pemerintahan otonomi daerah, yaitu asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, menurut ketentuan Pasal 1 angka 8, 9, dan 11 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka asas tersebut diartikan sebagai berikut:

- a. desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
- b. dekonsentrasi adalah pelimpahan pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

⁷⁷Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 30-34.

- c. tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Terbentuknya daerah otonom dengan terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah otonom, tidak berarti bahwa daerah otonom sudah terlepas dari pengawasan pemerintahan pusat. Pemerintah pusat tetap memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan pemerintah daerah. Pengawasan merupakan bentuk ikatan sebagai negara kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam negara kesatuan.

Pada desentralisasi “pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tidak ditentukan dari sifat urusan, tapi lebih ditujukan pada manfaat. Apakah suatu urusan lebih bermanfaat jika diurus oleh pusat atau diserahkan kepada daerah”.⁷⁸ Selain dengan urusan-urusan yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) di atas, yaitu urusan-urusan yang tidak boleh diserahkan kepada daerah, Bagir Manan mengemukakan: “Tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah. Suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan daerah menjadi urusan pusat dan sebaliknya”.⁷⁹ Dalam keadaan demikian, maka harus dikembangkan berbagai aturan yang mengatur

⁷⁸Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hal. 59.

⁷⁹*Ibid.*, hal. 55

mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan dan kemampuan antara tuntutan sebagai negara kesatuan dan tuntutan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Dalam literatur Hukum Administrasi Negara kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan di daerah bersifat fakultatif, terikat, dan bebas, terutama kaitannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal dengan bentuk keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Bersifat fakultatif apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, maka wewenang pemerintahan demikian itu dapat dikatakan sedikit banyak bersifat terikat. Namun hal demikian ini terjadi wewenang itu bersifat fakultatif, karena dalam hal itu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya.⁸⁰

Demikian pula terhadap peraturan atau keputusan-keputusan Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara di daerah yang dalam hal ini adalah keputusan Kepala Daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) tentang pengaturan pemanfaatan jalan umum dan jalan khusus, bahwa peraturan dan keputusan itu terikat karena didasarkan pada undang-undang, peraturan pemerintah, dan atau peraturan menteri, baik peraturan menteri dalam negeri maupun menteri pekerjaan umum dan perumahan rakyat, serta peraturan daerah sebagai peraturan dasarnya menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci. Wewenang pemerintahan ini bersifat terikat, karena “Pejabat atau Badan Tata Usaha yang bersangkutan tidak dapat berbuat lain daripada menjalankan secara harafiah apa yang tertulis dalam rumusan peraturan dasarnya”.⁸¹

⁸⁰Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Keempat, 1993, Jakarta, 1993, hal. 99.

⁸¹*Ibid.*, hal. 100.

Wewenang untuk menentukan isi dari keputusan atau pengaturan ataupun rencana sebagai penerapan wewenang pemerintahan itu lebih lanjut tidak pernah bersifat terikat, maka di sini ada kebebasan untuk menentukan isi keputusannya. Keputusan bebas ini digunakan pada saat kepala daerah menentukan pengaturan pengangkutan tambang batubara dari hulu ke hilir sesuai dengan kondisi infrastruktur jalan umum dan khusus di daerah. Jarang terjadi ada yang bersifat terikat sama sekali, di situ peraturan dasarnya memberikan suatu ruang lingkup kebebasan kepada kepala daerah atau badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan, kebebasan memberikan kemungkinan untuk diadakan penyesuaian dengan kekhususan dari hal yang hendak diurus kepentingannya⁸²

B. Pengaturan Kewenangan Gubernur (Kepala Daerah) Terhadap Pengelolaan Transportasi Tambang Mineral Dan Batu Bara

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 dan 3 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di atas, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁸³

⁸²Periksa, *Ibid.*, hal. 101.

⁸³Periksa, Pasal 1 Angka 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah daerah yang terdiri atas kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintahan daerah lainnya, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintahan daerah. Di dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dijelaskan bahwa Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota.⁸⁴

Pengaturan dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah selama ini telah diletakan peran kepala daerah sebagai peran kunci, mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. Efektifitas pemerintahan negara tergantung pada efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakmampuan kepala daerah dalam mensukseskan pembangunan daerah berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektifitas penyelenggaraan pembangunan nasional.

Sirajudin dkk, mengemukakan, bahwa:

Agar perubahan dalam kerangka otonomi daerah efektif, maka dibutuhkan kepemimpinan kepala daerah yang visioner dan kuat, yaitu kepemimpinan yang transformasional, kepemimpinan yang mampu mengubah tatanan pemerintahan dan tatanan administrasi negara menjadi lebih bersih, efektif dan efisien. Fungsi kepemimpinan tranformasional ini sangat penting, karena

⁸⁴Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hal. 104.

berfungsi sebagai penggerak perubahan kebijakan dan peraturan perundang-undangan.⁸⁵

Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan, bahwa Kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah yang dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas rahasia, jujur dan adil. Masa jabatan kepala daerah adalah selama lima tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah di dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan mengenai tugas dari kepala daerah, tugas yang dimaksud yaitu:

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD, dan rancangan

⁸⁵Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, hal. 127.

Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

- e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- f. dihapus.
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Sedangkan tugas dari wakil kepala daerah menurut Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, yaitu:

- a. Membantu kepala daerah dalam:
 - 1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 - 2) Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - 3) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 - 4) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;

- c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. “Di dalam melaksanakan tugasnya, wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan”.⁸⁶

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik provinsi, kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku.

Pemerintah Daerah selaku penyelenggara urusan pemerintahan harus dapat memproses dan melaksanakan hak dan kewajibannya berdasarkan asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*) sesuai dengan asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam undang-undang 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Sebagaimana diamanatkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah, dan

⁸⁶Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan ...* Op.Cit. hal. 104.

presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah.

Wewenang Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah merupakan wewenang atribusi maupun delegasi.

Urusan pemerintahan di bidang perhubungan dan transportasi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Aturan tersebut selengkapnya ditentukan, bahwa:

Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: ... dst
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. **Perhubungan** (huruf tebal peneliti); j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q.

perpustakaan; dan r. kearsipan.

- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: ... dst

Sebagaimana Pasal 12 ayat (2) huruf i Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di atas, kewenangan Pemerintah Provinsi pada Urusan Perhubungan meliputi Lalu Lintas dan Angkutan Jalan/Perhubungan Darat (pengelolaan terminal penumpang tipe B, penyediaan perlengkapan jalan dan manajemen rekayasa lalu lintas di jaringan jalan provinsi, penyediaan angkutan umum (orang dan/atau barang) antar kota dalam satu provinsi); Pelayaran/Perhubungan Laut (Pengelolaan Pelabuhan Pengumpan Regional). Sedangkan untuk Perhubungan Udara/Penerbangan dan Perkeretaapian, kewenangan Pemerintah Provinsi relatif sangat terbatas, oleh karenanya urusan transportasi tambang mineral dan batu bara menjadi urusan pemerintah provinsi.

C. Otonomi Daerah dan Kewenangan Pengaturan Terhadap Kewajiban Perusahaan Tambang Batu bara Terkait Infrastruktur Jalan Umum Dan Khusus Di Provinsi Jambi

Otonomi daerah selain berlandaskan pada aturan hukum, juga sebagai perkembangan kehidupan bermasyarakat dan tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara-cara memberikan kepada pemerintah daerah urusan yang menjadi kewenangannya yang lebih luas, lebih nyata dan lebih bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, mengurus serta dalam rangka memanfaatkan dan menggali sumber-sumber daya alam potensial yang terdapat di daerahnya masing-masing.

Otonomi daerah telah memberikan kesempatan melahirkan identitas lokal yang ada di daerah. Pengalihan urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat kepada lembaga-lembaga pemerintahan di daerah mendapatkan respon positif dari pemerintah daerah untuk menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri. Sumber keuangan yang diperoleh lebih banyak daripada yang didapatkan melalui jalur dana alokasi khusus dari pemerintah pusat. Sumber keuangan tersebut memungkinkan pemerintah yang ada di daerah mendorong pembangunan daerah serta membangun program ekonomi kreatif melalui promosi kebudayaan dan juga pariwisata. Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah juga akan lebih tepat sasaran dan tidak membutuhkan waktu yang lama sehingga akan lebih efisien dan efektif.

Tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui otonomi daerah menurut undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur, bahwa tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah melalui otonomi daerah ialah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang memang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- a. ***Meningkatkan pelayanan umum.*** Dengan adanya otonomi daerah diharapkan ada peningkatan pelayanan umum secara maksimal dari lembaga pemerintah di masing-masing daerah. Dengan pelayanan yang maksimal tersebut diharapkan masyarakat dapat merasakan secara langsung manfaat dari otonomi daerah.
- b. ***Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.*** Setelah pelayanan yang maksimal dan memadai, diharapkan kesejahteraan masyarakat pada suatu daerah otonom bisa lebih baik dan meningkat. Tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut menunjukkan bagaimana daerah otonom bisa

menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat, bijak dan sesuai dengan yang diharapkan.

- c. *Meningkatkan daya saing daerah*. Dengan menerapkan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dan harus memperhatikan bentuk keanekaragaman suatu daerah serta kekhususan atau keistimewaan daerah tertentu serta tetap mengacu pada semboyan negara kita “Bineka Tunggal Ika” walaupun berbeda-beda namun tetap satu jua.⁸⁷

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah yaitu membebaskan pemerintah pusat dari berbagai beban dan menangani urusan suatu daerah yang bisa diserahkan kepada pemerintah daerah. Oleh karenanya pemerintah pusat memiliki kesempatan untuk mempelajari, merespon, memahami berbagai kecenderungan global dan menyeluruh serta dapat mengambil manfaat daripadanya.

Di Provinsi Jambi sebagai daerah otonom didasarkan pada ketentuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2022 tentang Pemerintah Provinsi Jambi mempunyai kewenangan untuk mengatur tentang sumber daya alam, khususnya mineral dan batu bara menjadi sangat signifikan dan berpengaruh terhadap produksi dan hilirisasi. Dengan cadangan batu bara maupun hasil produksi yang diekspor tersebut, Pemerintah Provinsi Jambi Per 31 Desember 2022 memperoleh royalti pertambangan batu bara atas hasil produksi sebesar Rp. 96.555.039.809 yang melampaui target pendapatan sebesar Rp. 62.386.318.333,00 dengan rincian sebagaimana terdapat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1
Perbandingan Anggaran dan Realisasi Pendapatan Royalti Pertambangan Batu bara⁸⁸

⁸⁷Bambang Sugianto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda, Palembang, 2021-2022, hal. 14.

⁸⁸Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jambi Nomor 22.A/LHP/XVIII.JMB/5/2023, tanggal 23 Mei 2023

No.	Uraian	Anggaran TA 2022 (Rp)	Realisasi TA 2022 (Rp)	Persentase (%)	Realisasi TA 2021 (Rp)
1	2	3	4	5=4:3	6
1.	Provisi Sumber Daya Hutan	11.207.656.782,00	13.379.083.909,00	119,37	17.741.309.765,00
2.	Iuran Tetap (<i>Land Rent</i>)	2.101.289.880,00	4.525.773.095,00	215,38	7.630.334.450,00
3.	Pertambangan Minyak Bumi	71.941.727.585,00	105.424.882.138,00	146,54	58.981.179.714,00
4.	Pertambangan Gas Bumi	115.369.356.534,00	195.532.087.836,00	169,48	102.325.229.694,00
5.	Dana Reboisasi	6.074.601.000,00	9.565.022.094,00	157,46	9.279.173.383,00
6.	Mineral dan Batubara-Royalty	62.386.318.333,00	96.555.039.809,00	154,77	34.892.564.350,00
7.	Pengusahaan Panas Bumi	0,00	0,00	0,00	22.996.400,00
8.	Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan	0,00	468.416,00	0,00	3.573,00
Jumlah		269.080.950.114,00	424.982.357.297,00	157,94	230.872.791.329,00

Segala capaian positif atas produksi sumber daya alam, khususnya batu bara tersebut bukan berarti tidak menyisakan permasalahan-permasalahan atas batu bara. Beberapa waktu lalu cukup ramai pemberitaan di berbagai media sosial terkait kemacetan yang disebabkan oleh angkutan batu bara di Provinsi Jambi sehingga menimbulkan korban jiwa, hal ini diakibatkan oleh beban lalu lintas harian jalan umum yang meningkat. Pemerintah Provinsi Jambi sendiri telah menggelar Rapat Pembahasan Tindak Lanjut Penyelesaian Permasalahan Angkutan Batubara di wilayah Provinsi Jambi di Auditorium Rumah Dinas Gubernur Jambi. Pada acara tersebut, Direktur Lalu Lintas Polda Jambi, Kombes Pol. Dhafi, menjelaskan terdapat 5 (lima) inti permasalahan batu bara di Provinsi Jambi yaitu:

1. Kemacetan di jalan raya serta antrian di SPBU, karena perusahaan tidak menyiapkan BBM non subsidi;
2. Kecelakaan lalu lintas akibat para sopir mengejar untuk sampai ke Pelabuhan;
3. Kerusakan jalan umum;
4. BBM subsidi;
5. Perlunya jalan khusus untuk angkutan batu bara.⁸⁹

⁸⁹<https://bidikindonesianews.co.id/3630-2/>

Dari permasalahan tersebut, tiga di antaranya telah menyita perhatian pemerintah pusat yaitu kemacetan di jalan raya, kerusakan jalan umum dan perlunya jalan khusus angkutan batu bara. Dikutip dari Kompas, Presiden menegaskan seharusnya angkutan batu bara memang melalui jalan khusus bukan jalan nasional. Namun, di Jambi hingga saat ini belum memiliki jalan khusus tersebut, sehingga angkutan truk batu bara masih menggunakan jalan umum.⁹⁰

Serangkaian informasi tersebut menunjukkan bahwa terdapat problematik hukum dalam pemanfaatan infrastruktur jalan umum oleh perusahaan tambang batu bara di wilayah Provinsi Jambi. Tulisan hukum ini juga diharapkan menjadi bentuk sumbangsih yang muaranya sebagai media informasi bagi semua pihak dalam menyelesaikan permasalahan batu bara di Provinsi Jambi.

Secara umum regulasi terkait jalan baik jalan umum dan khusus diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Dalam undang-undang tersebut, disebutkan jalan sesuai dengan peruntukannya terdiri atas jalan umum dan jalan khusus dengan penjelasan berikut:⁹¹

1. Jalan umum diperuntukkan bagi lalu lintas umum yang menurut statusnya dikelompokkan kedalam jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa.; dan
2. Jalan khusus tidak diperuntukkan bagi lalu lintas umum, tetapi untuk kepentingan lalu lintas sendiri/tertentu yang diselenggarakan oleh selain

⁹⁰<https://money.kompas.com/read/2023/05/16/202836226/bikin-macet-dan-rusak-jalan-umum-jokowi-minta-truk-batu-bara-lewat-jalan>

⁹¹Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan

penyelenggara jalan yang dibangun dan dipelihara oleh:

- a. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- b. Badan usaha berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum;
- c. Perseorangan;
- d. Kelompok masyarakat; dan/atau
- e. Instansi pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah selain penyelenggara jalan.

Badan usaha baik BUMN, BUMD, badan usaha berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum termasuk penyedia jasa dan/atau subpenyedia jasa yang memerlukan jalan dengan spesifikasi atau konstruksi khusus wajib membangun jalan khusus untuk keperluan mobilitas usahanya.

Apabila akan menggunakan jalan umum dan tidak membangun jalan khusus, maka BUMN, BUMD, badan usaha berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum termasuk penyedia jasa dan/atau subpenyedia jasa wajib meningkatkan standar dan kualitas jalan umum sesuai dengan kebutuhan pengguna jalan khusus, termasuk lebar dan muatan sumbu terberat yang apabila tidak dipenuhi, maka akan dikenakan sanksi administratif berupa:

- a. Teguran tertulis;
- b. Denda administratif;
- c. Pembekuan izin; dan/atau
- d. Pencabutan izin.

Pengaturan jalan khusus juga dapat dilihat pada Peraturan Menteri Pekerjaan

Umum dan Perumahan Rakyat (Permen PUPR) Nomor 11/PRT/M/2011 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyelenggaraan Jalan Khusus, dimana jalan khusus dikategorikan menjadi 3 (tiga) yaitu:

1. jalan khusus yang hanya digunakan sendiri dengan jenis, ukuran, dan muatan sumbu terberat kendaraan yang tidak sama dengan kendaraan yang digunakan untuk umum;
2. jalan khusus yang hanya digunakan sendiri dengan jenis, ukuran, dan muatan sumbu terberat kendaraan yang sama dengan kendaraan yang digunakan untuk umum; dan
3. jalan khusus yang digunakan sendiri dan diizinkan digunakan untuk umum.

Kemudian jalan khusus tersebut di atas antara lain terdiri atas:

1. jalan dalam kawasan perkebunan;
2. jalan dalam kawasan pertanian;
3. jalan dalam kawasan kehutanan, termasuk jalan dalam kawasan konservasi;
4. jalan dalam kawasan peternakan;
5. jalan dalam kawasan pertambangan;
6. jalan dalam kawasan pengairan;
7. jalan dalam kawasan pelabuhan laut dan pelabuhan udara;
8. jalan dalam kawasan militer;
9. jalan dalam kawasan industri;
10. jalan dalam kawasan Peraturan Daerah;
11. jalan dalam kawasan pariwisata;

12. jalan dalam kawasan perkantoran;
13. jalan dalam kawasan berikat;
14. jalan dalam kawasan pendidikan;
15. jalan dalam kawasan permukiman yang belum diserahkan kepada penyelenggara jalan umum; dan
16. jalan sementara pelaksanaan konstruksi.

Dari ketentuan tersebut menunjukkan pengaturan di level nasional telah mengatur kewajiban BUMN, BUMD, badan usaha berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum termasuk penyedia jasa dan/atau subpenyedia jasa untuk:

1. membangun jalan khusus untuk keperluan mobilitas usahanya dengan kriteria:
 - a. jalan khusus yang hanya digunakan sendiri dengan jenis, ukuran, dan muatan sumbu terberat kendaraan yang tidak sama dengan kendaraan yang digunakan untuk umum;
 - b. jalan khusus yang hanya digunakan sendiri dengan jenis, ukuran, dan muatan sumbu terberat kendaraan yang sama dengan kendaraan yang digunakan untuk umum;
 - c. jalan khusus yang digunakan sendiri dan diizinkan digunakan untuk umum.
2. jika tidak membangun jalan khusus, maka BUMN, BUMD, badan usaha berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum termasuk penyedia jasa dan/atau subpenyedia jasa wajib meningkatkan standar dan kualitas jalan

umum sesuai dengan kebutuhan pengguna jalan khusus, termasuk lebar dan muatan sumbu terberat.

Pada bidang pertambangan batu bara, pengaturan jalan umum dan khusus dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu bara. Dalam PP tersebut, diatur bahwa pertambangan adalah: “Sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batu bara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan/atau pemurnian atau pengembangan dan/atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang”.⁹²

Dari definisi tersebut, pengangkutan merupakan salah satu tahapan kegiatan pertambangan yang bertujuan untuk memindahkan mineral dan/atau batu bara dari daerah tambang dan/atau tempat pengolahan dan/atau pemurnian sampai tempat penyerahan.⁹³

Upaya pemindahan mineral dan/atau batu bara di Provinsi Jambi sendiri dalam siklus produksi dan distribusi sangat dipengaruhi oleh infrastruktur jalan dari lokasi tambang sampai pada salah satunya Pelabuhan Talang Duku Kota Jambi sebagai episentrum pengiriman batu bara keluar Provinsi Jambi,⁹⁴ mencermati perjalanan transportasi pengangkut batu bara tersebut menunjukkan rute

⁹²Pasal 1 angka 1, PP Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu bara

⁹³Pasal 1 angka 26, PP Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu bara

⁹⁴<http://www.jambinetwork.com/2015/08/daftar-pelabuhan-di-provinsi-jambi.html>

pengangkutan batu bara masih melewati jalan umum, meskipun dari peraturan yang ada diwajibkan untuk menggunakan jalan pertambangan.

Larangan menggunakan dan memanfaatkan jalan umum untuk pengangkutan hasil tambang, khususnya tambang batu bara adalah ketentuan Pasal 173, Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 sebagai berikut:

Ayat (1) *“Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan IUPK (Izin Usaha Pertambangan Khusus) wajib menggunakan jalan pertambangan dalam pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan.”*

Ayat (2) *“Jalan pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: Jalan tambang yang terdapat pada area pertambangan atau area proyek yang digunakan dan dilalui oleh alat utama dan alat penunjang produksi; dan Jalan penunjang yang disediakan untuk jalan transportasi barang atau orang dalam suatu area pertambangan dan/atau area proyek pendukung operasi pertambangan atau penyediaan fasilitas pertambangan.”*

Ayat (3) *“Jalan pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibangun sendiri oleh pemegang IUP dan IUPK atau bekerja sama dengan: pemegang IUP atau IUPK lain yang membangun jalan pertambangan; atau pihak lain yang memiliki jalan yang dapat diperuntukkan sebagai jalan pertambangan, setelah memenuhi aspek keselamatan pertambangan.”*

Ayat (4) *“Dalam melaksanakan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemegang IUP dan IUPK dapat melakukan perjanjian pemanfaatan*

jalan sebagai jalan pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Ayat (5) *“Perjanjian pemanfaatan jalan sebagai jalan pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus memperhatikan asas keadilan, kewajaran, dan kemanfaatan.”*

Ayat (6) *“Dalam hal jalan pertambangan sehagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b tidak tersedia, pemegang IUP dan IUPK dapat memanfaatkan sarana dan prasarana umum termasuk jalan umum untuk keperluan pertambangan setelah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa pemegang IUP dan IUPK:

- a. Wajib menggunakan jalan pertambangan yang terdiri dari jalan pada area pertambangan dan jalan transportasi barang atau orang dalam pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan termasuk pengangkutan yang merupakan bagian dari siklus pertambangan baik yang dibangun sendiri ataupun pihak lain melalui perjanjian pemanfaatan jalan;
- b. Dalam hal jalan pertambangan tidak tersedia, maka pemegang IUP dapat memanfaatkan sarana dan prasarana umum termasuk jalan umum yang dibangun pemerintah setelah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Provinsi Jambi sesuai dengan kewenangannya juga telah melakukan pengaturan mengenai pengangkutan batu bara dengan menerbitkan Peraturan Daerah (Peraturan Daerah) sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pengaturan Pengangkutan Batu bara dalam Provinsi Jambi; dan
2. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jalan Khusus.

Dalam Pasal 1 angka 7, 8 dan 9 Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pengaturan Pengangkutan Batu bara dalam Provinsi Jambi, mengatur pada bahwa:

1. Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah. Di bawah permukaan tanah dan/atau air serta di atas permukaan air kecuali jalan kereta api, jalan lori dan jalan kabel.
2. Jalan Umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.
3. Jalan Khusus adalah jalan yang dibangun oleh instansi, badan usaha, perseorangan atau kelompok masyarakat untuk kepentingan sendiri.

Ketentuan tersebut juga menunjukkan adanya jalan khusus yang dapat dimaknai sama dengan jalan pertambangan yang khusus dibangun oleh badan usaha untuk kepentingan pengangkutan atau transportasi batu bara dari tambang ke pelabuhan selambat-lambatnya Januari 2014 selain jalur sungai.⁹⁵

Dalam hal jalan khusus belum dibangun atau belum dapat digunakan serta jalur sungai tidak memadai untuk pengangkutan batu bara, maka pengangkutan batu

⁹⁵Pasal 5 ayat (2), Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pengaturan Pengangkutan Batu bara Dalam Provinsi Jambi

bara dilakukan melalui jalan umum tertentu yang ditetapkan oleh kepala daerah sesuai dengan kewenangannya dengan wajib mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jalan umum tertentu tersebut dibagi sebagai berikut:⁹⁶

1. Khusus untuk pengangkutan batu bara dari lokasi tambang di Kabupaten Bungo dan Kabupaten Tebo dapat melalui jalan umum tertentu sebagai berikut:
 - a. Dari Kabupaten Bungo melalui jalan Muara Bungo – Muara Tebo menuju ke ruas jalan Simpang Niam – Lubuk Kambing – Merlung –Pelabuhan di Taman Rajo Kecamatan Tungkal Ulu Kabupaten Tanjung Jabung Barat.
 - b. Dari Kabupaten Tebo menuju ke ruas jalan Simpang Niam – Lubuk Kambing – Merlung – Pelabuhan di Taman Rajo Kecamatan Tungkal Ulu Kabupaten Tanjung Jabung Barat.
 - c. Khusus pengangkutan batu bara dari lokasi tambang ke wilayah Sumatera Barat dapat melewati jalan umum dengan tetap memedomani peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengangkutan batu bara dari lokasi tambang menuju ruas jalan Muara Bungo - Muara Tebo ditetapkan oleh Bupati yang bersangkutan sesuai kewenangannya.

2. Khusus untuk pengangkutan batu bara dari lokasi tambang di Kabupaten Merangin, Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Batang Hari dan Kabupaten

⁹⁶Pasal 7 dan 8, Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pengaturan Pengangkutan Batu bara Dalam Provinsi Jambi

Muaro Jambi melalui jalur sungai yang terdapat di Kabupaten yang bersangkutan menuju pelabuhan terminal batu bara untuk diangkut ke luar Provinsi Jambi. Pengangkutan batu bara dari lokasi tambang menuju tempat penumpukan batu bara dapat menggunakan jalan umum yang ditetapkan oleh bupati yang bersangkutan sesuai kewenangannya.

Ketentuan tersebut menunjukkan adanya kewajiban yang harus dilaksanakan oleh perusahaan pertambangan agar jalan khusus batu bara telah dibangun dan berfungsi paling lambat Januari 2014. Jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan maka akan ada konsekuensi sanksi yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2) yaitu:

1. Setiap pelaku usaha yang melanggar ketentuan dengan tidak melalui jalan khusus atau jalur sungai dikenakan sanksi administrasi berupa:
 - a. Teguran tertulis;
 - b. Pengurangan rencana produksi yang diusulkan pada tahun berikutnya;
 - c. Pencabutan izin usaha pertambangan meliputi:
 - 1) Pencabutan izin usaha pertambangan operasi produksi.
 - 2) Pencabutan izin operasi khusus pengangkutan dan penjualan.
 - 3) Pencabutan izin usaha jasa pengangkutan pertambangan.
2. Setiap pelaku usaha yang tidak memenuhi kewajiban membangun dan memfungsikan jalan khusus paling lambat Januari 2014 dikenai sanksi administrasi berupa pencabutan izin usaha pertambangan.

Pada Tahun 2015 Pemerintah Provinsi Jambi kembali menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Jalan Khusus. Landasan

filosofis dari penerbitan Peraturan Daerah tersebut adalah untuk mendorong dan memberikan dukungan dan kepastian hukum kepada pelaku usaha untuk membangun jalan khusus angkutan batu bara serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pengaturan Pengangkutan Batu bara Dalam Provinsi Jambi.

Keberadaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 memiliki pengaturan yang sangat krusial yaitu:

1. Dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 diatur bahwa setiap pengangkutan batu bara dalam wilayah Provinsi Jambi wajib diangkut melalui jalan khusus. Ini berbeda dengan ketentuan pengaturan pada Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 bahwa setiap pengangkutan batu bara dalam Provinsi Jambi wajib melalui jalan khusus atau jalur sungai.

Atas perbedaan pengaturan tersebut, berlaku asas hukum *Lex Posterior Derogat Legi Priori*, yaitu peraturan yang baru mengesampingkan peraturan lama. Asas ini bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum atas dua peraturan yang sederajat, namun memiliki muatan yang berbeda ketentuan. Sehingga atas asas tersebut, pengangkutan batu bara hanya melewati jalan khusus tanpa adanya jalur sungai.

2. Dalam Pasal 39 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 diatur bahwa pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Pasal 5 ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Angkutan Batu bara dalam Provinsi Jambi (Lembaran Daerah Provinsi Jambi Nomor 12), dicabut dan dinyatakan

tidak berlaku. Sehingga, batas waktu Januari 2014 jalan khusus telah dibangun dan difungsikan saat ini tidak berlaku lagi.

3. Oleh karena batas waktu Januari 2014 tidak berlaku lagi, maka secara hukum ketentuan sanksi administrasi berupa pencabutan izin usaha pertambangan juga tidak dapat diberlakukan pula. Sebagai gantinya, dalam Pasal 17 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 diatur bahwa jangka waktu perusahaan jalan khusus paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali, dengan jangka waktu masing-masing 10 (sepuluh) tahun. Permohonan perpanjangan perusahaan jalan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus diajukan dalam jangka waktu paling cepat 6 (enam) bulan dan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum Izin Jalan Khusus (IJK) berakhir.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 juga diatur solusi jangka pendek dalam Pasal 22 yaitu apabila jalan khusus belum selesai dibangun dan dioperasikan maka pengangkutan batu bara dan pengangkutan tertentu lintas kabupaten/kota dapat menggunakan jalan umum tertentu dalam wilayah Provinsi Jambi, setelah memperoleh Dispensasi Penggunaan Jalan Umum Tertentu dari gubernur. Dispensasi Penggunaan Jalan Umum Tertentu diajukan kepada gubernur melalui Dinas Perhubungan Provinsi Jambi oleh:

- a. pemegang Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi;
- b. pemegang Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi; atau
- c. pemegang Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Khusus untuk Pengangkutan dan Penjualan.

Paling lambat 6 (enam) bulan setelah berlakunya Perda ini, seluruh pemegang izin usaha pertambangan dalam wilayah Provinsi Jambi wajib memiliki Dispensasi Penggunaan Jalan Umum Tertentu.

Dengan tidak adanya lagi jalur sungai serta jalan khusus yang tidak lagi dibatasi waktu sampai dengan Januari 2014, maka akan memunculkan hipotesis bahwa jalan umum akan bertambah beban lalu lintas harian untuk mengakomodir adanya transportasi pengangkutan batu bara yang pada ujungnya akan mengakibatkan kemacetan dan kerusakan pada jalan umum.