

Dimensi Desentralisasi Analisa Pola Hubungan Kewenangan Dalam Pengelolaan Pertambangan

Rahmat Robuwan; Wirazilmustaan
Universitas Bangka Belitung
Iwandjohan222@gmail.com

Abstract

This research is motivated by the implementation of decentralization in a country that cannot be separated from mineral resources owned by each region. The arrangements of management of mining become an inseparable part in the editorial discussion of the policy directions and thw arrangements of regarding decentralization. The Regions that have the potential for explorative natural resources are faced with a complicated situation and full of pros and cons when discussing about mining in their area. The revised of the act of regional government certainly contributes to the political of decentralized law and the arrangement of mining. The relationship between the central government and regional governments, especially the provinces in mining management based on the Act of Mineral and Coal must receive special attention, because it has a direct orientation towards the perspective of decentralization. To discuss these issues, conducted by normative legal research method with the statute approach. The authority of the central government in managing mineral and coal mining has a paradigm of decentralization that is felt to be getting stronger. Exceptions to government affairs which by acts are determined as central government affairs are the constitutional basis of legislators as the basis for decentralization.

Keywords: Authority, Mining, and Decentralization

Ringkasan

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh pelaksanaan desentralisasi di suatu negara yang tidak lepas dari sumber daya mineral yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Pengaturan pengelolaan pertambangan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam pembahasan redaksional tentang arah kebijakan dan pengaturan mengenai desentralisasi. Daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang eksploratif dihadapkan pada situasi yang pelik dan penuh pro dan kontra ketika membahas tentang pertambangan di daerahnya. Revisi undang-undang pemerintah daerah tersebut tentunya memberikan kontribusi terhadap politik hukum desentralisasi dan penataan pertambangan. Permasalahan dalam penelitian ini ialah bagaimana kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara berdasarkan perspektif desentralisasi?. pembahasan permasalahan tersebut, dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang. Kewenangan pemerintah pusat dalam mengelola pertambangan mineral dan batubara memiliki paradigma desentralisasi yang dirasakan semakin kuat. Pengecualian urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat merupakan dasar konstitusional pembentuk undang-undang sebagai dasar arah kebijakan desentralisasi.

Kata Kunci: Kewenangan, Pertambangan, dan Desentralisasi

A. Pendahuluan

Reformasi memberikan babak baru dalam dinamika pemerintahan daerah di Indonesia, sebagaimana bunyi salah satu amanat reformasi yakni desentralisasi yang kini mendapat tempat yang pas dengan menggusur pemerintahan yang sangat sentralistik pada masa orde baru. Tak heran jika undang-undang tentang pemerintahan daerah merupakan salah satu undang-undang yang dirancang bersamaan dengan pembahasan amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sehingga pada tahun 1999 lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pertimbangan yang menjadi landasan filosofis dalam pembentukan UU No 22 Tahun 1999 tersebut ialah bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan Otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam

maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan wewenang yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Perubahan UU Pemda dapat digolongkan ke dalam sebuah reformasi pemerintah daerah. Proses perubahan yang dikehendaki dari UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ke UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, tergolong perubahan yang radikal (*radical change*) atau perubahan drastis (*drastic change*).² Apalagi perubahan pasca UU Nomor 22 Tahun 1999, yakni menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kini juga diubah lagi

¹ Lihat konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60

² World Bank Regional, "Decentralizing Indonesia", World Bank Regional Public Expenditure Review

Overview Report, Report Nomor 26191 IND, 2003, hlm. 1. Lihat dalam Tri Hayati, 2011, Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah Studi tentang Perizinan Pertambangan Timah di Pulau Bangka, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 1.

menjadi UU Pemda 2014 memberikan perubahan yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan pemerintah daerah khususnya dalam penyelenggaraan urusan pertambangan.³

UU No 22 Tahun 1999 memiliki orientasi utama yakni berkaitan dengan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Akan tetapi pergolakan politik yang sangat dinamis menjadikan perubahan arah pandangan yang begitu cepat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pada tahun 2004 lahir UU Pemda yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian berubah kembali pada tahun 2014 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan diakhiri dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda).

Pelaksanaan desentralisasi pada suatu negara tidak lepas dari sumber daya mineral

yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Sebagaimana kita ketahui, sumber daya mineral sebagai salah satu kekayaan alam yang dimiliki bangsa Indonesia, apabila dikelola dengan baik akan memberikan kontribusi terhadap pembangunan ekonomi negara. Dalam hal ini, pemerintah sebagai penguasa sumber daya tersebut sesuai dengan amanat UUD 1945, harus mengatur secara komperhensif dari hulu hingga hilir sehingga dapat mengoptimalkan pendapatan dari perusahaan sumber daya tersebut sehingga dapat diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Sumber daya mineral yang dalam hal ini pertambangan memiliki sifat tersendiri yaitu lokasi penyebaran dan ukuran terbatas, terdapat di dalam bumi mulai dari permukaan tanah sampai kedalaman tertentu, hanya dapat ditambang satu kali karena tak terbarukan (*non-renewable resources*), waktu pemanfaatannya terbatas (hanya beberapa tahun), risiko investasi sangat tinggi, padat modal dan teknologi, persiapan sebelum penambangan lama (lebih kurang 5 tahun). Karena letak potensi sumber daya mineral pada umumnya di daerah pendalaman (*remote areas*), maka pembukaan suatu tambang akan menjadi pemicu pembangunan dan pengembangan

³ Nabilla Desyalika Putri & Dian Agung Wicaksono, Implikasi Legislasi Pengambilalihan Kewenangan DI Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara

Oleh Pemerintah Pusat, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 No. 01 – Maret 2016: hlm. 19-32

daerah dan memberikan dampak ganda yang positif dalam berbagai sector (*multiplier effect*).⁴

Pengaturan mengenai pengelolaan pertambangan menjadi bagian yang tidak terpisah dalam redaksi pembahasan arah kebijakan dan pengaturan mengenai pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu sebagai implementasi rezim pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 saat telah menyesuaikan diri. Lahirnya Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memiliki konsekuensi logis lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (selanjutnya disebut UU Minerba).

Daerah khususnya yang memiliki potensi sumber daya alam eksploratif seolah dihadapkan dalam situasi yang pelik serta penuh dengan pro dan kontra ketika membahas mengenai dunia pertambangan di wilayahnya. Bergantinya UU Pemda tentunya memiliki kontribusi dalam peta politik hukum desentralisasi dan

pengaturan mengenai pertambangan, demikian sebaliknya.

Oleh karena itu hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah khususnya provinsi dalam pengelolaan pertambangan berdasarkan UU Minerba harus mendapatkan perhatian khusus karena memiliki orientasi langsung terhadap perspektif desentralisasi dan otonomi daerah pasca reformasi. Permasalahan dalam penelitian ini ialah bagaimana kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara berdasarkan perspektif desentralisasi?

B. Metode Penelitian

Dalam dunia riset, penelitian merupakan aplikasi atau penerapan metode yang telah ditentukan dengan persyaratan yang sangat ketat berdasarkan tradisi kelimuan yang terjaga sehingga hasil penelitian yang dilakukan memiliki nilai ilmiah yang dihargai oleh komunitas ilmuwan terkait (intersubjektif).⁵ Serta merupakan cara bertindak agar kegiatan penelitian bisa terlaksana secara rasional dan terarah demi mendapatkan hasil yang maksimal. Untuk mempermudah dalam proses penelitian dan pengumpulan data yang akurat dan relevan guna menjawab permasalahan yang muncul. Metode

⁴ Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara DI Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012. Hlm 3.

⁵ Bahder Johan Nasution, *Meode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm 21.

penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang meninjau dan membahas objek penelitian dengan meninjau dari sisi teoritis. Analisis kebijakan ini menggunakan pendekatan normatif perundang-undangan (*statutory approach*) dan konseptual (*conceptual approach*), dengan metode pengumpulan data melalui studi pustaka (*library research*) yang berhubungan dengan desentralisasi dan hubungan pemerintahan antara pusat dan daerah khususnya dalam dimensi pengelolaan pertambangan.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan
3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara;

C. Pembahasan

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang terbentang dari Sabang sampai Merouke

dan terdiri dari berbagai suku bangsa, tentu bukan merupakan pekerjaan yang mudah untuk mencari format ideal bagi desentralisasi politik dan otonomi daerah. Dengan derajat heterogenitas geografis maupun sosial-budaya yang cukup tinggi, maka daerah cenderung menuntut ruang kekuasaan lebih besar dari yang lazim disediakan oleh pusat negara kesatuan. Maka desentralisasi akan selalu menjadi masalah, jika fondasi ketatanegaraanya tidak dibenahi.⁶

Otonomi daerah dianggap menimbulkan dampak disintegrasi nasional dan ketegangan hubungan pusat dan daerah. Di samping itu, dianggap pula telah menimbulkan ketegangan atau konflik sosial di masyarakat, merebaknya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang dilakukan oleh elite politik, kesenjangan antar daerah, dan jurang kemiskinan yang semakin dalam adalah beberapa contoh daripada problema yang kerap menghiasai Negara Indonesia.⁷

Padahal, dibalik hal-hal yang negatif itu ada hal yang substansial yang memiliki dampak positif dan signifikan yang telah dirasakan oleh masyarakat maupun pemerintah daerah secara langsung. Secara substansial, terjadinya perubahan paradigma, pada aparatur pemerintah

⁶ Cornelis Loy, *Kompleksitas Persoalan Otonomi daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. xxvii.

⁷ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm ix

daerah dan masyarakat dalam menjalankan dan mendorong sistem pemerintahan yang transparan dan akuntabel yang memungkinkan berjalannya mekanisme *check and balance*.

Wacana penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai legitimasi atas integrasi nasional tidak bisa dihadapkan secara konfrontatif dengan konsepsi dan implementasi otonomi daerah. Kehancuran integrasi nasional bukan lantaran sistem pemerintahan desentralisasi melalui otonomi daerah yang seluas-luasnya.⁸ Namun lebih diakibatkan oleh negara kesatuan yang bersifat etatisme-sentralistik dan juga yang tak kalah penting ialah kapasitas politik negara yang lemah untuk dapat menjangkau dan memenuhi semua kepentingan masyarakat khususnya masyarakat di daerah. Seperti dikatakan oleh John Stuart Mill,⁹ bahwa hanya sebagian kecil urusan politik sebuah negara yang dapat dikerjakan dengan baik atau diujicoba dengan aman oleh otoritas sentral (pemerintah pusat). Artinya kapasitas negara memiliki peranan besar dalam mengelola dan mengharmonisasikan hubungan otoritas sentral dan daerah.

1. Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara

Mineral dan batubara sebagai salah satu kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan, sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pemanfaatan sumber daya alam untuk pembinaan kesejahteraan sosial di Indonesia secara tersirat juga dituangkan dalam tujuan bernegara.¹⁰ Tujuan negara Indonesia tertuang di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi, “[...] melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial [...]”¹¹

Negara melalui pemerintah pusat bertanggung jawab atas penggunaan mineral dan batubara yang ada di wilayah

⁸ Lihat Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁹ Hanif Nurcholis, *Teori...op.cit.*, hlm x

¹⁰ Moh. Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 17.

¹¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui pengelolaan dan pemanfaatan mineral dan batubara secara optimal, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong dan mendukung perkembangan serta kemandirian pembangunan industri nasional berbasis sumber daya mineral dan/atau energi batubara.

Setelah puluhan tahun dikelolanya sumber daya alam yang ada di perut bumi, sekarang bangsa Indonesia mulai sadar bahwa perlu adanya perbaikan baik secara normative maupun dalam dimensi implementasi. Jika hanya mengejar bagaimana mengoptimalkan pengelolaan tambang untuk penerimaan negara saja, maka akan terjadi ketimpangan dengan sector-sektor lain yang memiliki keterkaitan. Pengelolaan pertambangan harus memperhatikan sejumlah elemen dasar praktik pembangunan yang berkelanjutan, baik ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup. Indonesia harus mengubah cara pengelolaan pertambangan. Dengan melakukan kegiatan penambangan yang mengacu kepada kaidah-kaidah penambangan yang baik, perekonomian daerah secara optimal, dan tambang wajib menjadi motor penggerak pembangunan.¹²

Proses untuk mencapai tujuan bernegara poin kedua, Indonesia masih

berkutat pada pengelolaan sumber daya alamnya walau kini, terutama pasca reformasi, terdapat pandangan dan semangat untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusianya pula. Hal ini dapat dimaklumi mengingat Indonesia memiliki potensi sumber daya alam yang potensial terutama dalam bidang kehutanan, minyak dan gas (migas), dan mineral dan batubara (minerba). Kini tercatat potensi sumber daya pertambangan mineral dan batubara tersebar di 437 lokasi di Indonesia bagian barat dan timur, seperti tembaga dan emas di Papua, emas di Nusa Tenggara, nikel di Sulawesi, bauksit dan batu bara di Kalimantan dan mineral lainnya yang tersebar di berbagai tempat.¹³

Dalam perkembangannya, landasan hukum yang ada, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan peraturan pelaksanaannya belum dapat menjawab permasalahan serta kondisi aktual dalam pelaksanaan perusahaan pertambangan mineral dan batubara, termasuk permasalahan lintas sektoral antara sektor pertambangan dan sektor non pertambangan. Lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 memberikan nuansa yang relatif baru dalam dunia pertambangan.

¹² Gatot Supramono, *Hukum..op.cit.*, hlm. 4

¹³ Gatot Supramono, 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 1.

Pasal 4 UU Minerba, menyatakan bahwa mineral dan batu bara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. Penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan undang-undang. Penguasaan dilaksanakan melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan. Penguasaan minerba oleh negara yang kemudian diselenggarakan oleh pemerintah pusat merupakan perubahan paradigmatis konsepsi hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan pertambangan yang menjadi salah satu titik sentral dalam UU Minerba, sebelumnya penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Indikator dari Pasal 4 UU Minerba merupakan salah satu rangkaian gerbong dari lokomotif politik hukum dalam mendesain perspektif desentralisasi dan otonomi daerah di negara Indonesia pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Uraian mengenai kewenangan pemerintah pusat terhadap pengelolaan pertambangan antara lain: a. menetapkan rencana pengelolaan mineral dan batubara nasional; b. menetapkan kebijakan mineral dan

batubara nasional; c. menetapkan peraturan perundang-undangan; d. menetapkan standar nasional, pedoman, dan kriteria; e. melakukan penyelidikan dan penelitian pertambangan pada seluruh wilayah hukum pertambangan; f. menetapkan wilayah pertambangan setelah ditentukan oleh pemerintah daerah provinsi sesuai dengan kewenangannya dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; g. menetapkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Mineral logam dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Batubara; h. menetapkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Mineral bukan logam dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan batuan; i. menetapkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus; j. melaksanakan penawaran Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus secara prioritas; k. menerbitkan Perizinan Berusaha; l. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang dilakukan oleh pemegang perizinan berusaha; m. Menetapkan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan, dan konservasi; n. Menetapkan kebijakan kerja sama, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat; o. Melakukan pengelolaan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan mineral dan batubara; p. Melakukan pengelolaan informasi geologi, informasi potensi

sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan; q. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi dan pascatambang; r. Melakukan penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat nasional; s. Melakukan pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan; t. Melakukan peningkatan kemampuan aparatur pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan. u. Menetapkan harga patokan mineral logam, mineral bukan logam jenis tertentu, mineral radioaktif, dan batubara; v. Melakukan pengelolaan inspektur tambang; dan w. Melakukan pengelolaan pejabat pengawas pertambangan.

Ketentuan mengenai kewenangan baik pemerintah daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota yang di UU Minerba sebelumnya diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 dihapus. Hal ini memiliki indikasi adanya resentralisasi pengelolaan pertambangan. Berkaitan dengan pemberian izin usaha pertambangan sebagai ruh dari kewenangan pengelolaan pertambangan dilaksanakan berdasarkan Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat. Perizinan Berusaha ini dilaksanakan melalui pemberian: a. nomor induk berusaha; b. sertifikat standar; dan/atau c. izin. Berkaitan dengan izin, terdiri atas: a. IUP; b. IUPK; c. IUPK

sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian; d. IPR; e. SIPB; f. Izin Penugasan; g. Izin Pengangkutan dan Penjualan; h. Izin Usaha Jasa Pertambangan; dan i. Izin Usaha Pertambangan untuk Penjualan. Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian Perizinan Berusaha kepada pemerintah daerah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perubahan kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal pengelolaan sumber daya alam terutama bidang pertambangan sebagaimana yang diatur di dalam UU Minerba menimbulkan konsekuensi terutama terhadap pembagian urusan kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Maka dalam UU tersebut disebutkan juga bahwa ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota pada Angka I Matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota huruf CC Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor II Sub-Urusan Mineral dan Batubara yang tertuang dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

2. Perspektif Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam UUD 1945

Hubungan antara pusat dan daerah dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan.¹⁴ Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas. Kecenderungan negara berbentuk kesatuan pemegang otoritas adalah pusat, kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan. Kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah terbatas.

Pada bentuk negara kesatuan, pusat bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (asas *equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas uniformitas). Upaya

mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial sangat dipengaruhi oleh corak susunan masyarakat. Pada masyarakat majemuk upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial harus memperhatikan corak-corak dan susunan setempat. Perhatian terhadap perbedaan dan kekhususan tersebut selanjutnya mengharuskan adanya perbedaan pelayanan dan cara penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam ini hanya mungkin terlaksana dalam satu pemerintahan desentralistik.¹⁵

Asumsi dasar otonomi daerah adalah membangun sistem pemerintahan yang berdasarkan pada kemauan politik (*political will*) untuk menyerahkan pengelolaan daerah kepada pemerintah lokal atau daerah yang lebih memahami persoalan-persoalan, serta kebutuhan dan karakter masyarakat yang berada di daerah tersebut. Upaya mendekatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat yang dengan demikian menghasilkan kebijakan-kebijakan prorakyat. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.¹⁶

¹⁴ Ni'matul Huda., *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 1.

¹⁵ Bagir Manan, , "*Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 17.

¹⁶ HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm 22.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**¹⁷, ketentuan UUD Tahun 1945 hasil Perubahan Kedua tersebut justru mempertegas prinsip-prinsip pengaturan yang bersifat federalistis dalam rumusan mengenai kewenangan daerah. Pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa “*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”. Bahkan, dalam Pasal 18 ayat (5) ditegaskan lagi bahwa “*Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.*” Karena itu, secara teoritis, prinsip pengaturan demikian memang dapat disebut bersifat federalistis karena konsep kekuasaan asal atau sisa (*residu power*) justru seolah-olah berada di pemerintah daerah. Prinsip demikian memang dikenal di lingkungan negara-negara federal.

Pendapat ini didukung oleh Disertasi milik **Astim Riyanto** yang menegaskan bahwa ditetapkannya Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, berarti telah mengubah jiwa dan semangat pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan, yang mengindikasikan dikehendakinya aktualisasi negara kesatuan

dengan desentralisasi yang proporsional menjadi aktualisasi negara kesatuan dengan desentralisasi yang federalistik.¹⁸

Terhadap dua pandangan di atas, penulis kurang sependapat. Pada dasarnya konsepsi Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 di awal reformasi memang memiliki kecenderungan ke arah federalistik, namun peta politik hukum yang terjalin selama kurun waktu 22 tahun telah mengubah orientasi tersebut menuju arah penguatan pengaruh pusat ke daerah. Kondisi ini tidak lepas dari uraian mengenai urusan pemerintah dalam Pasal 18 ayat (5) yakni “*.....kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah*”. Dalam artian, legislator tetap memiliki peran penting dalam mengartikulasikan arah kebijakan desentralisasi Negara Indonesia dengan menentukan urusan pemerintah berdasarkan *political will* rezim yang memiliki legitimasi terhadap kekuasaan di Pusat.

Politik Hukum Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi

UU Pemda	Kebijakan Politik	Mekanisme Pengawasan	Pertanggung gjawaban
-------------	----------------------	-------------------------	-------------------------

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 271-273.

¹⁸ Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Dasar Pasal 18 Undang-*

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2006, Hlm. 453.

UU no 22 Tahun 1999	Seluas-luasnya dengan desentralisasi murni	Sifatnya hanya melaporkan	Kepada DPRD
UU no 32 Tahun 2004	Adanya pembaharuan wewenang pusat dan daerah namun belum sepenuhnya berkolaboratif	Sistem evaluasi	Hanya sebatas laporan
UU no 23 Tahun 2014	Kolaboratif antara desentralisasi dan konsepsi Negara Kesatuan	Sistem evaluasi berjenjang di tiap tingkat Pemerintah Daerah hingga Pemerintah Pusat	Laporan kemudian menjadi tindakan dengan landasan vertikal hirarkis.

Dapat dilihat dalam tabel di atas bahwa pengaruh pusat terhadap daerah dibangun secara berjenjang mulai dari pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dengan meletakkan provinsi selain sebagai bentuk otonomi daerah juga menjelma menjadi wakil pemerintah pusat di daerah. Adanya distorsi mengenai desentralisasi yang

dituangkan dari generasi ke generasi tiap-tiap UU Pemda pasca amandemen tidak lepas dari konsep dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) UUD Tahun 1945.

Namun yang perlu diingat bahwasanya muara dari ketentuan UU Pemda tersebut ialah sama, yakni *to bring the government close to the people* (membawa pemerintah lebih dekat dengan rakyat) sehingga pemerintah lebih menghayati bahwa ia ada karena dibutuhkan rakyatnya dan ia merupakan bagian dari rakyat.¹⁹

Keadaan mengenai resentralisasi kewenangan pengelolaan pertambangan minerba merupakan praktik penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan desentralisasi dan otonomi daerah yang sepanjang sejarah Indonesia sampai saat sekarang ini telah menampilkan gambaran yang bervariasi, yang secara umum dipahami mencerminkan tarik ulur sifat sentralistik dan desentralistik. Ini berarti ada pemahaman yang beragam atas otonomi daerah itu sendiri. Meskipun demikian, apapun rumusan atau ungkapannya, otonomi daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat.²⁰

Jika dikaji dalam teori dalam menentukan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, Hubungan pusat-daerah

¹⁹ Lembaga Administrasi Negara, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2008, Hlm 59

²⁰ Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayu Media Publishing, Malang, 2008. Hlm. 6

dapat diartikan sebagai hubungan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah yang merupakan konsekuensi dianutnya asas desentralisasi dalam pemerintahan negara. Model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah secara teoritis menurut **Clarke** dan **Stewart** dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:²¹ *Pertama, The Relative Autonomy Model*. Yaitu pola hubungan yang memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan.

Kedua, The Agency Model, model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah

pusat. *Ketiga, The Interaction Model*. Merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah.

Melihat ketiga teori tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam UUD 1945 sesungguhnya pola hubungan pusat-daerah memiliki kecenderungan kepada teori *Relative Autonomy Model*. Pasal 18 ayat (5) ditegaskan lagi bahwa “*Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.*” Ini lah yang menjadi acuan dasar bahwasanya kebebasan yang relative besar sesungguhnya berada di tangan daerah.

Akan tetapi sebagaimana dipaparkan penulis sebelumnya, hubungan pusat-daerah dapat ditentukan oleh pusat sepanjang kewenangan-kewenangan yang dibunyikan oleh UU merupakan kewenangan pusat, maka terhadap kewenangan tersebut daerah haruslah menyesuaikan. Termasuk juga dalam hal ini berkaitan dengan pengelolaan pertambangan. Teori *The Agency Model* memiliki peran yang sangat krusial dalam memadukan desentralisasi dengan resentralisasi di Indonesia. Sehingga

²¹ Richad Batley dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, dalam Ni'matul Huda,

Hukum Pemerintahan Daerah, Bandung: Nusamedia, 2009, hlm. 12.

bagaimanapun urgensi desentralisasi yang tersemat di dalam UUD 1945 pada poin tertentu memiliki arah kesinambungan menuju sentralisasi.

Senada dengan hal ini, juga ditegaskan kembali oleh uraian dari **Jimly** bahwa dalam negara kesatuan (*unitary state*) kekuasaan asli itu memang berada di pemerintah, bukan di daerah, yang diberikan ke daerah bukanlah kekuasaan asli tanpa atribut tetapi kekuasaan yang sudah dilegalisasikan yang biasa disebut sebagai kewenangan. Dengan demikian daerah hanya menerima saja apa yang telah diberikan oleh pemerintah dalam menjalankan urusan pemerintahan.²² Artinya orientasi utama daripada desentralisasi adalah arah kebijakan pemerintah pusat itu sendiri. Indikator ini tidak lepas dari pengaruh yang kuat kewenangan lembaga eksekutif dalam penyusunan sebuah undang-undang mulai dari pengajuan, pembahasan, hingga persetujuan, dan pengesahan. Sehingga eksekutif secara tidak langsung dapat menciptakan diorama mengenai desentralisasi di Indonesia.

Keinginan eksekutif guna membangun paradigma legalitas kewenangan dalam pengelolaan pertambangan sesungguhnya masih koheren dengan landasan Pasal 33

ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 juga telah diamanatkan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Menurut **Suparto Wijoyo**²³ Pengertian sebesar-besarnya kemakmuran rakyat menunjukkan bahwa rakyat harus menerima kegunaan dari sumber daya alam (SDA) yang ada di Indonesia. Kewenangan pemerintah daerah dalam membangun nuansa desentralisasi mampu ditentukan oleh legislator meskipun redaksi yang tertuang dalam UUD adalah Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Akan pengecualian urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat adalah landasan konstitusional legislator sebagai penentu urusan pemerintahan. Maka dalam hal ini dimensi desentralisasi merupakan *open legal policy*.

D. Penutup

Kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan pertambangan mineral memiliki perubahan yang cukup signifikan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara. Dalam hal ini paradigma

²² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...op.cit.*, hlm. 282

²³ Suparto Mijoyo, dkk, *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa*

Lingkungan Hidup, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembina Hukum Nasional, Jakarta, 2013.hlm. 1

resentralisasi kembali dirasakan semakin menguat. Hal ini tentunya tidak mengherankan jika merujuk kepada ketentuan di dalam UUD 1945, yang mana dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 sesungguhnya memiliki ruang yang cukup kuat untuk kembali kepada sentralisasi atau

paling tidak adanya nuansa semi sentralisasi. Keadaan ini menisbikan keinginan para arsitek pembentukan UU yang pasca reformasi hingga saat ini desentralisasi seolah diambil secara perlahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Konstitusi Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Hayati. Tri, 2011, Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah Studi tentang Perizinan Pertambangan Timah di Pulau Bangka, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media, Bandung.
- Johan Nasution, Bahder, 2008, *Meode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Lembaga Administrasi Negara, 2008, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Lembaga Administrasi Negara, Bandung.
- Loy, Cornelis, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mahfud MD. Moh, 2011, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Mijoyo, Suparto, et.all, 2013, *Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Kepada Masyarakat Dalam Sengketa Lingkungan Hidup*, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembina Hukum Nasional, Jakarta.
- Nurcholis, Hanif, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- Riyanto, Astim, 2006, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Dasar Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, Bandung.
- Widjaja, HAW, 2009, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Widodo, Joko, 2008, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayu Media Publshing, Malan.
- Supramono, Gatot, 2008, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara DI Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- World Bank Regional, "Decentralizing Indonesia", World Bank Regional Public Expenditure Review Overview Report, Report Nomor 26191 IND, 2003

Nabilla Desyalika Putri & Dian Agung Wicaksono, Implikasi Legislasi Pengambilalihan Kewenangan DI Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara Oleh Pemerintah Pusat, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 No. 01 – Maret 2016.