

## **PENERAPAN MODEL ANALISA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (MAPP) DI SEKTOR PERTAMBANGAN PASCA DIKELUARKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH**

Wasis Susetio, Rizka Amelia Azis, Nurhayani  
Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta  
Jalan Arjuna Utara Nomor 9, Kebon Jeruk, Jakarta Barat - 11510  
wasis.susetio@esaunggul.ac.id

### **Abstract**

*The management of natural resources in Indonesia must realize the greatest prosperity of the people as stated in the provisions of Article 33 paragraph 3 of the 1945 Constitution of the Unitary State of the Republic of Indonesia, therefore the management of natural resources, especially the mining sector, must reflect the ideals of the country. Since the issuance of Law Number 22 of 1999 concerning Regional Government, the State has implemented a system of regional autonomy or decentralization widely with the aim of providing opportunities and equal distribution of welfare to remote areas of the country, so that at that time regions were given the freedom to regulate their regions and obtain rights. - welfare rights including to manage natural resources. Thus, since Law Number 22 of 1999 which was later replaced by Law 32 of 2004 concerning Regional Government, Regional Governments have been given the authority to manage natural resources, including the mining sector. The mining sector in areas that have mining potential such as minerals and coal, or Oil and Gas, is one of the supporting factors for the economy and regional income, as well as providing job opportunities for local residents. Local governments are given the authority to grant mining permits and supervise the mining sector, both in provincial and district areas. In Government Regulation Number 38 of 2007, the Regency Government has the authority to grant mining permits to mining entrepreneurs who wish to open a Mineral and Coal mining business in certain regencies, however, since the issuance of Law Number 23 of 2014 as a substitute for Law Number 32 In 2004 concerning Regional Government, the authority of the Regency Government to grant Mineral and Coal Mining Permits was taken over by the Provincial Government, this is what needs to be further studied, considering that many mining businesses are actually located in Regency administrative areas, so it is also necessary to see the welfare impact obtained by the district as a result of the enactment of Law Number 23 of 2014. On the other hand, Law Number 4 of 2009 concerning Minerals and Coal (Minerba) still provides an administrative function to grant permits for the Head of the Regency, as well as its supervisory function, so that there is an indication of disharmony between the Minerba Law and the Regional Government Law. For that, researchers will use the Legislative Regulations Impact Analysis Model (MAPP) to see the consequences of this disharmony.*

**Keywords:** regional autonomy, distribution of authorities, disharmony, impact of disharmony

### **Abstrak**

Pengelolaan sumber daya alam di Indonesia harus mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 , oleh krena itu pengelolaan sumber daya alam khususnya sektor pertambangan harus mencerminkan cita negara tersebut. Sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Negara telah memberlakukan sistem otonomi daerah atau desentralisasi secara luas dengan tujuan untuk memberi kesempatan dan pemerataan kesejahteraan hingga pelosok-pelosok negeri, sehingga pada waktu itu daerah diberi keleluasaan untuk mengatur daerahnya serta mendapatkan hak-hak kesejahteraan termasuk untuk mengelola sumber daya alam. Dengan demikian, sejak Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk mengurus sumber daya alam, termasuk sektor

pertambangan. Sektor Pertambangan di daerah yang memiliki potensi tambang seperti mineral dan batubara, atau Minyak dan Gas Bumi, menjadi salah satu penunjang perekonomian dan pendapatan Daerah, disamping memberikan kesempatan lapangan kerja bagi penduduk daerah setempat. Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk memberikan izin pertambangan dan pengawasan sektor tambang, baik di wilayah propinsi maupun kabupaten. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007, Pemerintah Kabupaten berwenang memberi perizinan tambang kepada pengusaha tambang yang ingin membuka usaha tambang Mineral dan Batu Baradi wilayah kabupaten tertentu, Akan tetapi, sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan Pemerintah Kabupaten memberi Izin Pertambangan Mineral dan Batubara diambil alih oleh Pemerintah Daerah Propinis, hal inilah yang perlu dikaji lebih lanjut, mengingat banyak usaha pertambangan yang justru berada di wilayah-wilayah administrative Kabupaten, demikian juga perlu dilihat dampak kesejahteraan yang diperoleh kabupaten akibat pemberlakuan UU Nomor 23 tahun 2014 tersebut. Di sisi lain, Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara (Minerba) masih memberikan fungsi administrative untuk memberi izin adalah Kepala Daerah Kabupaten, demikian juga dengan fungsi pengawasannya, sehingga terdapat indikasi disharmoni antara UU Minerba dengan UU Pemerintah Daerah. Untuk itu, peneliti akan menggunakan Model Analisa Dampak Peraturan Perundang-undangan (MAPP) untuk melihat akibat dari disharmoni tersebut.

**Kata kunci:** otonomi daerah, pembagian kewenangan, dampak disharmoni

## **Pendahuluan**

Sumber daya alam memiliki nilai dan arti ekonomi yang sangat signifikan dalam pendapatan suatu Negara, bahkan suatu potensi sumberdaya alam di setiap wilayah sering menjadi tulang punggung dalam proses mewujudkan eksistensi kelangsungan serta keberlanjutan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, maupun bernegara (Jimly, 2005). Salah satu sektor usaha dalam bidang sumber daya alam yang sarat dengan aturan di seluruh dunia adalah sektor pertambangan, sektor ini sering disebut *highly regulated business*. Di Indonesia untuk sektor pertambangan memiliki dua rezim pengaturan yaitu sektor minyak dan gas bumi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Undang-undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (Minerba).

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 yang menggantikan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, mengatur dalam lampiran undang-undang tentang pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota menerangkan pada bagian cc tentang pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya

mineral, telah ternyata menghilangkan kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk menerbitkan izin pertambangan mineral dan batubara, yang sebelumnya dalam ketentuan lama, izin pertambangan masih merupakan kepala daerah kabupaten wilayah tambang.

Urgensi harmonisasi ini bertalian erat dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) Bidang Hukum yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada masih banyak yang tumpang tindih, inkonsisten dan bertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan lainnya, antara peraturan tingkat pusat dan daerah, dan antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan di atasnya. Melihat kompleksitas permasalahan serta urgensi penyelesaian disharmoni di sektor tambang, khususnya masalah kewenangan pemberian izin dan pengawasan sector tambang di daerah-daerah, perlu adanya penelitian yang dapat secara komprehensif menguraikan titik krusial dari persoalan disharmoni peraturan tersebut, melalui Model Analisa Peraturan Perundang-undangan (MAPP).

Dengan melihat persoalan diatas, dapat terlihat jelas bahwa urgensi penelitian ini bagaimana menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang konsisten, sehingga

menampilkan Kepastian Hukum (Certainly of Law), baik bagi masyarakat sekitar (yang merasa terlindungi kepentingannya), dan juga bagi pengusaha di bidang pertambangan, khususnya Mineral dan Batu Bara. Bagaimana dampak penerapan tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang tentang Mineral dan Batu Bara, serta apa yang menjadi ketentuan pengaturan sehingga menimbulkan disharmoni antara UU tentang Mineral dan Batu Bara, yang diukur dengan MAPP (Model Analisa Peraturan Perundang-undangan).

Dengan menggunakan MAPP diharapkan studi ini akan mendapatkan secara komprehensif dan mendalam, akar masalah dari parameter MAPP yang bertujuan untuk memberikan revidi serta evaluasi terhadap norma-norma dalam suatu atau beberapa pasal diperaturan perundang-undangan yang menimbulkan dampak disharmoni peraturan perundang-undangan. Melalui MAPP juga akan ditemukan secara faktual melalui pencarian fakta-fakta lapangan akibat dari pelaksanaan peraturan yang terindikasi disharmonis.

## **Metode Penelitian**

Studi ini memilih sampel Provinsi Jawa Timur dan Kalimantan Timur. Kedua provinsi dipilih dengan pertimbangan adanya dugaan eksistensi disharmoni dalam berbagai bidang kegiatan ekonomi, seperti kehutanan, perkebunan, perikanan darat dan laut, dengan pertambangan minyak/batubara, serta aktivitas penanaman modal. Provinsi Jawa Timur memberikan peluang untuk mempelajari eksistensi disharmoni ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanah di sepanjang daerah aliran sungai Brantas yang membentang dari wilayah Kabupaten Malang, ke arah wilayah Kabupaten Blitar, Kabupaten Kediri, Kabupaten Jombang, Kabupaten Mojokerto, sampai ke Kabupaten Sidoarjo. Sementara itu, Provinsi Kalimantan Timur dewasa ini mempunyai penambahan kawasan tanah kritis yang terluas di Indonesia. Di provinsi ini juga banyak dijumpai permasalahan yang terkait dengan pengelolaan tanah hutan, khususnya mengenai hak pengusahaan hutan (HPH) dan pertambangan batu bara di kawasan hutan.

Sampel kabupaten untuk Provinsi Jawa Timur ditentukan Kabupaten Malang mewakili daerah hulu dan Kabupaten Sidoarjo mewakili daerah hilir DAS Brantas. Kabupaten Kutai Kertanegara ditentukan sebagai sampel di Provinsi Kalimantan Timur. Dari masing-masing kabupaten akan dipilih satu sampel kecamatan yang akan ditentukan berdasarkan masalah eksistensi disharmoni yang mempunyai dampak sangat signifikan terhadap kondisi sosial ekonomi dan lingkungan hidup, dan diusahakan diperoleh tiga kasus yang berbeda.

Dari masing-masing kasus eksistensi disharmoni yang telah dipilih pada masing-masing kecamatan akan dilakukan studi secara intensif dengan memilih responden produsen/pengusaha, para birokrat, akademisi, LSM, konsultan hukum, investor, dan para pemuka masyarakat. Wawancara akan ditekankan pada pemahaman responden tentang adanya perubahan kondisi sosial ekonomi yang terjadi sebagai dampak disharmoni peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanah.

Penelitian dilaksanakan mulai bulan April sampai dengan bulan Desember Tahun 2020 di DKI Jakarta dan bekerjasama dengan Dinas Pertambangan, Bappeda dan Dinas Pendapatan dan Keuangan Daerah.

### **a. Prosedur Penelitian**

Data sekunder yang terkait juga akan dikumpulkan untuk melengkapi studi, seperti data produktivitas tanaman pangan, tanaman hortikultura, tanaman perkebunan, kayu hutan, peternakan, dan perikanan; data penggunaan tanah, sarana produksi terutama benih/bibit, pupuk kimia, dan pestisida/herbisida; dan data perkembangan jual beli tanah dan harga tanah. Disamping itu akan dikumpulkan juga data kependudukan, pendidikan, kesehatan, kriminalitas, serta penambahan rumah baru dan/atau penambahan bangunan permanen dari kayu dan/atau tembok.

Selanjutnya data-data dianalisa dengan menggunakan MAPP yang mengadopsi prinsip-prinsip sederhana (*simple*), mudah diaplikasikan (*user friendly*), dan akuntabel (*accountable*). 1. Sederhana, artinya mudah dipahami dan diope-rationalkan, tidak hanya oleh K/L/Pemda, tetapi juga bagi para pemangku kepentingan (pengusaha, organisasi

dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat), maupun masyarakat umum yang terkena dampak peraturan perundang-undangan. 2. *User friendly*, artinya mudah diaplikasikan khususnya oleh aparatur pemerintah baik dipusat maupun di daerah yang akan terlibat dalam analisis/review regulasi. Ciri mudah diaplikasikan juga terlihat dari kriteria yang lebih mudah dipahami 3. Akuntabel, artinya meskipun model ini memiliki ciri sederhana dan mudah diaplikasikan, namun hal itu bukan berarti tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Model Analisa Peraturan Perundang-undangan yang dibangun tetap dapat dipertanggungjawabkan, baik dalam hal manfaat dan efektivitasnya, maupun proses dan prosedur (tata caranya). Model ini juga dibangun dengan landasan akademik maupun praktis yang dapat dipertanggungjawabkan.

#### b. Pengamatan/Pengumpulan Data

Metode penelitian pada tahun pertama dan tahun kedua menggunakan metode kualitatif dengan rancangan Metode Penelitian Hukum Normatif Empiris. Metode penelitian hukum normatif empiris ini pada dasarnya merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris. Metode penelitian normatif empiris mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (Undang-Undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat.

Pengumpulan data dilaksanakan menggunakan studi kepustakaan untuk menganalisa peraturan perundang-undangan (MAPP) di sektor pertambangan pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka otonomi daerah.

Studi kepustakaan, yaitu dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji peraturan perundang-undangan, rancangan undang-undang, hasil penelitian, jurnal ilmiah, artikel ilmiah, dan makalah seminar yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan di sektor pertambangan pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

#### c. Analisa Data

Langkah yang dilakukan dalam analisis data kualitatif adalah sebagai berikut:

a. Menelaah hasil pengumpulan data dan informasi yang diperoleh dari hasil studi pustaka dan bahan-bahan lainnya;

Analisis menggunakan analisis isi (content analysis) yaitu dengan mengelompokkan data yang telah terkumpul menurut kategori yang sama dan sesuai topik, tujuan, dan pertanyaan penelitian.

#### Hasil dan Pembahasan

##### **Dampak Penerapan Undang-undang Nomor 23 thun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara diukur melalui MAPP**

Perumusan otonomi yang luas itu tercermin dalam pembagian tugas dan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pelaksanaan wewenang baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah memerlukan dukungan pendanaan. Bagi daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, mempunyai makna untuk membelanjai diri sendiri. Hal ini berarti daerah harus mempunyai sumber pendapatan sendiri, diantaranya adalah yang bersumber dari pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah. Kewenangan untuk mengenakan pungutan bukan sekedar sebagai sumber pendapatan, tetapi sekaligus melambangkan kebebasan untuk menentukan diri sendiri secara mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang bersangkutan

Menjadi permasalahan baru saat diundangkannya Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 (selanjutnya disebut UU Pemda 2014) adalah tumpang tindihnya peraturan mengenai siapa yang berwenang mengeluarkan IUP. UU Pemerintahan Daerah No. 32 Tahun 2004 (Selanjutnya disebut UU Pemda 2004) yang merupakan salah satu latar belakang dan dasar penetapan aturan mengenai penerbitan IUP yang diatur dalam UU Minerba, telah diganti dengan UU Pemda 2014. Hal ini menyebabkan adanya ketidak sinkronan yang berakhir pada rancunya pihak yang berwenang menerbitkan IUP.

Dalam Pasal 37 UU Minerba menyatakan bahwa IUP diberikan oleh: (a) Bupati/walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/ kota; (b) Gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (c) Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan pasal tersebut dapat dilihat bahwa Bupati/Walikota memiliki wewenang untuk menerbitkan IUP yang Wilayah Izin Usaha Pertambangan (Selanjutnya disingkat WIUP) nya berada dalam wilayah kabupaten/kota.

Dalam UU Pemda 2014, terjadi perubahan berupa pengurangan wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota, yang salah satunya adalah tidak adanya wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menerbitkan IUP, meskipun WIUP berada dalam kabupaten atau kota tersebut. Hal ini terdapat dalam pasal 14 ayat 1 UU Pemda 2014 yang menyatakan bahwa 'Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi', yang selanjutnya dipertegas dengan Lampiran I.CC UU Pemda 2014, yang mana dalam lampiran tersebut menyatakan bahwa yang berhak dalam penerbitan IUP adalah Pemerintah Provinsi, bukan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa terjadi konflik norma yang mengatur mengenai kewenangan pemberian izin usaha pertambangan, antara UU Minerba dan UU Pemda. Konflik norma tersebut mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kewenangan, oleh karena itu perlu dilakukan telaah mengenai peraturan perundang-undangan dengan menggunakan asas preferensi untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Pengaturan mengenai pihak yang berwenang dalam menerbitkan IUP yang diatur dalam UU Minerba adalah menyesuaikan dengan UU Pemda yang berlaku saat itu, yaitu UU Pemda 2004. Kedua Undang-

undang tersebut menganut sistem desentralistik dalam pembagian wewenang antara pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pada tahun 2004 UU Pemda 2004 dicabut, digantikan dengan UU Pemda 2014. Menjadi suatu masalah adalah karena di dalam UU Pemda 2014 pengurangan wewenang penerbitan IUP bersifat sentralistik antara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki wewenang untuk menerbitkan IUP.

Disharmonisasi antara UU Pemda 2014 dengan UU Minerba tersebut mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kewenangan. Dalam UU Minerba pemerintah kabupaten/kota memiliki wewenang untuk mengeluarkan IUP, namun dalam UU Pemda 2004 wewenang hanya dimiliki oleh pemerintah pusat dan daerah provinsi. Kabupaten Kediri adalah salah satu kabupaten yang mengalami akibat dari adanya tumpang tindih kewenangan tersebut. Akibat yang terjadi bukan hanya dialami oleh Dinas Pengairan, Pertambangan dan Energi dan Bupati Kediri, namun juga pihak yang sudah atau akan mengurus IUP. Hal tersebut berdampak pada sempat terbengkalainya berkas-berkas pengurusan IUP yang telah masuk ke pemerintah Kabupaten Kediri, dikarenakan belum adanya kejelasan mengenai kewenangan pihak pemerintah Kabupaten Kediri dalam mengeluarkan IUP.

Dilihat dari prinsip subsidiaritas dalam Naskah Akademik UU Pemda 2014 dan prinsip-prinsip urusan pemerintahan konkuren, secara teoritis pemerintah kabupaten/kota memiliki wewenang untuk mengeluarkan IUP. Menurut asas preferensi *lex specialis derogate legi generali* ketentuan dalam UU Minerba lah yang seharusnya digunakan sebagai acuan pembagian kewenangan penerbitan IUP.

Selanjutnya, hal tersebut akan dianalisa menggunakan metode MAPP sebagai upaya mengukur harmonisasi peraturan-peraturan . MAPP berisi 3 (tiga) kriteria, yaitu Legalitas (*legal basis*), Kebutuhan (*needs*) dan Ramah (*friendly*).

1. Legalitas (*legal basis*) artinya Regulasi tersebut yang dalam pengaturannya tidak ditemui adanya potensi Konflik,

Multitafsir, Inkonsisten, dan Tidak Operasional.

- a. Konflik, yaitu terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya.
  - b. Multitafsir, yaitu adanya ketidakjelasan pada obyek dan subyek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas.
  - c. Inkonsisten, yaitu terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya.
  - d. Tidak Operasional adalah peraturan yang tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.
2. Kebutuhan (*needs*) artinya regulasi tersebut mempunyai tujuan yang jelas dan dibutuhkan/diperlukan oleh masyarakat dan penyelenggara negara serta merupakan jawaban terhadap permasalahan yang ingin diatasi.
  3. Ramah (*friendly*) artinya regulasi tersebut tidak akan memberikan beban tambahan yang berlebihan (berupa tambahan biaya, waktu dan proses) kepada pihak-pihak yang terkena dampak langsung regulasi atau dengan kata lain tujuan regulasi dapat dicapai tanpa memberikan beban yang tidak perlu bagi kelompok yang terkena dampak pengaturan oleh regulasi. Misalnya: regulasi mengatur secara proporsional mengenai biaya, waktu dan proses bagi pihak-pihak yang akan mengajukan suatu izin tertentu.

Undang-undang Nomor UU Pemda 2014 yang disahkan pada tanggal 30 September 2014 telah mengalami pergeseran kewenangan dalam hal mengeluarkan kewenangan penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat yang sekarang menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Dibentuknya UU Pemda 2014 dikarenakan terjadi banyaknya pemberian izin dalam waktu yang relatif singkat ini menimbulkan banyak permasalahan, baik permasalahan administratif maupun permasalahan di lapangan, berbeda dengan UU Pemda 2004, kewenangan tersebut diberikan kepada pemerintah propinsi, dan kabupaten/ kota.

Tetapi berdasarkan Pasal 8 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut dengan UU Minerba), kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian setelah berlakunya UU Pemda 2014, pemerintah kota/kabupaten seharusnya tidak lagi diper-bolehkan mengeluarkan ijin baru, baik berkaitan dengan pertambangan air bawah tanah dan ijin lainnya yang berkaitan dengan pertambangan.

Dinamika politik, lingkungan yang berubah, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan aspek yang melatar belakangi lahirnya UU Pemda 2014, apabila dibandingkan dengan UU Pemda 2004, UU Pemda 2014 telah mengatur beberapa perubahan yang cukup mendasar yaitu dihapuskannya sebagian besar urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral termasuk pemberian ijin usaha pertambangan yang sekarang diserahkan pemerintah daerah propinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Ayat (1) dan (3) UU Pemda 2014, sebagaimana dianalisa berdasarkan MAPP sebagai berikut :

Table 1  
Identifikasi dan Inventarisasi

No	Nomor Undang-undang	Nama Regulasi	SKPD	Keterangan
1	23 tahun 2014	Pemerintahan Daerah	Gubernur	Memiliki kewenangan memberi ijin IUP tambang
2	4 tahun 2009	Mineral dan Batu Bara	dan Bupati	Memiliki kewenangan memberi WIUP dan IUP

Table 2.  
MAPP terhadap tolok ukur disharmoni

No	Ketentuan Pasal	Analisis	Tolok Ukur	Keterangan
1	Pasal 14 ayat (1) UU Pemda 2014 Penyelenggaraan urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi diantara pemerintah pusat dan daerah Propinsi; Ayat (2) Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pusat	Adanya pergeseran kewenangan dari Pemda Kabupaten/kota yang kemudian ditarik ke Pemerintah Pusat dan Propinsi, hal ini merupakan politik hukum yang lebih sentralistik di sektor pertambangan Minerba. Semakin meperkuat arah politik hukum pertambangan yang sentralistik. Sebagai perbandingan , tambang minyak dan gas bumi, hanya menjadi kewenangan pemerintah pusat, bukan pemerintah Daerah	Pergeseran kewenangan dari UU Minerba 2004 Pemda memberikan kewenangan Pemda Kabupaten/Kota kepada Pemda Propinsi Pergeseran kewenangan dari UU Minerba 2004 memberikan kewenangan Pemda Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Pusat	Adanya konflik norma dengan UU Minerba 2009 Belum ada UU Migas baru yang menjelaskan kewenangan bagi pemerintah daerah

Berdasarkan Pasal 14 Ayat (1) UU Pemda 2014 tersebut, di Jawa Timur telah dikeluarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 545/1541/119.2/ 2014 tanggal 19 Desember yang menindak lanjuti UU Pemda 2014 bahwa Pemerintah kabupaten/kota sudah tidak boleh mengeluarkan ijin terkait dengan masalah energi dan sumber daya mineral baik ijin baru, perubahan maupun ijin perpanjangan.

UU Pemda 2014 ini apabila dicermati secara mendalam lebih mengatur pada penguatan kewenangan Gubernur dan pemerintah propinsi antara lain mengatur kewenangan penuh Gubernur terkait ijin dan pengelolaan pertambangan, pengelolaan hutan, kelautan dan perikanan, yang berpindahnya Kabupaten/Kota berkaitan dengan pemberian Ijin Usaha Pertambangan merupakan dasar pertimbangan dikeluarkannya UU Pemda 2014 yang menganggap bahwa UU Pemda 2004 dirasa tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana diterangkan juga dalam kajian akademis, bahwa undang-undang tersebut ingin memperbaiki kelemahan UU Pemda 2004 mengenai konsep kebijakan desentralisasi dalam Negara kesatuan, ketidakjelasan

pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani.

Pada kenyataannya ada perbedaan konsep mengenai kewenangan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam ketentuan Pasal 12 Ayat (2) UU Pemda 2004, nampak jelas bahwa kedudukan Pemerintah Provinsi dalam hal ini Gubernur, adalah lebih cenderung kepada asas dekonsentrasi. Artinya, Gubernur lebih berkedudukan sebagai per-panjangan tangan dari Pemerintah Pusat, yang kondisi ini menyebabkan Gubernur lebih menjalankan fungsi sebagai pelaksana kewenangan distributif dari pemerintah pusat. Konsep yang berbeda justru dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, berdasarkan UU Pemda 2014, pemerintah kabupaten/ kota lebih berkedudukan sebagai pelaksana fungsi desentralisasi dan konsep otonomi seluas-luasnya. Berbeda dengan konsep yang diatur dalam UU Pemda 2014, Pemerintah Daerah Provinsi memang masih memegang kekuasaan sebagai wakil pemerintah pusat. Namun, kewenangan yang dimilikinya, menjadi lebih besar terutama dalam hal pengelolaan sumber daya alam.

Dengan menggunakan metode MAPP, tolok ukur Legalitas legal basis, kebutuhan dapat kiranya persoalan di atas di (needs), dan ramah (friendly) melalui variable identifikasikan dan diklasifikasikan dengan sebagai berikut :

Table 3.  
Analisa berdasarkan parameter MAPP

No	Ketentuan Pasal	Potensi Masalah	Uraian Masalah
		Legalitas	
1.	Pasal 8 UU Minerba	v Konflik Inkonsisten Duplikasi Multi Tafsir Tidak Operasional	1. Memberikan kewenangan pada bupati/walikota untuk memberikan IUP, hal ini bertentangan dengan ketentuan pasal 14 UU Pemda 2014 yang dituduhkan belakangan
2.	Pasal 37 UU Minerba		2. Memberikan kewenangan pada bupati/walikota pemberian ijin berdasarkan wilayahnya hal ini bertentangan dengan ketentuan pasal 14 UU Pemda 2014 yang dituduhkan belakangan
		Kebutuhan	
3	Pasal 14 UU Pemda 2014	v Masyarakat Penyelenggara negara	1. Terhadap masyarakat khususnya pelaku usaha, memberikan kebutuhan legal berupa kepastian hukum dalam mengurus perijinan pertambangan Demikian juga terhadap penyelenggara negara, terdapat kebutuhan akan kepastian hukum bagi otoritas pemerintah daerah dalam hal ini pemda propinsi terhadap fungsi bestuur / mengurus SDA pertambangan di daerah, dan dengan dicabutnya kewenangan bupati/walikota , tidak terdapat banyak disparitas antar kabupaten / kota dalam masalah penguasaan ijin pertambangan yang akan membuat potensi masalah baik birokrasi maupun korupsi di tingkat kabupaten/kota
		Ramah	
4		Mudah dipahami & dilaksanakan v Ramah biaya v Ramah persyaratan v Ramah proses	Akan terjadi pengurangan biaya, jika dilakukan di tingkat propinsi mengingat pelayanan satu pintu daerah PTSP pemda Demikian juga syarat-syarat dipermudah sesuai dengan asas Easy Doing of Busines (EDOB) Proses dapat dilakukan dengan satu portal yaitu di tingkat propinsi saja berkordinasi dengan pemerintah pusat, dalam hal ini PTSP BKPM



## **Implikasi Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemberian Ijin Usaha Pertambangan Setelah Berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014**

Berdasarkan data yang diakses tanggal 31 Maret 2012 menurut catatan secara nasional, dari total 10.776 IUP yang keluar, sebanyak 8.000 izin perusahaan tambang dikeluarkan pemerintah kabupaten/kota.

Ijin Usaha Pertambangan tersebut didasarkan pada UU Pemda 2004 dan UU Minerba khususnya dalam pasal 8 ayat (1) dan pasal 37 (a). Tidak demikian dengan UU Pemda 2014 yang telah merubah kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang berkaitan dengan ijin usaha pertambangan telah berpindah menjadi kewenangan propinsi atau kewenangan Gubernur. Sehingga terjadi inkonsistensi antara UU Pemda 2014 dengan UU Minerba.

Inkonsistensi antara UU Minerba dan UU Pemda 2014 adalah adanya pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang sederajat dalam hierarki. Konflik ketentuan dalam UU Pemda 2014 dengan UU Minerba tersebut merupakan inkonsistensi dari segi substansi peraturan, yakni peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.

Apabila terdapat inkonsistensi norma, menurut ilmu hukum, antara sesama peraturan perundang-undangan seperti ini, maka ketentuan yang digunakan adalah asas *lex specialis derogat legi generali*, mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan asas *lex specialis derogat legi generali* merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.

Aturan hukum yang memuat asas *lex specialis derogate lex generali* dilihat menurut teori sistem hukum dari Hart, termasuk kategori *rule of recognition*, yang mengatur aturan hukum mana yang diakui sah sebagai

suatu aturan yang berlaku Asas *lex specialis derogat legi generali* merupakan asas hukum yang menentukan dalam tahap aplikasi (*application policy*), sehingga dikatakan sebagai asas yang menentukan aturan hukum mana yang berlaku.

Bagir Manan mengemukakan Ada beberapa prinsip yang disampaikan oleh Bagir Manan yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat lex generali*, yaitu:

- a. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum berlaku, kecuali
- b. yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut
- c. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generali*
- d. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama dengan *lex generali*.

Inkonsistensi hukum antara UU Pemda 2014 dengan UU Minerba mengenai penerbitan ijin usaha pertambangan, UU Minerba mengatur substansi yang lebih khusus dan spesifik mengenai penerbitan Ijin Usaha Pertambangan jika dibandingkan dengan UU Pemda 2014. Berdasarkan segi substansinya, UU Minerba merupakan aturan hukum khusus, sementara UU Pemda 2014 merupakan aturan hukum umumnya. Ketentuan dalam UU Minerba dengan UU Pemda 2014 juga berada dalam pengaturan mengenai ketentuan yang sama, yakni kewenangan penerbitan ijin usaha pertambangan. Hanya saja, ketentuan dalam UU Minerba lebih spesifik dibandingkan dengan UU Pemda 2014, disamping itu kedudukan UU Minerba dengan UU Pemda 2014 pun sederajat, karena keduanya sama-sama berbentuk dalam undang-undang.

Seharusnya dengan ketiga prinsip-prinsip penggunaan asas *lex specialis derogat lex generali* tersebut terpenuhi, ini berarti *lex specialis derogat legi generali* dapat diterapkan untuk menyelesaikan konflik hukum yang terjadi di antara UU Pemda 2014 dengan Undang-undang Minerba mengenai kewenangan penerbitan IUP. Tetapi apabila pemerintah ingin lebih meng-optimalkan kewenangan Gubernur dalam pemberian Ijin Usaha Pertambangan sebagai-mana diatur dalam UU Pemda 2014 maka azas yang

digunakan adalah asas *lex posteriori derogat lex priori*. Artinya, apabila terjadi konflik hukum antara peraturan perundang-undangan yang baru dengan peraturan perundang-undangan yang lama, maka peraturan perundang-undangan yang lama dikesampingkan (tidak diberlakukan)

Terhadap ijin usaha pertambangan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota sebelum dikeluarkannya UU Pemda 2014 tetap berlaku sampai jangka waktu habisnya izin tersebut, selama tidak dikembalikan atau dicabut karena alasan-alasan yang diatur dalam Pasal 117 UU Minerba tersebut sebagaimana dalam UU Pemda 2014 telah tercantum mengenai ketentuan keberlakuan izin yang telah terbit sebelum diundangkannya, ketentuan tersebut terletak pada ketentuan peralihan UU Pemda 2014 Pasal 402 ayat (1). Pasal 402 ayat (1) UU Pemda 2014 tersebut mencantumkan bahwa "izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya undang-undang ini tetap berlaku sampai dengan habis berlakunya izin". Pasal ini mengamanatkan bahwa izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya UU Pemda 2014 akan tetap berlaku sampai dengan habisnya jangka waktu izin tersebut (Manan, 2004).

Disamping itu dengan tetap menerapkan UU Pemda 2014 yang mengatur mengenai pembagian kewenangan perizinan bidang pertambangan sebagaimana diatas maka, bagi pemerintah daerah kabupaten/kota, pengembangan dan peningkatan manfaat kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilakukan secara optimal. Hilangnya kegiatan pengawasan di bidang tambang sebagai kendali permasalahan dalam melaksanakan kewenangan daerah menyangkut produksi (pendapatan daerah), dalam melindungi tenaga kerja dan kelestarian lingkungan serta mengatasi masalah sosial. Kemudian tidak ada Dinas Pertambangan dan Energi di Kabupaten/Kota, karena penghapusan paling lambat 2 Oktober 2016, dan terbentuknya UPT Provinsi di Kabupaten/Kota dan lembaga vertikal pusat di daerah untuk urusan sumber daya mineral.

Berdasarkan pembagian urusan pemerintahan daerah bidang energi dan sumber daya mineral sub urusan mineral dan batubara berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat adalah kewenangan pemerintah provinsi. Adapun rincian kewenangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil.
2. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan Daerah yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
3. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
4. Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat.
5. Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari (satu) Daerah provinsi yang sama.
6. Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
7. Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan.

Namun, berdasarkan Pasal 8 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Adapun elaborasi kewenangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
  2. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
  3. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
  4. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
  5. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
  6. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
  7. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
  8. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
  9. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;
  10. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
  11. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
  12. peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.
- 2009 mengenai kewenangan daerah dalam pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat. Selain disharmonis dengan UU No. 4 Tahun 2009, pembagian urusan pemerintahan di bidang pengelolaan mineral dan batubara dalam UU No. 23 Tahun 2014 juga tidak selaras dengan ketentuan pemungutan pajak daerah yang telah dibagi antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Dari permasalahan di atas, maka kita dapat menggunakan analisa MAPP sebagai berikut :

Berdasarkan dua ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan tersebut, terlihat adanya disharmonisasi antara UU No. 23 Tahun 2014 dengan UU No. 4 Tahun

Table 4.  
Konsolidasi Analisis

No	Ketentuan Pasal	Rekomendasi Analisis	Kesimpulan umum
1	<p>Pasal 8 UU Minerba berbunyi : Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. antara lain, adalah:</p> <p>a. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/ kota dan/ atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;</p> <p>b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan, atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;</p>	<p>Analisis Terhadap Pasal 8 UU Minerba Dipertahankan : tidak Direvisi : tidak</p>	<p>Dengan adanya UU Pemda 2014 , dan saat ini juga dalam rangka meningkatkan efisiensi serta debirokratisasi dalam perijinan di sektor pertambangan khususnya Minerba, maka perlu mencabut ketentuan pasal 37 UU Minerba untuk disesuaikan dengan politik hukum yang lebih efisien dan memangkas kerumitan birokrasi perijinan dalam usaha pertambangan</p>
2	<p>Pasal 37 UU Minerba menyatakan bahwa IUP diberikan oleh: (a) Bupati/walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/ kota</p>	<p>Analisis Terhadap Pasal 37 UU Minerba  Dipertahankan : tidak  Direvisi : tidak  Dicabut : ya</p>	

### Kesimpulan

Berdasarkan analisa menggunakan metode MAPP , maka di dapatkan kesimpulan bahwa :

- a. Terdapat tumpang tindih kewenangan antara pemerintah daerah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Propinsi, akibat konflik norma pasal 14 ayat (1) UU Pemda 2014 dengan Pasal 8 dan Pasal 37 UU Minerba 2009, dimana IUP Pertambangan berdasarkan UU Pemda 2014 dikeluarkan oleh Gubernur, namun IUP Pertambangan berdasarkan UU Minerba 2009 dikeluarkan oleh Bupati/Walikota
- b. Akibat adanya perbedaan (disharmonisasi) antara UU Pemda dengan UU Minerba, maka berdasarkan analisa MAPP diperlukan adanya pencabutan ketentuan

Pasal 37 UU Minerba sehingga arah dan kebijakan ijin usaha pertambangan dilaksanakan oleh otoritas Gubernur, hal ini mengingat lebih efisien dan memangkas birokrasi yang membebani pembiayaan dan waktu bagi investor pertambangan.

### Daftar Pustaka

- Adrian Sutedi. (2010). *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Armen Yasir. (2007). *Hukum Perundang-undangan*, Penerbit Unila, Bandar Lampung.

AS. Hornby. (2000). *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Sixth edition, Oxford University Press, New York.

Bagir Manan. (2011). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, (2000). *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional FH UNPAD.

David M. Trubek dan Alvaro Santos. (2006). *The New Law and Economic Development a Critical Appraisal*, Cambridge, USA.

Firmansyah, Ade Arif dan Malicia Evendi. (2015). *Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam Batuan*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 65, Th. XVII (April, 2015), Jakarta,

Hassan Shaddly, dkk. *Ensiklopedi Indonesia*, Ichtisar Baru-Van Hoeve, Jakarta.

HR, Ridwan. (2006). *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo, Jakarta.

Kusnu Goesniadhie. (2006). *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan (Lex Specialis suatu Masalah)*, Penerbit JP BOOKS, Surabaya.

LM. Gandhi. (1995). *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada, Jakarta.