

HARMONISASI PENGATURAN KEWENANGAN DAERAH BIDANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN

HARMONIZATION OF REGULATION LOCAL GOVERNMENT AUTHORITY IN THE MANAGEMENT OF NON-METAL MINERAL AND ROCK MINING

Oleh: Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia ^{*)}

ABSTRAK

Pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang dibagi secara konkuren antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Studi ini bertujuan untuk memetakan harmonisasi pengaturan kewenangan pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan melalui pemberian izin pertambangan rakyat. Penelitian hukum yang menggunakan optik doktrinal ini menunjukkan bahwa terjadi disharmonisasi horizontal antar undang-undang yang mengatur kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat. UU No. 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan pemberian izin pada pemerintah provinsi, sedangkan UU No. 4 Tahun 2009 memberikan kewenangan pemberian izin pada pemerintah kabupaten/kota. Kondisi disharmonisasi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pengusaha pertambangan sehingga akan mempengaruhi iklim usaha pertambangan rakyat di daerah, sehingga disarankan agar pemerintah pusat dan dewan perwakilan rakyat (DPR), perlu meninjau kembali kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat, dengan mengembalikan kewenangan tersebut dari perspektif rezim hukum pemerintahan daerah kepada pemerintah kabupaten/kota, karena rentang kendalanya dengan pelaku dan wilayah pertambangan lebih singkat sehingga cenderung lebih berdayaguna dan berhasilguna.

Kata Kunci: Harmonisasi, Kewenangan Daerah, Perizinan, Pertambangan.

ABSTRACT

Mineral non-metal and rocks mining management is one of the government affairs are shared concurrently between the central government, provincial government and district/city governments. This study aims to mapping the harmonization of authority regulation in the management of non-metallic mineral and rock mining through the granting of people permits mining. This legal research that used the doctrinal optical shows that there is horizontal disharmony between the governing legislation in the licensing mining authority. Law No. 23 of 2014 granting the authorizes of licenses to the provincial government, while Law No. 4 of 2009 provides the authority to grant permission to the district/city government. The disharmony conditions create legal uncertainty for mining entrepreneurs that will affect people's mining business climate in the area, so it is suggested that the central government and the parliament (DPR), need to review the authority regulation in the management of non-metallic mineral and rock mining, to restore the authority of licensing in the perspective of local government legal regime area to the district/city, because of its control range with actors and mining areas tend to be shorter so effective and efficient.

Keywords: Harmonization, Local Authorities, Licensing, Mining.

^{*)} Ade Arif Firmansyah adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung. Malicia Evendia adalah mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro

PENDAHULUAN

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.¹

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.²

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan

¹ Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2011, hlm. 204.

Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar.³

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.⁴

Pembagian urusan pemerintahan konkuren salah satunya adalah urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral yang merupakan salah urusan pilihan.⁵ 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, penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten/kota sama sekali tidak diberikan kewenangan di bidang pengelolaan mineral dan batubara. Muatan pembagian urusan pemerintahan di bidang pengelolaan mineral dan batubara tersebut di atas menimbulkan permasalahan hukum karena ketentuan pembagian urusan tersebut bertentangan dengan kewenangan daerah di bidang pengelolaan mineral dan batu bara sebagaimana diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah

³ *Op. Cit*, Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ *Ibid*.

⁵ Meskipun urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral merupakan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pilihan, tetapi dapat dipastikan mayoritas pemerintah daerah akan melaksanakan urusan tersebut sebagai salah satu urusan yang strategis. Realitas tersebut karena bidang energi dan sumber daya mineral merupakan salah satu bidang yang menyumbang terhadap pendapatan asli daerah, salah satunya dari pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan.

kabupaten/kota dalam penerbitan izin pertambangan rakyat untuk tambang mineral bukan logam dan batuan.

Kondisi yang tidak selaras tersebut dari aspek rasionalitas juga patut dipertanyakan, apakah memungkinkan bagi pemerintah provinsi dengan keterbatasan aparat pemerintahannya untuk kemudian mengawasi pemberian izin pertambangan rakyat yang di berikan pada pengusaha di seluruh wilayah provinsi? Apakah patut jika para pengusaha kecil yang bergerak dibidang pertambangan rakyat yang terdiri dari: perseorangan paling banyak 1 (satu) hektare; kelompok masyarakat paling banyak 5 (lima) hektare; dan/atau koperasi paling banyak 10 (sepuluh) hektare untuk luasan wilayah untuk 1 (satu) izin pertambangan rakyat dibebani untuk mengurus birokrasi perizinan ditingkat pemerintah provinsi? Apakah tidak menyalahi asas efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan apabila pemerintah provinsi mengurus soal pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang sebenarnya jauh akan lebih efektif dan efisien jika diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota?⁶ Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini akan memetakan harmonisasi pengaturan kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) yang hanya menggunakan data sekunder. Model penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif dan analitis terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pendekatan masalahnya menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual

⁶ Aparat pemerintah kabupaten/kota yang selama ini berwenang untuk mengurus bidang pertambangan mineral bukan logam dan batuan akan jauh lebih memahami kondisi pertambangan mineral bukan logam dan batuan di daerahnya. Hal ini dikarenakan sektor tersebut di beberapa kabupaten tertentu menjadi primadona dalam menyokong pertumbuhan pendapatan asli daerah. Sebagai contoh: Kabupaten Lampung Tengah di Provinsi Lampung memiliki potensi bahan tambang yang cukup banyak, diantaranya berupa marmer yang terdapat di Kecamatan Bangun Rejo, Granit yang terdapat di Kecamatan Padang Ratu dan Kalirejo, Pasir yang terdapat di Kecamatan Padang Ratu, Seputih Mataram, Seputih Raman, Seputih Banyak, Gunung Sugih dan Terbanggi Besar. Keberadaan bahan tambang tersebut memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Lampung Tengah.

(*conseptual approach*).⁷ Data dianalisis secara kualitatif dengan mendeskripsikan data yang dihasilkan dari penelitian kedalam bentuk penjelasan secara sistematis sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang masalah yang diteliti, hasil Analisis data disimpulkan secara deduktif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Kerangka Harmonisasi dan Teori Perundang-Undangan

Istilah harmonisasi dalam kajian berasal dari kata harmoni (bahasa Yunani *harmonia*), yaitu terikat secara serasi dan sesuai. Ditinjau dari aspek filsafat, harmoni diartikan kerja sama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa sehingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur, misalnya antara jasad seorang manusia hendaknya harus ada harmoni, kalau tidak belum dapat disebut pribadi.⁸

Oxford Advanced Learner's Dictionary, menerangkan istilah harmonisasi disebutkan dalam berbagai istilah: *harmonious*, yaitu *friendly, peaceful and without any disagreement, arranged together in a pleasing way so that each part goes well with the other*. Sementara itu, istilah *harmonized* berarti *if two or more things harmonize with each other or more thing harmonizes with the other, the thing go well together and produce an attractive result*, sedangkan istilah *harmony*, yaitu *a state of peaceful existence and agreement*.⁹

Kusnu Goesniadhie tidak saja memberikan arti dari istilah harmonis secara lebih lengkap, yaitu keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan, tetapi juga menentukan unsur-unsur pengertian harmonisasi dan pemaknaannya, antara lain terdiri dari:¹⁰

- a) Adanya hal-hal ketegangan yang berlebihan;

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Tengah tentang Pengelolaan Pertambangan Rakyat, (DPRD Kabupaten Lampung Tengah, 2012), hlm. 3.

⁷ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada, Jakarta, 2005, hlm. xx.

⁸ Hassan Shaddly, dkk, *Ensiklopedi Indonesia*, Ichdisar Baru-Van Hoeve, Jakarta, hlm. 1262.

⁹ A.S Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Sixth edition, Oxford University Press, New York, 2000, hlm. 522.

¹⁰ Kusnu Goesniadhie, dalam Tisnanta et all, *Kegiatan Sinkronisasi dan Harmonisasasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Pendaftaran Tanah*, Kerjasama FH Unila-BPN RI, 2012, hlm. 5.

- b) menyelaraskan kedua rencana dengan menggunakan bagian masing-masing agar membentuk sistem;
- c) proses atau upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan;
- d) kerja sama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.

Buku *Tussen en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie in staats-en bertuursrecht* sebagaimana di kutip LM Gandhi¹¹ mengemukakan, harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian, peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equity, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.

Oleh karena itu, yang dimaksud harmonisasi perundang-undangan adalah upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan yang harmonis. Dengan kata lain pengharmonisan merupakan upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, menetapkan dan membulatkan konsepsi suatu peraturan perundang-undangan lain baik yang lebih tinggi (*superior*), sederajat, maupun yang lebih rendah (*inferior*) dan lain-lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).

Harmonisasi merupakan konsekuensi dari adanya hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan dilakukan harmonisasi akan tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa suatu peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan, sehingga normanya saling berkesesuaian.¹²

¹¹L.M. Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta, 14 Oktober 1995).

¹² *Op. Cit.* Tisnanta, *Kegiatan Sinkronisasi...*, hlm. 6-7.

Kesesuaian norma hukum yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi juga nampak dalam sejumlah asas yang dikenal dalam ilmu hukum. Asas-asas tersebut biasanya dipergunakan dalam menyelesaikan konflik norma hukum. P.W. Brouwer, et al,¹³ menyebutkan asas-asas hukum umum atau prinsip hukum (*general principles of law*) yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:

- a) Asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan sebaliknya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- b) Asas *lex specialis derogat legi generali*, yaitu peraturan perundang-undangan khusus didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang umum. Prinsip ini berlaku terhadap peraturan perundang-undangan yang setingkat.
- c) Asas *lex posterior derogat legi priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya daripada yang terdahulu.
- d) Asas *lex neminem cogit ad impossibilia*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan atau sering disebut dengan asas kepatutan (*bilijkheid*).
- e) Asas *lex perfecta*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal.
- f) Asas *non retroactive*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak dimaksudkan untuk berlaku surut (*statues are not intended to have retroactive effect*) karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Bagian selanjutnya dari kajian ini akan mengaitkan kerangka harmonisasi ini dengan konteks pengaturan kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan.

¹³ Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan*, Penerbit Unila, Bandar Lampung, 2007, hlm. 60-61.

2) Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).¹⁴ Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.¹⁵ Kewenangan daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral dilakukan dengan menerbitkan izin pertambangan mineral bukan logam dan batuan, yang biasanya skalanya pertambangan rakyat. Kewenangan untuk menerbitkan izin pertambangan ini diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Di dalam kamus istilah hukum, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh. Menurut Sjahrhan Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan

¹⁴ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional FH UNPAD, 13 mei 2000, hlm. 1-2. Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm. 102.

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru besar di FH UNAIR 10 Oktober 1994, hlm. 4.

perundang-undangan.¹⁶ Pengertian izin sebagaimana yang disebutkan oleh Ateng Syafrudin bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.¹⁷

Secara teoritis, proses perizinan memiliki beberapa fungsi. *Pertama*, sebagai instrumen rekayasa pembangunan. Pemerintah dapat membuat regulasi dan keputusan yang memberikan insentif bagi pertumbuhan sosial ekonomi. Demikian juga sebaliknya, regulasi dan keputusan tersebut dapat pula menjadi penghambat (sekaligus sumber korupsi) bagi pembangunan. *Kedua*, Fungsi keuangan (*budgetering*), yaitu menjadi sumber pendapatan bagi Negara. Pemberian izin dilakukan dengan kontraprestasi berupa retribusi perizinan.¹⁸

Salah satu izin berkenaan dengan usaha pertambangan yang ada di daerah adalah Izin Pertambangan Rakyat, yang merupakan izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas. Kegiatan pertambangan rakyat secara garis besar dikelompokkan menjadi pertambangan mineral dan pertambangan batubara. Salah satu bagian dari pertambangan mineral adalah pertambangan mineral bukan logam dan batuan.

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:

- a) Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil.
- b) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan Daerah

¹⁶ Sjahran Basah dalam Juniarto Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010, hlm. 92.

¹⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika, Jakarta, 2010. hlm 152.

¹⁸ *Ibid*, Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan...*, hlm. 198.

yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.

- c) 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.
- d) Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat.
- e) 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.
- f) Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
- g) 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:¹⁹

- a) pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
- b) 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;

¹⁹ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mengingat mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan. Penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

- c) 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;
- d) penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
- e) pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
- f) penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
- g) pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
- h) pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
- i) penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;
- j) penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
- k) pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
- l) peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.²⁰

²⁰ Mengacu pada Pasal 409 UU No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku: a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387); b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844); c. Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049); dan d. Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dari ketentuan tersebut, Pasal 8 UU No. 4 Tahun 2009 tidak termasuk kedalam ketentuan yang dicabut keberlakuannya sehingga secara hukum masih mengikat dan berlaku. Hal ini menimbulkan dualisme kewenangan antar tingkatan pemerintah daerah terutama terkait penerbitan izin pertambangan rakyat (IPR).

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

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 28 Tahun 2009, jenis pajak daerah telah dibagi dan ditentukan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Adapun pembagian tersebut adalah sebagai berikut:

a) Jenis Pajak provinsi terdiri atas:

1. Pajak Kendaraan Bermotor;
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
4. Pajak Air Permukaan; dan
5. Pajak Rokok.

b) Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:

1. Pajak Hotel;
2. Pajak Restoran;
3. Pajak Hiburan;
4. Pajak Reklame;
5. Pajak Penerangan Jalan;
6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
7. Pajak Parkir;
8. Pajak Air Tanah;

9. Pajak Sarang Burung Walet;
10. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Ketentuan pembagian jenis pajak yang dipungut antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota menjadi rancu dengan pengaturan kewenangan di bidang energi dan sumber daya mineral yang digariskan dalam UU No. 23 Tahun 2014. Kerancuan tersebut berkenaan dengan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang merupakan pajak kabupaten/kota, namun berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 kewenangan penerbitan izin pertambangan rakyat merupakan kewenangan pemerintah provinsi.

Berdasarkan realitas disharmonisasi horizontal antar undang-undang yang mengatur kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat, tentu saja sedikit banyak akan mempengaruhi iklim usaha pertambangan rakyat di daerah. Logika tersebut dapat dirunut dengan alasan akan terjadi tarik ulur antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota terkait persoalan ini, karena bagaimana mungkin jika pemerintah provinsi yang mengeluarkan izin dan melakukan pengawasan kegiatan pertambangan mineral bukan logam dan batuan, namun yang memungut pajaknya adalah pemerintah kabupaten/kota. Kondisi yang kemudian muncul adalah pemerintah provinsi tidak akan merespon secara responsif kewenangan baru mereka, ketika kewenangan untuk pemungutan pajaknya tidak dilimpahkan juga pada pemerintah provinsi. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha pertambangan rakyat, sehingga rentan menghambat laju pertumbuhan daerah di bidang pertambangan.

Adapun jika dilihat menggunakan optik teori perundang-undangan, penyelesaian persoalan ini tidak cukup dapat diselesaikan dengan hanya menggunakan asas konflik norma dalam peraturan perundang-undangan. Ketika asas *lex specialist derogate legi generali* yang digunakan, tidak serta merta juga menjadikan ketentuan UU No. 4 Tahun 2009 menjadi *lex*

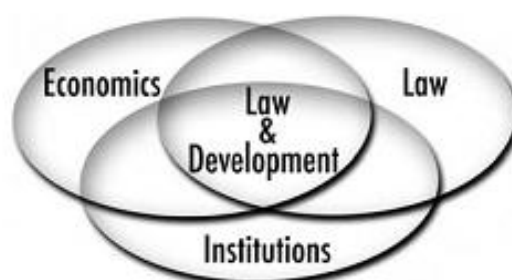
specialist karena harus dilihat apakah rezim hukumnya sama. UU No. 23 Tahun 2014 merupakan rezim hukum pemerintahan daerah, sedangkan UU No. 4 Tahun 2009 merupakan rezim hukum pertambangan minerba. Ketika asas *lex posterior derogate legi priori* yang digunakan, tidak serta merta juga UU No. 23 Tahun 2014 menjadi *lex posterior* karena terkait dengan alasan yang sama berkenaan dengan rezim hukumnya.

Berdasarkan fakta yang telah diuraikan, kondisi disharmonis kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat harus disikapi oleh pemerintah pusat dan dewan perwakilan rakyat dengan mempersiapkan perubahan undang-undang terkait, sehingga kegiatan pertambangan mineral bukan logam dan batuan di daerah menjadi berhasilguna untuk mensejahterakan masyarakat.

3) Menuju Pembagian Kewenangan Daerah dalam Pengelolaan Pertambangan Minerba yang Berdayaguna dan Berhasilguna

Kondisi disharmonisnya pengaturan kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat akan memberikan dampak bagi pelaku ekonomi dibidang pertambangan sehingga cenderung melemahkan aspek ekonomi yang dapat menunjang pembangunan daerah. Pembahasan tentang hubungan antara hukum dan pembangunan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum, ekonomi dan institusi. David M Trubek mengemukakan doktrin hukum dan pembangunan melalui ragaan satu berikut ini:

Ragaan 1. Doktrin Hukum dan Pembangunan



*As the chart shows, law and development doctrine emerges from the inter-section of economics, law, and institutional practice. Economics influences the practices and policies of the development agencies but these policies and practices may also be taken into account in shaping economic theory. So there is an area of overlap between institutional practice and economic theory. But the shape of this space is also constituted by the world of legal ideas: when economic theory and institutional practice turn to law, they must take their ideas about law from the realm of legal thought. Law and development doctrine, then, crystallizes when all three of these sources come together.*²¹

Pendapat Trubek dan Santos pada ragaan satu, menunjukkan bahwa doktrin hukum dan pembangunan merupakan pertemuan tiga aspek yaitu ekonomi, hukum, serta karakter dan bentuk institusi. Aspek ekonomi mempengaruhi praktek-praktek dan kebijakan dari para institusi pembuat kebijakan, tetapi kebijakan dan praktek tersebut juga diadopsi menjadi bagian dari teori ekonomi. Jadi, ada wilayah overlap antara praktek institusi pembuat kebijakan dan teori ekonomi. Melalui pemahaman doktrin hukum dan pembangunan tersebut, idealnya hukum dapat menjadi instrumen yang memberikan aras idea pembangunan dan sekaligus menjadi instrumen untuk membangun struktur yang mapan.

Berdasarkan aras ideal hukum untuk dapat menjadi instrumen yang memberikan ide pembangunan dan sekaligus menjadi instrumen untuk membangun struktur yang mapan, pengaturan kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat seharusnya mampu untuk melihat aspek-aspek kedayagunaan (*doelmatigheid*) dan kehasilgunaan (*doelfrentheid*) dalam sisi formulasinya.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa dengan konsekuensi memberikan kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat kepada daerah provinsi. Apakah akan relevan dengan kewajiban pengawasan yang melekat pada izin tersebut? Apakah pemerintah provinsi dengan sumber daya yang ada akan mampu untuk melakukan pengawasan

²¹ David M Trubek dan Alvaro Santos, *The New Law and Economic Development a Critical Appraisal*, Cambridge, USA, 2006. PP 4.

diseluruh daerahnya terkait izin yang telah diberikan? Apakah efektif dan efisien jika kemudian untuk mengurus izin pertambangan rakyat harus melalui rantai birokrasi yang panjang?, sementara pelaku pertambangan mineral bukan logam dan batuan biasanya hanya pelaku usaha kecil.

Berdasarkan kenyataan tersebut, perlulah kiranya untuk meninjau kembali kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat, dengan mengembalikan kewenangan tersebut dari perspektif rezim hukum pemerintahan daerah kepada pemerintah kabupaten/kota yang rentang kendalanya dengan pelaku dan wilayah pertambangan singkat, sehingga aspek penerbitan izin, pengawasan dan pemungutan pajak menjadi lebih dekat sehingga cenderung lebih berdayaguna dan berhasilguna.

KESIMPULAN

Sebagai penutup dari kajian ini, dapat dikemukakan simpulan bahwa terjadi disharmonisasi horizontal antar undang-undang yang mengatur kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat. Disharmonisasi terlihat dari ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 dengan UU No. 4 Tahun 2009 yang mengatur 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. Kondisi disharmonisasi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pengusaha pertambangan sehingga akan mempengaruhi iklim usaha pertambangan rakyat di daerah.

Disarankan Pemerintah pusat dan dewan perwakilan rakyat (DPR), perlu meninjau kembali kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat, dengan mengembalikan kewenangan tersebut dari perspektif rezim hukum pemerintahan daerah kepada pemerintah kabupaten/kota, sehingga rentang kendalanya dengan pelaku dan wilayah pertambangan lebih singkat agar aspek penerbitan izin, pengawasan dan pemungutan pajak menjadi lebih dekat sehingga cenderung lebih berdayaguna dan berhasilguna.

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.
- Hassan Shaddly, dkk, *Ensiklopedi Indonesia*, Ichtisar Baru-Van Hoeve, Jakarta.
- HR, Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo, Jakarta.
- 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.

Philipus M. Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru besar di FH UNAIR 10 Oktober 1994.

Ridwan, Juniarso dan Ahmad Sodik Sudrajat, 2010. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung.

Tim PKKPHAM FH Unila, 2012, Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Tengah tentang Pengelolaan Pertambangan Rakyat, DPRD Kabupaten Lampung Tengah.

Tisnanta et all, 2012. *Kegiatan Sinkronisasi dan Harmonisasasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Pendaftaran Tanah*, Kerjasama FH Unila-BPN RI.