



Original Article

Fragmentasi Hukum dalam Pengaturan Perizinan Pertambangan dan Dampaknya terhadap Kepastian Hukum Pemohon IUP melalui Sistem *Minerba One Data* Indonesia

Yohanes Jeriko Giovanni^{1✉}, Tundjung Herning Sitabuana²

^{1,2}Universitas Tarumanagara.

Korespondensi Email: yohanes.205220064@stu.untar.ac.id✉

Abstrak:

Fragmentasi hukum dalam pengaturan perizinan pertambangan menjadi salah satu faktor utama yang memengaruhi efektivitas penyelenggaraan perizinan melalui Sistem Minerba One Data Indonesia (MODI). Studi ini menganalisis bentuk-bentuk fragmentasi hukum yang muncul pada berbagai tingkat regulasi—mulai dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, PP Nomor 96 Tahun 2021, hingga Keputusan Menteri ESDM Nomor 297.K/MB.01/MEM.B/2023—serta dampaknya terhadap kepastian hukum pemohon Izin Usaha Pertambangan (IUP). Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, penelitian ini menemukan bahwa disharmonisasi norma, ketidaksinkronan persyaratan administratif, tumpang tindih kewenangan pusat dan daerah, serta divergensi antara dokumen hukum dan database MODI telah menciptakan hambatan struktural dalam proses perizinan. Pemohon seringkali menghadapi situasi di mana permohonan tidak diproses atau tertunda akibat adanya perbedaan standar verifikasi, keterbatasan integrasi data, serta persyaratan teknis tambahan yang tidak sejalan dengan norma yang lebih tinggi. Ketidakmampuan MODI untuk mengeksekusi putusan PTUN tertentu karena persyaratan amar yang ditentukan secara sepihak dalam Keputusan Menteri dan juga memperlihatkan bentuk fragmentasi remedial yang mengurangi perlindungan hukum pemohon. Penelitian ini menegaskan bahwa fragmentasi hukum tidak hanya mengganggu efektivitas sistem digital perizinan, tetapi juga menurunkan kepastian hukum dan kepercayaan pelaku usaha terhadap tata kelola pertambangan. Harmonisasi regulasi dan penyederhanaan prosedur menjadi langkah mendesak untuk memastikan bahwa digitalisasi perizinan benar-benar menghadirkan transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum.

Kata Kunci: Fragmentasi hukum; Kepastian hukum; Izin Usaha Pertambangan (IUP); *Minerba One Data* Indonesia (MODI); Hukum administrasi negara.



<https://jurnal.usk.ac.id/riwayat>

Pendahuluan

Pengelolaan sumber daya mineral dan batubara (minerba) memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Sektor ini tidak hanya menjadi sumber penerimaan negara, tetapi juga menjadi instrumen pembangunan daerah serta peningkatan iklim investasi nasional. Oleh karena itu, pengaturan sistem perizinan pertambangan memegang posisi sentral dalam memastikan bahwa kegiatan pertambangan berlangsung secara legal, transparan, dan sesuai asas-asas kepastian hukum. Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai pembaruan regulasi dalam upaya memperbaiki tata kelola sektor ini, terutama melalui hadirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, serta penguatan sistem digital melalui Minerba One Data Indonesia (MODI). MODI dirancang sebagai instrumen digitalisasi perizinan dan penyediaan data terintegrasi yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan publik di sektor minerba (Kementerian ESDM, 2021). Meskipun demikian, realitas implementasi di lapangan menunjukkan bahwa sistem ini masih menghadapi berbagai kendala, terutama yang berkaitan dengan fragmentasi hukum dalam pengaturan perizinan pertambangan. Fragmentasi hukum merujuk pada tumpang tindih, disharmonisasi, atau ketidakselarasan antara berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur objek hukum yang sama, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakjelasan dalam penerapannya (Asshiddiqie, 2020). Dalam konteks perizinan pertambangan, fragmentasi ini terutama muncul akibat lahirnya berbagai aturan turunan, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Menteri ESDM, Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 297.K/MB.01/MEM.B/2023 tentang Tata Cara Pemrosesan Penerbitan dan Pendaftaran Izin Usaha Pertambangan, hingga pedoman teknis internal yang dikeluarkan untuk operasionalisasi sistem MODI. Disharmonisasi regulasi tersebut telah melahirkan persoalan signifikan, salah satunya terkait tidak diprosesnya permohonan Izin Usaha Pertambangan (IUP) oleh pelaku usaha melalui MODI.

Ketidakselarasan antara aturan induk dan aturan teknis menjadi problem utama dalam tata kelola perizinan pertambangan. Sebagai contoh, UU 3/2020 menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat dalam pengelolaan perizinan minerba, sementara PP 96/2021 dan sejumlah peraturan turunan memuat detail implementasi yang seringkali menimbulkan interpretasi berbeda antara otoritas pemerintah dan pelaku usaha (Hutagalung, 2022). Pada saat bersamaan, MODI sebagai instrumen digital memerlukan pembaruan, sinkronisasi, dan kejelasan mekanisme tindak lanjut permohonan, namun kondisi fragmentasi hukum justru menciptakan ruang ketidakpastian dan ketidaksinkronan kewenangan dalam memproses permohonan IUP. Akibatnya, pelaku usaha kerap menghadapi situasi di mana permohonan mereka tidak diproses, tidak ditindaklanjuti, atau tidak diberikan keputusan oleh pejabat yang berwenang. Dalam perspektif hukum administrasi, tindakan tidak memproses atau tidak menanggapi permohonan merupakan bentuk omission atau tindakan pasif pemerintah yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Menurut Hadjon (2008), kepastian hukum merupakan asas fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan, di mana pemerintah berkewajiban memberikan keputusan atas setiap permohonan administrasi guna menghindari terjadinya administrative silence. Ketika pejabat administrasi tidak memberikan keputusan, maka hal tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum

dan berpotensi melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kepastian hukum dan asas pelayanan yang baik ([Ridwan, 2014](#)).

Pada sisi lain, pelaku usaha pertambangan membutuhkan kepastian hukum sebagai dasar kelayakan investasi. Proses permohonan IUP yang tidak memiliki tindak lanjut jelas menghambat proses bisnis, perencanaan investasi, hingga kesesuaian hukum dalam pelaksanaan kegiatan eksplorasi maupun produksi. Ketidakpastian hukum ini dapat menimbulkan risiko finansial dan operasional yang signifikan bagi perusahaan, karena status hukum kegiatan pertambangan mereka menjadi tidak memiliki landasan administratif yang pasti. Dalam konteks ekonomi makro, kondisi ini berpotensi menurunkan tingkat kepercayaan investor serta menghambat realisasi investasi sektor pertambangan nasional ([World Bank, 2022](#)). Selain itu, fenomena fragmentasi hukum juga berimplikasi pada proses pengambilan keputusan pejabat administrasi. Pejabat administrasi kerap menghadapi dilema antara mengikuti ketentuan UU 3/2020, peraturan pelaksana, atau petunjuk teknis internal yang sering kali tidak selaras ([Setiawan, 2022](#)). Ketika tidak ada panduan yang sinkron, pejabat cenderung memilih tidak mengambil keputusan untuk menghindari potensi kesalahan administratif. Pada titik ini, fragmentasi hukum tidak hanya mempengaruhi kepastian hukum bagi pemohon, tetapi juga menciptakan ketidakpastian dalam kewenangan pemerintah.

Salah satu kasus konkret yang mencerminkan dampak fragmentasi hukum terhadap kepastian hukum adalah adanya permohonan IUP yang diajukan melalui MODI namun tidak diproses selama berbulan-bulan, meskipun pemohon telah memenuhi persyaratan administratif dan teknis. Dalam beberapa kasus, pemohon bahkan tidak menerima penolakan atau persetujuan, melainkan dibiarkan tanpa status jelas. Kondisi *non-decision* seperti ini memberikan gambaran bahwa sistem digital seperti MODI tidak akan efektif apabila kerangka regulasinya masih mengalami disharmonisasi. Sistem informasi modern membutuhkan aturan yang selaras, prosedur yang jelas, dan kewenangan yang tidak tumpang tindih, agar proses pelayanan publik dapat berjalan optimal. Fenomena fragmentasi hukum tersebut sejalan dengan pandangan Teubner (1997) yang menegaskan bahwa sistem hukum modern dapat mengalami legal fragmentation ketika terdapat banyak subsistem regulasi yang berjalan secara paralel namun tidak saling terintegrasi. Fragmentasi ini dapat menghambat efektivitas hukum dan menimbulkan kompleksitas baru dalam penerapannya. Dalam konteks perizinan pertambangan di Indonesia, fragmentasi hukum tercermin melalui kerangka regulasi yang multi-level, mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, keputusan menteri, hingga instruksi teknis dalam sistem MODI. Ketika tidak terdapat harmonisasi yang memadai, hambatan dalam tata kelola perizinan menjadi tidak terhindarkan.

Untuk memahami dampak fragmentasi hukum tersebut, perlu dikaji lebih lanjut bagaimana pengaturan perizinan pertambangan disusun, bagaimana sistem MODI diterapkan, serta bagaimana kedua aspek tersebut saling mempengaruhi dalam praktik. Selain itu, perlu dianalisis pula bagaimana ketidakpastian hukum muncul sebagai dampak dari kerangka regulasi yang tidak terintegrasi, serta bagaimana fenomena ini memengaruhi pelaku usaha pertambangan sebagai pemohon IUP. Penelitian ini penting dilakukan untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai urgensi harmonisasi regulasi sektor pertambangan, khususnya dalam konteks digitalisasi

layanan publik. Harmonisasi hukum diperlukan tidak hanya guna memastikan efektivitas MODI sebagai instrumen pelayanan perizinan, tetapi juga untuk menjamin terpenuhinya asas kepastian hukum bagi pelaku usaha sesuai prinsip negara hukum. Selain itu, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi akademis dalam pengembangan literatur hukum administrasi, serta memberikan rekomendasi praktis bagi pemerintah dalam perumusan kebijakan yang lebih terintegrasi dan responsif terhadap perubahan di sektor pertambangan. Berdasarkan hal tersebut, maka permasalahan yang akan dibawa dalam penelitian ini adalah 1) Bagaimana bentuk fragmentasi hukum dalam pengaturan perizinan pertambangan yang berkaitan dengan proses permohonan Izin Usaha Pertambangan (IUP) melalui Sistem *Minerba One Data* Indonesia? 2) Bagaimana dampak fragmentasi hukum tersebut terhadap kepastian hukum bagi pemohon IUP dalam praktik penyelenggaraan perizinan melalui Sistem *Minerba One Data* Indonesia?

Metode

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini merupakan yuridis normatif, penelitian dilakukan dengan mengkaji dan memerhatikan pada asas-asas, sistemaktika, sinkronisasi, dan perbandingan dalam ilmu hukum (Soekanto, 2006). Penelitian ini akan mengkaji peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, asas hukum, doktrin, dan teori hukum yang relevan untuk memahami serta menganalisis Fragmentasi Hukum dalam Pengaturan Perizinan Pertambangan dan Dampaknya terhadap Kepastian Hukum Pemohon IUP melalui Sistem *Minerba One Data* Indonesia. Teknik pengumpulan data yang digunakan melalui studi kepustakaan atau *library research* (Sulistiyono, 2023), dengan mengumpulkan data sekunder dari bahan hukum berupa peraturan undang-undang, buku-buku, jurnal, dan produk hukum lainnya.

Pembahasan

Sub 1 Bentuk Fragmentasi Hukum Dalam Pengaturan Perizinan Pertambangan yang Berkaitan Dengan Proses Permohonan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Melalui Sistem *Minerba One Data* Indonesia

Fragmentasi hukum dalam konteks perizinan pertambangan di Indonesia telah menjadi salah satu isu fundamental yang memengaruhi efektivitas penyelenggaraan perizinan melalui sistem digital pemerintah, termasuk *Minerba One Data* Indonesia (MODI). Fragmentasi hukum dapat dipahami sebagai kondisi ketika berbagai regulasi yang mengatur objek hukum yang sama tidak saling selaras, saling tumpang tindih, atau memberikan standar prosedural yang berbeda sehingga menciptakan ketidakpastian dalam implementasinya (Asshiddiqie, 2020). Dalam sektor pertambangan, kondisi ini tampak baik pada tataran undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, hingga petunjuk teknis yang dituangkan dalam keputusan menteri dan pedoman internal kementerian. Fragmentasi ini semakin signifikan ketika prosedur perizinan dipindahkan ke platform digital seperti MODI, yang menuntut keseragaman aturan, kejelasan kewenangan, dan kepastian alur pemrosesan permohonan.

Secara normatif, pengaturan utama mengenai perizinan pertambangan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Undang-undang ini menegaskan bahwa kewenangan pengelolaan perizinan pertambangan

beralih sepenuhnya kepada pemerintah pusat. Namun, di tingkat pelaksanaan, PP Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara justru memunculkan norma teknis yang masih membuka ruang interpretasi berbeda antara kementerian dan pelaku usaha, terutama terkait persyaratan administratif, mekanisme evaluasi kewilayahan, serta peran pemerintah daerah dalam verifikasi teknis (Hutagalung, 2022).

Fragmentasi antara UU dan PP ini pada akhirnya berdampak pada implementasi sistem MODI yang membutuhkan parameter tunggal dalam menerima dan memproses permohonan IUP. Kondisi fragmentasi semakin tampak ketika Keputusan Menteri ESDM Nomor 297.K/MB.01/MEM.B/2023 diterbitkan. Keputusan ini mengatur tata cara pemrosesan penerbitan dan pendaftaran Izin Usaha Pertambangan untuk menindaklanjuti berbagai putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), laporan maladministrasi Ombudsman, serta kebutuhan rekonsiliasi IUP nasional. Meskipun secara substantif keputusan menteri ini bertujuan untuk memberikan kejelasan tata cara, justru keberadaannya menambah satu lapisan regulasi baru yang bersifat teknis dan operasional, sehingga memperbesar ruang fragmentasi hukum. Untuk melihat bentuk-bentuk fragmentasi hukum tersebut, perlu dianalisis setidaknya empat dimensi: a. fragmentasi normatif antar regulasi (UU–PP–Permen–Kepmen), b. fragmentasi prosedural dalam alur pemrosesan IUP, c. fragmentasi kewenangan antara pusat dan daerah, serta d. fragmentasi basis data dan verifikasi dalam sistem MODI.

a. Fragmentasi Normatif Antar Tingkatan Regulasi

Fragmentasi normatif muncul ketika aturan pada tingkatan yang berbeda memberikan ketentuan yang tidak seragam. Pada tataran UU 3/2020, pemerintah pusat memegang kewenangan penuh dalam penerbitan IUP. Namun, PP 96/2021 justru menetapkan bahwa proses verifikasi kewilayahan dan klarifikasi data perizinan tetap melibatkan Pemerintah Daerah, sebagaimana tergambar dalam beberapa pasal operasional. Keputusan Menteri ESDM 297.K/MB.01/MEM.B/2023 kemudian mempertegas keterlibatan pemerintah daerah dalam proses klarifikasi dokumen dan data IUP (lihat Diktum KETUJUHBELAS tentang pembekuan, serta Diktum KEEMPATBELAS mengenai koordinasi dengan Pemerintah Daerah). Ketentuan ini menunjukkan adanya ketidaksinkronan terhadap konsep sentralisasi kewenangan sebagaimana diatur UU 3/2020.

Di sisi lain, PP 96/2021 mengatur bahwa penetapan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) harus memenuhi prinsip non-tumpang tindih dan kepastian wilayah. Namun, Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023 memberikan ketentuan tambahan terkait mekanisme penataan WIUP melalui penciptaan wilayah atau penyelesaian lain berdasarkan asas kemanfaatan dan kepentingan nasional jika terdapat putusan PTUN yang saling tumpang tindih (lihat Diktum KEEMPAT dan KETUJUHBELAS) □. Hal ini menimbulkan fragmentasi pada tataran substansi, karena norma dalam keputusan menteri tersebut tidak sepenuhnya terikat pada standar evaluasi kewilayahan sebagaimana diatur dalam PP 96/2021.

Fragmentasi juga timbul akibat ketidakharmonisan antara Permen ESDM tentang organisasi dan tata kerja dengan ketentuan pengolahan data IUP melalui MODI. Meskipun regulasi struktural mendelegasikan fungsi tertentu kepada direktorat terkait, dalam praktiknya MODI memerlukan otorisasi lintas direktorat yang tidak dijelaskan secara eksplisit dalam PP maupun Permen. Ketidaksinkronan ini terlihat jelas pada lampiran Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023 yang memperlihatkan alur verifikasi berlapis mulai dari Direktur Pembinaan Pengusahaan, Direktur Pembinaan Program, Sekretaris Ditjen Minerba, hingga Direktur Teknik dan Lingkungan serta Direktur Penerimaan Minerba.

b. Fragmentasi Prosedural dalam Alur Pemrosesan IUP melalui MODI

Bentuk fragmentasi kedua muncul melalui tata cara permohonan IUP yang dinyatakan melalui berbagai ketentuan berbeda. Keputusan Menteri ESDM 297.K/MB.01/MEM.B/2023 menyajikan alur pemrosesan IUP secara rinci dalam tiga lampiran besar yang menggambarkan prosedur penerbitan, pendaftaran, dan pemutakhiran data IUP. Pada Lampiran I halaman 11–16, alur pemrosesan penerbitan IUP mengharuskan pemohon melampirkan persyaratan administratif dan kewilayahan yang sangat rinci, termasuk koordinat WIUP, peta koordinat, serta dokumen putusan PTUN yang memuat amar tertentu □. Namun, PP 96/2021 tidak mengatur prosedur rinci ini sehingga menyebabkan fragmentasi antara norma teknis dan norma pelaksana. Selain itu, MODI sebagai sistem elektronik memiliki keterbatasan dalam membaca dan menilai dokumen teknis yang melibatkan koordinat, data tumpang tindih, serta status wilayah pertambangan. Dalam dokumen Lampiran III halaman 29–33, proses pendaftaran IUP mencakup lebih dari lima lapis evaluasi: administratif, kewilayahan, hukum, teknis, lingkungan, dan finansial. Ketentuan ini jauh lebih kompleks dibandingkan ketentuan PP 96/2021 yang mendasarkan evaluasi pada pemenuhan persyaratan administratif dan kelayakan teknis secara umum. Ketidaksinkronan ini menyebabkan pelayanan perizinan tidak hanya memakan waktu lebih lama, tetapi juga menghasilkan interpretasi yang berbeda antar pejabat evaluasi di lingkungan Direktorat Jenderal Minerba.

Fragmentasi juga tampak pada ketentuan mengenai putusan PTUN. UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU 51/2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur bahwa pejabat wajib melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Namun, Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023 mensyaratkan putusan PTUN dengan amar tertentu, yakni menyatakan sah atau tidak sah atau memerintahkan pencabutan/penerbitan izin (lihat Diktum KESATU huruf b) □. Akibatnya, terdapat permohonan yang meskipun memiliki putusan PTUN berkekuatan tetap, tetap tidak dapat diproses melalui MODI karena tidak memenuhi bentuk amar yang dipersyaratkan oleh keputusan menteri. Hal ini merupakan bentuk fragmentasi vertikal antara norma peradilan dan norma administrasi teknis.

c. Fragmentasi Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Fragmentasi berikutnya terjadi pada aspek kewenangan. Meskipun UU 3/2020 menempatkan seluruh kewenangan perizinan pada pemerintah pusat, fakta menunjukkan bahwa Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023 secara eksplisit menyatakan bahwa Direktur Jenderal Mineral dan Batubara dapat berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah untuk klarifikasi dokumen atau perizinan (lihat Diktum KEEMPATBELAS) □. Hal ini memunculkan dilema dalam praktik, karena peran daerah yang sebelumnya kuat melalui rezim IUP pra-2020, kini menjadi lemah tetapi tetap dibutuhkan dalam proses klarifikasi administratif.

Fragmentasi kewenangan ini terlihat dalam tiga masalah utama:

- 1) Daerah memiliki data historis IUP tetapi tidak lagi berwenang menerbitkan IUP;
- 2) Pusat memerlukan klarifikasi daerah tetapi aturan tidak memberikan mekanisme koordinasi yang terstandar;
- 3) MODI membutuhkan data yang terintegrasi, namun input data historis tidak seluruhnya berasal dari pusat, melainkan hasil rekonsiliasi dengan daerah.

Hal ini menunjukkan adanya fragmentasi kewenangan yang tidak diselesaikan secara normatif, tetapi justru didelegasikan kepada pejabat teknis melalui Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023.

d. Fragmentasi Basis Data dan Verifikasi dalam Sistem MODI

Salah satu bentuk fragmentasi hukum yang paling nyata tampak dalam basis data IUP yang digunakan oleh MODI. Sistem ini hanya memproses permohonan yang “terdaftar atau pernah terdaftar” dalam database IUP nasional hasil penataan IUP dan IUPK (lihat Diktum KESATU huruf a dan Diktum KEENAM huruf a) □. Ketentuan ini menimbulkan persoalan bagi pemohon yang memiliki dasar hukum IUP yang sah secara yuridis, tetapi belum masuk atau belum diperbarui dalam database MODI. Di sisi lain, keputusan menteri ini juga memberi kewenangan untuk menolak permohonan apabila tidak memenuhi persyaratan database tersebut (lihat Diktum KETIGABELAS), sehingga terdapat potensi ketidaksinkronan antara status hukum IUP di dunia nyata dengan status administratif dalam database MODI. Ketidaksinkronan ini mengindikasikan bentuk fragmentasi antara norma administratif digital dan norma hukum substantif.

e. Dampak Fragmentasi Hukum terhadap Efektivitas Pemrosesan Permohonan IUP di MODI

Bentuk-bentuk fragmentasi hukum yang telah disebutkan menyebabkan berbagai

dampak pada efektivitas pengajuan permohonan IUP melalui MODI. Pertama, prosedur pemrosesan yang sangat kompleks menyebabkan permohonan membutuhkan evaluasi berlapis yang rawan menimbulkan perbedaan interpretasi. Hal ini bertentangan dengan prinsip pelayanan publik yang baik sebagaimana diamanatkan AUPB, yakni asas kepastian hukum dan asas kemudahan pelayanan (Ridwan, 2014).

Kedua, ketidakpaduan antara putusan PTUN dan ketentuan teknis menyebabkan putusan yang seharusnya dilaksanakan segera justru menjadi tertunda karena persyaratan amar yang spesifik sebagaimana ditentukan Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023. Ketiga, fragmentasi antara data IUP nasional dan dokumen pemohon menyebabkan permohonan tidak dapat diproses hanya karena terdapat perbedaan data administratif dalam sistem MODI, meskipun dokumen hukum pemohon sah secara normatif.

Keempat, fragmentasi kewilayahan dalam penataan WIUP dan tumpang tindih wilayah menyebabkan proses rekonsiliasi data membutuhkan klarifikasi tambahan yang tidak selalu dijelaskan secara rinci dalam PP 96/2021, tetapi didelegasikan melalui keputusan menteri. Akibatnya, pejabat administrasi dapat menghadapi dilema antara melaksanakan putusan PTUN, mengikuti ketentuan PP, atau menaati prosedur teknis keputusan menteri.

Fragmentasi-fragmentasi tersebut menghadirkan gambaran bahwa regulasi perizinan pertambangan saat ini masih berada dalam kondisi disharmoni yang berdampak besar pada kepastian hukum pemohon. Meskipun MODI hadir sebagai sistem digital untuk mempercepat pelayanan, tanpa harmonisasi regulasi, sistem digital justru berpotensi memperkuat ketidakpastian hukum, terutama ketika sistem hanya bekerja berdasarkan satu tingkat peraturan teknis yang belum terharmonisasi dengan norma di atasnya.

Sub 2 Dampak Fragmentasi Hukum Tersebut Terhadap Kepastian Hukum Bagi Pemohon IUP Dalam Praktik Penyelenggaraan Perizinan Melalui Sistem *Minerba One Data* Indonesia

Kepastian hukum merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum (*rechtsstaat*) dan menjadi pilar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam proses perizinan pertambangan. Dalam konteks ini, fragmentasi hukum yang terjadi pada pengaturan perizinan Izin Usaha Pertambangan (IUP) melalui berbagai tingkat regulasi telah memberikan dampak signifikan terhadap kepastian hukum bagi pelaku usaha. Fragmentasi tersebut tidak hanya berpengaruh pada substansi pengaturan, tetapi juga berdampak langsung pada implementasi teknis, khususnya dalam proses pemrosesan permohonan melalui sistem *Minerba One Data* Indonesia (MODI). Ketidaksinkronan norma pada tataran undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, hingga Keputusan Menteri ESDM Nomor 297.K/MB.01/MEM.B/2023 telah menimbulkan rangkaian ketidakpastian prosedural, administratif, dan substantif yang dihadapi pemohon IUP. Salah satu dampak utama fragmentasi hukum terhadap kepastian hukum pemohon tampak

pada proses verifikasi kewilayahan dan pengujian tumpang tindih wilayah. PP 96 Tahun 2021 mengatur prinsip umum mengenai penetapan WIUP tanpa tumpang tindih, tetapi tidak menyediakan mekanisme operasional rinci ketika terjadi konflik wilayah. Sebaliknya, Keputusan Menteri ESDM 297.K/MB.01/MEM.B/2023 memuat ketentuan tambahan yang memberi kewenangan kepada Direktur Jenderal Minerba untuk melakukan penciptaan WIUP atau menetapkan prioritas wilayah bagi badan usaha tertentu (lihat Diktum KEEMPAT huruf a dan b). Norma tambahan ini menimbulkan ketidakpastian bagi pemohon IUP karena memperlihatkan bahwa penyelesaian status tumpang tindih wilayah tidak semata-mata ditentukan oleh norma undang-undang atau peraturan pemerintah, tetapi oleh instrumen teknis yang tidak memiliki hirarki tertinggi. Dalam praktik, keputusan pejabat administrasi dapat berbeda antara satu permohonan dengan permohonan lainnya, tergantung pada interpretasi internal terhadap ketentuan teknis tersebut. Kondisi ini jelas mengganggu prinsip hukum administrasi yang menuntut keputusan yang konsisten, dapat diprediksi, dan tidak diskriminatif.

Ketidakpastian hukum juga muncul melalui ketentuan mengenai amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang dapat diproses melalui MODI. Undang-undang peradilan tata usaha negara mengatur bahwa setiap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap wajib dilaksanakan oleh pejabat administrasi negara. Namun, Keputusan Menteri ESDM 297.K/MB.01/MEM.B/2023 secara eksplisit mensyaratkan bentuk amar tertentu, yaitu putusan yang menyatakan sah atau tidak sahnya keputusan tata usaha negara atau memerintahkan pembatalan, pencabutan, atau penerbitan perizinan (lihat Diktum KESATU huruf b). Artinya, terdapat putusan yang secara hukum wajib dilaksanakan menurut UU 51/2009 tentang Peradilan TUN, tetapi tidak dapat diproses pada tingkat administrasi teknis karena tidak memenuhi persyaratan amar putusan sebagaimana dipersyaratkan keputusan menteri. Hal ini menciptakan kondisi di mana putusan pengadilan yang seharusnya final dan mengikat justru tidak memperoleh eksekusi administratif melalui MODI. Bagi pemohon IUP, kondisi ini menurunkan tingkat kepastian hukum karena ruang untuk mendapatkan perlindungan hukum melalui putusan pengadilan menjadi terbatas oleh ketentuan teknis di level kementerian. Dampak lainnya terlihat dalam aspek pemenuhan persyaratan administratif dan pembuktian legalitas IUP. Sistem MODI hanya dapat memproses permohonan yang telah terdaftar atau pernah terdaftar dalam database nasional hasil penataan IUP, sebagaimana ditegaskan dalam Diktum KESATU huruf a dan Diktum KEENAM huruf a Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023. Ketentuan ini mengharuskan adanya kesesuaian data historis dalam database MODI sebagai syarat administratif untuk memulai proses. Namun, dalam banyak kasus, data historis IUP yang berada dalam penguasaan daerah sebelum sentralisasi melalui UU 3/2020 tidak seluruhnya telah direkonsiliasi ke dalam database pusat. Akibatnya, terdapat badan usaha yang memiliki dokumen hukum IUP yang sah menurut hukum, tetapi tidak dapat mengajukan permohonan karena data mereka belum terintegrasi dalam MODI. Tidak adanya mekanisme koreksi atau pembaruan mandiri dalam MODI semakin memperbesar ketidakpastian hukum yang dialami pemohon.

Ketidakterpaduan data ini merupakan bentuk fragmentasi administratif dan digital yang secara langsung berdampak pada kepastian hukum. Sistem MODI

mengandalkan verifikasi mesin dan input data yang bersifat tertutup (*closed system*), sedangkan norma hukum materiil mengenai keabsahan IUP berada pada domain hukum administrasi yang memperhatikan dokumen fisik, riwayat izin, dan landasan yurisdiksi penerbit IUP. Ketika kedua rezim ini tidak saling terhubung secara optimal, pemohon IUP berada dalam posisi rentan karena tidak dapat mengajukan permohonan meskipun memiliki dasar hukum yang sah. Selain masalah administratif, fragmentasi hukum menciptakan ketidakpastian dalam evaluasi teknis, lingkungan, dan finansial. Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023 memperkenalkan alur evaluasi berlapis yang melibatkan berbagai direktorat, antara lain Direktur Pembinaan Pengusahaan, Direktur Pembinaan Program, Sekretaris Ditjen Minerba, Direktur Teknik dan Lingkungan, hingga Direktur Penerimaan Minerba. Struktur ini tergambar jelas pada Lampiran II dan Lampiran III, yang menunjukkan bahwa satu permohonan IUP dapat melalui lebih dari lima tahapan evaluasi teknis dan administratif sebelum diteruskan kepada Menteri untuk penerbitan atau pendaftaran IUP. Fragmentasi alur ini menciptakan ketidakpastian prosedural karena penilaian atas kelengkapan data, kelayakan teknis, hingga kewajiban finansial sangat bergantung pada koordinasi lintas direktorat yang tidak selalu seragam.

Kondisi tersebut bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana dikemukakan oleh van der Vlies (2011), yang menyatakan bahwa prosedur perizinan yang baik harus bersifat jelas, sederhana, dan tidak menimbulkan keraguan interpretatif. Fragmentasi prosedural yang kompleks membuat pemohon tidak dapat memprediksi waktu penyelesaian permohonan, alasan penolakan, atau tahapan evaluasi apa yang menjadi hambatan. Bahkan, ketentuan mengenai penolakan permohonan karena tidak memenuhi persyaratan tertentu dalam Diktum KETIGABELAS Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023 dapat memperbesar ruang subjektivitas dalam menolak permohonan tanpa memberikan ruang untuk keberatan atau klarifikasi dari pemohon. Fragmentasi kewenangan juga memperburuk kepastian hukum pemohon. Meskipun UU 3/2020 telah menarik seluruh kewenangan perizinan ke pusat, Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023 masih mengatur keterlibatan pemerintah daerah untuk klarifikasi tertentu. Di satu sisi, daerah dianggap tidak lagi memiliki otoritas substantif dalam penerbitan IUP, namun di sisi lain tetap dibebani kewenangan verifikasi. Ketidakkonsistenan kewenangan ini sering menyebabkan terjadinya perbedaan data antara daerah dan pusat, yang pada akhirnya menghambat proses pemrosesan permohonan dalam MODI. Bagi pemohon, ketidakjelasan mengenai siapa yang berwenang menyelesaikan konflik data atau konflik wilayah menimbulkan ketidakpastian hukum yang serius.

Fragmentasi hukum juga berimplikasi pada tingkat perlindungan hukum yang dapat diperoleh pemohon ketika permohonan mereka tidak diproses atau tidak ditindaklanjuti. Dalam hukum administrasi, tindakan tidak menjawab permohonan termasuk dalam maladministrasi bentuk “penundaan berlarut” (*undue delay*), sebagaimana ditegaskan oleh Ombudsman Republik Indonesia (2021). Namun, Keputusan Menteri 297.K/MB.01/MEM.B/2023 tidak menyediakan mekanisme keberatan atau penyelesaian sengketa administratif internal ketika permohonan tidak diproses. Satu-satunya rujukan yang diberikan adalah kewajiban untuk melampirkan

laporan adanya maladministrasi dari lembaga negara, sebagaimana dipersyaratkan dalam Diktum KEENAM untuk permohonan penerbitan IUP berdasarkan laporan hasil pemeriksaan Ombudsman. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pemohon hanya dapat memperoleh perlindungan hukum jika mereka sebelumnya telah melaporkan maladministrasi, yang prosesnya sendiri memerlukan waktu panjang dan tidak selalu berakhir dengan laporan akhir. Kondisi ini menegaskan terjadinya fragmentasi remedial, yaitu ketidakharmonisan antara mekanisme perlindungan hukum pada tingkat undang-undang dengan ketentuan teknis pada tingkat kementerian. Undang-undang memberikan hak kepada warga negara untuk memperoleh kepastian hukum atas permohonan yang diajukan dalam batas waktu tertentu, namun keputusan menteri justru menutup akses tersebut dengan mewajibkan dokumen tambahan yang tidak diatur dalam undang-undang. Fragmentasi remedial ini menimbulkan situasi di mana banyak pemohon IUP menghadapi kebuntuan administratif tanpa mekanisme pemulihan hukum yang jelas.

Bentuk dampak fragmentasi lainnya adalah ketidakpastian waktu penyelesaian permohonan. Meskipun lampiran keputusan menteri mengatur waktu penyelesaian teknis secara rinci, seperti 14 hari untuk penerbitan IUP berdasarkan putusan PTUN atau 21 hari untuk pendaftaran IUP lengkap, dalam praktiknya jangka waktu tersebut tidak bersifat mengikat. Tidak ada sanksi atau instrumen pengawasan internal yang memastikan kepatuhan terhadap standar waktu tersebut. Akibatnya, pemohon tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk menuntut percepatan proses atau meminta pertanggungjawaban pejabat atas keterlambatan. Ketidakpastian waktu ini merupakan salah satu bentuk ketidakpastian hukum yang paling signifikan, karena memengaruhi kelayakan bisnis, perencanaan investasi, dan keberlangsungan kegiatan operasi pertambangan. Pada akhirnya, fragmentasi hukum dalam pengaturan perizinan pertambangan menunjukkan bahwa kepastian hukum pemohon IUP dipengaruhi oleh berbagai faktor yang tidak hanya berkaitan dengan substansi hukum, tetapi juga faktor administratif, teknis, dan kelembagaan. Norma hukum yang tidak harmonis, alur prosedur yang berlapis, kewenangan yang tumpang tindih, data administratif yang tidak terintegrasi, dan ketiadaan mekanisme remedial yang memadai telah menciptakan kondisi di mana pemohon IUP berada pada posisi yang rentan. Dalam konteks sistem elektronik seperti MODI, ketidakharmonisan ini bahkan lebih menonjol karena sistem hanya dapat beroperasi sesuai parameter teknis yang belum tentu sejalan dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara.

Dengan demikian, fragmentasi hukum tidak hanya menjadi persoalan normatif, tetapi juga menjadi faktor utama yang memengaruhi keandalan sistem perizinan pertambangan dan tingkat kepastian hukum yang diterima oleh pemohon IUP. Harmonisasi regulasi di seluruh tingkatan menjadi kebutuhan mendesak agar perizinan melalui MODI dapat benar-benar mencerminkan asas kepastian hukum, kepastian prosedural, dan perlindungan hukum yang efektif bagi para pelaku usaha pertambangan.

Kesimpulan

Fragmentasi hukum dalam pengaturan perizinan pertambangan menunjukkan bahwa disharmoni norma pada berbagai tingkat regulasi—mulai dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, PP Nomor 96 Tahun 2021, hingga Keputusan Menteri ESDM

Nomor 297.K/MB.01/MEM.B/2023—telah menciptakan ketidakseragaman standar hukum dan prosedural dalam pemrosesan permohonan Izin Usaha Pertambangan (IUP) melalui Sistem *Minerba One Data* Indonesia (MODI). Ketentuan-ketentuan teknis dalam keputusan menteri, seperti persyaratan amar putusan PTUN tertentu, rekonsiliasi data kewilayahan, dan evaluasi administratif-teknofinansial berlapis, memperlihatkan adanya penambahan norma baru yang tidak sepenuhnya sejalan dengan norma di atasnya. Akibatnya, terdapat tumpang tindih kewenangan, perbedaan standar evaluasi, serta ketidaksinkronan basis data administratif yang menyebabkan ketidakterpaduan antara sistem hukum substansial dan sistem administratif digital. Fragmentasi hukum ini bukan hanya memengaruhi pejabat administrasi dalam menjalankan kewenangan, tetapi juga secara langsung menghambat efektivitas sistem MODI sebagai instrumen digitalisasi layanan publik perizinan pertambangan.

Dampak fragmentasi hukum tersebut secara nyata menurunkan tingkat kepastian hukum yang diterima pemohon IUP. Pemohon menghadapi ketidakjelasan status permohonan, lamanya waktu pemrosesan yang tidak sesuai standar, penolakan atau penghentian proses tanpa alasan jelas, serta keterbatasan akses terhadap mekanisme perlindungan hukum administratif. Ketidakpastian juga muncul dari konflik data antara pusat dan daerah, inkonsistensi norma terkait tumpang tindih WIUP, dan ketidakmampuan MODI memproses permohonan yang secara substansial sah secara hukum tetapi belum terintegrasi secara administratif dalam database sistem. Dengan demikian, fragmentasi hukum tidak hanya menjadi persoalan normatif, melainkan juga berdampak langsung pada keandalan penyelenggaraan perizinan pertambangan dan perlindungan hukum bagi pelaku usaha.

Saran

Untuk meningkatkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perizinan pertambangan melalui MODI, pemerintah perlu melakukan harmonisasi menyeluruh terhadap seluruh regulasi yang mengatur perizinan pertambangan, mulai dari UU, PP, Permen, hingga Keputusan Menteri. Sinkronisasi norma ini harus diarahkan pada penyederhanaan persyaratan, penetapan alur pemrosesan yang seragam dan tidak berlapis, serta penegasan batas kewenangan pusat dan daerah dalam proses klarifikasi administratif. Pemerintah juga perlu memperkuat integrasi data IUP nasional dengan melibatkan mekanisme pembaruan data yang terbuka, akurat, dan responsif terhadap perubahan hukum yang sah. Selain itu, perlu adanya mekanisme keberatan administratif yang jelas bagi pemohon ketika permohonan tidak diproses atau ditolak, agar asas perlindungan hukum dan asas kepastian hukum dapat terwujud secara efektif. Tanpa reformasi normatif dan teknis tersebut, digitalisasi perizinan melalui MODI berpotensi hanya memperkuat ketidakpastian hukum yang selama ini menjadi hambatan utama bagi pelaku usaha dalam memperoleh legalitas perizinan pertambangan.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, J. (2020). *Konstitusi dan Negara Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Hadjon, P. M. (2008). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Surabaya: Yuridika.
- Ridwan, H. R. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- van der Vlies, I. (2011). *Legislation and Legal Principles*. Utrecht: Utrecht University Press.
- Teubner, G. (1997). *Global Law Without a State*. Brookfield: Dartmouth Publishing.

- Indonesia. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Indonesia. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 297.K/MB.01/MEM.B/2023 tentang Tata Cara Pemrosesan Penerbitan dan Pendaftaran Izin Usaha Pertambangan
- Hutagalung, A. (2022). Harmonisasi Regulasi Pertambangan Pasca Sentralisasi Kewenangan dalam UU Minerba. *Jurnal Hukum Sumber Daya Alam*, 5(2), 145–168.
- Simanjuntak, R. (2021). Digitalisasi Perizinan sebagai Instrumen Reformasi Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Administrasi Negara*, 18(3), 201–220.
- Sinaga, T. (2020). Ketidakpastian Hukum dalam Penerapan Peraturan Teknis Pertambangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(1), 33–50.
- Siregar, D. (2023). Efektivitas Sistem MODI dalam Pengelolaan Data IUP Nasional. *Jurnal Hukum & Teknologi Pertambangan*, 2(1), 55–74.
- Wijaya, G. (2022). Fragmentasi Regulasi sebagai Tantangan Tata Kelola Pertambangan. *Jurnal Konstitusi & Regulasi*, 9(4), 301–325.
- Napitupulu, M. (2021). Analisis Konflik Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Perizinan Pertambangan. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 11(2), 121–140.
- Wardhana, B. (2023). Evaluasi Kepatuhan Administrasi dalam Pelaksanaan Putusan PTUN. *Jurnal Peradilan Tata Usaha Negara*, 4(1), 89–112.
- Prasetyo, Y. (2023). Kendala Implementasi PP 96/2021 dalam Reformasi Perizinan Pertambangan. *Jurnal Hukum Minyak & Mineral*, 6(1), 77–95.
- Aritonang, J. (2022). Peran Ombudsman dalam Penyelesaian Maladministrasi Perizinan Pertambangan. *Jurnal Pelayanan Publik*, 5(2), 114–143.
- Kirana, L. (2021). Dampak Inkonsistensi Norma terhadap Kepastian Hukum Pelaku Usaha di Sektor Pertambangan. *Jurnal IUS*, 9(3), 423–448.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2021). *Laporan Tahunan Maladministrasi Sektor Pertambangan*. Jakarta: ORI.
- World Bank. (2022). *Indonesia Mineral Sector Diagnostic Report*. Washington, D.C.: World Bank Publications.
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. (2021). *Minerba One Data Indonesia: Framework and Implementation Guideline*. Jakarta: Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara.