



GRAHA ILMU

Hukum Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam Bingkai **OTONOMI DAERAH**

Malicia Evendia

LEMBAR PENGESAHAN

Judul : Hukum Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam Bingkai Otonomi Daerah
Penulis : Malicia Evendia, S.H., M.H.
Instansi : Fakultas Hukum Universitas Lampung
Jenis/Publikasi : Buku Referensi
Nomor ISBN : 978-623-228-031-1
Penerbit : Graha Ilmu
Tahun Terbit : 2019
Alamat Penerbit : Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283

Bandar Lampung, Januari 2020

Mengerahui,
Dekan Fakultas Hukum Unila



Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.
NIP. 196003101987031002

Penulis

Malicia Evendia, S.H., M.H.
NIK. 231704910930201

Menyetujui,
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian
kepada Masyarakat (LPPM)
Universitas Lampung



Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A.
NIP. 196505101993032008

DOKUMENTASI LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT UNIVERSITAS LAMPUNG	
TGL	13.3.2020
NO. INVEN	037/B/BIN/1FH/2020
JENIS	Buku
PARAF	SA

Hukum Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam Bingkai OTONOMI DAERAH

Malicia Evendia

 **GRAHA ILMU**

Hukum Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam Bingkai Otonomi Daerah

oleh Malicia Evendia

Editor: Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.

Hak Cipta © 2019 pada penulis

Edisi Pertama; Cetakan Pertama ~ 2019

 **GRAHA ILMU**

Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283
Telp: 0274-889398; 0274-882262; Fax: 0274-889057;

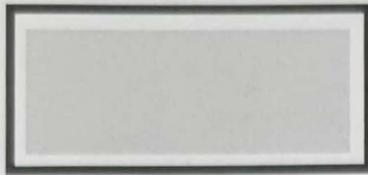
Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

ISBN: 978-623-228-031-1

Buku ini tersedia sumber elektronisnya

DATA BUKU:

Format: 17 x 24 cm; Jml. Hal.: xiv + 142; Kertas Isi: HVS 70 gram; Tinta Isi: BW; Kertas Cover: Ivori 260 gram; Tinta Cover: Colour; Finishing: Perfect Binding; Laminasi Doff.



Daftar Isi

KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR RAGAAN	xi
DAFTAR TABEL	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
BAB 2 OTONOMI DAERAH	9
2.1 Konsep Otonomi Daerah Dan Desentralisasi	9
2.2 Manfaat Dan Tujuan Otonomi Daerah	13
2.3 Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Otonomi	17
2.4 Asas-Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah	19
BAB 3 URUSAN PEMERINTAHAN	25
3.1 Konsep Urusan Pemerintahan	25
3.2 Jenis-Jenis Urusan Pemerintahan	26
BAB 4 PERIZINAN USAHA PERTAMBANGAN RAKYAT	31
4.1 Konsep Perizinan	31
4.2 Pertambangan Rakyat	33
4.3 Izin Pertambangan Rakyat	36
BAB 5 PAJAK MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN	39
5.1 Pengertian Pajak Daerah	39
5.2 Jenis-Jenis Pajak Daerah	41

5.3	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan Sebagai Pajak Daerah	44
BAB 6	HARMONISASI PENGATURAN KEWENANGAN DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN	47
6.1	Konsep Harmonisasi dan Teori Perundang-Undangan	48
6.2	Teori Kewenangan	52
6.3	Kewenangan Daerah di Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam Rezim Hukum Pemerintahan Daerah	54
6.4	Kewenangan Daerah di Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam Rezim Hukum Pertambangan	79
6.5	Kewenangan Daerah di Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam Rezim Hukum Pajak Daerah	85
6.6	Analisis Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah di Bidang Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan	87
BAB 7	POLA IDEAL KEWENANGAN DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN	101
7.1	Posisi Hukum Sebagai Sarana Pembangunan dan Urgensi Hukum Progresif dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan	101
7.2	Pola Ideal Kewenangan Daerah di Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan	111
BAB 8	PENUTUP	119
	DAFTAR PUSTAKA	123
	GLOSARI	133
	DAFTAR INDEKS	139
	TENTANG PENULIS	141



Daftar Ragaan

Ragaan 6.1.	Perbandingan Besaran Kewenangan Pemerintah Daerah Di Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan pada UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014.	78
Ragaan 7.1.	Doktrin Hukum dan Pembangunan	107
Ragaan 7.2.	Pola Ideal Kewenangan Daerah dalam Penerbitan Izin Pertambangan Rakyat	115

-oo0oo-



Daftar Tabel

Tabel 6.1. Urusan Pemerintah Provinsi di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007	57
Tabel 6.2. Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007	62
Tabel 6.3 Urusan Pemerintah Provinsi Di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014	73
Tabel 6.4. Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014	76
Tabel 6.5. Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Bidang Mineral dan Batubara Berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009	82
Tabel 6.6. Jenis Pajak Daerah yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten Kota Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009	87

BAB 1 PENDAHULUAN

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945). Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia, sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹

Pasal 1 ayat (1) UUDNRI 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) UUDNRI 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.²

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.³

Sebagaimana diamanatkan oleh UUDNRI Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan 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.⁴ Adapun urusan pemerintahan umum

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

2 *Ibid.*

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

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

adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

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. Daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota walaupun 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.⁵

Pembagian urusan pemerintahan konkuren salah satunya adalah urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral yang merupakan salah satu urusan pilihan.⁶ Pembagian urusan pemerintahan daerah bidang energi dan sumber daya mineral sub urusan mineral dan batubara sebagaimana tercantum dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Penetapan wilayah Izin Usaha Pertambangan (IUP) mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil.
- b. Penerbitan IUP mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah IUP daerah yang berada dalam 1 (satu) daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
- c. Penerbitan IUP mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah IUP yang berada dalam 1 (satu) daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
- d. Penerbitan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat.
- e. Penerbitan IUP operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari 1 (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.

Pembagian urusan tersebut, mulai dari huruf a sampai g semuanya 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

⁵ *Ibid.*

⁶ 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.

pengelolaan mineral dan batu bara sebagaimana diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Berdasarkan Pasal 8 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara adalah sebagai berikut:⁷

- 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;
- 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 aparat pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.⁸

⁷ 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-besarnya 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-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan. Penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁸ 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

Selain bertentangan 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 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis pajak daerah telah dibagi dan ditentukan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Adapun pembagian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Jenis Pajak provinsi terdiri atas:
 - a. Pajak Kendaraan Bermotor;
 - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
 - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
 - d. Pajak Air Permukaan; dan
 - e. Pajak Rokok.
2. Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:
 - a. Pajak Hotel;
 - b. Pajak Restoran;
 - c. Pajak Hiburan;
 - d. Pajak Reklame;
 - e. Pajak Penerangan Jalan;
 - f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
 - g. Pajak Parkir;
 - h. Pajak Air Tanah;
 - i. Pajak Sarang Burung Walet;
 - j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
 - k. 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 usaha pertambangan dan izin pertambangan rakyat (yang komoditasnya adalah mineral bukan logam dan batuan) merupakan kewenangan pemerintah provinsi.

Kegiatan pertambangan rakyat sangat berkaitan dengan pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan, hal ini dikarenakan berdasarkan Pasal 66 UU No. 4 Tahun 2009, kegiatan pertambangan rakyat dikelompokkan sebagai berikut:

- 1) pertambangan mineral logam;
- 2) pertambangan mineral bukan logam;
- 3) pertambangan batuan; dan/atau

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 IPR.

4) pertambangan batubara.

Berdasarkan ketentuan di atas, pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang merupakan objek dari pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan sebagaimana menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota akan menjadi tidak relevan dengan kewenangan pemerintah provinsi dalam menerbitkan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Sebab bagaimana mungkin jika pemerintah provinsi yang mengeluarkan izin, namun yang memungut pajaknya adalah pemerintah kabupaten/kota.

Kondisi pengaturan kewenangan pemerintah daerah berkenaan dengan pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang telah diuraikan tersebut di atas menunjukkan ketidak-harmonisan pengaturan karena saling tumpang tindih. Ketidakselarasan 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 di tingkat 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?⁹ Satu hal yang juga perlu diperhatikan adalah persoalan pertambangan rakyat ini terkait juga dengan investasi di daerah kabupaten/kota yang sedikit banyak juga mendukung laju pertumbuhan ekonomi daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai pola ideal kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan melalui pengkajian doktrin-doktrin hukum, asas-asas hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan yaitu yang berkaitan dengan perizinan pertambangan rakyat, investasi usaha pertambangan rakyat dan pajak daerah mineral bukan logam dan batuan.

⁹ 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 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. Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Tengah tentang Pengelolaan Pertambangan Rakyat, (Lampung: DPRD Kabupaten Lampung Tengah, 2012), hlm. 3.

BAB 2 OTONOMI DAERAH

A. KONSEP OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI

Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto*=sendiri, dan *nomes*=pemerintahan), dalam bahasa Yunani otonomi berasal dari kata *aotus*=sendiri dan *nemein*=menyerahkan atau memberikan, yang berarti kekuatan mengatur sendiri, sehingga secara maknawi (*begrif*) otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri (rumah tangga daerahnya sendiri).¹⁰

Pandangan lain, konsep otonomi daerah berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang, otonomi bermakna membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zefwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung *zefwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zefbesturr* (pemerintahan sendiri). C.W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigenhuisholding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹¹

Otonomi ditentukan berdasarkan teritorial atau berdasarkan fungsi. Esensi otonomi adalah kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat yang menjadi fungsi pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri dalam satu ikatan negara kesatuan, otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan kebebasan mengatur bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*zelfstandigheid*, bukan *onafhankelijkheid*).¹²

Senada dengan pandangan tersebut, menurut Bagir Manan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah. Tetapi meskipun kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi, namun bukan kemerdekaan, kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar.¹³

Menurut Bagir Manan, penggunaan istilah “otonomi” erat kaitannya dengan sifat dari urusan rumah tangga daerah. Artinya, dengan penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan tertentu, maka daerah berhak untuk secara bebas (*zelfstandig*) mengatur dan mengurus urusan tersebut sesuai dengan kepentingan daerahnya. Hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah disebut hak otonomi.¹⁴

10 I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 52-53.

11 HM. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-pikiran Lepas*, (Jakarta: Konpres, 2005), hlm. 125.

12 *Op.Cit.*, I Gde Pantja Astawa.

13 Bagir Manan & Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 279.

14 Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm. 37.

Adapun secara yuridis, pengertian otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bagir Manan berpendapat, mengingat wilayah negara dan kemajemukan serta hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.¹⁵ Artinya, otonomi merupakan inti (pokok) dari desentralisasi.

Definisi desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.¹⁶ Sarundajang mengartikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, judisial ataupun bidang administrasi.¹⁷ Pemerintahan desentralisasi menurut H.M. Laica Marzuki disebut juga desentralisasi politik. Rakyat dan wakil-wakilnya turut serta dalam pemerintahan dalam batas-batas wilayah daerahnya masing-masing. Pemerintahan dengan sistem desentralisasi menimbulkan adanya otonomi daerah karena desentralisasi membutuhkan satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk merealisasikan wewenang yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat untuk diatur dan diurus sendiri oleh daerah. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota.

Desentralisasi juga diartikan sebagai suatu sistem dalam bidang pemerintahan yang merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.¹⁸

Soal desentralisasi, I Gede Pantja Astawa berpendapat bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan (*spreading van bevoegheid*), tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan daerah. Desentralisasi senantiasa berkaitan dengan

15 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 24.

16 Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bina Aksara, 1992). Dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet-8, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 329.

17 S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 87.

18 *Ibid.*

kemandirian.¹⁹ Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:

- 1) Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- 2) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan efisien;
- 3) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
- 4) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.²⁰

Kemudian, dalam mengembangkan ciri desentralisasi dan otonomi daerah, setidaknya ada dua prasyarat yang harus dipertimbangkan. Pertama, diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya. Kedua, diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan.²¹

Menurut J. Kaloh unsur-unsur yang menunjang pelaksanaan otonomi daerah meliputi:²²

1. Sumber-sumber dana atau pembiayaan bagi daerah;
2. Tersedianya aparatur pemerintah daerah yang profesional;
3. Memantapkan hubungan antara institusi pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sehingga hal ini menjadi suatu sumber daya politis yang mendorong suksesnya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, bukan sebaliknya sebagai kendala politis;
4. Memantapkan hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, sehingga secara nasional sistem pemerintahan Indonesia dapat berjalan secara efektif, efisien dan harmonis;
5. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka pemerintah yang lebih tinggi perlu mengintensifkan pembinaan dan pengembangan daerah-daerah otonom, sehingga akselerasi pencapaian otonomi daerah akan berjalan sesuai harapan dan tidak mengalami hambatan yang berlarut-larut;
6. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala urusan yang menjadi kewenangan daerah otonom perlu dipertegas agar tidak ada keragu-raguan dan tumpang tindih dalam pelaksanaannya.

Guna dalam rangka otonomi daerah, keberadaan pemerintah daerah adalah sangat penting, antara lain:²³

1. Untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat;

19 I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm.26.

20 David Osborne-Ted Goebler, *Reinventing Government*, (New York: A Plume Book, 1993), hlm. 252. Dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, cet-3, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 89.

21 *Ibid.*, Ni'matul Huda, hlm. 92.

22 J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2007), hlm. 308.

23 *Ibid.*, hlm.168-169.

2. Agen demokrasi dan memberikan pendidikan politik;
3. Mendekatkan pelayanan masyarakat dan meningkatkan efisiensi serta efektivitas pelayanan masyarakat;
4. Meningkatkan partisipasi masyarakat;
5. Memberdayakan potensi dan keanekaragaman daerah;
6. Misi utama, pemerintah daerah adalah menyediakan pelayanan dasar (*basic services*) dan mengembangkan sektor unggulan (*core competence*) dengan cara-cara demokratis;
7. *Out puts and product* pemerintah daerah adalah: (a) *Public good*, yaitu barang-barang kebutuhan masyarakat, seperti jalan, pasar, sekolah, rumah sakit, jembatan dan sebagainya, (b) *Public regulations*, yaitu pengaturan-pengaturan berkaitan dengan masyarakat seperti Kartu Tanda Penduduk, KK, IMB, HO, akta kelahiran dan sebagainya.

Otonomi daerah adalah instrumen untuk mencapai tujuan dan bukan tujuan itu sendiri.²⁴ Otonomi daerah merupakan satu sistem dalam kerangka desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan yang baik (*good governance*), sebagaimana yang diharapkan antara pemerintah dengan yang diperintah harus dekat, sehingga pemerintah dapat mengetahui kebutuhan, permasalahan, keinginan dan kepentingan masyarakat. Dekatnya hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah berakibat positif yaitu kebijakan yang ditetapkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Khusus yang menyangkut otonomi daerah di Indonesia yang merupakan implikasi penerapan politik desentralisasi, ia telah melewati beberapa kali eksperimen sejarah kebangsaan, meskipun hingga sekarang bangsa ini belum menemukan format yang ideal. Justru akhir-akhir ini ia mengalami anomali yang kian menjauhkan rakyat untuk menikmati manfaatnya. Otonomi daerah kalau tidak menjadi ajang perebutan daulat Pusat-Daerah, alternatifnya ia menjadi semacam “meja perjudian” sindikasi penguasa-penguasa atau altar tempat “raja-raja kecil” mengeruk rente ekonomi (*economic rent*) untuk diri sendiri yang mengatas-namakan rakyat.²⁵

B. MANFAAT DAN TUJUAN OTONOMI DAERAH

Belakangan ini, kebanyakan negara-negara di dunia, baik negara berkembang maupun negara maju, berusaha menerapkan kebijakan desentralisasi. Menurut Manor,²⁶ kebijakan desentralisasi berasal dari kebutuhan untuk memperkuat pemerintah daerah dalam rangka menjembatani jurang pemisah antara negara dan masyarakat lokal. Negara yang mempunyai populasi yang besar dan wilayah yang luas cenderung lebih terdesentralisasi karena sangat sulit dan

24 Firman Muntaqo, *Karakter Politik Hukum Pertanahan Era Orde Baru dan Era Reformasi*, (Semarang: BP Undip, 2010), hlm. 40.

25 Syakrani & Syahriani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 2.

26 J Manor, *Political Economic of Democratic Decentralisation*, (Washington DC: World Bank, 1999). Dalam Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme*, (Lampung: Indepth Publishing, 2012), hlm. 17.

mahal untuk memerintah secara efektif ketika populasi dan wilayah begitu luas. Negara yang mempunyai wilayah luas biasanya mempunyai variasi yang besar dalam hal iklim, geografi, dan basis ekonomi, sehingga penyediaan pelayanan pemerintah yang seragam dan sentralistik akan berakibat pada inefisiensi.

Bagir Manan mengemukakan bahwa pelaksanaan fungsi pelayanan dipengaruhi juga oleh menguatnya peranan birokrasi. Sejalan dengan meningkatnya peranan negara atau pemerintah untuk aktif turut serta mengambil bagian atau mempengaruhi berbagai aspek kehidupan masyarakat seperti penyelenggaraan pembangunan, terciptalah berbagai instrumen hukum atau kebijakan yang memberikan wewenang pada pemerintah untuk mengatur dan mengurus berbagai bentuk pelayanan terhadap masyarakat. Perkembangan tugas-tugas pemerintahan, -seperti antara pusat dan daerah- jumlah penduduk yang besar serta geografi yang luas, akan memperluas jaringan birokrasi sedemikian rupa sehingga dalam keadaan tertentu tidak dapat lagi bekerja secara efektif dan efisien. Kurang efektif dan efisiennya penyelenggaraan birokrasi dipengaruhi pula oleh berbagai faktor lain seperti:²⁷

- 1) Jumlah tenaga birokrasi tidak lagi sepadan (proporsional) dengan kebutuhan pekerjaan.
- 2) Mutu sumber daya manusia yang bekerja pada birokrasi pada umumnya belum begitu memadai.
- 3) Pendapatan rata-rata dari gaji belum sepenuhnya mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup secara wajar.

Demikian berbagai masalah yang dihadapi dalam penyelenggaraan pelayanan termasuk pelayanan hukum yang sangat mempengaruhi kehendak agar pelayanan terlaksana secara layak, jujur, cepat dan tepat.

Latar belakang dan asal muasal reformasi desentralisasi di Indonesia adalah tidak berfungsi dan gagalnya sistem pembuatan keputusan yang sentralistik, dimana pemerintah pusat tidak dapat menyediakan solusi-solusi bagi tiap-tiap komunitas di tiap-tiap lokalitas yang beragam. Selain itu, juga berawal dari kesadaran akan kebutuhan manajemen bahwa mengelola negara secara sentralistik dengan seribu satu macam permasalahan pemerintahan jelas tidak efektif dan melelahkan. Dengan demikian, mendekatkan pemerintahan menjadi suatu kebutuhan akan kondisi yang ada.²⁸

Pendapat di atas sejalan pula dengan A. Sonny Keraf,²⁹ bahwa secara konseptual ada beberapa alasan otonomi daerah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah. *Pertama*, otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah. *Kedua*, melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat. *Ketiga*, kepentingan masyarakat lokal yang akan lebih diperhatikan dan diakomodasi. *Keempat*, nasib

27 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, 2000), hlm. 160.

28 Rudy, *Desentralisasi Indonesia Memupuk Demokrasi dan Penciptaan Tata Pemerintahan Lokal*, Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2007.

29 A. Sonny Keraf, *Etika lingkungan*, (Universitas Michigan, Penerbit Buku Kompas, 2002). Dalam *Op.Cit.*, Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, hlm. 18.

daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Beberapa hal yang menjadi alasan perlunya kebijakan desentralisasi, oleh G.S. Cheema, Rondinelli,³⁰ mengemukakan sebagai:

- 1) Suatu cara untuk mengatasi berbagai kegawatan keterbatasan.
- 2) Mengatasi prosedur terstruktur ketat suatu perencanaan terpusat.
- 3) Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat.
- 4) Penetrasi politik dan administrasi negara.
- 5) Perwakilan lebih baik.
- 6) Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik.
- 7) Pelayanan lapangan dengan efektifitas lebih tinggi di tingkat lokal.
- 8) Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat.
- 9) Melembagakan partisipasi masyarakat setempat.
- 10) Menciptakan cara-cara alternatif pengambilan keputusan.
- 11) Administrasi publik yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif.
- 12) Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik.
- 13) Stabilitas politik yang lebih baik.

Beberapa keuntungan atau manfaat dari kebijakan desentralisasi antara lain adalah: efisiensi, partisipasi dan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pakar-pakar seperti Rondinelli, Roy Bahl, Cheeme dan Sabir, dan lain-lain, dalam berbagai studi yang mereka lakukan, menyimpulkan bahwa melalui desentralisasi tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan akan dapat memperoleh manfaat sebagai berikut.³¹

- 1) Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan.
- 2) Memungkinkan melakukan inovasi.
- 3) Meningkatkan motivasi moral, komitmen, dan produktivitas.

Secara konseptual, pemberian otonomi kepada daerah dalam menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, menumbuhkan demokrasi, pemerataan, dan keadilan dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah. Karena itu, melalui otonomi daerah ini diharapkan keadaan di daerah semakin baik. Harapan ini tidaklah berlebihan, karena daerahlah yang sangat paham dengan potensi dan keunikan di daerahnya. Jesse C Ribbot,³² menyatakan, desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan efisiensi dan keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam. Melalui efisiensi dan keadilan inilah, otonomi daerah akan memberikan dampak kesejahteraan bagi daerah.

Menurut Koirudin kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintahan di negara-negara yang bersifat demokratis, sedikitnya memiliki dua pokok manfaat yaitu:

30 Cheema, G. Sabbir & Rondinelli, Dennis A., *Decentralization and Development*, (California: SAGE-Publications, 1983). Dalam *Op.Cit.*, S.H. Sarundajang, hlm. 52.

31 Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm. 22-23.

32 Jesse C. Ribot, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, (Washington D.C.: World Resources Institute, 2004). Dalam *Op.Cit.*, Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah ...*, hlm. 23.

- 1) Manfaat politis yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional.
- 2) Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sana.³³

Sementara itu, The Liang Gie mengemukakan alasan dianutnya desentralisasi adalah sebagai berikut:

- 1) Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- 2) Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- 3) Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.
- 4) Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
- 5) Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.³⁴

Mendasarkan pada desentralisasi dan otonomi, format penyelenggaraan pemerintah daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah (Perda), anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah.³⁵

³³ Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, (Malang: Averroes Press, 2005).

³⁴ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 60.

³⁵ Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

C. HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM KERANGKA OTONOMI

Indonesia menganut sistem negara kesatuan, hubungan kewenangan antara tingkat pemerintahan telah diatur di dalam Pasal 18A UUDNRI Tahun 1945 bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah akan diatur oleh undang-undang khusus. Pasal 18A UUD 1945 menentukan bahwa:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah;
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Selain itu juga, dalam Pasal 18 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Penggunaan istilah “dibagi atas” dimaksudkan untuk menegaskan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah yang bersifat hierarkis dan vertikal. Asas pemerintahan daerah kemudian ditegaskan dalam Pasal 18 Ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 bahwa pemerintahan daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Oleh sebab itu secara universal asas pemerintahan daerah mencakup 3 (tiga) asas penting yaitu: ³⁶ (1) Asas desentralisasi, (2) Asas dekonsentrasi, dan (3) Tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi tidak secara eksplisit dicantumkan pada pasal tersebut.

Desentralisasi memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan (urusan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (dari daerah tingkat atas kepada daerah tingkat bawahnya). Pengertian desentralisasi disini hanya sekitar penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah. Jadi hanya ada satu bentuk otonomi, yaitu otonomi. Otonomi hanya ada kalau ada penyerahan (*overdragen*) urusan pemerintahan kepada daerah.³⁷

Ketegangan atas tarik ulur kewenangan yang muncul sampai sekarang ini semuanya mengacu kepada pembagian kekuasaan atau kewenangan, dan siapa yang paling berwenang mengurus atau mengatur urusan tersebut. Bagir Manan berpandangan bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka: *pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD1945 Setelah Perubahan Kedua*, (Jakarta, Pusat Studi Negara Fakultas Hukum UI, 2002), hlm. 23.

³⁷Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 88.

dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. *Keempat*, bentuk hubungan pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.³⁸

D. ASAS-ASAS PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

Asas (*Beginzel* dalam Bahasa Belanda atau *principle* dalam Bahasa Inggris) dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai (1) dasar hukum; (2) dasar; dan (3) cita-cita.³⁹ Asas adalah sesuatu, yang dapat kita jadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tumpuan, sebagai tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal, yang hendak kita jelaskan.⁴⁰

A.R.Lacey menjelaskan bahwa asas adalah suatu hukum yang tinggi letaknya, dan padanya dapat digantungkan, disandarkan, disendikan banyak hukum-hukum lain.⁴¹ Kemudian C.W. Paton mendefinisikan asas yakni “*A principle is the broad reason, which lies at the base of a rule of law*”, asas ialah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan yang mendasari adanya suatu norma hukum.⁴²

Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014, Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

a) Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.⁴³ Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dari pemaknaan asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, diantaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.⁴⁴

Menurut Philipus M. Hadjon, desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan yang lebih

38 *Op.Cit.*, Agussalim Andi Gadjong, hlm. 88-89.

39 Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2002), hlm. 52.

40 Chidir Ali, *Hukum Pajak Elementer*, (Bandung: PT Eresco, 1993), hlm. 71.

41 A.R.Lacey, *A Dictionary of Philosophynya*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1979), hlm.110. Dalam *Ibid.*, hlm. 75.

42 C.W. Patin, *A Textbook of Jurisprudence*, (Oxford University Press, 1969). Dalam *Ibid.*, Chidir Ali, hlm. 76.

43 Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

44 *Op.Cit.*, Agussalim Andi Gadjong, hlm. 79-80.

rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.⁴⁵

b) Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁴⁶

Amran Muslim mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.⁴⁷ Dekonsentrasi menurut Instituut voor Bestuurswetenschappen dalam laporan penelitian tentang organisasi pemerintahan 1975 (*Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*) seperti dikutip Philipus M. Hadjon adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hierarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.⁴⁸

Danuredjo, mengemukakan bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ tinggian kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif.⁴⁹ Adapun menurut Bagir Manan, dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan administrasi negara, karena itu bersifat kepegawaian (*ambtelijk*). Kehadiran dekonsentrasi semata-mata untuk “melancarkan” penyelenggaraan pemerintahan sentral di daerah.⁵⁰

c) Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.⁵¹

Harsono, menulis bahwa pada *medebewind* atau tugas pembantuan, penyerahan yang dilakukan tidak penuh, artinya penyerahan hanya

45 Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 1993), hlm. 111. Dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 250.

46 Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

47 Amran Muslim, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1978), hlm. 35.

48 *Op.Cit.*, Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum...*, hlm. 112. Dalam Titik Triwulan Tutik, hlm. 246.

49 S.L.S.Danuredjo, dalam *Ibid.*, Titik Triwulan Tutik.

50 Bagir Manan, dalam *Ibid.*, Titik Triwulan Tutik.

51 Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan pemerintah pusat sendiri.⁵²

Selain asas desentralisasi, dekosentrasi, dan tugas pembantuan tersebut di atas. Sementara itu, sebagaimana tercantum dalam Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014 beserta penjelasannya dikemukakan juga bahwa penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- 1) kepastian hukum;
Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- 2) tertib penyelenggara negara;
asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- 3) kepentingan umum;
asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- 4) keterbukaan;
asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) proporsionalitas;
asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- 6) profesionalitas;
asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 7) akuntabilitas;
asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) efisiensi;
asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- 9) efektivitas;
asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- 10) keadilan.
bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

⁵² Harsono, *Hukum Tata Negara: Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm. 10. Dalam *Op.Cit.*, Titik Triwulan Tutik, hlm. 255.

BAB 3 URUSAN PEMERINTAHAN

A. KONSEP URUSAN PEMERINTAHAN

Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, provinsi, kota dan sebagainya.⁵³ Istilah pemerintah dapat diklasifikasikan dalam pengertiannya yang sempit dan luas. Istilah pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan negara yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Pengertian pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja. Kata pemerintah dalam persepektif hukum administrasi negara sama dengan administrasi negara, yang dalam bahasa Belanda dikenal dengan sebutan *bestuur*.⁵⁴

Secara yuridis sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 23 Tahun 2014, pengertian dari Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.⁵⁵ Selain itu, Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD.⁵⁶

Menurut Wolman,⁵⁷ kriteria yang dapat digunakan sebagai dasar pembagian urusan, yaitu (1) aspek efisiensi (*efficiency value*), meliputi ada tidaknya manfaat dari skala ekonomi (*economic scale*), ada tidaknya eksternalitas, baik positif maupun negatif, disparitas ekonomi dan kapasitas administrasi, variasi preferensi masyarakat terhadap *public goods*, serta pemeliharaan stabilitas ekonomi makro, dan (2) aspek pengelolaan pemerintahan (*governance value*), meliputi kepekaan dan akuntabilitas, kemajemukan sosial budaya, serta partisipasi politik.

Demikian pula menurut Leach dan Davis,⁵⁸ dalam melakukan pembagian urusan pemerintahan harus mengacu pada tujuan dan peran pemerintah daerah karena ini akan mempengaruhi rancangan pembagian. Terdapat tiga dimensi pilihan strategis dalam menetapkan tujuan dan peran pemerintah daerah di masa yang akan datang, yaitu (1) dimensi pemerintahan (*governance*); (2) pasar (*market*); serta (3) komunitas (*communities*). Jadi pada dasarnya urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah tentunya memerlukan suatu kewenangan atau kekuasaan untuk melaksanakannya.

53 W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara: Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009), hlm. 197.

54 *Ibid.*

55 Pasal 17 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

56 *Ibid.*, Pasal 282 ayat (1)

57 Robert J. Bennett (ed), *Decentralization Local Government and Markets*, (Oxford: Clarendon Press, 1990). Dalam *Op.Cit.*, Agussalim Andi Gadjong, hlm. 95

58 Steve Leach, Howard Davis, *Enabling or Disabling Local Government*, (Philadelphia: Buckingham, 1996). Dalam *Ibid.*, Agussalim Andi Gadjong.

B. JENIS-JENIS URUSAN PEMERINTAHAN

Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.⁵⁹

1) Urusan Pemerintahan absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 merinci urusan pemerintahan absolut yang meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri; atau dapat melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

2) Urusan Pemerintahan konkuren

Urusan Pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.⁶⁰

Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sedangkan, Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun definisi dari pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:⁶¹ a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial. Kemudian Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:⁶² a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan. Sedangkan yang termasuk dalam Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:⁶³ a. kelautan

⁵⁹ Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 11 ayat (1).

⁶¹ *Ibid.*, Pasal 12 ayat (1).

⁶² *Ibid.*, Pasal 12 ayat (2).

⁶³ *Ibid.*, Pasal 12 ayat (3).

dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Adapun yang dimaksud dengan prinsip-prinsip tersebut yakni:⁶⁴

- 1) Prinsip akuntabilitas adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.
- 2) Prinsip efisiensi adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.
- 3) Prinsip eksternalitas adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.
- 4) Prinsip kepentingan strategis nasional adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:⁶⁵

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
- 5) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:⁶⁶

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

⁶⁴ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 13 ayat (1).

⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 13 ayat (2).

⁶⁶ *Ibid.*, Pasal 13 ayat (3).

Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:⁶⁷

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota secara rinci tercantum dalam Lampiran Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3) Urusan Pemerintahan Umum

Usuran pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 25 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan umum meliputi:

- 1) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- 4) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- 7) pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Usuran pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri, dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Mengenai pembiayaannya, gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN.

⁶⁷ *Ibid.*, Pasal 13 ayat (4) .

BAB 4 PERIZINAN USAHA PERTAMBANGAN RAKYAT

A. KONSEP PERIZINAN

Perizinan berasal dari akar kata “izin” yang diartikan dengan pernyataan mengabdikan (tidak melarang, dsb); persetujuan membolehkan. Sedangkan perizinan diartikan sebagai hal pemberian izin.⁶⁸ Definisi izin (*vergunning*) dalam kamus istilah hukum, 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. Menurut Sjahran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁹

Pemerintahan menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.⁷⁰ Selanjutnya, Ten Berge mengemukakan bahwa izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan.⁷¹ Konsepsi yang menjadi dasar filosofis dari pemberian izin adalah sebagai instrumen pengawasan terhadap perilaku masyarakat. Pemberian izin juga dapat diartikan dengan pembatasan terhadap potensi-potensi yang jumlahnya terbatas.

Pengertian izin sebagaimana yang disebutkan oleh Ateng Syafrudin bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.⁷² Adapun N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin menjadi dua yaitu izin dalam arti luas dan izin dalam arti sempit, sebagai berikut: Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Pengertian mengenai perizinan juga terdapat pada Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden No. 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Bidang Penanaman Modal, yang menyatakan bahwa perizinan adalah segala bentuk persetujuan untuk melakukan penanaman modal yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷³

⁶⁸ Kamus Hukum, hlm. 391.

⁶⁹ Sjahran Basah dalam Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa, 2010), hlm. 92.

⁷⁰ Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1992), hlm. 2.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 152.

⁷³ Pengertian Izin juga terdapat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Pada Pasal 1 angka 8 disebutkan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Selanjutnya Pasal 1 angka 9 menyebutkan mengenai pengertian perizinan yaitu pemberian

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.⁷⁴ *Kedua*, fungsi keuangan (*budgetering*), yaitu menjadi sumber pendapatan bagi negara. Pemberian izin dilakukan dengan kontraprestasi berupa retribusi perizinan. Negara mendapat kedaulatan rakyat, maka retribusi perizinan hanya bisa dilakukan melalui peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini dianut prinsip *no taxation without the law*. Penarikan retribusi perizinan hanya dibenarkan jika hukum, yaitu undang-undang dan/atau peraturan daerah.⁷⁵ *Ketiga*, fungsi Pengaturan (*reguleren*), yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat.⁷⁶ Fungsi izin adalah sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.⁷⁷

Sebagaimana prinsip pungutan pajak, perizinan dapat mengatur pilihan-pilihan dan tindakan masyarakat. Jika perizinan terkait dengan pengaturan untuk pengelolaan sumber daya alam, lingkungan, tata ruang, dan aspek strategis lainnya, prosedur dan syarat yang harus ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan harus pula dengan pertimbangan-pertimbangan strategis. Harus ada keterkaitan antara tujuan pemberian perizinan dengan syarat-syarat yang ditetapkan dalam izin.⁷⁸ Kadang kala kebijakan pemerintah untuk terlibat dalam kegiatan masyarakat, bahkan tidak berhenti pada satu tahap, melainkan melalui serangkaian kebijakan. Setelah izin diproses, masih dilakukan pengawasan, pemegang izin diwajibkan menyampaikan laporan-laporan secara berkala dan sebagainya.⁷⁹

B. PERTAMBANGAN RAKYAT

Pengaturan pertambangan dalam skala nasional sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, namun undang-undang tersebut materi muatannya bersifat sentralistik dan sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi sekarang dan tantangan di masa depan. Pada tahun 2009 telah diundangkan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang keberlakuannya mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang No. 11 Tahun 1967.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah menggariskan beberapa pokok-pokok pikiran sebagai *guidance*

legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.

⁷⁴ *Op.Cit.*, Adrian Sutedi, hlm. 198.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 199.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Op.Cit.*, Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum...*, hlm. 5.

⁷⁸ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 83.

⁷⁹ *Ibid.*

dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara. Pokok-pokok pikiran tersebut adalah sebagai berikut.⁸⁰

- 1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendaayagunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha.
- 2) Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
- 3) Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah daerah.
- 4) Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.
- 5) Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.
- 6) Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

Pada Pasal 3 UU No. 4 Tahun 2009 juga dijelaskan bahwa dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah:

- 1) menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing;
- 2) menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup;
- 3) menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri;
- 4) mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional;
- 5) meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat; dan
- 6) menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Kegiatan pertambangan rakyat secara garis besar dikelompokkan menjadi pertambangan mineral dan pertambangan batubara. Jenis komoditas pertambangan batubara meliputi: bitumen padat, batubara dan batubara muda. Sedangkan Pertambangan mineral meliputi:

⁸⁰ Penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

- 1) Komoditas pertambangan mineral logam terdiri dari: Magnesium/Monasit, Kalium, Kalsium, Emas, Tembaga, Perak, Platina, Magnetit, Pirit, Zirkonium, Galena, Besi, dan mineral logam lainnya.
- 2) Komoditas pertambangan mineral bukan logam terdiri dari: Kuarsa, Asbes, Talk, Mika, Ball Clay, Fire Clay, Zeolit, Marmer, Zirkon, Kaolin, Feldspar, Gypsum, Dolomit, Kalsit, Oniks, Rijang, dan mineral bukan logam lainnya.
- 3) Komoditas pertambangan batuan terdiri: Tras, Gabro, Peridotit, Basalt, Marmer, tanah urug, garnet, giok, batu gunung, quarry besar, kerikil galian dari bukit, kerikil sungai, batu kali, kerikil sungai ayak tanpa pasir, pasir urug, kerikil berpasir alami (sirtu), bahan timbunan pilihan (tanah), urugan tanah setempat, tanah merah (laterit), batu gamping, Tanah liat, Pasir dan batu lainnya sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral logam, unsur mineral bukan logam dalam jumlah yang berarti ditinjau dari segi ekonomi pertambangan.

Mengenai kewenangan dalam pengelolaannya, telah dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Dengan adanya pembagian kewenangan pengelolaan pertambangan tujuannya agar pengelolaan tersebut tidak selalu terpusat sedangkan yang mengetahui keadaan dan kegiatan yang nyata adalah pemerintah daerah. Disamping itu pembagian kewenangan tersebut juga untuk menciptakan ketertiban, keteraturan dan kedamaian dalam pengelolaan pertambangan.⁸¹

Mengenai Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), ketentuan dalam Pasal 26 PP No. 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan menyatakan bahwa: Bupati/walikota menyusun rencana penetapan suatu wilayah di dalam Wilayah Pertambangan menjadi WPR berdasarkan peta potensi mineral dan atau batubara serta peta potensi/cadangan mineral dan/atau batubara. Adapun WPR harus memenuhi kriteria:

- 1) mempunyai cadangan mineral sekunder yang terdapat di sungai dan/atau diantara tepi dan tepi sungai;
- 2) mempunyai cadangan primer logam atau batubara dengan kedalaman maksimal 25 (dua puluh lima) meter;
- 3) merupakan endapan teras, dataran banjir, dan endapan sungai purba;
- 4) luas maksimal WPR sebesar 25 (dua puluh lima) hektare;
- 5) menyebutkan jenis komoditas yang akan ditambang; dan/ atau
- 6) merupakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun;
- 7) tidak tumpang tindih dengan WUP dan WPN; dan
- 8) merupakan kawasan peruntukan pertambangan sesuai dengan rencana tata ruang.

Wilayah di dalam Wilayah Pertambangan yang memenuhi kriteria ditetapkan menjadi WPR oleh bupati/walikota setempat setelah berkoordinasi dengan pemerintah provinsi dan berkonsultasi dengan DPRD kabupaten/kota.⁸²

⁸¹ Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), hlm.10.

⁸² Pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan.

C. IZIN PERTAMBANGAN RAKYAT

Setiap orang atau perusahaan yang melakukan usaha dibidang apa saja wajib memiliki izin dari pihak yang berwenang yaitu pemerintah. Hal ini mengingat perizinan menjadi salah satu titik krusial bagi terciptanya iklim investasi ataupun berusaha yang kondusif. Salah satu izin berkenaan dengan usaha pertambangan yang ada di daerah adalah Izin Pertambangan Rakyat (IPR), yang merupakan izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.

Kegiatan pertambangan, tidak hanya diberikan hak kepada BUMN, Badan Usaha Swasta untuk melakukannya, namun penduduk setempat juga diberikan hak mengusahakan kegiatan pertambangan. Penduduk yang mengajukan usaha pertambangan diajukan melalui IPR. Istilah izin pertambangan rakyat berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *small-scale mining permit*. Sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah "*mijnbouw mogelijk te maken*", dan dalam bahasa Jerman disebut *bergbau*.⁸³

Pengertian izin pertambangan rakyat, selain dijumpai dalam UU No. 4 Tahun 2009, juga dijumpai dalam Pasal 2 ayat (3) PP No. 75 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Pasal 2 ayat (3) menegaskan:

"surat keputusan Izin Pertambangan Rakyat adalah kuasa pertambangan yang diberikan oleh bupati/walikota kepada rakyat setempat untuk melaksanakan usaha pertambangan secara kecil-kecilan dan dengan luas wilayah yang sangat terbatas yang meliputi tahap kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan dan pemurnian serta pengangkutan dan penjualan."

Unsur-unsur yang terdapat dalam izin pertambangan rakyat meliputi: adanya izin; adanya usaha pertambangan; wilayahnya pada pertambangan rakyat; luas wilayahnya terbatas; dan investasi terbatas. Dalam hal ini, izin merupakan pernyataan yang mengabdikan atau persetujuan yang membolehkan penduduk setempat untuk melakukan kegiatan pertambangan.⁸⁴

Pemegang IPR berhak:⁸⁵ mendapat pembinaan dan pengawasan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan, dan manajemen dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah; dan mendapat bantuan modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain hak tersebut, juga dibebankan kewajiban berupa:⁸⁶

- 1) melakukan kegiatan penambangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah IPR diterbitkan;

83 Salim HS, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 89.

84 *Ibid.*, hlm. 90.

85 Pasal 69 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

86 *Ibid.*, Pasal 70.

- 2) mematuhi peraturan perundang-undangan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan, pengelolaan lingkungan, dan memenuhi standar yang berlaku;
- 3) mengelola lingkungan hidup bersama pemerintah daerah;
- 4) membayar iuran tetap dan iuran produksi; dan
- 5) menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan rakyat secara berkala kepada pemberi IPR.

Menurut ketentuan Pasal 47 Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, IPR diberikan oleh bupati/walikota berdasarkan permohonan yang diajukan oleh penduduk setempat, baik orang perseorangan maupun kelompok masyarakat dan/atau koperasi. IPR diberikan setelah ditetapkan Wilayah Pertambangan Rakyat oleh bupati/walikota. Dalam 1 (satu) Wilayah Pertambangan Rakyat dapat diberikan 1 (satu) atau beberapa IPR.

BAB 5 PAJAK MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN

A. PENGERTIAN PAJAK DAERAH

Pengertian pajak menurut Soeparman Soemahamidjaja adalah iuran wajib berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum. Rochmat Soemitro mengartikan pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa-timbal (kontra prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.⁸⁷

Pada umumnya dikenal adanya dua fungsi utama dari pajak, yakni fungsi *budgeter* (anggaran) dan fungsi *regulerend* (mengatur). Fungsi anggaran, pajak mempunyai fungsi sebagai alat atau instrumen yang digunakan untuk memasukkan dana yang sebesar-besarnya ke dalam kas negara. Dana dari pajak itulah yang kemudian digunakan sebagai penopang bagi penyelenggaraan dan aktivitas pemerintah. Fungsi mengatur, dalam hal ini pajak digunakan untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat ke arah yang dikehendaki pemerintah. Oleh karenanya, fungsi mengatur ini menggunakan pajak untuk dapat mendorong dan mengendalikan kegiatan masyarakat agar sejalan dengan rencana dan keinginan pemerintah.⁸⁸

Selain fungsi anggaran dan fungsi mengatur tersebut, juga dikenal fungsi pajak yakni fungsi investasi. Fungsi investasi yang terdapat dalam pajak karena wajib pajak telah menyisihkan sebagian penghasilan atau kekayaannya untuk kepentingan negara maupun daerah. Sebenarnya pajak yang dibayar merupakan peranserta wajib pajak menanamkan modal agar dapat mengurangi dan bahkan memberantas kemiskinan.⁸⁹

Jenis-jenis pajak yang dapat dikenakan dapat digolongkan dalam 3 (tiga) golongan, yaitu menurut sifatnya, sasaran/objeknya, dan lembaga pemungutannya. Menurut lembaga pemungutnya, jenis pajak dapat dibagi dua, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat (pajak pusat) dan jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah, yang sering disebut dengan pajak daerah.⁹⁰

Antara pajak umum dan pajak daerah (terutama yang mengenai asas-asas hukumnya), dapat dikatakan tidak ada perbedaan yang prinsip. Namun demikian, berlainan dengan adanya fungsi mengatur yang sering terdapat pada pajak umum, pajak daerah mempunyai asas yang menyatakan, bahwa pungutan daerah tidak boleh merupakan rintangan keluar-masuknya atau pengangkutan barang (juga orang) dari atau ke dalam wilayah daerah. Selanjutnya mengenai beda yang ada antara pajak negara dan pajak daerah, selain mengenai pemungut dan penggunaannya, masih dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut. Sumber bagi pemungut pajak negara relatif tidak terbatas, sedangkan objek-objek yang dapat

87 Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton, *Hukum Pajak: Teori, Analisis, dan Perkembangannya*, cet-6, (Jakarta: Salemba Empat, 2013), hlm. 6.

88 Y. Sri Pudyatmoko, *Pengantar Hukum Pajak*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002), hlm.15-16.

89 M. Djafar Saidi, *Pembaruan Hukum Pajak*, cet-3, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 39.

90 *Ibid.*, hlm. 39-40.

dikenakan pajak daerah terbatas jumlahnya, dalam arti bahwa objek yang telah menjadi sumber bagi suatu pungutan pajak negara tidak boleh dipergunakan lagi.⁹¹

Perpajakan daerah yaitu kewajiban penduduk (masyarakat) menyerahkan sebagian dari kekayaan kepada daerah disebabkan suatu keadaan, kejadian atau perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai sanksi atau hukuman. Perpajakan daerah tersebut dapat diartikan sebagai:⁹²

- 1) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah itu sendiri.
- 2) Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah.
- 3) Pajak yang ditetapkan atau dipungut oleh pemerintah daerah.
- 4) Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagi hasilnya atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh pemerintah daerah.

Pajak daerah adalah pajak yang diadakan oleh pemerintah daerah serta penagihannya dilakukan oleh pejabat pajak yang ditugasi mengelola pajak-pajak daerah. Objek pajak daerah terbatas jumlahnya karena objek yang telah menjadi objek pajak pusat tidak boleh digunakan oleh daerah. Lapangan pajak daerah adalah lapangan pajak yang belum digunakan oleh pemerintah pusat agar tidak terjadi pajak ganda nasional yang dapat memberatkan wajib pajak. Dengan demikian, penentuan objek pajak daerah harus diperhatikan terlebih dahulu objek pajak pusat sehingga dapat berjalan seiring dengan pajak pusat.⁹³

Adapun pajak daerah, secara yuridis dalam Pasal 1 angka 10 UU No. 28 Tahun 2009, didefinisikan sebagai kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Syarat pajak daerah dapat dikemukakan sebagai berikut:⁹⁴

- 1) Pajak daerah tidak boleh bertentangan atau harus searah dengan kebijakan pemerintah pusat.
- 2) Pajak daerah harus sederhana dan tidak terlalu banyak jenisnya.
- 3) Biaya administrasinya harus rendah.
- 4) Jangan mencampuri sistem perpajakan pusat menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh daerah serta dapat dipaksakan.

B. JENIS-JENIS PAJAK DAERAH

Selanjutnya, pajak daerah terbagi atas pajak daerah provinsi dan pajak daerah kabupaten/kota. UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah membatasi objek pajak dan retribusi daerah yang boleh dipungut

91 R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: PT Eresco, 1987), hlm. 104.

92 Rahardjo Adisasmita, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 77-78.

93 *Op. Cit.*, M. Djafar Saidi, hlm. 33.

94 *Ibid.*, hlm. 78.

oleh pemerintah daerah. Pemerintah provinsi hanya dapat mengenakan 5 (lima) objek pajak, sedangkan pemerintah kabupaten/kota hanya boleh mengenakan 11 (sebelas) objek pajak. Pajak daerah provinsi sebagai kewenangan daerah provinsi untuk ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Pajak kendaraan bermotor;
- 2) Bea balik nama kendaraan bermotor;
- 3) Pajak bahan bakar kendaraan bermotor;
- 4) Pajak air permukaan; dan
- 5) Pajak rokok.

Kemudian pajak daerah kabupaten/kota sebagai kewenangan kabupaten/kota untuk ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- 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;
- 11) Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Penggolongan pajak daerah telah bersifat final, UU No. 28 Tahun 2009 menganut prinsip tertutup karena daerah dilarang memungut pajak selain jenis pajak daerah tersebut di atas. Dalam arti daerah tidak boleh mengadakan pajak daerah yang tidak sesuai dengan jenis-jenis pajak daerah termaksud. Ketika daerah mengupayakan pajak daerah yang tidak dikenal dalam UU No. 28 Tahun 2009 dalam bentuk peraturan daerah, berarti suatu perbuatan hukum yang tidak sah. Konsekuensi hukum yang timbul adalah peraturan daerah tentang pajak daerah itu batal demi hukum, berarti dari semula tidak pernah ada.⁹⁵

Pembatasan pengenaan pajak dan retribusi daerah oleh undang-undang demikian penting karena selain untuk memberikan kepastian hukum bagi dunia usaha juga karena telah diatur secara limitatif dalam UUDNRI Tahun 1945.⁹⁶ Pasal 23A UUDNRI Tahun 1945 menentukan bahwa: "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang." Pengaturan tersebut tidak lain adalah sebagai bentuk perlindungan bagi masyarakat.

Tolok ukur menilai pajak daerah dikemukakan sebagai berikut:⁹⁷

- 1) Hasil (*yield*), memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayai, elastis hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk dan juga hasil pajak dengan biaya pungut.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 35.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 5.

⁹⁷ *Op.Cit.*, Rahardjo Adisasmita, hlm.78-79.

- 2) Keadilan (*equity*), dasar pajak dan kewajiban membayar pajak harus jelas dan tidak sewenang-wenang, harus adil secara horisontal (artinya beban pajak haruslah sama besar untuk kedudukan ekonomi yang sama), harus adil secara vertikal (artinya kelompok yang memiliki sumber daya ekonomi yang lebih besar memberikan sumbangan yang lebih besar daripada kelompok yang tidak banyak memiliki sumber daya ekonomi), dan harus adil untuk semua tempat yang berbeda.
- 3) Daya guna ekonomi (*economic efficiency*), pajak hendaknya mendorong penggunaan sumber daya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi.
- 4) Kemampuan melaksanakan (*ability to implement*), pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemampuan politik dan kemampuan tata usaha.
- 5) Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*suitability as local revenue source*), haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, tempat memungut pajak sedapat mungkin tidak terlalu jauh dari domisil wajib pajak.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Pasal 285 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, memuat ketentuan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- 1) pendapatan asli daerah meliputi: pajak daerah; retribusi daerah; hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;
- 2) pendapatan transfer; dan
- 3) lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Peningkatan sumber-sumber pembiayaan keuangan daerah diperlukan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan.⁹⁸ Adapun yang dimaksud pembangunan daerah adalah kegiatan yang berlangsung terus menerus dan berkesinambungan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat baik materiil maupun spiritual. Untuk dapat merealisasikan tujuan tersebut perlu banyak memperhatikan masalah pembiayaan pembangunan.⁹⁹ Pembiayaan pembangunan memerlukan uang yang cukup banyak sebagai syarat mutlak agar pembangunan dapat berhasil.¹⁰⁰ Semakin tersedia cukup sumber-sumber pembiayaan, maka diharapkan keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah semakin besar.¹⁰¹

Salah satu upaya meningkatkan keuangan daerah adalah melalui pemungutan pajak dan retribusi daerah. Keberadaan pajak daerah tidak lepas dari adanya desentralisasi kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pemberian kewenangan yang semakin besar kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat seharusnya diikuti dengan pemberian kewenangan yang besar pula dalam perpajakan dan

98 Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 1. Dalam Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 4.

99 *Op.Cit.*, Rahardjo Adisasmita, hlm. 70.

100 Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, cet-8, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 11.

101 *Op.Cit.*, Rahardjo Adisasmita, hlm. 7.

retribusi.¹⁰² Kemudian sebagaimana juga diatur dalam Pasal 95 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009, pajak daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

C. PAJAK MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN SEBAGAI PAJAK DAERAH

Salah satu dari objek pajak daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah adalah pajak mineral bukan logam dan batuan. Pajak mineral bukan logam dan batuan sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 angka 29 UU No. 28 Tahun 2009, adalah pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan.

Hukum pertambangan mineral dan batubara mempunyai hubungan yang sangat erat dengan hukum pajak. Hukum pajak merupakan kaidah-kaidah hukum yang mengkaji dan menelaah tentang objek, subjek, dan besarnya pajak yang harus dibayar oleh subjek pajak. Sedangkan, usaha pertambangan mineral dan batubara syarat dengan kewajiban untuk membayar pendapatan negara dan pendapatan daerah, hal ini sesuai ketentuan sebagaimana dalam Pasal 128 UU No. 4 Tahun 2009.¹⁰³

Pertambangan mineral pada dasarnya dapat digolongkan menjadi beberapa bagian sebagai berikut:¹⁰⁴

- 1) pertambangan mineral radioaktif;
- 2) pertambangan mineral logam;
- 3) pertambangan mineral bukan logam; dan
- 4) pertambangan batuan.

Mineral bukan logam dan batuan adalah kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang meliputi:¹⁰⁵ a. asbes; b. batu tulis; c. batu setengah permata; d. batu kapur; e. batu apung; f. batu permata; g. bentonit; h. dolomit; i. feldspar; j. garam batu (*halite*); k. grafit; l. granit/andesit; m. gips; n. kalsit; o. kaolin; p. leusit; q. magnesit; r. mika; s. marmer; t. nitrat; u. opsidien; v. oker; w. pasir dan kerikil; x. pasir kuarsa; y. perlit; z. fosfat; aa. talk; bb. tanah serap (*fullers earth*); cc. tanah diatome; dd. tanah liat; ee. tawas (*alum*); ff. tras; gg. yarosif; hh. zeolit; ii. basal; jj. trakkit; dan kk. mineral bukan logam dan batuan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

102 Penjelasan Umum UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

103 *Op.Cit.*, Salim HS, hlm. 29.

104 Pasal 34 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

105 Pasal 57 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

BAB 6

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

Terdapat setidaknya tiga produk peraturan perundang-undangan yang setara dalam bentuk undang-undang yang akan diharmonisasikan dalam kajian ini, yaitu: UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan, dan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Ketiga undang-undang ini berkenaan dengan kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan. UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 4 Tahun 2009 berkenaan langsung dengan kewenangan pemberian izin wilayah dan usaha pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan, sedangkan UU No. 28 Tahun 2009, meskipun tidak berkenaan langsung namun berkaitan karena akan berpengaruh terhadap kewenangan daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan.

Harmonisasi yang bersifat horizontal ini dilakukan untuk melihat kondisi eksisting konflik norma peraturan tersebut sehingga dapat dipetakan langkah-langkah apa yang dapat dilakukan agar tidak menghambat laju pertumbuhan pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan di daerah. Langkah yang akan ditempuh dalam melakukan harmonisasi ini adalah dengan memaparkan terlebih dahulu kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 4 Tahun 2009 dan UU No. 28 Tahun 2009.

A. KONSEP 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.¹⁰⁶

Istilah harmonisasi dalam *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 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*.¹⁰⁷

Kusnu Goesniadhie tidak saja memberikan arti dari istilah harmonis secara lebih lengkap, yaitu keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan, tetapi

¹⁰⁶ Hassan Shaddy, *et al*, *Ensiklopedi Indonesia*, (Jakarta: Ichtisar Baru-Van Hoeve), hlm. 1262.

¹⁰⁷ A.S Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Sixth edition, (New York: Oxford University Press, 2000), hlm. 522.

juga menentukan unsur-unsur pengertian harmonisasi dan pemaknaannya, antara lain terdiri dari:¹⁰⁸

- 1) adanya hal-hal ketegangan yang berlebihan;
- 2) menelaraskan kedua rencana dengan menggunakan bagian masing-masing agar membentuk sistem;
- 3) proses atau upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan;
- 4) 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 Gandhi¹⁰⁹ 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 menelaraskan, 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*). Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki 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.¹¹⁰

Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah banyak secara bersamaan dalam waktu yang sama dan dalam ruang yang sama sangat memungkinkan terjadinya tumpang tindih disharmoni hukum yang ditunjukkan misalnya dengan adanya tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.¹¹¹

Harmonisasi dapat diawali dengan melakukan penyesuaian dan penyerasian tujuan, strategi, dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum,

108 Kusnu Goesniadhie, dalam Tisnanta, *et al*, *Kegiatan Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Pendaftaran Tanah*, (Kerjasama FH Unila-BPN RI, 2012), hlm. 5.

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

110 *Op.Cit.*, Tisnanta, hlm. 6-7.

111 Jazim Hamidi, *et al*, *Teori Hukum Tata Negara: A Turning Point of The State*, (Jakarta: Penerbit Salemba Humanika, 2012), hlm. 85.

penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional dengan tetap memperhatikan sistem hukum dan asas-asas hukum yang berlaku.¹¹²

Selain untuk mencegah terjadinya disharmoni, harmonisasi juga dapat dilakukan untuk menanggulangi keadaan disharmoni hukum yang telah terjadi. Keadaan disharmoni hukum dicerminkan oleh, misalnya, tumpang tindih kewenangan, benturan kepentingan, persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, dan tindak pidana.¹¹³

Perlunya harmonisasi peraturan perundang-undangan, hal ini juga tidak terlepas akan kondisi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara hukum. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945. Hal tersebut mensyaratkan bahwa hukum harus dipegang teguh, dan setiap warga negara dan aparatur negara harus mendasarkan tindakannya pada hukum. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya, yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.¹¹⁴

Berbicara mengenai hukum di Indonesia tidak akan lepas dari hukum positif yang berakar dari positivisme hukum yang dikembangkan oleh John Austin dilanjutkan oleh Hans Kelsen, dan disempurnakan oleh HLA Hart. Dalam sistem hukum Indonesia, Kelsen khususnya, mempunyai arti mendalam sebagai peletak dasar teori hierarki hukum yang kemudian dijadikan landasan dalam menentukan validitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Sehingga dalam suatu sistem hukum, peraturan-peraturan hukum yang dikehendaki tidak ada yang bertentangan satu sama lain. Jika terjadi juga pertentangan karena adanya berbagai kepentingan dalam masyarakat, maka akan berlaku secara konsisten asas-asas hukum, seperti *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*, atau *lex superior derogat legi inferiori*.¹¹⁵

Taraf sinkronisasi (harmonisasi) ditelaah dengan mengkaji perundang-undangan suatu bidang kehidupan tertentu, sesuai dengan pertingkatan perundang-undangan. Apabila dilakukan penelitian taraf sinkronisasi secara horisontal, maka yang ditinjau adalah perundang-undangan yang sederajat yang mengatur bidang yang sama.¹¹⁶ Dalam konteks ini harmonisasi akan dikaitkan terhadap kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan.

Adapun mengenai teori perundang-undangan, menurut A. Hamid. S Attamimi, istilah “perundang-undangan” mengandung arti yang sama dengan *Wetgeving* dan *Gesetzgebung*, yang berarti keseluruhan peraturan yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara/pemerintah dan dapat pula proses/kegiatan

112 Tommy H. Purwaka, *Arah Menuju Harmonisasi*, dalam Patlis Jason M., et al (ed), *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, (Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan, 2005), hlm.565. Dalam *Ibid.*, hlm. 86.

113 *Ibid.*, Jazim Hamidi, hlm. 86.

114 Surachmin, *Azas dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, (Jakarta: Yayasan Gema Yustisia Indonesia), hlm. 14-15.

115 *Op.Cit.*, Rudy, *Hukum Pemerintahan...*, hlm. 77.

116 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet-4, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 1994), hlm. 19.

pembentukan peraturan tersebut.¹¹⁷ Sementara itu, secara konseptual, peraturan perundang-undangan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijk* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan Undang-Undang. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.¹¹⁸

Maria Farida Indrati Soeprato mendefinisikan peraturan perundang-undangan dalam dua pengertian yaitu:

- 1) perundang-undangan merupakan sebagai proses pembentukan (proses membentuk) peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
- 2) perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.¹¹⁹

Teori yang mendasari sistem peraturan perundang-undangan adalah ajaran *stufenbau des rechts* dari Hans Kelsen. Teori ini pada mulanya dikemukakan oleh Adolf Merkl dan kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹²⁰

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul '*Allgemeine Rechtslehre*' mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.¹²¹

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-

117 A. Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992. Dalam *Op.Cit.*, Imam Soebechi, hlm. 157.

118 Yuliantri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 25. Dalam *Ibid.*, Imam Soebechi, hlm. 158.

119 I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm.15-16. Dalam *Ibid.*, Imam Soebechi.

120 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1945), hlm. 35. Dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 41.

121 *Ibid.*

kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu:

- 1) Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara)
- 2) Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara)
- 3) Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-Undang ‘formal’)
- 4) Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom).¹²²

Berdasarkan teori lapisan norma yang telah diuraikan di atas, dalam konteks sistem hukum Indonesia pelapisan norma tersebut didasarkan pada Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang membagi jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. TEORI KEWENANGAN

Menurut Herbert G. Hick, wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Menurut Prayudi, ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan. Sedangkan yang dimaksud wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.¹²³ Adapun Indroharto tidak membedakan secara tegas antara kewenangan dan wewenang, beliau hanya mengatakan bahwa wewenang itu dapat dilukiskan sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah.¹²⁴

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*).¹²⁵

Secara teoritis, ketika pelaksanaan kewenangan maka proses eksekusi kewenangan tersebut akan mengarah pada aspek wewenang. Wewenang itu diperoleh dari 3 cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Dalam hal ini Philipus

¹²² Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehreals System der rechtlichen Grundbegriffe*, (Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, 1948), hlm. 31. Dalam *Ibid.*, Maria Farida Indrati S., hlm. 45.

¹²³ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm. 88.

¹²⁴ Indroharto, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 95. Dalam *Ibid.*

¹²⁵ 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*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006), hlm. 102.

M. Hadjon juga 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.¹²⁶

a) Atribusi

Menurut Rosjii Ranggawidjaja pengertian atribusi adalah pemberian wewenang kepada badan/lembaga/pejabat negara tertentu yang diberikan oleh pembentuk UUD maupun pembentuk UU. Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut.¹²⁷ Pemberian wewenang secara atribusi menurut Indroharto adalah pemberian wewenang yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.¹²⁸ Sementara H.D. van Wijk/ Willem Konjinenbelt mendefinisikan atribusi yakni *toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).¹²⁹

b) Delegasi

Pengertian delegasi menurut Hadjon, dengan mengutip Pasal 10:3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggungjawab pihak lain tersebut.¹³⁰ H.D. van Wijk/ Willem Konjinenbelt mendefinisikan delegasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya (*overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*).¹³¹

Menurut Indroharto delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau pejabat tata usaha negara lainnya.¹³² J.B.J.M. ten Berge mengemukakan syarat-syarat delegasi sebagai berikut:

- 1) delegasi harus definitif, artinya delegasi, tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- 2) delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

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

127 *Op.Cit.*, Jum Anggriani, hlm. 89.

128 *Ibid.*, hlm. 90.

129 *Op.Cit.*, Ridwan HR, hlm. 102.

130 Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, "Yuridika" FH Universitas Airlangga, No. 5 dan 6 Tahun XII, September 1997, hlm. 1. Dalam *Op.Cit.*, Titik Triwulan Tutik, hlm. 247.

131 *Op.Cit.*, Ridwan HR, hlm. 102.

132 *Op.Cit.*, Jum Anggriani, hlm. 90.

- 4) kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- 5) peraturan kebijakan (*bleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹³³

c) Mandat

Adapun pengertian mandat menurut Hadjon merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Dengan demikian, tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat.¹³⁴

C. KEWENANGAN DAERAH DI BIDANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN DALAM REZIM HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH

Kebijakan desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu agenda reformasi yang telah diformulasikan dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi. Pertama adalah tujuan kesejahteraan yaitu menjadikan pemerintah daerah sebagai instrument untuk meningkatkan kesejahteraan di tingkat lokal melalui pemberian pelayanan publik dan menciptakan daya saing daerah yang pada gilirannya akan menyumbang kepada kesejahteraan nasional. Kedua adalah tujuan politik, yaitu pemerintah daerah akan menjadi instrument pendidikan politik di tingkat lokal yang kalau berhasil akan menyumbang kepada pendidikan politik nasional untuk mendukung proses demokratisasi dalam mewujudkan masyarakat madani. (*civil society*).¹³⁵

Sejak era reformasi, telah dua kali dibentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 mengubah skema pemerintahan daerah yang sebelumnya telah ditentukan dalam UU No. 22 Tahun 1999.

UU No. 22 Tahun 1999 yang dibentuk pada awal reformasi dilandasi oleh semangat merubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari yang selama masa pemerintahan Orde Baru sangat didominasi oleh pendekatan sentralistik menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik sebagai salah satu agenda utama dari reformasi. Perubahan paradigma pemerintahan secara radikal tersebut juga menyebabkan terjadinya gejolak, khususnya yang terkait

133 J.B.J.M. ten Berge dalam *Op.Cit.*, Titik Triwulan Tutik, hlm. 247-248.

134 Philipus M. Hadjon, dalam *Ibid.*, Titik Triwulan Tutik, hlm. 248.

135 *Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah* Tanggal: 2 April 2012, (PPID Sekretariat Jenderal DPR RI, 2015), hlm. 5.

dengan peralihan kewenangan tersebut. Banyak peraturan perundang-undangan sektoral yang belum disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan otonomi daerah. Akibatnya terjadi tarik-menarik kewenangan antara pusat dengan daerah dan bahkan antar daerah sendiri. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya instabilitas nasional yang pada akhirnya melahirkan keputusan politik untuk melakukan perubahan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tersebut.¹³⁶

Perubahan UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004 melahirkan beberapa perubahan yang signifikan yang pada dasarnya ditujukan untuk meredakan konflik kewenangan antara pusat dengan daerah dan juga ketegangan yang timbul antara hubungan kepala daerah dengan DPRD yang sangat diwarnai oleh nuansa “*legislative heavy*”. Nuansa ini dapat terlihat khususnya terkait dengan laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD yang sering dijadikan instrument untuk melakukan ancaman *impeachment* terhadap kepala daerah yang sering kemudian diakhiri dengan berbagai kompromi politik yang kurang ada kaitannya dengan peningkatan kinerja kepala daerah.¹³⁷

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, mulai ditata pembagian urusan pemerintahan yang semakin jelas antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Kalau Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menerapkan konsep urusan residu (*residual functions*) untuk kabupaten/kota dengan mengatur hanya urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, maka Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menerapkan konsep urusan konkuren (*concurrent functions*) antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Setiap urusan dibagi berdasarkan tiga kriteria yaitu eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Penerapan ketiga kriteria tersebut melahirkan pembagian urusan yang jelas antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota.¹³⁸

Terdapat 31 (tiga puluh satu) urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah otonom provinsi dan kabupaten/kota yang bersifat konkuren. Dengan pembagian berdasarkan ketiga kriteria tersebut, maka pemerintah pusat mempunyai kewenangan urusan pemerintahan yang berskala nasional atau lintas provinsi, sedangkan pemerintah provinsi mempunyai kewenangan menangani urusan pemerintahan yang berskala provinsi atau lintas kabupaten/kota dan pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan atas urusan pemerintahan yang berskala kabupaten/kota atas ke-31 (tiga puluh satu) urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut.¹³⁹ Salah satu urusan konkuren tersebut adalah urusan di bidang energi dan sumber daya mineral.

UU No. 32 Tahun 2004 diejawantahkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. PP No. 38 Tahun 2007 pada lampirannya mengelaborasi lebih lanjut urusan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di bidang energi dan sumber daya mineral menjadi enam sub bidang urusan, yaitu: energi dan sumber daya mineral; geologi; ketenagalistrikan; minyak dan gas bumi; serta pendidikan dan pelatihan

136 *Ibid.*

137 *Ibid.*

138 *Ibid.*

139 *Ibid.*, hlm. 6.

(diklat). Adapun uraian urusan pemerintah provinsi di bidang energi dan sumber daya mineral dapat dilihat pada tabel satu.

Tabel 1. Urusan Pemerintah Provinsi Di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007

No.	Sub Bidang Urusan	Kewenangan
1	Energi dan sumber daya mineral;	<ul style="list-style-type: none"> - Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah provinsi di bidang mineral, batubara, panas bumi, dan air tanah. - Penyusunan data dan informasi usaha pertambangan mineral dan batubara serta panas bumi lintas kab/kota. - Penyusunan data dan informasi cekungan air tanah lintas kab/kota. - Pemberian rekomendasi teknis izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah lintas kab/kota. - Pemberian izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah lintas kab/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. - Pemberian izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. - Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah lintas kab/kota dan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. - Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) lintas kab/kota. - Pengelolaan, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka penanaman modal lintas kab/kota. - Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan

		<p>pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi, pada wilayah lintas kab/kota atau yang berdampak regional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pembinaan dan pengawasan perusahaan KP lintas kab/kota. - Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KP lintas kab/kota. - Penetapan wilayah konservasi air tanah lintas kab/kota. - Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, serta panas bumi yang berdampak lingkungan langsung lintas kab/kota. - Penetapan nilai perolehan air tanah pada cekungan air tanah lintas kab/kota. - Pengelolaan data dan informasi mineral, batubara, panas bumi dan air tanah serta perusahaan dan SIG wilayah kerja pertambangan di wilayah provinsi. - Penetapan potensi panas bumi dan air tanah serta neraca sumber daya dan cadangan mineral dan batubara di wilayah provinsi. - Pengangkatan dan pembinaan inspektur tambang serta pembinaan jabatan fungsional provinsi.
2.	Geologi	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan inventarisasi geologi dan sumber daya mineral, batubara, panas bumi, migas dan air tanah pada wilayah provinsi. - Pelaksanaan inventarisasi kawasan karst dan kawasan lindung geologi pada wilayah provinsi. - Penetapan zonasi pemanfaatan kawasan karst dan kawasan lindung geologi pada wilayah lintas kab/kota. - Penetapan pengelolaan lingkungan geologi, geologi teknik, kawasan rawan bencana dan kawasan lingkungan geologi di wilayah lintas kab/kota. - Pelaksanaan inventarisasi lingkungan geologi, geologi teknik, kawasan rawan bencana dan kawasan lingkungan geologi pada wilayah provinsi. - Pelaksanaan kebijakan mitigasi bencana geologi pada wilayah lintas kab/kota.

		<ul style="list-style-type: none"> - Inventarisasi dan pengelolaan, kawasan rawan bencana geologi pada wilayah provinsi dan/atau memiliki dampak lintas kab/kota. - Pelaksanaan koordinasi mitigasi bencana geologi pada wilayah lintas kab/kota. - Pengelolaan informasi bencana geologi pada wilayah lintas kab/kota. - Pelaksanaan pembinaan fungsional penyelidik bumi nasional pada wilayah provinsi. - Pengelolaan data dan informasi geologi pada wilayah provinsi.
3.	Ketenagalistrikan	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan peraturan daerah provinsi di bidang energi dan ketenagalistrikan. - Penetapan Rencana Umum Ketenagalistrikan Daerah regional. - Pemberian IUKU yang sarana maupun energi listriknya lintas kab/kota. - Pengaturan harga jual tenaga listrik untuk konsumen pemegang IUKU yang izin usahanya dikeluarkan oleh provinsi. - Pengaturan harga jual tenaga listrik kepada pemegang IUKU yang izinnya dikeluarkan oleh provinsi. - Pemberian IUKS yg sarana instalasinya mencakup lintas kab/kota. - Pemberian persetujuan penjualan kelebihan tenaga listrik oleh pemegang IUKS kepada pemegang IUKU yang izinnya dikeluarkan oleh provinsi. - Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan usaha ketenagalistrikan yang izinnya diberikan oleh provinsi. - Koordinasi dan penyediaan listrik pedesaan pada wilayah regional. - Pengangkatan dan pembinaan inspektur ketenagalistrikan serta pembinaan jabatan fungsional provinsi.
4.	Minyak dan Gas Bumi	<ul style="list-style-type: none"> - Penghitungan produksi dan realisasi <i>lifting</i> minyak bumi dan gas bumi bersama pemerintah. - Pemberian rekomendasi penggunaan wilayah kerja kontrak kerja sama untuk kegiatan lain di luar kegiatan migas lintas kab/kota. - Pengawasan jumlah armada pengangkut Bahan Bakar Minyak (BBM) di daerah provinsi yang meliputi jumlah armada dan kapasitas pengangkutan BBM.

		<ul style="list-style-type: none"> - Inventarisasi jumlah badan usaha kegiatan hilir yang beroperasi di daerah provinsi. - Penetapan harga bahan bakar minyak jenis minyak tanah pada tingkat konsumen rumah tangga dan usaha kecil. - Pengawasan pencantuman Nomor Pelumas Terdaftar (NPT) pada pelumas yang beredar di pasaran sesuai perundang-undangan. - Koordinasi pengawasan pengendalian pendistribusian dan tata niaga bahan bakar minyak dari agen dan pangkalan dan sampai konsumen di wilayah provinsi. - Pemantauan dan inventarisasi penyediaan, penyaluran dan kualitas harga BBM serta melakukan analisa dan evaluasi terhadap kebutuhan/penyediaan BBM lintas kab/kota. - Pemberian rekomendasi pendirian gudang bahan peledak dalam rangka kegiatan usaha migas di daerah operasi daratan dan di daerah operasi paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. - Pengawasan terhadap kegiatan usaha perusahaan jasa penunjang minyak dan gas bumi untuk bidang usaha jasa penyediaan komoditi dan jasa boga dan bidang usaha jasa penyediaan material dan peralatan termasuk pelayanan purna jual yang berdomisili di provinsi yang bersangkutan. - Pengangkatan dan pembinaan inspektur migas serta pembinaan jabatan fungsional provinsi.
5.	Pendidikan dan Pelatihan (Diklat)	<ul style="list-style-type: none"> - Pengusulan lembaga diklat provinsi agar terakreditasi sebagai penyelenggara pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional tertentu sektor ESDM. - Penyertaan dan atau memfasilitasi penyelenggaraan <i>assessment</i> bekerjasama dengan lembaga <i>assessment</i> DESDM. - Penyelenggaraan diklat teknis untuk kepala sub dinas kab/kota dan kepala seksi dinas kabupaten/kota yang mengelola sektor ESDM setelah lembaga diklat terakreditasi. - Penyelenggaraan diklat teknis sektor energi dan sumber daya mineral bagi perangkat daerah yang mengelola sektor ESDM berdasarkan pedoman dan standar penyelenggaraan, kurikulum/silabus dan lembaga diklat terakreditasi. - Penyelenggaraan diklat fungsional tertentu untuk pengangkatan pertama kali dan

		<p>jenjang muda inspektur tambang/minyak dan gas bumi/ketenagalistrikan/penyelidik bumi berdasarkan pedoman dan standar penyelenggaraan, kurikulum/silabus dan lembaga diklat terakreditasi.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pemberian bimbingan dan konsultasi diklat teknis dan fungsional tertentu di sektor ESDM lingkup provinsi dan kab/kota. - Koordinasi penyusunan kebutuhan dan penyelenggaraan diklat teknis dan fungsional tertentu sektor ESDM dalam skala provinsi.
--	--	--

Sumber: UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007.

Tabel satu di atas menguraikan urusan pemerintah provinsi di bidang energi dan sumber daya mineral yang sesuai dengan lingkungannya sebagai daerah provinsi. Urusan tersebut berskala provinsi sehingga bersifat lintas kabupaten/kota dalam satu wilayah provinsi. Adapun uraian urusan pemerintah kabupaten/kota di bidang energi dan sumber daya mineral dapat dilihat pada tabel dua.

Tabel 2. Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007

No.	Sub Bidang Urusan	Kewenangan
1	Energi dan sumber daya mineral;	<ul style="list-style-type: none"> - Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah kabupaten/kota di bidang mineral, batubara, panas bumi, dan air tanah. - Penyusunan data dan informasi wilayah kerja usaha pertambangan mineral dan batubara serta panas bumi skala kabupaten/kota. - Penyusunan data dan informasi cekungan air tanah skala kabupaten/kota. - Pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah pada wilayah kabupaten/kota. - Pemberian izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi. - Pemberian izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, yang berdampak lingkungan langsung pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi. - Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan

		<p>izin usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi, pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka PMA dan PMDN di wilayah kabupaten/kota. - Pengelolaan, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha jasa pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi dalam rangka penanaman modal di wilayah kabupaten/kota. - Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan mineral, batubara dan panas bumi, pada wilayah kabupaten/kota. - Pembinaan dan pengawasan perusahaan KP dalam wilayah kabupaten/kota. - Pembinaan dan pengawasan Keselamatan dan Kesehatan Kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap KP dalam wilayah kabupaten/kota. - Penetapan wilayah konservasi air tanah dalam wilayah kabupaten/kota. - Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan mineral, dan batubara untuk operasi produksi, serta panas bumi yang berdampak lingkungan langsung dalam wilayah kabupaten/kota. - Penetapan nilai perolehan air tanah pada cekungan air tanah dalam wilayah kabupaten/ kota. - Pengelolaan data dan informasi mineral, batubara, panas bumi dan air tanah serta perusahaan dan SIG wilayah kerja pertambangan di wilayah kabupaten/kota. - Penetapan potensi panas bumi dan air tanah serta neraca sumber daya dan cadangan mineral dan batubara di wilayah kabupaten/kota. - Pengangkatan dan pembinaan inspektur tambang serta pembinaan jabatan fungsional kabupaten /kota.
2.	Geologi	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan inventarisasi geologi dan sumber daya mineral, batubara, panas bumi,

		<p>migas dan air tanah pada wilayah kabupaten/kota.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan inventarisasi kawasan karst dan kawasan lindung geologi pada wilayah kabupaten/kota. - Penetapan zonasi pemanfaatan kawasan karst dan kawasan lindung geologi pada wilayah kabupaten/kota. - Penetapan pengelolaan lingkungan geologi, geologi teknik, kawasan rawan bencana dan kawasan lingkungan geologi di wilayah kabupaten/kota. - Pelaksanaan inventarisasi lingkungan geologi, geologi teknik, kawasan rawan bencana dan kawasan lingkungan geologi pada wilayah kabupaten/kota. - Pelaksanaan kebijakan mitigasi bencana geologi pada wilayah kabupaten/kota. - Inventarisasi dan pengelolaan, kawasan rawan bencana geologi, pada wilayah kabupaten/kota. - Pelaksanaan koordinasi mitigasi bencana geologi pada wilayah kabupaten/kota. - Pengelolaan informasi bencana geologi pada wilayah kabupaten/kota. - Pelaksanaan pembinaan fungsional penyelidik bumi nasional pada wilayah kabupaten/kota. - Pengelolaan data dan informasi geologi pada wilayah kabupaten/kota.
3.	Ketenagalistrikan	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan peraturan daerah kabupaten/kota di bidang energi dan ketenagalistrikan. - Penetapan Rencana Umum Ketenagalistrikan Daerah (RUKD) kabupaten/kota. - Pemberian IUKU yang sarana maupun energi listriknya dalam kabupaten/kota. - Pengaturan harga jual tenaga listrik untuk konsumen pemegang IUKU yang izin usahanya dikeluarkan oleh kabupaten/kota. - Pengaturan harga jual tenaga listrik kepada pemegang IUKU yang izinnya dikeluarkan oleh kabupaten/kota. - Pemberian IUKS yang sarana instalasinya dalam kabupaten/kota. - Pemberian persetujuan penjualan kelebihan tenaga listrik oleh pemegang IUKS kepada pemegang IUKU yang izinnya dikeluarkan oleh kabupaten/kota. - Pemberian izin usaha jasa penunjang tenaga listrik bagi badan usaha dalam

		<p>negeri/mayoritas sahamnya dimiliki oleh penanam modal dalam negeri.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan usaha ketenagalistrikan yang izinnnya diberikan oleh kabupaten/kota. - Penyediaan listrik pedesaan di wilayah kabupaten/kota. - Pengangkatan dan pembinaan inspektur ketenagalistrikan serta pembinaan jabatan fungsional kabupaten/kota.
4.	Minyak dan Gas Bumi	<ul style="list-style-type: none"> - Penghitungan produksi dan realisasi <i>lifting</i> minyak bumi dan gas bumi bersama pemerintah. - Pemberian rekomendasi penggunaan wilayah kerja kontrak kerja sama untuk kegiatan lain di luar kegiatan migas pada wilayah kabupaten/kota. - Pemberian izin pembukaan kantor perwakilan perusahaan di sub sektor migas. - Pengawasan pengendalian pendistribusian dan tata niaga bahan bakar minyak dari agen dan pangkalan dan sampai konsumen akhir di wilayah kabupaten/kota. - Pemantauan dan inventarisasi penyediaan, penyaluran dan kualitas harga BBM serta melakukan analisa dan evaluasi terhadap kebutuhan/penyediaan BBM di wilayah kabupaten/kota. - Pemberian rekomendasi lokasi pendirian kilang dan tempat penyimpanan migas. - Pemberian izin lokasi pendirian Stasiun Pengisian Bahan Bakar untuk Umum (SPBU). - Pemberian rekomendasi pendirian gudang bahan peledak dalam rangka kegiatan usaha migas di daerah operasi daratan dan di daerah operasi pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi. - Pengangkatan dan pembinaan inspektur migas serta pembinaan jabatan fungsional kabupaten /kota.
5.	Pendidikan dan Pelatihan (Diklat)	<ul style="list-style-type: none"> - Penyertaan dan atau memfasilitasi penyelenggaraan <i>assessment</i> bekerjasama dengan lembaga <i>assessment</i> DESDM. - Penyusunan kebutuhan dan penyelenggaraan diklat teknis dan fungsional tertentu sektor energi dan sumber daya mineral dalam skala kabupaten/kota.

Sumber: UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007.

Sebagaimana pada tabel satu, tabel dua di atas menguraikan urusan pemerintah kabupaten/kota di bidang energi dan sumber daya mineral yang sesuai dengan lingkungannya sebagai daerah kabupaten/kota, sehingga urusan tersebut berskala kabupaten/kota. Dari uraian pada tabel satu dan dua dapat terlihat bahwa perbedaan urusan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota hanya bersifat lingkup/skalanya saja.

Bila dilihat dari aspek substansi, baik pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam kerangka UU No. 32 Tahun 2004 masing-masing mempunyai kewenangan yang cukup luas di bidang energi dan sumber daya mineral. Meskipun begitu, berdasarkan perkembangan terakhir UU No. 32 Tahun 2004 yang telah dicabut dan diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014, tentu saja menimbulkan konsekuensi tersendiri pada konstelasi pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Penggantian skema desentralisasi dengan ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentu saja dilandasi oleh alasan-alasan tertentu.

Selama pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2014 secara empirik masih dirasakan adanya beberapa permasalahan yang kalau dibiarkan akan mengganggu efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, meskipun pendidikan politik sebagai salah satu tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan desentralisasi telah menunjukkan hasil yang relatif menggembirakan, namun belum diimbangi dengan capaian yang memadai dalam aspek peningkatan kesejahteraan di tingkat lokal. Bagian hulu dari kesejahteraan adalah urusan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan pemerintah daerah. Muara dari urusan pemerintahan tersebut adalah pelayanan publik.¹⁴⁰

Skema penggantian UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014 dapat ditelusuri dari risalah rapat pembahasan UU No. 23 Tahun 2014 yang diperoleh dari PPID sekretariat jenderal DPR-RI. Dari risalah tersebut diketahui bahwa usul untuk mengganti skema desentralisasi tersebut berasal dari pemerintah. Menurut pemerintah, UU No. 32 Tahun 2004 perlu untuk segera diganti karena substansinya tidak mampu untuk mewujudkan visi tertinggi dari otonomi daerah yakni untuk mensejahterakan masyarakat.

Secara keseluruhan dari sisi substansi perubahan, terdapat 22 (dua puluh dua) isu strategis yang teridentifikasi yang memerlukan pemikiran mendalam baik pemerintah dan DPR untuk mendiskusikan penyempurnaannya dalam rangka revisi UU No. 32 Tahun 2004. Ke-22 (dua puluh dua) isu strategis tersebut adalah sebagai berikut:¹⁴¹

- 1) Pembentukan daerah otonom;
- 2) Pembagian urusan pemerintahan;
- 3) Daerah berciri kepulauan;
- 4) Pemilihan kepala daerah;

¹⁴⁰ *Ibid.* Ada dua varian dari pelayanan publik yang dihasilkan oleh pemerintah daerah, yakni penyediaan barang-barang untuk kebutuhan publik (*public goods*) seperti jalan, jembatan, pasar, terminal, rumah sakit dan lain-lainnya, kemudian yang kedua adalah pengaturan-pengaturan publik (*public regulations*) yang dikemas dalam bentuk peraturan daerah seperti Perda Izin Mendirikan Bangunan, Perda Kependudukan, Perda Pajak dan Retribusi Daerah dan lain-lainnya.

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm. 8.

- 5) Peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat;
- 6) Forum komunikasi pimpinan daerah atau musyawarah pimpinan daerah;
- 7) Perangkat daerah
- 8) Kecamatan;
- 9) Aparatur daerah;
- 10) Peraturan daerah;
- 11) Pembangunan daerah;
- 12) Keuangan daerah;
- 13) Pelayanan publik;
- 14) Partisipasi masyarakat;
- 15) Kawasan perkotaan;
- 16) Kawasan khusus;
- 17) Kerja sama antar daerah;
- 18) Desa;
- 19) Pembinaan dan pengawasan daerah
- 20) Tindakan hukum terhadap aparatur daerah;
- 21) Inovasi daerah; dan
- 22) DPOD.

Telah disahkannya keberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 setelah sebelumnya dibahas di dalam rapat panitia khusus, perlu untuk dikemukakan pendapat masing-masing fraksi dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atas usulan penggantian UU No. 32 Tahun 2004 dari pemerintah. Pandangan fraksi dan DPD tersebut diperlukan untuk melihat konfigurasi kepentingan dan perspektif yang muncul terkait ide perubahan skema desentralisasi tersebut. Adapun pandangan masing-masing fraksi dan DPD sebagaimana diuraikan berikut ini.

Menurut Fraksi Partai Demokrat, UU No. 32 Tahun 2004 sebagai payung kebijakan desentralisasi masih mengandung banyak kekurangan dan kelemahan yang jika tidak segera disempurnakan akan dapat mengganggu keberhasilan desentralisasi itu sendiri. Diantara persoalan-persoalan yang muncul dalam pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 adalah;

- 1) pembagian urusan pemerintahan baik urusan pemerintah pusat, provinsi, kabupaten dan kota;
- 2) penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 3) aparatur daerah;
- 4) peraturan daerah dan peraturan kepala daerah;
- 5) perencanaan pembangunan daerah;
- 6) keuangan daerah;
- 7) pelayanan masyarakat;
- 8) partisipasi masyarakat dan lain-lain.

Atas berbagai persoalan tersebut di atas, kami dari Fraksi Partai Demokrat menyambut baik atas inisiatif pemerintah mengajukan RUU Pemerintahan Daerah sebagai revisi atas UU No. 32 Tahun 2004 yang selama ini digunakan sebagai payung hukum atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.¹⁴²

Fraksi Partai Golkar memandang penting diperlukan adanya undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah ini, undang-undang yang

¹⁴² *Ibid*, hlm. 12.

disusun berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi dengan memperhatikan asas efektifitas, akuntabilitas dan efisiensi. Fraksi Partai Golkar juga memandang penting diperlukannya penyempurnaan terhadap undang-undang tentang pemerintahan daerah untuk disesuaikan dengan dinamika perkembangan dan kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah agar amanat UUDNRI Tahun 1945 yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat bangsa menuju *welfare state* selaras dengan cita-cita para pendiri bangsa.¹⁴³

Fraksi PDI Perjuangan memilih pandangan bahwa undang-undang pemerintahan daerah yang ada selama ini, memang perlu dibenahi lebih lanjut, dirinci di dalam undang-undang yang lebih operasional. Akan tetapi, kita berpandangan agar jangan sampai nanti ketika undang-undang ini lahir justru memperumit posisi rakyat sebagai subjek utama bernegara ini. Jadi sekali lagi bahwa Fraksi PDI Perjuangan berpandangan subjek bernegara yang utama itu adalah rakyat dan para penyelenggara rakyat adalah pelayan-pelayannya kan begitu. Jadi jangan sampai terbalik-balik bahwa rakyat menjadi objek pembangunan dan penyelenggara negara menjadi yang dipertuan agung inilah yang menjadi prinsip yang pertama.¹⁴⁴

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera memahami betul bahwa Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemerintahan Daerah ini perlu ada pembahasan lebih dalam, mengingat berbagai perkembangan yang terjadi akhir-akhir ini tentang pola hubungan, baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerahnya, ataupun juga antara pemerintah provinsi dengan pemerintahan kabupaten/kotanya. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera juga memahami bahwa semangat reformasi memang telah membawa semangat baru. Tapi juga kita perlu pahami pula bahwa semangat baru tentunya tidak perlu haruslah berlebihan sehingga terjadi kebablasan, oleh karena itu perlu ada aturan-aturannya untuk menyampaikan gagasan-gagasan tentang pembaharuan bagaimana cara kita mengelola pemerintahan daerah ini. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera memandang ada 5 prinsip yang kami usulkan di dalam pembahasan ini:¹⁴⁵

- 1) RUU Pemerintahan Daerah ini perlu menekankan kepada prinsip pelayanan, karena pada dasarnya Pemerintah adalah melayani masyarakat melalui birokrasi yang ada.
- 2) Perlu memperhatikan pola hubungan kepala daerah dengan birokrasi yang lebih untuk mengoptimalkan kinerjanya.
- 3) Meletakkan kepentingan kesejahteraan rakyat didalam kerangka pembahasan ini.
- 4) Menjamin terselenggaranya pembangunan-pembangunan di daerah.
- 5) Menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia.

Fraksi PAN berpendapat, dengan mempertimbangkan waktu 15 menit untuk semua fraksi, dan ada saran dari Pimpinan tadi, Fraksi PAN hanya menyampaikan *statement* politik saja, dengan mengucapkan *Bismillahirrahmanirrahim*, Fraksi PAN memahami, menyambut baik dan

143 *Ibid*, hlm. 14.

144 *Ibid*, hlm. 15.

145 *Ibid*, hlm. 17.

menyetujui RUU tentang Pemerintahan Daerah untuk dibahas lebih lanjut, untuk menjadi Undang-Undang.¹⁴⁶

Menurut Fraksi PPP, dalam RUU ini Fraksi PPP menangkap adanya semangat untuk memperkuat posisi dan kewenangan Pemerintah Pusat. Selain memiliki kewenangan, urusan pemerintah absolut dan urusan pemerintah konkuren, Pemerintah Pusat juga memiliki kewenangan urusan pemerintahan umum. Dalam melaksanakan pemerintahan umum, Presiden dapat mendelegasikan kepada Menteri dan Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat. Berbagai pengaturan di dalam RUU ini telah semakin memperjelas kewenangan berbagai urusan pemerintahan yang dilimpahkan Pemerintah Pusat, baik kepada Pemerintah Provinsi, untuk mengatur urusan Pemerintah yang berkaitan dengan urusan ekologis, serta urusan wajib dan urusan pilihan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam RUU ini hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota disinergikan sedemikian rupa. Fraksi PPP mengapresiasi diberikannya kewenangan yang lebih besar kepada provinsi untuk menjalankan fungsi koordinasi, pembinaan, dan pengawasan kepada kabupaten/kota yang berada di wilayahnya.¹⁴⁷

Fraksi PKB sudah tidak sabar lagi untuk membahas RUU tentang Pemerintahan Daerah ini karena memang sudah lama ditunggu-tunggu oleh masyarakat khususnya dan tentu aparat di Indonesia ini, maka dengan mengucapkan *Bismillahirrahmanirrahim*, Fraksi PKB menyetujui atas RUU tentang Pemerintahan Daerah ini dibahas lebih lanjut.¹⁴⁸

Fraksi Partai Gerindra menyadari urgensi merubah perundangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang dimasyarakat, serta ikhtiar Fraksi Partai Gerindra untuk mengimplementasikan otonomi daerah yang proporsional dan bertanggung jawab, dalam rangka menggapai kesejahteraan rakyat dalam bingkai NKRI, maka Fraksi Partai Gerindra dapat memahami dan mendukung penyusunan RUU tentang Pemerintahan Daerah serta siap untuk membahasnya dalam forum selanjutnya.¹⁴⁹ Adapun Fraksi HANURA, sampai jam pelaksanaan rapat masih belum hadir untuk mengemukakan pendapatnya.¹⁵⁰

DPD RI berpendapat, dalam rentang waktu pelaksanaan desentralisasi yang panjang itu ada dua titik panas yang selalu menjadi pergulatan pemerintah pusat dan daerah, yaitu: isu tata hubungan kewenangan, pembagian kewenangan, dan tata hubungan keuangan, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah otonom. Namun DPD RI memberikan catatan:¹⁵¹

- 1) Apakah pemerintah sudah pernah melakukan evaluasi yang komprehensif terhadap implementasi UU No. 32 Tahun 2004, sehingga pemerintah sampai pada kesimpulan bahwa dibutuhkan adanya perubahan undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang saat ini berlaku?
- 2) Dalam naskah akademik disebutkan bahwa maksud dan tujuan revisi UU No. 32 Tahun 2004 adalah untuk memperbaiki, memperjelas, dan

146 *Ibid*, hlm. 18.

147 *Ibid*, hlm. 19.

148 *Ibid*, hlm. 21.

149 *Ibid*, hlm. 22.

150 *Ibid*, hlm. 23.

151 *Ibid*, hlm. 26.

mendorong inovasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.¹⁵² Apakah seluruh maksud dan tujuan mulia tersebut harus dituangkan dalam perubahan undang-undang? Apakah tidak ada instrument lain dalam mewujudkan maksud dan tujuan yang ingin dicapai?

- 3) Sejauh mana cakupan perubahan yang akan dilakukan, apakah bersifat parsial implemental, berupa perbaikan penambahan serta upaya memperjelas, atautkah sedang melakukan perubahan fundamental terhadap paradigma yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004?

Berdasarkan konfigurasi politik uraian tentang pandangan fraksi-fraksi pada rapat di DPR dan pendapat DPD sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dapat dilihat bahwa pada dasarnya semua fraksi yang ada di senayan setuju untuk mengganti skema desentralisasi yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Beragam alasan yang dilontarkan mulai dari yang sifatnya filosofis, teoretis hingga praktis. Namun dari kesepakatan semua fraksi guna melanjutkan pembahasan untuk mengganti skema desentralisasi tersebut, DPD memberikan catatan yang cukup menarik mengenai maksud dan tujuan revisi UU No. 32 Tahun 2004 yaitu memperbaiki, memperjelas, dan mendorong inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perlu untuk direnungkan, dengan berubahnya skema desentralisasi kembali kearah yang lebih sentralistis akankah mampu mendorong inovasi daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Terlebih lagi urusan yang dibagi antar tingkatan pemerintahan bersifat *concurrent function* bukannya *residu function*.

Terlepas dari pergulatan dan konfigurasi politik tersebut, UU No. 23 Tahun 2014 telah disahkan dan UU No. 32 Tahun 2004 telah dicabut sehingga berubahlah skema desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Perubahan ini menjadi kiblat bagi entitas pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Perubahan yang terjadi termasuk juga di bidang energi dan sumber daya mineral.

UU No. 23 Tahun 2014 membagi urusan di bidang energi dan sumber daya mineral menjadi beberapa sub bidang urusan, yaitu: geologi; energi dan sumber daya mineral; minyak dan gas bumi; energi baru terbarukan; dan ketenagalistrikan. Adapun uraian mengenai urusan pemerintah provinsi di bidang energi dan sumber daya mineral diuraikan pada tabel tiga.

Tabel 3. Urusan Pemerintah Provinsi Di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014

No.	Sub Bidang Urusan	Kewenangan
1.	Geologi	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan zona konservasi air tanah pada cekungan air tanah dalam daerah provinsi. - Penerbitan izin pengeboran, izin penggalian, izin pemakaian, dan izin perusahaan air tanah dalam daerah provinsi. - Penetapan nilai perolehan air tanah dalam

152 Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Kementerian Dalam Negeri, 2011), hlm. 16-19.

		daerah provinsi.
2.	Energi dan sumber daya mineral;	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil. - 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. - 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. - Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat. - Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari 1 (satu) daerah provinsi yang sama. - Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) daerah provinsi. - Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan.
3.	Minyak dan Gas Bumi	
4.	Energi Baru Terbarukan	<ul style="list-style-type: none"> - Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi. - Penerbitan surat keterangan terdaftar usaha jasa penunjang yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) daerah provinsi. - Penerbitan izin, pembinaan dan pengawasan usaha niaga bahan bakar nabati (biofuel) sebagai bahan bakar lain dengan kapasitas penyediaan sampai dengan 10.000 (sepuluh ribu) ton per tahun.

5.	Ketenagalistrikan	<ul style="list-style-type: none"> - Penerbitan izin usaha penyediaan tenaga listrik non badan usaha milik negara dan penjualan tenaga listrik serta penyewaan jaringan kepada penyedia tenaga listrik dalam daerah provinsi. - Penerbitan izin operasi yang fasilitas instalasinya dalam daerah provinsi. - Penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen dan penerbitan izin pemanfaatan jaringan untuk telekomunikasi, multimedia, dan informatika dari pemegang izin yang ditetapkan oleh pemerintah daerah provinsi. - Persetujuan harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik, rencana usaha penyediaan tenaga listrik, penjualan kelebihan tenaga listrik dari pemegang izin yang ditetapkan oleh pemerintah daerah provinsi. - Penerbitan izin usaha jasa penunjang tenaga listrik bagi badan usaha dalam negeri/mayoritas sahamnya dimiliki oleh penanam modal dalam negeri. - Penyediaan dana untuk kelompok masyarakat tidak mampu, pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik belum berkembang, daerah terpencil dan perdesaan.
----	-------------------	--

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014.

Kewenangan pemerintah provinsi pada tabel tiga di atas, mayoritas berkenaan dengan urusan administratif untuk penerbitan izin. Jika dibandingkan dengan skema desentralisasi bidang energi dan sumber daya mineral yang diatur pada UU No. 32 Tahun 2004, pada UU No. 23 tahun 2014 banyak terjadi pengurangan kewenangan pemerintah provinsi. Pengurangan bahkan pemangkasan besar-besaran terutama terlihat pada kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang saat ini hanya berwenang untuk menerbitkan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota. Adapun beberapa kewenangan yang dulu dimiliki, kini menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Sisa kewenangan pemerintah kabupaten/kota tersebut dapat dilihat pada tabel empat.

Tabel 4. Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014

No.	Sub Bidang Urusan	Kewenangan
1.	Geologi	
2.	Energi dan sumber	

	daya mineral	
3.	Minyak dan Gas Bumi	
4.	Energi Baru Terbarukan	Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota.
5.	Ketenagalistrikan	

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014.

Kuantitas dan kualitas kewenangan provinsi dan kabupaten/kota dalam skema desentralisasi UU No. 23 Tahun 2014 mengalami perubahan. Perubahan tersebut terjadi pada semua bidang urusan pemerintahan, tidak terkecuali urusan di bidang energi dan sumber daya mineral, lebih khusus lagi pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Berubahnya skema desentralisasi kembali ke arah yang lebih sentralistis pada muatan UU No. 23 Tahun 2014 tentu saja dilandaskan pada beberapa alasan tertentu.

Alasan pertama, ciri utama otonomi daerah dalam konteks negara kesatuan adalah adanya hubungan hirarki antara pusat dengan daerah. Daerah otonom dibentuk oleh pusat dan bahkan dapat dihapus, apabila tidak mampu melaksanakan otonominya. Sumber kewenangan daerah adalah berasal dari pemerintah pusat dan tanggung jawab pemerintahan ada di tangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945.¹⁵³

Kedua, kebijakan desentralisasi di negara kesatuan berawal dari adanya pembentukan daerah otonom dan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Berbeda dengan konsep negara federasi, dimana daerah atau *state* yang muncul terlebih dahulu dan kemudian *state* tersebut yang membentuk negara federasi. Konsekuensinya dalam konteks kekuasaan pemerintahan adalah kumpulan *states* tersebut yang bersepakat, kekuasaan pemerintahan apa saja yang akan diserahkan ke pemerintah federal. Sebaliknya dalam negara kesatuan, kekuasaan pemerintahan ada pada pemerintah pusat dan kemudian menetapkan kekuasaan apa saja yang akan diserahkan ke daerah otonom. Makin sentralistik pemerintahan di suatu negara kesatuan umumnya makin sedikit kekuasaan pemerintahan atau urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, sebaliknya makin desentralistik pemerintah suatu negara, akan makin luas urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, namun seluas apapun otonomi daerah di negara kesatuan, tetap tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan pemerintah pusat.¹⁵⁴

Selain berlandaskan pada dua alasan di atas, pemerintah juga mengakui telah terjadi penurunan kondisi sosial, ekonomi dan politik sejak pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 sehingga perlu dilakukan *resetting* skema desentralisasi dengan UU No. 23 Tahun 2014.

¹⁵³ *Op. Cit*, Risalah Sidang..... hlm. 7.

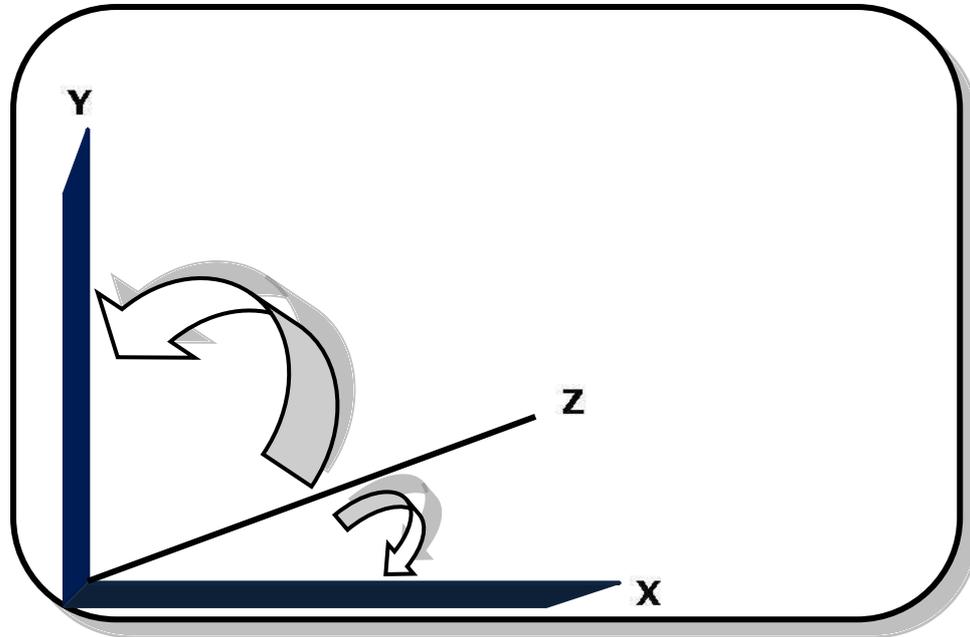
¹⁵⁴ *Ibid*.

Menurut pemerintah, secara empirik konsekuensi yang terjadi adalah bahwa makin maju suatu bangsa secara sosial, ekonomi, dan politik, maka makin sedikit daerah yang diatur-atur oleh pusat. Sebaliknya makin rendah kondisi sosial, ekonomi, dan politik suatu bangsa akan banyak aturan yang dibuat pemerintah pusat untuk menyakinkan pemerintah pusat bahwa pemerintah daerah akan melaksanakan otonominya sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Dalam konteks Indonesia, pemerintah daerah merupakan sub sistem dari pemerintahan nasional.¹⁵⁵

Terlepas dari konsekuensi empirik dan skema desentralisasi tertentu yang digulirkan pemerintah dalam memberikan kewenangan pada pemerintah daerah. Bergesernya skema desentralisasi UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014 telah mengubah volume kewenangan pemerintah daerah, dalam hal ini kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Jika penulis gambarkan relasi pergeseran skema desentralisasi tersebut dengan ragaan akan terlihat pada ragaan satu. Jika sumbu X merupakan kewenangan pemerintah daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam UU No. 23 tahun 2014 dan sumbu Y merupakan kewenangan pemerintah daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka sumbu Z menunjukkan besaran perbandingan volume kewenangan pemerintah daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Rentang kurva dari sumbu Z ke arah sumbu Y besar sebagaimana besaran jumlah kewenangan yang diberikan pada pemerintah daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004, sedangkan rentang kurva dari sumbu Z ke arah sumbu X kecil sesuai dengan sedikitnya kewenangan yang diberikan dalam UU No. 23 Tahun 2014.

155 *Ibid.*

Ragaan 1. Perbandingan Besaran Kewenangan Pemerintah Daerah Di Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan pada UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014.



Bagaimanapun bentuk, kuantitas, dan kualitas kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rezim hukum pemerintahan daerah, jika dikaitkan dengan teori kewenangan sebagaimana telah diuraikan pada bab 2 (dua) maka akan diketahui bahwa kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara merupakan jenis kewenangan atribusi. Hal ini sesuai dengan teori kewenangan yang dalilnya menyatakan bahwa atribusi merupakan pemberian wewenang kepada badan/lembaga/pejabat negara tertentu yang diberikan oleh pembentuk UUD maupun pembentuk UU, dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut, atau dengan kata lain atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, yang dalam konteks ini kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rezim hukum pemerintahan daerah yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi rakyat Indonesia.

Wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Beda halnya dengan delegasi, pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya

pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil *mandataris* tetap berada pada *mandans*. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.¹⁵⁶

Kaitannya dengan otonomi daerah, Negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik melandasi pelaksanaan pemerintahan di daerah pada asas desentralisasi. Kaidah asas ini melahirkan makna otonom, dengan substansi penyerahan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.¹⁵⁷ Di samping asas desentralisasi, dikenal juga asas dekonsentrasi dengan substansi pelimpahan kewenangan dan asas *medebewind*, dengan substansi penugasan dari pemerintah pusat. Makna kewenangan yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan sifatnya untuk mengatur dan mengurus pelaksanaan pemerintahan di daerah.¹⁵⁸

D. KEWENANGAN DAERAH DI BIDANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN DALAM REZIM HUKUM PERTAMBANGAN

Pasal 33 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. 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-besarnya kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.¹⁵⁹ Pemanfaatan sumber daya mineral dan batubara memiliki kedudukan yang sama dengan pemanfaatan sumber daya alam lainnya secara berkelanjutan dalam tata ruang, sehingga harus dikelola secara bijaksana untuk memberi nilai tambah bagi perekonomian nasional dan harus dapat dimanfaatkan secara optimal bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kegiatan pertambangan mineral dan batubara memiliki potensi strategis untuk pemenuhan kebutuhan umat manusia baik langsung maupun tidak langsung, mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah pertambangan mineral dan batubara Indonesia keterdapatannya memiliki sifat yang tidak terbarukan, tersebar tidak merata, terbentuk jutaan tahun yang lalu, keberadaannya tidak kasat mata, keterdapatannya alamiah dan tidak bisa dipindahkan. Selain mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, pertambangan mineral dan batubara juga dapat menimbulkan dampak terhadap

¹⁵⁶ *Op.Cit.*, Ridwan HR, hlm. 105-106.

¹⁵⁷ *Op.Cit.*, HM. Laica Marzuki, hlm. 151. Otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom selaku wujud asas desentralisasi dalam lingkup negara kesatuan. Dalam *Op.Cit.*, Agussalim Andi Gadjong, hlm. 4.

¹⁵⁸ S. J. Wolhaff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Timun Mas, 1960), hlm. 112. Dalam *Ibid.*, Agussalim Andi Gadjong.

¹⁵⁹ Penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2009.

lingkungan, memiliki resiko dan biaya tinggi dalam eksplorasi dan operasi produksinya, nilai keekonomiannya dapat berubah dengan berubahnya waktu dan teknologi, karena itu dalam menetapkan wilayah pertambangan harus mempertimbangkan keterpaduan, pemanfaatan ruang yang berkesinambungan berdasarkan daya dukung lingkungan.¹⁶⁰

Berpijak pada pandangan di atas, pengaturan pertambangan dalam skala nasional yang sebelumnya diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, yang materi muatannya bersifat sentralistik dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi saat ini dan tantangan di masa depan. Oleh karena itu, pada tahun 2009 telah diundangkan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang keberlakuannya mencabut dan menyatakan tidak berlaku UU No. 11 Tahun 1967.

Naskah akademik dan Rancangan UU No. 4 Tahun 2009 sudah digulirkan sejak tahun 2005, setelah mengalami pembahasan yang cukup alot akhirnya disahkan pada sidang paripurna pada tanggal 16 Desember Tahun 2008. Pandangan akhir dari masing-masing fraksi pada sidang paripurna tersebut cukup beragam. Terdapat delapan fraksi yang menyetujui RUU Minerba untuk kemudian disahkan menjadi undang-undang, kedelapan fraksi tersebut adalah: Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi, Fraksi Golkar, Fraksi PBR, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi PDS, Fraksi PKS, Fraksi PPP.

Terdapat satu fraksi yang menolak mengesahkan RUU Minerba yaitu Fraksi PAN, dengan catatan selama ketentuan Pasal 169 yang isinya: kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.¹⁶¹ Selama ketentuan tersebut belum dihapus Fraksi PAN menolak dengan alasan karena bersifat diskriminatif antara pengusaha tambang yang baru dan lama. Fraksi PKB tidak mengambil sikap setuju atau menolak mengesahkan RUU Minerba dan menyerahkan sepenuhnya pada sidang paripurna, karena berpendapat untuk tidak tergesa-gesa mengesahkan RUU karena masih banyak hal yang harus diperbaiki.

Telah disahkannya UU No. 4 Tahun 2009 mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut:¹⁶²

- 1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendayagunaannya dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha.
- 2) Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan perusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
- 3) Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan

160 Tim Penyusun, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, (Departemen ESDM, 2004).

161 Ketentuan Pasal 169 ini pada akhirnya tidak dihapus dan tetap ada dalam UU No. 4 Tahun 2009.

162 Penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2009.

prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah daerah.

- 4) Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.
- 5) Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.
- 6) Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

Berpijak dari pokok-pokok pikiran di atas, kemudian UU No. 4 Tahun 2009 ini juga mengatur kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota di bidang pertambangan mineral batubara. Adapun pengaturan kewenangan yang menjadi urusan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota tersebut disajikan pada tabel lima.

Tabel 5. Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota Di Bidang Mineral dan Batubara Berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009

No.	Kewenangan	
	Provinsi	Kabupaten/Kota
1.	<ul style="list-style-type: none"> - pembuatan peraturan perundang-undangan daerah; - pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; - pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; - pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 	<ul style="list-style-type: none"> - pembuatan peraturan perundang-undangan daerah; - 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; - 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; - penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara; - pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah

	<p>(empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;</p> <ul style="list-style-type: none"> - penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya; - pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah /wilayah provinsi; - penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada daerah/wilayah provinsi; - pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di provinsi; - pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan; - pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya; - penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada menteri dan bupati/walikota; - penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada menteri dan bupati/walikota; - pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan - peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan. 	<p>kabupaten/kota;</p> <ul style="list-style-type: none"> - penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota; - pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan; - pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal; - penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada menteri dan gubernur; - penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada menteri dan gubernur; - pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan - peningkatan kemampuan aparaturnya pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.
--	--	--

Sumber: UU No. 4 Tahun 2009.

Berdasarkan tabel lima, dapat terlihat bahwa pembagian kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota senada dengan pembagian urusan pemerintahan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Namun, terdapat terminologi baru dalam kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang berkenaan dengan penerbitan Izin Pertambangan Rakyat, yang merupakan izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.

Masih berdasarkan tabel lima, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memiliki kewenangan yang cukup besar dalam memakmurkan pengelolaan pertambangan sesuai dengan cakupan wilayah administratif dan kriterianya masing-masing. Jenis kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang diatur dalam UU No. 4 tahun 2009 juga merupakan kewenangan atribusi sebagaimana muatan kewenangan dalam UU No. 23 Tahun 2014. Hal ini sesuai dengan teori kewenangan yang dalilnya menyatakan bahwa atribusi merupakan pemberian wewenang kepada badan/lembaga/pejabat negara tertentu yang diberikan oleh pembentuk UUD maupun pembentuk UU, dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut, atau dengan kata lain atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, yang dalam konteks ini kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rezim hukum pertambangan yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009, diberikan oleh DPR sebagai representasi kedaulatan rakyat yang diamanahkan dalam UUDNRI Tahun 1945.

E. KEWENANGAN DAERAH DI BIDANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN DALAM REZIM HUKUM PAJAK DAERAH

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menyelenggarakan pemerintahan tersebut, daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Berdasarkan UUDNRI Tahun 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus didasarkan pada Undang-Undang.¹⁶³

Kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan tidak hanya berkaitan dengan apa yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 4 Tahun 2009, namun juga berkaitan dengan UU No. 28 Tahun 2009 yang mengatur mengenai pajak mineral bukan logam dan batuan. Keterkaitan tersebut sebagaimana dapat terlihat pada konsiderans pembentukan

163 Penjelasan Umum UU No. 28 Tahun 2009.

UU No. 28 Tahun 2009, yang menyandarkan pembentukannya pada pemberlakuan skema desentralisasi dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Salah satu pertimbangan pembentukan UU No. 28 Tahun 2009 adalah: bahwa dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pemberian kewenangan yang semakin besar kepada Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat seharusnya diikuti dengan pemberian kewenangan yang besar pula dalam perpajakan dan retribusi. Basis pajak kabupaten dan kota yang sangat terbatas dan tidak adanya kewenangan provinsi dalam penetapan tarif pajaknya mengakibatkan daerah selalu mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pengeluarannya. Ketergantungan daerah yang sangat besar terhadap dana perimbangan dari pusat dalam banyak hal kurang mencerminkan akuntabilitas daerah. Pemerintah Daerah tidak terdorong untuk mengalokasikan anggaran secara efisien dan masyarakat setempat tidak ingin mengontrol anggaran daerah karena merasa tidak dibebani dengan Pajak dan Retribusi.¹⁶⁴

Berdasarkan uraian sebelumnya jelas diketahui bahwa *kenvorm* pembagian kewenangan pemungutan pajak daerah oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota didasarkan pada skema desentralisasi UU No. 32 Tahun 2004 yang saat ini sudah tidak berlaku dan diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 yang menganut skema desentralisasi yang berbeda. Adapun pembagian jenis pajak yang dapat dipungut oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana disajikan pada tabel enam.

Tabel 6. Jenis Pajak Daerah Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten Kota Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009

No.	Jenis Pajak Daerah	
	Provinsi	Kabupaten/Kota
1.	<ul style="list-style-type: none"> - Pajak Kendaraan Bermotor; - Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; - Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; - Pajak Air Permukaan; dan - Pajak Rokok. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pajak Hotel; - Pajak Restoran; - Pajak Hiburan; - Pajak Reklame; - Pajak Penerangan Jalan; - Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; - Pajak Parkir; - Pajak Air Tanah;

¹⁶⁴ *Ibid.*

		<ul style="list-style-type: none"> - Pajak Sarang Burung Walet; - Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan - Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
--	--	--

Sumber: UU No. 28 Tahun 2009.

Berdasarkan tabel enam, kewenangan pemungutan pajak daerah oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota merupakan kewenangan yang berjenis atribusi, karena sesuai dengan teori kewenangan yang dalilnya menyatakan bahwa atribusi merupakan pemberian wewenang kepada badan/lembaga/pejabat negara tertentu yang diberikan oleh pembentuk UUD maupun pembentuk UU, dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut, atau dengan kata lain atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, yang dalam konteks ini kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rezim hukum pajak daerah yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009, diberikan oleh DPR sebagai representasi kedaulatan rakyat sebagaimana digariskan dalam UUDNRI Tahun 1945.

F. ANALISIS HARMONISASI PENGATURAN KEWENANGAN DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah melalui UU No. 23 Tahun 2014 diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶⁵

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.¹⁶⁶ Salah satu urusan pemerintahan yang sifatnya konkuren bagi pemerintah daerah adalah urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral yang di dalamnya termasuk kegiatan pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang pengaturannya merujuk pada UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan, dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah, otonomi yang diberikan juga diikuti dengan pemberian kewenangan untuk melakukan pemungutan pajak

¹⁶⁵ Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁶⁶ *Ibid.*

daerah.¹⁶⁷ Penyerahan sumber keuangan daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, salah satu jenis pajak yang dipungut daerah adalah pajak mineral bukan logam dan batuan.¹⁶⁸

Pengaturan urusan pemerintahan di bidang pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang berkaitan dengan penerbitan izin pertambangan rakyat menurut UU No. 23 Tahun 2014 merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Ketentuan tersebut tidak selaras dengan ketentuan UU No. 4 Tahun 2009 yang menggariskan kewenangan tersebut merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Hal ini juga tidak tepat jika merujuk pada ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 yang menggariskan pajak mineral bukan logam dan batuan sebagai pajak kabupaten/kota.

Wewenang untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan adalah wewenang untuk menetapkan norma-norma hukum positif di suatu bidang kehidupan dalam masyarakat serta mempertahankannya. Untuk dapat menetapkan serta mempertahankan hukum positif itu diperlukan adanya wewenang. Tanpa wewenang akan sulit untuk dapat membuat keputusan-keputusan yang sah.¹⁶⁹ Sifat wewenang pemerintahan itu antara lain adalah:¹⁷⁰

- 1) Selalu terikat kepada suatu masa tertentu, jadi tidak berlaku untuk selamanya.
- 2) Pelaksananya selalu tunduk pada batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum baik tertulis atau tidak tertulis, dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- 3) Dalam pemberian wewenang dan pencabutannya, selalu terdapat landasan-landasan hukum yang tertulis atau tidak tertulis.
- 4) Wewenang penguasa juga dibatasi oleh hukum

Menurut Sri Soemantri, adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom, hal itu bukanlah karena ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan karena masalah itu merupakan hakikat daripada negara

167 Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Berdasarkan UUDNRI Tahun 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus didasarkan pada Undang-Undang. Penjelasan Umum UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

168 *Op. Cit.*, Naskah Akademik, hlm. 2.

169 *Op. Cit.*, Jum Anggriani, hlm. 93.

170 *Ibid.*

kesatuan.¹⁷¹ Rod Haque & Martin Harrop¹⁷² menjelaskan bahwa dalam suatu negara kesatuan, kewenangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat adalah:

- 1) Kontrol atas pembuatan peraturan (*legislation*), termasuk dalam hal menghapus atau mengubah kewenangan pemerintah daerah;
- 2) Menyediakan sebagian besar kebutuhan pengeluaran pemerintah daerah;
- 3) Membuat standar administrasi penyediaan pelayanan; dan
- 4) Menangani urusan-urusan yang bersifat nasional.

Sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah:

- 1) Kontrol atas implementasi kebijakan;
- 2) Penyediaan pelayanan masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan masyarakat;
- 3) Pengelolaan sumber-sumber penerimaan tertentu; serta
- 4) Kewenangan untuk memilih dan mengangkat perangkat pemerintah daerah.

Kewenangan akan melahirkan perbuatan pemerintahan. Untuk itu perlu juga memaparkan mengenai perbuatan pemerintahan (*bestuurhandeling*). Perbuatan pemerintah merupakan perbuatan materiil dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Romijen, perbuatan pemerintah yang merupakan "*bestuurhandeling*" yaitu perbuatan tiap-tiap dari alat perlengkapan pemerintah. Menurut Van Vollenhoven, perbuatan pemerintah merupakan perbuatan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul tanpa menunggu perintah atasan, dan atas tanggung jawab sendiri demi kepentingan umum.¹⁷³

Demi menjamin dan memberikan landasan hukum bahwa perbuatan pemerintahan (*bestuurhendeling*)¹⁷⁴ yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan yang sah (*legitimate and justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liable*), maka setiap perbuatan pemerintahan itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis.¹⁷⁵ Dalam konteks ini akan berkenaan dengan perbuatan pemerintahan di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya tentang pengaturan kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan

171 Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1981), hlm. 52. Dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 3.

172 Rod Haque, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics An Introduction*, (New York: Palgrave, 2001). Dalam *Op.Cit.*, Agussalim Andi Gadjong, hlm. 95.

173 Bawa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, Soft File, hlm. 65.

174 Terdapat perbedaan pendapat dari para ahli hukum tata negara dan administrasi negara tentang pengertian istilah *bestuurhandelingen*. Ada yang mengartikannya sebagai tindakan pemerintahan (Kuntjoro Purbopranoto, Djenal Hoesen Koesoemahatmadja dan Hadjon) dan ada yang mengartikannya sebagai perbuatan pemerintahan (E. Utrecht).

175 Winahyu, *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurhandeling) Suatu Kajian Dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, *Jurisprudence*, Vol. 1, No. 2, September 2004, hlm. 137-157.

mineral bukan logam dan batuan yang terdapat dalam rezim hukum pemerintahan daerah, pertambangan dan pajak daerah. Sesuai dengan bentuk rezim hukum kewenangan tersebut, analisis harmonisasi pengaturan kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan akan dilakukan terhadap rezim hukum pemerintahan daerah (UU No. 23 Tahun 2014), rezim hukum pertambangan (UU No. 4 Tahun 2009) dan rezim hukum pajak daerah (UU No. 28 Tahun 2009).

Harmonisasi yang pertama dilakukan adalah terkait kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 4 Tahun 2009. Setelah itu akan dilihat dengan ketentuan UU No. 28 tahun 2009 yang juga memiliki keterkaitan dengan kewenangan dalam dua undang-undang tersebut. Hal ini menjadi penting karena terjadi disharmonisasi/ pertentangan norma antar dua ketentuan undang-undang tersebut. UU No. 23 Tahun 2014 hanya menyisakan satu kewenangan pada kabupaten/kota yaitu penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota, sedangkan pemerintah provinsi diberikan tujuh kewenangan. Namun, UU No. 4 Tahun 2009 masih memberikan 12 (dua belas) kewenangan pada pemerintah kabupaten/kota dan salah satunya berkenaan dengan penerbitan izin pertambangan rakyat yang berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 telah menjadi kewenangan pemerintah provinsi.

Permasalahan muncul kemudian karena pada ketentuan penutup UU No. 23 Tahun 2014 tidak mencantumkan pencabutan pasal 8 UU No. 4 tahun 2009 yang memberikan kewenangan penerbitan izin pertambangan tersebut pada pemerintah kabupaten/kota sehingga terjadi dualisme pengaturan pada kewenangan yang sama. Berdasarkan Pasal 409 UU No. 23 Tahun 2014 pada saat undang-undang ini mulai berlaku, maka ketentuan undang-undang berikut ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387);
- 2) 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);
- 3) 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
- 4) 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).

Terlihat dari problematika disharmonisasi di atas, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: (a) UUDNRI Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); (d) Peraturan Pemerintah (PP); (e) Peraturan Presiden (Perpres); dan (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, jika merujuk kepada ketentuan tersebut, maka kedudukan UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 4 Tahun 2009 berdasarkan jenisnya adalah sama. Pertanyaannya kemudian bagaimana cara membedakan kedudukan kedua undang-undang itu?

Agar pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan, maka selain harus harmonis secara vertikal yakni kesesuaian dan tidak adanya pertentangan antara norma yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi sebagaimana yang telah dijelaskan dalam teori berjenjangnya Hans Kelsen, juga harus suatu peraturan perundang-undangan yang baik tersebut harmonis secara horizontal. Harmonisasi secara horizontal disini dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang sama atau sederajat. Artinya dalam hal ini bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang berkedudukan sederajat atau setingkat.

Mengenai perlunya keserasian secara vertikal maupun horizontal dalam peraturan perundang-undangan, Maria Faria Indrati membedakan dinamika dari suatu norma hukum menjadi dua yakni dinamika norma hukum vertikal dan dinamika norma hukum horizontal. Dinamika norma hukum vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah, atau dari bawah ke atas. Dalam dinamika ini suatu norma hukum itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum di atasnya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang di bawahnya. Adapun dinamika norma hukum yang horizontal yakni dinamika yang Bergeraknya tidak ke atas atau ke bawah, tetapi ke samping. Dalam dinamika ini tidak membentuk suatu norma hukum yang baru, tetapi norma itu bergerak ke samping karena adanya suatu analogi yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lainnya yang dianggap serupa.¹⁷⁶

Harmonisasi horizontal ini berawal dari asas *lex posterior derogat legi priori* dan asas *lex specialis derogat legi generali*. Selain kedua asas tersebut terdapat sejumlah asas lain yang dikenal dalam ilmu hukum yang selalu mengikuti dan mengawali pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas tersebut biasanya dipergunakan dalam menyelesaikan konflik norma hukum. P.W. Brouwer, et al,¹⁷⁷ menyebutkan asas-asas hukum umum atau prinsip hukum (*general principles of law*) yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:

¹⁷⁶ *Op.Cit.*, Maria Farida Indrati S, hlm. 23-24.

¹⁷⁷ Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan*, (Bandar Lampung: Penerbit Unila, 2007), hlm. 60-61.

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) Asas *lex posterior derogat legi priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya daripada yang terdahulu.
- 4) 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*).
- 5) Asas *lex perfecta*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal.
- 6) 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.

Untuk menjawab pertanyaan pembedaan kedudukan UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 4 Tahun 2009 yang berdasarkan jenisnya adalah sama tersebut tidaklah mudah, karena keduanya merupakan hukum positif tertulis yang berjenis undang-undang. Sebagai undang-undang keduanya dibuat dan ditetapkan atau dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang menurut atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat secara umum.¹⁷⁸ Untuk sedikit membedakan kedua undang-undang itu mungkin dapat dilihat berdasarkan wewenang pembentukannya dan berdasarkan daya ikatnya. Pertama, berdasarkan wewenang pembentukannya maka UU No. 23 Tahun 2014 bersifat kenegaraan, sedangkan UU No. 4 Tahun 2009 bersifat administrasi negara. Kedua, berdasarkan daya ikatnya maka UU No. 23 Tahun 2014 bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), sedangkan UU No. 4 Tahun 2009 bersifat administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Namun demikian kedua perbedaan tersebut tidak cukup kuat untuk membedakan kedudukan kedua jenis undang-undang tersebut.

Pembedaan yang mungkin akan dapat mempersandingkan kedudukan kedua UU tersebut adalah jika dilihat berdasarkan asas-asas penerapannya. Sebagaimana penegakan hukum, maka penerapan hukum selain dilakukan oleh pengadilan juga dilakukan oleh administrasi negara sebagai pelaksanaan dari fungsi pemerintahan. Dalam kaitan ini, penerapan aturan hukum dilakukan dalam rangka dua hal. Pertama, melaksanakan hukum sebagai fungsi pelayanan atau

¹⁷⁸ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 14. Dalam Yuswanto, *Eksistensi dan Posisi Undang-Undang Pajak dan Retribusi daerah terhadap Undang-Undang Otonomi Daerah*, Penelitian Kerjasama Lemlit Unila dan BAPPEKI, (Universitas Lampung, 2005).

pengawasan terhadap kegiatan masyarakat. Kedua, mempertahankan hukum akibat terjadi pelanggaran atas suatu aturan hukum.¹⁷⁹

Menurut Bagir Manan, “selain berdasarkan ketentuan normatif yang diatur dalam perundang-undangan, penerapan hukum positif harus tunduk pada asas-asas tertentu”.¹⁸⁰ Setidaknya terdapat dua asas untuk membedakan kedudukan antara UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 4 Tahun 2009. Kedua asas tersebut adalah asas “*lex specialis derogat legi generalis*” dan asas “*lex posterior derogat legi priori*”. Asas yang pertama mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum, sedangkan asas yang kedua mengandung makna bahwa aturan hukum yang lebih baru akan mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama.

Pertanyaannya adalah: apakah benar bahwa UU No. 4 Tahun 2009 merupakan *lex specialis* dan UU No. 23 Tahun 2014 merupakan *lex generalis*? Untuk menjawab pertanyaan ini maka harus dilihat apakah UU No. 4 Tahun 2009 merupakan aturan khusus yang menindaklanjuti UU No. 23 Tahun 2014. Dengan demikian, jawaban tersebut dapat dilihat dari menelaah materi muatan UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 4 Tahun 2009. Jika dilihat dari tahun keluarnya tentu tidak mungkin UU No. 4 Tahun 2009 merupakan aturan khusus yang menindaklanjuti UU No. 23 Tahun 2014. Oleh karena itu asas *lex specialis derogat legi generalis* tidak dapat digunakan dalam konteks pertentangan ini.

Berlainan dengan asas *lex specialis derogat legi generalis*, maka penerapan asas *lex posterior derogat legi priori* secara *existing* memberikan kedudukan yang utama pada UU No. 23 Tahun 2014 dibandingkan dengan UU No. 4 Tahun 2009. Fakta ini diperoleh bahwa UU No. 4 Tahun 2009 lahir terlebih dahulu dibandingkan dengan UU No. 23 Tahun 2014. Oleh karena itu, berdasarkan asas *lex posteriori derogat legi priori*, maka UU No. 23 Tahun 2014 lebih diutamakan keberlakuannya/mengenyampingkan keberlakuan UU No. 4 Tahun 2009 sepanjang berkenaan dengan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam penerbitan izin pertambangan mineral bukan logam dan batuan.

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. Namun, untuk mengurai problem kevakuman ini penulis berpendapat perlu untuk turut serta mengharmonisasikan ketentuan UU No. 28 tahun 2009. 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 berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 yang memungut pajaknya adalah pemerintah kabupaten/kota. Sesuai dengan kondisi yang ada, problem 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.

179 *Ibid*, hlm. 50.

180 *Ibid*, hlm. 52.

Kondisi kemandekan seperti ini akan menimbulkan dampak yang cukup serius setidaknya berkenaan dengan hal-hal berikut ini:

- 1) Terjadi stagnasi usaha pengelolaan mineral bukan logam dan batuan termasuk pertambangan rakyat dikarenakan belum jelasnya penerbitan izinnya.
- 2) Aspek pengawasan atas izin pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk pertambangan rakyat melemah dikarenakan pemerintah provinsi yang berwenang mengeluarkan izin saat ini belum siap dari sisi kelembagaan dan sumber daya manusianya. Melemahnya pengawasan dapat saja berdampak pada kondisi lingkungan hidup di lokasi pertambangan.
- 3) Polemik antar pemerintah provinsi dan kabupaten/kota terkait pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan, karena jika provinsi yang menerbitkan izin pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk pertambangan rakyat sudah sepatutnya kewenangan pemungutan pajaknya juga dilimpahkan pada pemerintah provinsi. Namun, dengan tidak berubahnya UU No. 28 Tahun 2009 dapat menjadi pemantik terkait kondisi ini.

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 DPR dengan mempersiapkan perubahan undang-undang terkait, sehingga kegiatan pertambangan mineral bukan logam dan batuan di daerah menjadi berhasilguna untuk mensejahterakan masyarakat.

Pada subbab selanjutnya akan menguraikan apakah skema desentralisasi bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang dianut UU No. 23 tahun 2014 sudah ideal dan tepat dengan kriteria pembagian urusan pemerintahan itu sendiri. Akan diuraikan juga bagaimana peranan hukum dan pemerintah daerah yang seharusnya dalam mensikapi kondisi peralihan kewenangan yang sedang terjadi ini.

BAB 7

POLA IDEAL KEWENANGAN DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN

A. POSISI HUKUM SEBAGAI SARANA PEMBANGUNAN DAN URGENSI HUKUM PROGRESIF DALAM PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN

Mochtar Kusumaatmadja lebih cenderung menamakan teorinya dengan sebutan teori hukum pembangunan, yakni sebuah teori yang menggunakan pendekatan normatif-sosiologis.¹⁸¹ Teori hukum pembangunan sangat dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy-Oriented Approach*) serta F.S.C. Northrop (*Culture-Oriented Approach*) ditambah dengan teori hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya).¹⁸²

Mochtar Kusumaatmadja secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) dari Roscoe Pound menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih jauh, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:¹⁸³

- 1) Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih penting.
- 2) Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.
- 3) Apabila “hukum” di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.¹⁸⁴

181 Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, cet-1, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 329.

182 Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, cet-2, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm. 183.

183 *Op.Cit.*, Shidarta, hlm. 332-333. Esmi Warassih berpendapat bahwa perkembangan hukum yang semakin tangguh dan menonjol menunjukkan bahwa hukum sebagai suatu konsep yang modern, yang hendaknya tidak hanya dilihat sebagai sarana untuk pengendalian sosial, melainkan lebih dari itu sebagai sarana untuk melakukan perubahan-perubahan. Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Undip, 2011), hlm. 33.

184 Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional: Suatu Uraian tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH Unpad, 1976), hlm. 9-10. Dalam *Ibid.*

Unsur-unsur pokok dari teori hukum pembangunan yang meliputi: ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu.

Mochtar Kusumaatmadja juga mengemukakan bahwa, perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, hukum menjadi suatu sarana yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.¹⁸⁵

Adapun, gagasan hukum progresif memberikan angin segar dalam upaya penegakan hukum yang lebih humanis di Indonesia. Sebagai sebuah kritik terhadap upaya penegakan hukum, hukum progresif telah dirangkai dalam berbagai tulisan Satjipto Rahardjo. Mensarikan dari berbagai tulisan tersebut, Shidarta¹⁸⁶ menyajikan sepuluh butir rangkaian kata-kata kunci yang menjadi benang merah dari pemikiran hukum progresif Satjipto Rahardjo. Kata-kata kunci tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Hukum progresif itu untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Pada hakikatnya setiap manusia itu baik, sehingga sifat ini layak menjadi modal dalam membangun kehidupan berhukumnya. Hukum bukan raja (segalanya), tetapi sekedar alat bagi manusia untuk memberi rahmat kepada dunia dan kemanusiaan. Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar, maka setiap ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan kedalam hukum. Di sini sistem hukum perlu ditempatkan dalam alur besar *deep eceology*.
- 2) Hukum progresif itu harus pro-rakyat dan pro-keadilan. Hukum itu harus berpihak kepada rakyat. Keadilan harus didudukkan di atas peraturan. Para penegak hukum harus berani menerobos kekakuan teks peraturan (diistilahkan sebagai “mobilisasi hukum”), jika memang teks itu mencederai rasa keadilan rakyat. Prinsip pro-rakyat dan pro-keadilan ini merupakan ukuran-ukuran untuk menghindari agar progresivisme ini tidak mengalami kemerosotan, penyelewengan, penyalahgunaan, dan hal negatif lainnya.
- 3) Hukum progresif bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan. Hukum harus memiliki tujuan lebih jauh daripada yang diajukan oleh falsafah liberal. Pada falsafah pasca-liberal, hukum harus mensejahterakan dan membahagiakan. Hal ini juga sejalan dengan cara pandang orang timur yang memberikan pengutamakan pada kebahagiaan.
- 4) Hukum progresif selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*). Hukum bukan institusi yang final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya mengabdikan kepada manusia. Ia terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju pada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Setiap tahap dalam perjalanan hukum adalah putusan-putusan yang dibuat

185 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, cet-4, (Bandung: Alumni, 2013), hlm. 89.

186 Shidarta, *Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi*, Tulisan dalam buku *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2013), hlm. 24-26.

guna mencapai ideal hukum, baik yang dilakukan legislatif, yudikatif maupun eksekutif. Setiap putusan bersifat terminal menuju kepada keputusan berikutnya yang lebih baik. Hukum tidak pernah bisa meminggirkan sama sekali kekuatan-kekuatan otonom masyarakat untuk mengatur ketertibannya sendiri. Kekuatan-kekuatan tersebut akan selalu ada, sekalipun dalam bentuk terpendam (laten). Pada saat-saat tertentu ia akan muncul dan mengambil alih pekerjaan yang tidak bisa diselesaikan dengan baik oleh hukum negara.

- 5) Hukum progresif menekankan hidup baik sebagai dasar hukum yang baik. Dasar hukum terletak pada perilaku bangsanya sendiri karena perilaku bangsa itulah yang menentukan kualitas ber hukum bangsa tersebut. Fundamen hukum tidak terletak pada bahan hukum (*legal stuff*), sistem hukum, berpikir hukum, dsb. Melainkan lebih pada manusia atau perilaku manusia. Ditangan perilaku buruk, sistem hukum akan menjadi rusak, tetapi tidak ditangan orang-orang dengan perilaku baik.
- 6) Hukum progresif memiliki tipe hukum responsif. Dalam tipe responsif, hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan diluar narasi tekstual hukum itu sendiri, yang disebut oleh Nonet dan Selznick sebagai “*the sovereignty of purpose*”. Pendapat ini sekaligus mengkritik doktrin *due process of law*. Tipe responsif menolak otonomi hukum bersifat final dan tidak dapat digugat.
- 7) Hukum progresif mendorong peran publik. Mengingat hukum memiliki kemampuan yang terbatas, maka mempercayakan segala sesuatu kepada kekuatan hukum adalah sikap yang tidak realistis dan keliru. Di sisi lain, masyarakat ternyata memiliki kekuatan otonom untuk melindungi dan menata dirinya sendiri. Kekuatan ini untuk sementara tenggelam di bawah dominasi hukum modern yang notabene adalah hukum negara. Untuk itu, hukum progresif sepakat memobilisasi kekuatan otonom masyarakat (mendorong peran publik).
- 8) Hukum progresif membangun negara hukum yang berhati nurani. Dalam bernegara hukum, yang utama adalah kultur pembahagian rakyat. Keadaan tersebut dapat dicapai apabila kita tidak berkuat pada “*legal structure of the state*” melainkan harus lebih mengutamakan “*a state with conscience*”. Dalam bentuk pertanyaan, hal tersebut akan berbunyi bernegara hukum untuk apa? Dan dijawab dengan bernegara untuk membahagikan rakyat.
- 9) Hukum progresif dijalankan dengan kecerdasan spiritual. Kecerdasan spiritual tidak ingin dibatasi patokan (*rule-bound*), juga tidak hanya bersifat kontekstual, tetapi ingin keluar dari situasi yang ada dalam usaha mencari kebenaran makna atau nilai yang lebih dalam.
- 10) Hukum progresif itu merobohkan, mengganti, dan membebaskan. Hukum progresif menolak sikap *status quo* atau submisif. Sikap *status quo* menyebabkan kita tidak berani melakukan perubahan dan menganggap doktrin sebagai sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan. Sikap demikian hanya merujuk kepada maksim “rakyat untuk hukum”.

Berdasarkan sepuluh kata kunci tentang hukum progresif yang telah dipaparkan Shidarta di atas, pada dasarnya Satjipto Rahardjo telah menyatakan:

“Kalau boleh diringkas, hukum progresif itu sesungguhnya sederhana, yaitu melakukan pembebasan, baik dalam cara berfikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan”.¹⁸⁷ Pada dasarnya teori hukum progresif berkonsentrasi pada aspek penegakan hukum.¹⁸⁸ Oleh karena itu, dalam konteks harmonisasi pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan mineral bukan logam dan batuan ini hukum progresif berfungsi sebagai *guardian* dalam pelaksanaan terobosan hukum yang bermanfaat bagi masyarakat.

Roscoe Pound menyatakan bahwa tugas hukum adalah mengharmonisasikan antara kepentingan individual dengan kepentingan masyarakat dengan mengacu pada keadilan yang memang dikehendaki bersama.¹⁸⁹ Bagi Pound yang lebih penting untuk dicermati adalah hasil kerja hukum itu. Seberapa jauh putusan-putusan hukum itu berpengaruh positif pada kehidupan orang-orang dalam masyarakat. Dari argumen yang berkembang seperti inilah lahir pendapat Pound yang terkenal bahwa *law is a tool of social engineering*.¹⁹⁰

Tamanaha dengan mendasarkan pada fungsi hukum sebagai instrument sebagaimana yang dikemukakan Pound, juga melihat sisi instrumental dari hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu, seperti memaksimalkan kesejahteraan sosial atau membuat keseimbangan kompetisi.¹⁹¹ Roscoe Pound lebih menekankan pada hukum yang dapat berfungsi sebagai alat rekayasa sosial karena ia melihat kemirisan yang terjadi di negaranya di mana kondisi pada saat itu ilmu hukum cenderung memburuk karena hukum hanya menjadi peraturan belaka.¹⁹²

187 Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 69.

188 Soerjono Soekanto mengkonsepsikan inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Lebih lanjut ia menyatakan terdapat lima faktor-faktor yang mungkin mempengaruhi penegakan hukum yaitu: hukumnya sendiri; penegak hukum; sarana atau fasilitas; masyarakat; kebudayaan. Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Lihat Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 5-9.

189 FX. Adji Samekto, *Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2013), hlm. 72. Mengutip pendapat Rosseau yang mengkonsepkan hukum sebagai ekspresi konkret dari kehendak umum yang dilembagakan. Sebagaimana kehendak umum datang dari kepentingan bersama maka hukum pun mengacu dan mendasarkan dirinya pada kepentingan bersama. Reza A.A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, cet-5, (Yogyakarta: Kanisius, 2011), hlm. 57-58. Hukum merupakan “*rules of the game*”, aturan-aturan permainan yang akan mencegah atau menghalangi penguasa dan manusia biasa berbuat sewenang-wenang. Mukthie Fadjar, *Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 2.

190 Soetandyo Wignjosoebroto, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm 126-127.

191 Brian Z. Tamanaha, *Law as a Means to an End*, (Cambridge University Press, The Edinburgh Building, 2006), hlm. 6.

192 Brian Z. Tamanaha, *Beyond The Formalist-Realist Divide*, (Princeton University Press, New Jersey, 2010), hlm. 27. Sebagaimana yang dikatakan Friedman bahwa kalangan yang skeptis terhadap peraturan bertolak dari wawasan yang tak terbantahkan lagi. Mereka melihat banyak peraturan yang amat abstrak atau bahkan bersifat tautologis. Lawrence M. Friedman,

Pada teori *law is a tool of social engineering* milik Roscoe Pound, hukum tidak lagi dilihat sekedar sebagai tatanan penjaga status quo, tetapi juga diyakini sebagai sistem pengaturan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu secara terencana.¹⁹³

Menurut Satjipto Rahardjo,¹⁹⁴ banyak peranan-peranan positif yang dapat dimainkan oleh hukum, yaitu a) Penciptaan lembaga-lembaga hukum baru yang melancarkan dan mendorong pembangunan; b) mengamankan hasil-hasil yang diperoleh dari kerja dan usaha; c) pengembangan keadilan untuk pembangunan; d) pemberian legitimasi terhadap perubahan-perubahan; e) penggunaan hukum untuk perombakan-perombakan; f) penyelesaian perselisihan; g) pengaturan kekuasaan pemerintah. Peranan hukum berada dalam semua tahap pembangunan. Mulai dari perencanaan, implementasi legislatif, pengambilan keputusan di bidang eksekutif dan administrasi, penyusunan pengaturan-pengaturan yang bersifat perdata, hingga penyelesaian sengketa.

Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengetengahkan tentang fungsi hukum untuk memberi perlindungan adalah bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya.¹⁹⁵

Pada hakikatnya hukum merupakan perlengkapan masyarakat untuk menjamin agar kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat dapat dipenuhi secara teratur. Hukum harus mampu menjadi sarana agar tujuan kebijaksanaan pemerintah dapat terwujud dalam masyarakat. Hal ini mengingat ciri-ciri yang melekat pada hukum, yaitu: (1) Kehadiran hukum menimbulkan suatu kemantapan dan keteraturan dalam usaha manusia; (2) Memberikan kerangka sosial terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat; (3) Sebagai kerangka sosial untuk kebutuhan manusia, yang menampilkan wujudnya dalam bentuk sarana-sarana. Norma-norma inilah yang merupakan sarana untuk menjamin agar anggota-anggota masyarakat dapat dipenuhi kebutuhannya secara terorganisasi. Melalui norma-norma tersebut terjelmalah posisi-posisi yang kait mengait tersebut. Melalui norma-norma ditetapkan posisi masing-masing anggota masyarakat dalam hubungan dengan suatu pemenuhan.¹⁹⁶

Menurut Scott, sebagaimana yang dikutip oleh Wolfgang Friedmann menyebutkan bahwa hukum bukan tujuan dari dirinya sendiri, hukum adalah bagian dari sistem pemerintahan suatu bangsa dimana hukum berfungsi, dan harus membenarkan dirinya sendiri dengan kemampuannya mengabdikan pada tujuan-

Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, Terjemahan oleh M. Khozim, cet-5, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 55.

¹⁹³ Bernard L Tanya, *et al*, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 146.

¹⁹⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), Hlm. 136.

¹⁹⁵ Lili Rasjidi dan B Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, (Bandung : PT. Remaja Rosda Karya, 1994), hlm. 64.

¹⁹⁶ Adi Sulistiyono, *et al*, *Peran Hukum Dalam Proses Penanggulangan Kemiskinan*, *Jurisprudence*, Vol. 1, No. 2. September 2004, hlm. 119.

tujuan pemerintahan, yakni membantu memajukan ketertiban bangsa dan kehidupan rakyat yang baik.¹⁹⁷

Beberapa pandangan tentang fungsi hukum sebagaimana telah diuraikan di atas menegaskan bahwa hukum juga dapat difungsikan sebagai sebuah sarana untuk membangun. Posisi hukum dalam pembangunan tersebut merupakan pemaknaan secara luas yang mana pembangunan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan juga menjadi salah satu lingkungannya.

Pembangunan sebagai proses mewujudkan kesejahteraan yang salah satunya melalui percepatan perekonomian mempunyai perkaitan yang sangat erat dengan hukum. De Soto¹⁹⁸ dalam bukunya *Mystery of Capital* mengungkapkan peran penting institusi hukum dalam keberhasilan ekonomi suatu negara. Secara holistik dan khusus, institusi hukum juga mempunyai kaitan dengan percepatan pembangunan dan kegiatan ekonomi sebagaimana hasil penelitian para ahli ekonomi dan hukum seperti Thomas Carothers¹⁹⁹ dan Kenneth Dam.²⁰⁰

Idealnya hukum dapat menjadi instrumen yang memberikan arah dan tujuan pembangunan dan sekaligus menjadi instrumen untuk membangun struktur yang mapan. Dalam kerangka hukum dan pembangunan, produk hukum berupa peraturan perundang-undangan merupakan salah satu input dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Ketertiban dan keteraturan proses pembangunan tersebut hanya akan terwujud apabila didukung dengan aturan-aturan hukum yang responsif terhadap upaya pembangunan. Hukum yang demikian dapat menjadi sarana untuk menjaga keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara berbagai kepentingan dalam masyarakat.²⁰¹

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 dua berikut ini:

197 Wolfgang Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990), hlm. 138.

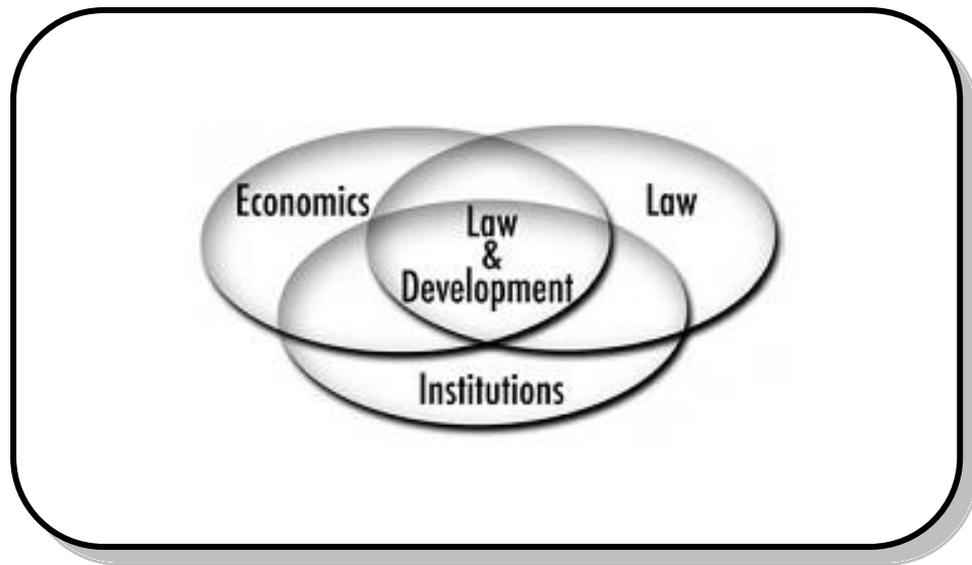
198 Hernando De Soto, *Mystery of Capital*, (Transworld, 2010).

199 Thomas Carothers (ed.), *Promoting The Rule Of Law Abroad: In Search Of Knowledge*, (Carnegie Endowment for International Peace, 2006). Dalam *Op.Cit.*, Rudy, *Hukum Pemerintahan...*, hlm. 87.

200 Kenneth Dam, *The Law-Growth Nexus: The Rule Of Law And Economic Development*, (Brookings Institution Press, 2006). Dalam *Ibid.*, Rudy.

201 Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 30.

Ragaan 2. 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.²⁰²

Pendapat Trubek dan Santos pada ragaan dua, 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.

Sejalan dengan pandangan Trubek dan Santos tersebut, dapat digunakan teori Mochtar Kusumaatmadja yang berpendapat hukum sebagai sarana untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang

²⁰² David M Trubek dan Alvaro Santos, *The New Law and Economic Development a Critical Appraisal*, (USA: Cambridge, 2006), hlm. 4.

dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, unsur-unsur pokok dari teori hukum pembangunan yang meliputi: ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Mochtar Kusumaatmadja juga mengemukakan bahwa, perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, hukum menjadi suatu sarana yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan. Oleh karena itu, bergesernya skema desentralisasi yang mengikis kuantitas dan kualitas kewenangan pemerintah daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang diatur dengan sarana hukum harus tetap dapat mengarahkan kegiatan pertambangan mineral bukan logam dan batuan di daerah kearah yang lebih baik, bukan sebaliknya.

Namun, kondisi disharmonisnya pengaturan kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 4 Tahun 2009 dan berkaitan juga dengan UU No. 28 tahun 2009 tentu akan memberikan dampak bagi pelaku ekonomi di bidang pertambangan sehingga cenderung melemahkan aspek ekonomi yang dapat menunjang pembangunan daerah.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa saat ini sedang terjadi kemandekan/*vacuum* terkait penerbitan izin wilayah dan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk pertambangan rakyat. Mandeknya penerbitan izin tersebut dikarenakan di satu sisi pemerintah kabupaten/kota tidak berani lagi untuk menerbitkan izin wilayah dan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk izin pertambangan rakyat karena berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 kewenangan tersebut telah menjadi kewenangan pemerintah provinsi, namun disatu sisi pemerintah provinsi juga belum mempersiapkan dari aspek sumber daya manusia dan unit pelayanan izinnya dikarenakan kewenangan tersebut merupakan kewenangan baru yang masih membutuhkan persiapan dan kajian untuk dapat dilaksanakan.

Sebagai jalan keluar atas problematika disharmonisasi ini, perlu kiranya pemerintah daerah berkaca pada dalil-dalil hukum progresif yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo. Poin penting yang harus disadari oleh pemerintah daerah adalah, bahwa berbasis pada realitas saat ini, akan tidak tepat apabila membiarkan kondisi ini berlarut. Penerbitan izin pertambangan mineral bukan logam dan batuan di daerah seharusnya tetap terus berjalan sebagaimana mestinya, jangan sampai masyarakat dikorbankan dengan kondisi pergeseran skema desentralisasi yang diusung UU No. 23 tahun 2014. Pemerintah daerah harus mampu melakukan terobosan hukum untuk kepentingan yang lebih baik.

Beberapa dalil teori hukum progresif yang dapat dijadikan dasar dalam bertindak bagi pemerintah daerah kabupaten/kota adalah sebagai berikut: *pertama*, hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar, maka setiap ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk

dimasukkan kedalam hukum; *kedua*, para penegak hukum harus berani menerobos kekakuan teks peraturan (diistilahkan sebagai “mobilisasi hukum”) jika memang teks itu mencederai rasa keadilan rakyat; *ketiga*, hukum progresif bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan; *keempat*, hukum progresif memiliki tipe hukum responsif. Dalam tipe responsif, hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan diluar narasi tekstual hukum itu sendiri, yang disebut oleh Nonet dan Selznick sebagai “*the sovereignty of purpose*”; *kelima*, hukum progresif dijalankan dengan kecerdasan spiritual. Kecerdasan spiritual tidak ingin dibatasi patokan (*rule-bound*), juga tidak hanya bersifat kontekstual; *keenam*, hukum progresif itu merobohkan, mengganti, dan membebaskan dan menolak sikap *status quo* atau submisif; dan *ketujuh*, hukum progresif itu sesungguhnya sederhana, yaitu melakukan pembebasan, baik dalam cara berfikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan”.

Apabila dengan berpijak pada dalil-dalil hukum progresif tersebut, pemerintah daerah akan mampu mengambil langkah tepat untuk setidaknya mencairkan kondisi kevakuman penerbitan izin pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang saat ini sedang terjadi. Sehingga meskipun terjadi perubahan atau pergeseran skema desentralisasi yang berdampak pada kewenangan, pembangunan daerah tetap dapat dilanjutkan dan berjalan.

B. POLA IDEAL KEWENANGAN DAERAH DI BIDANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN

Kondisi disharmonisasi yang secara teoretik dapat terselesaikan dengan menggunakan asas *lex posterior derogat legi priori* yang secara *existing* memberikan kedudukan yang utama pada UU No. 23 Tahun 2014 dibandingkan dengan UU No. 4 Tahun 2009. Secara historis bahwa UU No. 4 Tahun 2009 lahir terlebih dahulu dibandingkan dengan UU No. 23 Tahun 2014, sehingga berdasarkan asas *lex posteriori derogat legi priori*, maka UU No. 23 Tahun 2014 lebih diutamakan keberlakuannya/ mengenyampingkan keberlakuan UU No. 4 Tahun 2009 sepanjang berkenaan dengan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam penerbitan izin pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Kondisi keberlakuan ini mengakibatkan kewenangan pemerintah kabupaten/kota di bidang energi dan sumber daya mineral hanya menyisakan kewenangan penerbitan izin pemanfaatan panas bumi sedangkan kewenangan penerbitan izin pengelolaan pertambangan mineral, batubara, mineral bukan logam dan batuan diberikan kepada pemerintah provinsi. Apakah kemudian kondisi pengaturan yang demikian adalah ideal? Apakah skema desentralisasi yang dianut UU No. 23 Tahun 2014 ini telah mencerminkan prinsip dan asas dalam penyelenggaraan pemerintah daerah? Pertanyaan-pertanyaan tersebut akan diuraikan lebih lanjut di sini.

Berdasarkan kondisi pembagian kewenangan pemerintah daerah pada UU No. 23 Tahun 2014 dan kaitannya dalam mengusulkan bentuk pola ideal kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan akan penulis gunakan tolok ukur dalam UU No. 23 tahun 2014 itu sendiri yaitu: asas penyelenggaraan pemerintahan negara dan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional yang

digunakan sebagai ukuran dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota.

Mendasarkan pada ketentuan UU No. 23 tahun 2014, pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.²⁰³ Prinsip akuntabilitas adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Prinsip efisiensi adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh, yang dimaksud dengan prinsip eksternalitas adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan, sedangkan yang dimaksud dengan prinsip kepentingan strategis nasional adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁰⁴

Kemudian UU No. 23 tahun 2014 juga mengatur bahwa penyelenggara pemerintahan daerah, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:²⁰⁵

- 1) asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- 2) asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- 3) asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- 4) asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- 6) asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 7) asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

203 Pasal 13 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

204 *Ibid*, Penjelasan Pasal 13 ayat (1).

205 *Ibid*, Pasal 58.

- 8) asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- 9) asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- 10) asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Berdasarkan gambaran di atas, terkait prinsip pembagian urusan pemerintahan konkuren dan asas penyelenggaraan pemerintahan akan dipilih beberapa di bawah ini utamanya untuk menguji pemberian kewenangan pnerbitan izin pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan kepada pemerintah provinsi. Adapun prinsip dan asas yang akan digunakan adalah: prinsip efisiensi yang menyatakan penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh; asas efisiensi yang merupakan asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik; asas efektivitas yaitu asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna; dan asas kepentingan umum sebagai asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Prinsip dan asas tersebut akan dibenturkan dengan beberapa pernyataan dan pertanyaan berikut ini: 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 efektif dan efisien dan relevan dengan kewajiban pengawasan yang melekat pada izin tersebut? Apakah pemerintah provinsi dengan sumber daya yang ada akan mampu untuk melakukan pengawasan diseluruh wilayah kabupaten/kota terkait izin yang telah diberikan? Apakah efektif dan efisien jika pemerintah provinsi mengurus izin pertambangan rakyat?, Apakah sesuai dengan asas kepentingan umum jika kemudian untuk mengurus izin pertambangan rakyat harus melalui pemerintah provinsi yang rentang jaraknya dari kabupaten/kota sangat jauh? sementara pelaku pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam pertambangan rakyat biasanya hanya pelaku usaha kecil (perorangan, kelompok dan koperasi).

Setelah membenturkan kewenangan pemerintah provinsi pada UU No. 23 Tahun 2014 dalam pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan khususnya yang berkaitan dengan izin pertambangan rakyat dengan asas dan prinsip yang juga diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, maka didapati bahwa sesungguhnya akan lebih ideal jika izin pertambangan rakyat tetap menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/ kota. Kondisi tersebut akan lebih sesuai dengan prinsip pembagian urusan pemerintahan konkuren dan asas penyelenggaraan pemerintahan dengan beberapa dalil berikut ini:

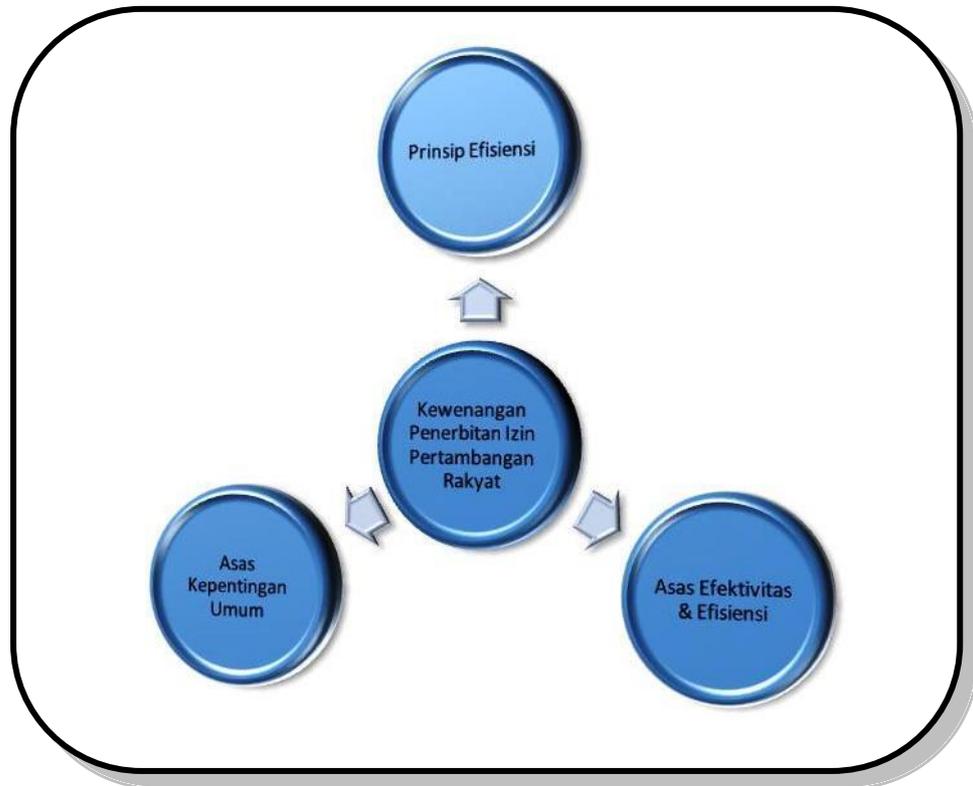
- 1) Penerbitan izin pertambangan rakyat oleh pemerintah kabupaten/kota akan memperpendek rentang kendali antara pemohon izin dan pemberi izin sehingga proses penerbitan izin pertambangan rakyat menjadi lebih dekat

dan mudah bagi para pemohon izin. Kondisi ini mengakomodasi asas kepentingan umum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

- 2) Penerbitan izin pertambangan rakyat oleh pemerintah kabupaten/kota akan memudahkan aspek pengawasan yang melekat pada pemberian izin tersebut, karena pemerintah kabupaten/kota lebih mengenal daerahnya. Kondisi ini mengakomodasi asas efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- 3) Pemerintah kabupaten/kota memiliki kuantitas sumber daya manusia yang lebih memadai untuk penerbitan dan pengawasan izin pertambangan rakyat sesuai dengan skala daerahnya jika dibandingkan dengan pemerintah provinsi yang cakupan wilayahnya sangat luas. Kondisi ini mengakomodasi prinsip efisiensi dalam pembagian urusan konkuren dan asas efektifitas serta efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Apabila pola ideal penerbitan izin pertambangan rakyat sebagaimana diuraikan di atas coba dituangkan dalam ragaan, maka hal tersebut dapat dilihat pada ragaan tiga, dimana kewenangan penerbitan izin pertambangan rakyat seharusnya mempertimbangkan prinsip efisiensi dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren serta asas kepentingan umum, efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip efisiensi dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren serta asas kepentingan umum, efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan memang sudah sepatutnya menjadi tolok ukur, karena meskipun prinsip dan asas tersebut berbentuk norma dalam UU No. 23 Tahun 2014 namun keberadaannya dapat dijadikan landasan uji terhadap norma lain, sehingga norma yang dibentuk benar-benar telah mencerminkan prinsip dan asas yang dianut oleh UU No. 23 Tahun 2014 tersebut.

Ragaan 3. Pola Ideal Kewenangan Daerah dalam Penerbitan Izin Pertambangan Rakyat



Berdasarkan kondisi di atas dan 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*) sebagaimana telah dipaparkan di atas. Oleh karena itu, 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 kendalinya dengan pelaku dan wilayah pertambangan singkat, sehingga aspek penerbitan izin, pengawasan dan pemungutan pajak menjadi lebih dekat sehingga cenderung lebih berdayaguna dan berhasilguna.

BAB 8 PENUTUP

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat dikemukakan beberapa simpulan sebagai berikut:

Pertama, terjadi disharmonisasi dalam pengaturan kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan antara UU No. 23 Tahun 2014 dalam rezim hukum pemerintahan daerah dan UU No. 4 Tahun 2009 dalam rezim hukum pertambangan. UU No. 23 Tahun 2014 yang mengubah skema desentralisasi yang sebelumnya diatur UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan penerbitan izin pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk pertambangan rakyat kepada pemerintah provinsi, sedangkan UU No. 4 Tahun 2009 memberikan kewenangan penerbitan izin pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan skala kabupaten/kota termasuk pertambangan rakyat kepada pemerintah kabupaten/kota.

Meskipun konflik norma tersebut dapat diselesaikan dengan asas hukum perundang-undangan yaitu berdasarkan asas *lex posteriori derogat legi priori*, yang mana ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 yang lebih baru diundangkan mengenyampingkan keberlakuan UU No. 4 Tahun 2009 sepanjang berkenaan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam penerbitan izin pertambangan mineral bukan logam dan batuan dan pertambangan rakyat, namun kondisi yang muncul justru menimbulkan persoalan tersendiri. Terjadi kemandekan/*vacuum* terkait penerbitan izin wilayah dan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk pertambangan rakyat. Hal ini dikarenakan disatu sisi pemerintah kabupaten/kota tidak berani lagi untuk menerbitkan izin wilayah dan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk izin pertambangan rakyat karena berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 kewenangan tersebut telah menjadi kewenangan pemerintah provinsi, namun disatu sisi pemerintah provinsi juga belum mempersiapkan dari aspek sumber daya manusia dan unit pelayanan izinnya dikarenakan kewenangan tersebut merupakan kewenangan baru yang masih pada tahapan persiapan dan kajian untuk dapat dilaksanakan.

Untuk mengurai problem kevakuman ini perlu untuk turut serta mengharmonisasikan ketentuan UU No. 28 tahun 2009. Logika tersebut dapat dirunut dengan alasan bagaimana mungkin jika pemerintah provinsi yang mengeluarkan izin dan melakukan pengawasan kegiatan pertambangan mineral bukan logam dan batuan, namun berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 yang memungut pajaknya adalah pemerintah kabupaten/kota. Sesuai dengan kondisi yang ada, problem 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 dampak negatif sebagai berikut: (1). Ketidakpastian bagi pelaku usaha pertambangan rakyat yang mengakibatkan terjadinya stagnasi usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk pertambangan rakyat dikarenakan belum jelasnya penerbitan izinnya, sehingga rentan menghambat laju pertumbuhan daerah di bidang pertambangan; (2). Aspek pengawasan atas izin

pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk pertambangan rakyat melemah dikarenakan pemerintah provinsi yang berwenang mengeluarkan izin saat ini belum siap dari sisi kelembagaan dan sumber daya manusianya. Melemahnya pengawasan dapat saja berdampak pada kondisi lingkungan hidup di lokasi pertambangan. (3). Berpotensi menimbulkan polemik antar pemerintah provinsi dan kabupaten/kota terkait pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan, karena jika provinsi yang menerbitkan izin pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk pertambangan rakyat maka sepatutnya kewenangan pemungutan pajaknya juga dilimpahkan pada pemerintah provinsi. Namun, ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 yang memberikan kewenangan pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan pada pemerintah kabupaten/kota belum dicabut keberlakuannya sehingga masih berlaku.

Kedua, pola ideal kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang dapat mendukung pertumbuhan ekonomi daerah dari sektor pertambangan adalah dengan menguji kewenangan pemerintah provinsi pada UU No. 23 Tahun 2014 dalam pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan khususnya yang berkaitan dengan izin pertambangan rakyat dengan prinsip efisiensi dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren dan asas kepentingan umum, efektivitas serta efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang juga diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014. Dengan pengujian tersebut didapati bahwa sesungguhnya akan lebih ideal jika izin pertambangan rakyat tetap menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota dengan beberapa dalil berikut ini: (1). Penerbitan izin pertambangan rakyat oleh pemerintah kabupaten/kota akan memperpendek rentang kendali antara pemohon izin dan pemberi izin sehingga proses penerbitan izin pertambangan rakyat menjadi lebih dekat dan mudah bagi para pemohon izin. Kondisi ini mengakomodasi asas kepentingan umum dalam penyelenggaraan pemerintahan. (2). Penerbitan izin pertambangan rakyat oleh pemerintah kabupaten/kota akan memudahkan aspek pengawasan yang melekat pada pemberian izin tersebut, karena pemerintah kabupaten/kota lebih mengenal daerahnya. Kondisi ini mengakomodasi asas efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dan (3). Pemerintah kabupaten/kota memiliki kuantitas sumber daya manusia yang lebih memadai untuk penerbitan dan pengawasan izin pertambangan rakyat sesuai dengan skala daerahnya jika dibandingkan dengan pemerintah provinsi yang cakupan wilayahnya sangat luas. Kondisi ini mengakomodasi prinsip efisiensi dalam pembagian urusan konkuren dan asas efektifitas serta efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

- A.R. Lacey, 1979, *A Dictionary of Philosophy*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Adisasmita, Rahardjo, 2011, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ali, Chidir, 1993, *Hukum Pajak Elementer*, Bandung: PT Eresco.
- Anggriani, Jum, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Asshiddiqie, Jimly, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD1945 Setelah Perubahan Kedua*, Jakarta: Pusat Studi Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- , 2008, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Attamimi, A. Hamid S, 25 April 1992, *Teori Perundang-undangan: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bennett, Robert J. (ed.), 1990, *Decentralization Local Government and Markets*, Oxford: Clarendon Press.
- Berge, Ten, 1992, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Universitas Airlangga.
- Bohari, 2010, *Pengantar Hukum Pajak*, cet-8, Jakarta: Rajawali Pers.
- Brotodihardjo, R. Santoso, 1987, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung: PT Eresco.
- Carothers, Thomas (ed.), 2006, *Promoting The Rule Of Law Abroad: In Search Of Knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Cheema, G. Sabbir & Rondinelli, Dennis A., 1983, *Decentralization and Development*, California: SAGE-Publications.
- Dan, Kenneth, 2006, *The Law-Growth Nexus: The Rule Of Law And Economic Development*, Brookings Institution Press.

- Fadjar, Mukthie, 2013, *Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat*, Malang: Setara Press.
- Friedman, Lawrence M., 2013, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, cet-5, Terjemahan oleh M. Khozim, Bandung: Nusa Media.
- Friedmann, Wolfgang, 1990, *Teori dan Filsafat Hukum*, Jakarta: Rajawali Press.
- Gandhi, L.M., 14 Oktober 1995, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Gie, The Liang, 1995, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- G.W. Paton, 1969, *A Textbook of Jurisprudence*, London: Oxford University Press.
- Gadjong, Agussalim Andi, 2007, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hadjon, Philipus M, 10 Oktober 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru Besar di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- , 1997, *Tentang Wewenang*, "Yuridika" Fakultas Hukum Universitas Airlangga, No. 5 dan 6 Tahun XII.
- , 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Hamidi, Jazim, *et al*, 2012, *Teori Hukum Tata Negara: A Turning Point of The State*, Jakarta: Penerbit Salemba Humanika.
- Haque, Rod & Martin Harrop, 2001, *Comparative Government and Politics An Introduction*, New York: Palgrave.
- Harsono, 1992, *Hukum Tata Negara: Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Yogyakarta: Liberty.
- Hartono, Sunaryati, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni.
- Helmi, 2012, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Hornby, A.S, 2000, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Sixth edition, New York: Oxford University Press.

- Huda, Ni'matul, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet-8, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- , 2013, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, cet-3, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- , 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusa Media.
- Ilyas, Wirawan B, dan Richard Burton, 2013, *Hukum Pajak: Teori, Analisis, dan Perkembangannya*, cet-6, Jakarta: Salemba Empat.
- Indrati, Maria Farida S., 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Indroharto, 1999, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- J Manor, 1999, *Political Economic of Democratic Decentralisation*, Washington DC: World Bank.
- J. Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Joeniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bina Aksara.
- Kelsen, Hans, 1945, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell.
- Keraf, A. Sonny. 2002. *Etika lingkungan*, Universitas Michigan: Penerbit Buku Kompas.
- Koirudin, 2005, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Malang: Averroes Press.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional: Suatu Uraian tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH Universitas Padjadjaran.
- , 2013, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, cet-4, Bandung: Alumni.
- Leach, Steve & Howard Davis, 1996, *Enabling or Disabling Local Government*, Philadelphia: Buckingham.
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

- , 13 mei 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.
- , dan Kuntara Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni.
- , 1990, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Bandung: Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- , 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.
- , 2004, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press.
- Marzuki, HM. Laica, 2005, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-pikiran Lepas*, Jakarta: Konpres.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Muhammad, Abdulkadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Muntaqo, Firman, 2010, *Karakter Politik Hukum Pertanahan Era Orde Baru dan Era Reformasi*, Semarang: BP Universitas Diponegoro.
- Muslim, Amran, 1978, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni.
- Nawiasky, Hans, 1948, *Allgemeine Rechtslehreals System der rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger.
- Osborne, David -Ted Goebler, 1993, *Reinventing Government*, New York: A Plume Book.
- Pudyatmoko, Y. Sri, 2002, *Pengantar Hukum Pajak*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Purwaka, Tommy H, 2005, *Arah Menuju Harmonisasi*, dalam Patlis Jason M., et al, (ed.), *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan.
- Ragawino, Bewa, *Hukum Administrasi Negara*, Soft File.
- Rahardjo Satjipto, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa.
- , 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas.

- Rasjidi, Lili dan B. Arief Sidharta, 1994, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Rasjidi, Lili dan Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, cet-2, Bandung: Mandar Maju.
- Ribot, Jesse C, 2004, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington D.C.: World Resources Institute.
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Ridwan, Juniarso dan Ahmad Sodik Sudrajat, 2010, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa.
- Rudy, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme*, Lampung: Indepth Publishing.
- , *Desentralisasi Indonesia Memupuk Demokrasi dan Penciptaan Tata Pemerintahan Lokal*, Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2007.
- S. J. Wolhoff, 1960, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas.
- Saidi, M. Djafar, 2011, *Pembaruan Hukum Pajak*, cet-3, Jakarta: Rajawali Pers.
- Salim HS, 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Samekto, FX. Adji, 2013, *Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Bandar Lampung: Indepth Publishing.
- Sarundajang, 2000, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Shaddy, Hassan, *et al*, *Ensiklopedi Indonesia*, Jakarta: Ichtisar Baru-Van Hoeve.
- Shidarta, 2013, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, cet-1, Yogyakarta: Genta Publishing.
- , 2013, *Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi*, Tulisan Dalam Buku *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Siahaan, Marihot P, 2005, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

- Soebechi, Imam, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Soekanto, Soerjono, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- , dan Sri Mamudji, 2013, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, cet-15, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- , 2005, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soemantri, M. Sri, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali.
- Soto, Hernando De, 2010, *Mystery of Capital*, Transworld.
- Sulistiyono, Adi, *et al*, 2004, *Peran Hukum Dalam Proses Penanggulangan Kemiskinan*, Jurisprudence, Volume 1, Nomor 2, September 2004.
- Sunggono, Bambang, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, cet-14, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Supramono, Gatot, 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Surachmin, *Azas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Jakarta: Yayasan Gema Yustisia Indonesia.
- Suriasumantri, Jujun S., 1986, *Ilmu Dalam Perspektif Moral, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog Dunia Keilmuan Dewasa Ini*, Jakarta: Gramedia.
- Sutedi, Adrian, 2010, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syakrani dan Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tamanaha, Brian Z, 2006, *Law as a Means to an End*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building.
- , 2010, *Beyond The Formalist-Realist Divide*, New Jersey: Princeton University Press.
- Tanya, Bernard L, *et al*, 2013, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing.

- Tisnanta, *et al*, 2012, *Kegiatan Sinkronisasi dan Harmonisasasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Pendaftaran Tanah*, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Lampung - BPN RI.
- Tjandra, W. Riawan, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara: Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Trubek, David M & Alvaro Santos, 2006, *The New Law and Economic Development a Critical Appraisal*, USA: Cambridge.
- Tutik, Titik Triwulan, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana.
- Warassih, Esmi, 2011, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Wattimena, Reza A.A, 2011, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, cet-5, Yogyakarta: Kanisius.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 2013, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, Malang: Setara Press.
- Winahyu, *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurshandeling) Suatu Kajian Dalam Kebijakan Pembangunan Hukum, Jurisprudence*, Volume 1, Nomor 2, September 2004.
- Yasir, Armen, 2007, *Hukum Perundang-undangan*, Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung.
- Yudoyono, Bambang, 2001, *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Yuswanto, 2005, *Eksistensi dan Posisi Undang-Undang Pajak dan Retribusi daerah terhadap Undang-Undang Otonomi Daerah*, Lampung: Penelitian Kerjasama Lemlit Universitas Lampung dan BAPPEKI.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4959).

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).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

C. Bahan Pendukung

Tim Penyusun, 2012, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Tengah tentang Pengelolaan Pertambangan Rakyat*, Lampung: DPRD Kabupaten Lampung Tengah.

Tim Penyusun, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.

Tim Penyusun, 2011, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.

Tim Penyusun, 2004, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Departemen ESDM.

Tim PPID Sekretariat Jenderal DPR RI, 2015, *Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

GLOSARI

Atribusi

Kewenangan yang digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar.

Daerah otonom

Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dekonsentrasi

Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Delegasi

Kewenangan yang berasal dari pelimpahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain, kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

Desentralisasi

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem

Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Izin Usaha Pertambangan

Izin untuk melaksanakan usaha pertambangan.

Izin Pertambangan Rakyat

Izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.

Kepentingan umum

Kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Mandat

Kewenangan yang berasal dari pelimpahan, namun tanggung jawab kewenangan masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Mineral

Senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu.

Mineral Bukan Logam

Komoditas pertambangan yang terdiri dari: Kuarsa, Asbes, Talk, Mika, Ball Clay, Fire Clay, Zeolit, Marmer, Zirkon, Kaolin, Feldspar,

Gypsum, Dolomit, Kalsit, Oniks, Rijang, dan mineral bukan logam lainnya.

Batuan

Komoditas pertambangan yang terdiri dari: Tras, Gabro, Peridotit, Basalt, Marmer, tanah urug, garnet, giok, batu gunung, quarry besar, kerikil galian dari bukit, kerikil sungai, batu kali, kerikil sungai ayak tanpa pasir, pasir urug, kerikil berpasir alami (sirtu), bahan timbunan pilihan (tanah), urugan tanah setempat, tanah merah (laterit), batu gamping, Tanah liat, Pasir dan batu lainnya sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral logam, unsur mineral bukan logam dalam jumlah yang berarti ditinjau dari segi ekonomi pertambangan.

Otonomi daerah

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pajak Daerah

Kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

Pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan.

Pemerintah daerah

Gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemerintah pusat

Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pendapatan Daerah

Semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pertambangan

Sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.

Pertambangan Mineral

Pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah.

Tugas Pembantuan

Penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Undang-Undang

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Urusan pemerintahan

Fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Urusan Pemerintahan Wajib

Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah.

Urusan Pemerintahan Pilihan

Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

Usaha Pertambangan

Kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta pascatambang.

Wewenang

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Hukum Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam Bingkai Otonomi Daerah

Buku ini menguraikan potret eksiting pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hal pertambangan mineral bukan logam dan batuan, sehingga akan tergambar adanya disharmonisasi pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam rezim hukum pemerintahan daerah, rezim hukum pertambangan dan rezim hukum pajak daerah. Selanjutnya, di dalam buku ini juga menguraikan pola ideal yang penulis tawarkan dalam hal pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam urusan pertambangan mineral bukan logam dan batuan.



Malicia Evendia, S.H. M.H., Lulusan S1 dari Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2013 dengan dibiayai beasiswa BUMN, kemudian lulus S2 pada tahun 2015 di Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro dengan memperoleh beasiswa BPPDN Calon Dosen. Penulis saat ini selain aktif sebagai Dosen Tetap non PNS di bagian HTN FH Universitas Lampung, juga ikut serta aktif sebagai peneliti dan legal drafter pada Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Ham (PKKP-HAM FH Unila), Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKK-PUU FH Unila), dan Pusat Studi Hukum dan Pembangunan (PUSHIBAN FH Unila). Penulis dapat dihubungi di: malicia.evendia@fh.unila.ac.id. **SINOPSIS**

Diterbitkan Atas Kerjasama dengan



**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN
KEPADA MASYARAKAT, UNIVERSITAS LAMPUNG**

