

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN DAERAH DALAM KEBIJAKAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA

Emilda Yofita* Erwin Syahrudin**.

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM

Jl. Kramat Raya No. 25 Jakarta Pusat 10450

E-Mail: emildayofita2@gmail.com, erwinsyahrudin@iblah.com

Naskah diterima : 08/06/2020, revisi : 20/06/2021, disetujui 28/08/2021

Abstrak

Adanya sentralisasi kekuasaan di sektor pertambangan mineral dan batubara, maka memiliki akibat hukum terhadap hubungan pusat dan daerah dalam hal pembagian kewenangan, hubungan koordinasi dan pengawasan, serta perimbangan keuangan. Sehingga menjadikan daerah sebagai organ yang pasif karena ruang gerak otonomi yang dimiliki daerah terbatas, adanya ketidakpercayaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang menjadikan peran pemerintah pusat lebih dominan dan bersifat *top down*, serta daerah akan memiliki ketergantungan finansial terhadap pemerintah pusat karena daerah tidak lagi memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan penguasaan pertambangan mineral dan batubara. Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif (normative legal reseach) dengan mengkaji peraturan tentang mineral dan batubara dan juga Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 10/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Keyword : Hubungan Pemerintah, Kebijakan Pertambangan, Mineral dan batubara

Abstract

The existence of a centralization of power in the mineral and coal mining sector has legal consequences for central and regional relations in terms of the division of authority, coordination and supervision relations, and financial balance. So that it makes the region a passive organ because the space for autonomy owned by the region is limited, there is distrust of the central government to the regional government which makes the role of the central government more dominant and top-down, and the regions will have financial dependence on the central government because the regions no longer have a role to play. strategic management of mineral and coal mining control. This research is a type of normative legal research by reviewing regulations on minerals and coal and also the Decision of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia Number 10/PUU-X/2012 Regarding the Examination of Law Number 4 of 2009 concerning Mineral and Coal Mining.

Keyword : Government Relations, Mining Policy, Mineral and Coal

A. Latar Belakang

Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang mengkerangkai pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah menjadi pilihan sejak kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Dimana pengaturan terkait pemerintah daerah hingga terbentuk daerah-daerah otonom diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) sebelum amandemen. Dalam perkembangannya, pengaturan lebih rinci dan mendasar terkait Pemerintahan Daerah dalam UUD NRI 1945 ditetapkan sejak amandemen kedua pada tahun 2000 yang mengakibatkan perkembangan secara signifikan terkait otonomi daerah yang diatur dalam Pasal 18, 18A dan 18B, antara lain mengandung prinsip-prinsip:¹

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945).
- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal ayat (5) UUD NRI 1945).
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 A ayat (1) UUD NRI 1945).
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945).

Mengenai Pemerintahan Daerah juga diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Hubungan pusat dan daerah berdasarkan asas otonomi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam melaksanakan urusan pemerintahan diatur dalam undang-undang tersebut. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, terdapat urusan pemerintahan pilihan yang diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki tiap-tiap daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum. Salah satunya adalah urusan pemerintahan pilihan yang menguasai hajat hidup orang banyak yaitu terkait dengan energi dan sumber daya mineral dengan eksplorasi dan eksploitasi yang dilakukan melalui pertambangan. Dan yang menjadi perbincangan hangat pada tahun 2020 adalah pertambangan mineral dan batubara karena pengesahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang selanjutnya disebut UU No 3 Tahun 2020 yang menuai banyak kritik di masyarakat. Salah satunya terkait penguasaan mineral dan batubara oleh negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, dimana pemerintah pusat melaksanakannya melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengeloiaan, dan pengawasan tanpa adanya keterlibatan daerah.

Saat berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang selanjutnya disebut UU No 4 Tahun 2009, pengelolaan mineral dan batubara dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah yang menunjukkan bahwa tidak ada lagi monopoli pengelolaan tambang oleh pemerintah pusat seperti sebelum berlakunya UU No 4 Tahun 2009. Di

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Radja Grafindo, Jakarta, 2014, hlm. 325.

samping itu, badan usaha dan koperasi, termasuk perorangan atau masyarakat lokal juga diberikan kesempatan untuk melakukan usaha pertambangan sesuai dengan izin yang telah diatur. Semangat otonomi daerah terlihat begitu kental dalam regulasi pertambangan saat berlakunya undang-undang tersebut.

Akan tetapi dalam hal mengedepankan semangat otonomi seluas-luasnya, demokratisasi politik, dan pemberdayaan daerah tidak diakomodir dalam UU No 3 Tahun 2020 yang telah disahkan pada tanggal 12 Mei 2020. Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pertambangan mineral ditiadakan, dan sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Ketentuan utamanya terdapat pada pasal 4 UU No 3 Tahun 2020 yaitu:

- (1) Mineral dan Batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.
- (2) Penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.
- (3) Penguasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengeloiaan, dan pengawasan.

Dalam hal ini menimbulkan polemik terkait kesempatan pemerintah daerah akan berkurang dalam mengelola potensi yang dimiliki daerahnya berupa pertambangan mineral dan batubara dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Dikarenakan penguasaan pertambangan mineral dan batubara diselenggarakan oleh pemerintah pusat, padahal dalam UU No 4 Tahun 2009 dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif (normative legal reseach) dengan mengkaji peraturan tentang mineral dan batubara dan juga Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 10/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

C. Pembahasan

Untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, serta memperkuat integrasi nasional dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD NRI 1945, para pendiri bangsa sejak awal mencita-citakan Indonesia sebagai Negara kesatuan yang demokratis yang kemudian membagi-bagikan daerah Indonesia dalam besar dan darah kecil yang bersifat otonom. Otonomi daerah di Indonesia dibangun dengan berlandaskan konstruksi Pasal 4 Ayat (1), Pasal 17, Pasal 18, Pasal 18 A dan B UUD NRI 1945, yang merupakan satu kesatuan

pengaturan meliputi kekuasaan Negara, kewenangan kementerian, susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keanekaragaman, dan keistimewaan dan kerangka sistem otonomi².

Berdasarkan konstruksi dalam UUD NRI 1945 tersebut, terutama pasal 18, 18 A, dan 18 B, untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan propinsi dibagi menjadi daerah-daerah kota dan kabupaten. Setiap daerah propinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang berdasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan serta otonomi yang seluas-luasnya.

Desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan untuk melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.³ Sedangkan pada pasal 1 angka 8 UU Nomor 23 Tahun 2014 mendefinisikan bahwa:

“Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”

Dimana daerah otonom memiliki hak, kewenangan, dan kewajiban dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di daerah. Sebagai akibat hukum dari adanya asas desentralisasi, tidak semua urusan pemerintahan, diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Berbagai urusan pemerintahan dapat diselenggarakan atas bantuan satuan pemerintahan yang lebih rendah. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, menjadi urusan rumah tangga daerah, sehingga daerah memiliki kebebasan (*verijheid*) untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau suatu pemerintahan yang lebih tinggi tingkatnya dari daerah.⁴ Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengadung arti adanya kemerdekaan (*onafhankelijk*).⁵

Selain desentralisasi, juga terdapat dekonsentrasi yang didefinisikan dalam pasal 1 angka 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa:

“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”

Serta Tugas Pembantuan yang didefinisikan dalam pasal 1 angka 11 UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa:

“Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan

² Dyan Isnaeni, Implikasi Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemberian Ijin Usaha Pertambangan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Jurnal Yurispruden, Volume 1, Nomor 1, 2018, hlm. 35.

³ Jazim Hamidi, Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 17-18.

⁴ Abdurrahman, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, Melton Putra, Jakarta, 1987, hlm. 54.

⁵ *Ibid.*,

Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi”

Dalam kepustakaan dikenal dua bentuk otonomi yaitu otonomi terbatas dan otonomi luas.⁶ Menurut Bagir Manan suatu otonomi dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula; Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya; dan Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Berlainan dengan konsep otonomi luas yang biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Semangat otonomi daerah terlihat dalam regulasi pertambangan saat berlakunya UU No 4 Tahun 2009. Pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota diberi kewenangan untuk mengeluarkan izin tambang dan membuat peraturan daerah terkait pertambangan. Sentralisasi pertambangan di masa lalu telah bergeser menjadi desentralisasi pertambangan yang diatur dalam UU No 4 Tahun 2009 dengan tujuan memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola sumber daya alamnya guna berkontribusi bagi pembangunan daerah.⁷ Hal ini diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012 yaitu terkait pengujian UU No 4 Tahun 2009 terhadap UUD NRI 1945. Menurut Pertimbangan Mahkamah, bahwa urusan pemerintahan dalam menetapkan Wilayah Pertambangan (WP), Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) dan batas serta luas Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP), bukan termasuk urusan pemerintahan yang mutlak menjadi urusan pemerintah pusat dalam rangka menjamin kedaulatan negara kesatuan Republik Indonesia, tetapi merupakan urusan pemerintahan yang bersifat fakultatif yang sangat tergantung pada situasi, kondisi dan kebutuhan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Mahkamah untuk menentukan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat fakultatif haruslah berdasarkan pada semangat konstitusi yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu, pembagian urusan pemerintahan dan kewenangan yang bersifat fakultatif harus berdasarkan pada situasi, kondisi dan kebutuhan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan serta prinsip demokrasi. Terkait dengan sumber daya alam, harus pula mempertimbangkan prinsip keadilan dan keselarasan dalam pemanfaatan sumber daya alam, dalam hal ini adalah mineral dan batubara.

Selain itu, dalam putusan tersebut memberikan pertimbangan terkait pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dalam mengurus sendiri urusan pemerintahan

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, tanpa tahun, hlm. 87.

⁷ Samuel Risal, *Pengelolaan Sumber Daya Alam di Era Desentralisasi*, Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial, Volume 1, Nomor 2, 2018, hlm. 127.

sebagaimana telah diatur pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI 1945 adalah dalam rangka demokrasi politik dalam hubungan antar pemerintahan daerah dan pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah adalah salah satu wujud pengakuan negara atas keberadaan daerah-daerah di Indonesia yang beragam untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diotonomikan. Pemberian otonomi juga dimaksudkan untuk memberdayakan daerah, dan mempercepat pengambilan kebijakan dalam urusan pemerintahan yang dapat dilakukan sendiri oleh daerah sehingga lebih efektif dan efisien. Pada hakekatnya, UUD 1945 sebagaimana dapat dibaca pada Pasal 18 ayat (5) menghendaki pemberian kewenangan sisa kepada daerah yaitu segala kewenangan dalam menjalankan urusan pemerintahan selain yang diberikan kepada pemerintah pusat. Artinya, UUD NRI 1945 pada prinsipnya menghendaki pemberian kewenangan yang lebih banyak kepada daerah, dan pemerintah pusat hanya memegang kewenangan dalam urusan pemerintahan yang strategis untuk menjamin kedaulatan negara dan kesatuan wilayah NKRI, dan kewenangan tambahan, yaitu kewenangan dalam menjalankan urusan pemerintahan yang bersifat koordinasi, sinkronisasi, standardisasi, evaluasi, dan kontrol untuk menjamin efektivitas, keselarasan dan keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Tidak dilibatkannya pemerintah daerah setelah disahkannya UU No 3 Tahun 2020 dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara oleh pembentuk undang-undang berdasarkan alasan masih adanya kewenangan yang tumpang tindih antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sehingga kurang berjalan efektif dan belum dapat memberi nilai tambah yang optimal. Selain itu, dalam naskah akademik UU No 3 Tahun 2020 menerangkan bahwa euforia otonomi daerah secara politis lebih dimaknai sebagai pelimpahan kekuasaan yang seolah-olah tidak terbatas dan berorientasi pada kepentingan jangka pendek dan sering dimaknai lebih pada kepentingan penguasaan teritorial. Beberapa kasus carut-marutnya pengelolaan perizinan, pengawasan dan kerusakan lingkungan, serta konflik masyarakat di sekitar lokasi pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) dengan badan hukum pemegang ijin usaha pertambangan di daerah merefleksikan sisi negatif pengelolaan SDA dalam era otonomi politik selama ini. Akibatnya, ketidakharmonisan pengelolaan SDA menjadi hal yang tidak terhindarkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara lebih operasional, konflik ini pada gilirannya dimaknai sebagai konflik perebutan kewenangan antara pusat dan daerah. Konflik ini biasanya terjadi karena tuntutan pemerintah daerah untuk mengelola SDA sepenuhnya, serta tuntutan terhadap pemerintah pusat untuk menciptakan keharmonisan dengan sektor-sektor terkait lainnya. Maka dari itu, penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara dalam UU No 3 Tahun 2020 berada dalam kendali penuh pemerintah pusat yakni pada pasal 4.

Padahal jika kembali pada konstitusi Indonesia, di dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan

adanya hubungan pembagian kewenangan, perimbangan keuangan, dan pengawasan.⁸ Menurut Bagir Manan otonomilah sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan.⁹ Mengingat fungsi kesejahteraan akan menghadapi pemerintahan pada kenyataan konkret yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lain serta berkembang mengikuti dinamika kebutuhan masyarakat setempat, maka dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan. Salah satunya bagi daerah yang memiliki potensi sumber daya alam berupa pertambangan batubara.

Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka. Untuk mewujudkan kemandirian atau keleluasaan, otonomi berkait erat dengan pola hubungan antara pusat dan daerah. Setelah berlakunya UU No 3 Tahun 2020 terdapat pergeseran paradigma mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang mencakup isu yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building*, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat.

Dalam UU No 3 Tahun 2020 banyak meniadakan kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pertambangan mineral sehingga mengesampingkan asas desentralisasi dan berujung menuju rezim sentralistik dimana seluruh kewenangan penguasaan pertambangan mineral dan batubara berupa kebijakan (*beleid*), pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengawasan (*toezichthoudensdaad*), dan pengelolaan (*beheersdaad*) ditarik ke pemerintah pusat yang akan berpengaruh terhadap hubungan pusat dan daerah selama undang-undang ini berlaku. Kewenangan perizinan di sektor pertambangan mineral dan batubara dimana di dalam lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa kewenangan dalam sub urusan mineral dan batubara menjadi bagian dari kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan sama sekali dalam bidang perizinan pada sub sektor mineral dan batubara. Sebagai akibat hukum dari sistem desentralisasi, tidak semua urusan pemerintahan, diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Dalam berbagai urusan pemerintahan dapat diselenggarakan atau dilaksanakan atas bantuan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dalam bentuk otonomi atau tugas pembantuan (*medebewind*). Susunan pemerintahan tingkat pusat diatur dalam UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya (seperti ketetapan MPR, UU, atau keputusan pemerintahan tingkat daerah sebagai satuan pemerintahan yang lebih rendah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pusat ke daerah atau membantu menyelenggarakan urusan pemerintah pusat tertentu). Urusan pemerintahan yang diserahkan dari pusat kepada daerah, menjadi

⁸ Ni'matul Huda, Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 241.

⁹ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 26.

urusan rumah tangga daerah, dan daerah mempunyai kebebasan (*verijheid*) untuk mengurus dan mengatur sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau suatu pemerintahan yang lebih tinggi tingkatnya dari daerah yang bersangkutan. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (*onafhankelijk*).¹⁰

Dalam hal hubungan pusat dan daerah yang terbentuk melalui UU No 3 Tahun 2020 juga berkaitan dengan pemberian IPR (Izin Pertambangan Rakyat), disebutkan dalam undang-undang tersebut bahwasanya Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Delegasi kewenangan tersebut harus dinormakan secara eksplisit atau secara tertulis melalui peraturan perundang-undangan dan tanggungjawab terkait pemberian IPR beralih kepada pemerintah daerah provinsi. Akan tetapi setelah disahkannya undang-undang tersebut belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah provinsi. Sehingga setelah diundangkannya UU No 3 Tahun 2020 sampai saat ini terjadi kekosongan hukum dalam hal pemberian delegasi kewenangan terkait penerbitan IPR.

Berdasarkan UU No 3 Tahun 2020, Menteri ESDM memiliki kewenangan mengeluarkan IPR yang kemudian kewenangan tersebut didelegasikan kepada Gubernur. Sehingga peraturan perundang undangan yang harus segera dibentuk adalah Peraturan Menteri ESDM sebagai dasar hukum pengeluaran IPR oleh pemerintah daerah provinsi. Peraturan Menteri ESDM harus segera dibentuk mengingat pemerintah daerah provinsi merupakan satu-satunya satuan pemerintahan yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara selain pemerintah pusat. Pemerintah daerah provinsi juga merupakan satuan pemerintahan terdekat dengan penerima IPR yaitu penduduk setempat sekitar WPR dan koperasi yang anggotanya merupakan penduduk setempat. Apabila peraturan menteri tersebut tidak segera dikeluarkan maka akan ada ketidakpastian hukum dalam hal permohonan IPR dan penambang rakyat yang tidak memiliki izin akan berpotensi dikriminalisasi dan menimbulkan konflik dengan perusahaan. Oleh karena itu, dengan adanya peraturan menteri tersebut merupakan suatu bentuk perlindungan hukum bagi penambang rakyat dan dapat menikmati secara langsung hasil tambang di daerahnya tanpa adanya tindakan represif ataupun konflik dengan perusahaan karena permasalahan perizinan.

Selain mengenai IPR, kesempatan yang dimiliki dalam upaya mensejahterakan rakyat melalui pertambangan mineral dan batubara adalah dengan keikutsertaan dalam penawaran langsung divestasi saham oleh badan usaha pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan operasi produksi yang sahamnya dimiliki oleh asing. Divestasi saham pada dasarnya merupakan pelepasan, pembebasan dan pengurangan modal terhadap perusahaan yang seluruh sahamnya dimiliki oleh investor asing secara bertahap dengan cara mengalihkan saham tersebut kepada mitra lokal, dimana dalam pasal 112 UU No 3 tahun 2020, divestasi saham sebesar 51% wajib ditawarkan kepada Pemerintah Pusat,

¹⁰ *Ibid.*,

Pemerintah Daerah, BUMN, badan usaha milik daerah, dan/atau badan usaha swasta nasional secara berjenjang. Hal tersebut akan membentuk suatu hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal penentuan komposisi besaran saham divestasi yang akan dibeli dan skema divestasi yang akan dibuat. Melalui divestasi saham, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah akan menjadi sangat penting untuk:¹¹

- a. meningkatnya pendapatan negara;
- b. meningkatnya pendapatan daerah;
- c. meningkatnya kesejahteraan masyarakat;
- d. mengurangi peran badan hukum asing dalam pengelolaan dan pemanfaatan SDA tambang di Indonesia.

Pemilikan saham Pemerintah pada perusahaan tambang dirasakan akan berdampak positif terhadap keuangan negara karena dari kepemilikan saham tersebut, Pemerintah akan menerima deviden setiap tahunnya. Besar kecilnya deviden tergantung pada jumlah saham yang dibeli oleh Pemerintah dan nantinya deviden yang diterima tersebut akan dimasukkan ke dalam APBN setiap tahunnya. Divestasi saham akan memberikan manfaat bagi masyarakat Indonesia atau pemilik badan hukum, karena dari deviden yang diterimanya tersebut itulah nantinya akan digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan amanah Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Apabila Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN, badan usaha milik daerah, dan/atau Badan Usaha swasta tidak bersedia membeli saham sehingga divestasi saham melalui penawaran langsung tidak dapat terlaksana, maka divestasi saham akan dilakukan melalui bursa saham Indonesia. Hal ini tentunya akan mengurangi peran serta pemerintah baik pusat dan daerah dalam hal pengusahaan pertambangan mineral dan batubara.

Pada dasarnya Kebijakan Divestasi Saham merupakan kebijakan yang mewajibkan investor asing menjual sahamnya ke pihak nasional pada periode waktu yang telah ditetapkan, maka divestasi saham ini merupakan divestasi yang sifatnya wajib (*mandatory divestment*).¹² Indonesia sebagai negara tujuan investasi dibidang pertambangan mineral dan batubara (*host state*) harus berusaha mengerahkan upaya untuk meningkatkan kontrol atas investor asing. Divestasi harus di dasarkan pada alasan kepentingan nasional untuk mengontrol investasi asing agar sesuai dengan tujuan yaitu kesejahteraan rakyat. Tata cara pelaksanaan divestasi saham secara teknis harus diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, tetapi aturan pelaksana tersebut belum disahkan. Menurut pendapat penulis perlu aturan teknis yang baik dan responsif dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang dapat mengakomodir kepentingan Indonesia sehingga kesejahteraan rakyat dapat tercapai.

Hubungan antara Pusat dan Daerah dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*). Dalam sektor pertambangan mineral dan batubara ini pemerintah pusat memegang kendali penuh dalam hal penyelenggaraan penguasaan pertambangan mineral dan batubara. Perubahan kebijakan ini tidak bisa

¹¹ Trias Palupi Kurnianingrum, Bagian I Kajian Hukum Atas Divestasi Saham Bidang Pertambangan di Indonesia (Studi Kasus PT. Newmont Nusa Tenggara dan PT. Freeport Indonesia), Pusat Pengkajian, Pengolahan Data Dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. hlm. 21.

¹² Mas Rahmah, Kewajiban Divestasi Saham Bagi Investor Asing di Sektor Pertambangan, Revka Petra Media, Surabaya, 2013, hlm. 23.

dilepaskan dari konteks, format, dan ideologi politik penguasa atau yang pada saat ini menjadi pemangku kebijakan. Ketika penguasa baru saja tampil dan menyusun kekuatan, maka dikembangkan kebijakan yang agak terbuka. Namun ketika kekuasaan sudah berhasil mengkonsolidasi diri, maka kebijakan bisa dirubah dengan tertutup, otoritarisme, atau totaliterisme.¹³

Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka pemerintah akan dihadapkan pada kenyataan-kenyataan konkret yang berbeda-beda pada tiap daerah dan perkembangannya mengikuti dinamika kebutuhan masyarakat setempat, maka dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup luas untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan di daerah dalam rangka mewujudkan kemandirian dan keleluasaan daerah di sektor pertambangan mineral dan batubara. Walaupun dalam penerapan desentralisasi, kewenangan di sektor tersebut masih menuai banyak permasalahan yang dihadapi, maka bukan berarti pola sentralistik-lah yang menjadi solusi dan jawaban atas permasalahan yang ada. Perlu adanya perbaikan ketika ada tumpang tindih kewenangan dengan membentuk regulasi dengan memperhatikan dan menerapkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No 12 tahun 2011). Perlu diingat bahwa, semua produk hukum merupakan turunan dari Pancasila sebagai dasar filosofis terhadap penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹⁴

Dengan adanya sentralisasi penyelenggaraan penguasaan pertambangan mineral dan batubara, maka tidak akan menjadikan permasalahan-permasalahan sebelum diundangkannya UU No 3 Tahun 2020 dapat langsung terselesaikan. Pola sentralistik tidak dapat dijadikan solusi dan jawaban atas permasalahan yang ada. Bahkan akan memberikan pemerintahan yang otoriter yang tidak mengakui hak-hak yang dimiliki daerah dalam pengelolaan sumber daya alam, sehingga eksplorasi dan eksploitasi yang dilakukan di daerah hanya untuk kepentingan elit politik.

Pemanfaatan sumber daya mineral dan batubara yang ada di daerah keberadaannya memiliki peranan penting dalam pembangunan nasional dan menguasai hajat hidup orang banyak, maka penguasaannya dilakukan oleh negara. Penguasaan yang dilakukan oleh negara berdasarkan Hak Menguasai Negara (HMN) yang secara filosofis diatur dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Hak Menguasai Negara merupakan suatu jaminan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Penguasaan negara tersebut dalam hal pengurusan, kebijakan, pengawasan, pengaturan, dan pengelolaan dalam kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Diselenggarakan oleh negara bukan berarti seluruh kewenangan hanya dimiliki oleh pemerintah pusat akan tetapi pelibatan daerah sangatlah penting, terutama bagi daerah yang wilayahnya terdapat pertambangan mineral dan batubara. Dalam hal ini sangat

¹³ Septi Nur Wijayanti, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Media Hukum*, Volume 23, Nomor 2, 2016. hlm. 193.

¹⁴ Indah Dwi Qurbani, Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi, *Jurnal Yuridika*, Volume 9, Nomor 1, 2014, hlm. 199.

diperlukan adanya otonomi seluas-luasnya agar daerah memiliki ruang gerak yang luas untuk mengatur dan mengurus potensi sumber daya mineral dan batubara yang ada di daerahnya. Sehingga dapat mewujudkan kemandirian daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam pelibatan daerah perlu adanya koordinasi, pengawasa, serta kontrol dari pemerintah pusat agar pemanfaatan sumber daya mineral dan batubara dapat dilaksanakan secara adil dan selaras sesuai dengan amanah konstitusi. Maka tujuan dari negara untuk mensejahterakan rakyat dapat diwujudkan, pembangunan daerah dan pembangunan berkelanjutan dapat tercapai. Hal ini juga bertujuan mengurangi risiko yang ditimbulkan adanya pertambangan mineral dengan melibatkan pemda karena pemda akan lebih mengetahui permasalahan-permasalahan apa saja yang ditimbulkan yang berdampak langsung terhadap masyarakat.

Apabila dikaitkan dengan teori negara kesejahteraan, maka penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan tidak hanya melaksanakan hukum semata, tetapi untuk mencapai keadilan sosial (*social gerechtigheid*). Negara memiliki posisi dan peran yang besar dan kuat untuk mencapai tujuan kemakmuran rakyat dan keadilan sosial dengan mengupayakan kesejahteraan warganya melalui pemanfaatan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak yaitu mineral dan batubara. Melalui pemanfaatan mineral dan batubara, negara seharusnya memiliki komitmen jangka panjang untuk memenuhi kesejahteraan warganya dimasa sekarang dan dimasa yang akan datang melalui regulasi yang baik, tidak merugikan masyarakat, serta dengan prinsip yang adil dan selaras. Dengan otonomi seluas-luasnya di sektor pertambangan mineral dan batubara akan mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan (*concentration of power*) dan pemusatan kekuasaan (*centralised power*). Maka dari itu, perlu mengembalikan ruh otonomi daerah dengan pola desentralistik dalam hal penyelenggaraan penguasaan pertambangan mineral dan batubara. Berikut grand design penyelenggaraan penguasaan pertambangan mineral dan batubara yang dapat dilaksanakan dengan tujuan sebesar-besarnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

D. Kesimpulan

Dengan adanya sentralisasi kekuasaan di sektor pertambangan mineral dan batubara dalam UU No 3 Tahun 2020, maka memiliki akibat hukum terhadap hubungan pusat dan daerah dalam hal pembagian kewenangan, koordinasi dan pengawasan, serta perimbangan keuangan. Selain itu, adanya ketidakpastian hukum dalam hal tata cara delegasi kewenangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dalam penerbitan IPR. Serta ketidakpastian hukum mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal penentuan skema divestasi saham dan komposisi besaran saham divestasi yang akan dibeli belum memiliki aturan teknisnya. Sehingga dengan diundangkannya UU No 3 Tahun, maka adanya perubahan dari desentralisasi menjadi sentralisasi belum mewujudkan kesejahteraan rakyat, mengurangi kewenangan pemerintah daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota, dan menimbulkan monopoli pertambangan yang dapat mengancam keseimbangan iklim, tata ruang, serta energi dan sumber daya mineral.

E. Biodata Singkat Penulis

Dr (Cand) Erwin Syahrudin, S.H, M.H. CCD, CRA. Adalah Dosen, Ahli Hukum Kontrak, Pengacara, Pengurus & Kurator yang lahir di Blora pada 4 Maret 1992. Erwin menempuh SD-SMA di Blora kemudian melanjutkan S1 ilmu Hukum di UNNES S2 di Ilmu Hukum UNS, dan sekarang sedang menempuh pendidikan S3 ilmu hukum di Universitas Brawijaya. Saat ini Erwin sedang berikhtiar dalam meluluskan S3 dan meluluskan diri dari status singlenya. Semoga Allah memberikan terbaik & berkah dalam setiap langkah hidupnya. Aamiin.

Emilda Yofita lahir di Bojonegoro, 6 Februari 1998 Pendidikan Terakhir: Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Konsentrasi: Hukum Tata Negara Pekerjaan: Tenaga Ahli di Kementerian ATR/BPN.

F. Ucapan Terimakasih

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah S.W.T yang telah memberikan kesehatan dan pemikiran yang jernih kepada penulis, karena berkat rahmat, hidayah, serta pertolongan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan jurnal ini. Dalam penulisan hukum ini, penulis menyadari sepenuhnya masih terdapat banyak kekurangan baik dari segi materi, susunan bahasa maupun cara penyajian maupun penulisannya. Dalam menyusun jurnal ini, penulis menyadari bahwa penulisan jurnal hukum ini tidak akan terselesaikan tanpa bantuan dari berbagai pihak yang telah memberi banyak dukungan, dan penulis mengucapkan terimakasih atas dukungan moril maupun materiil terutama kepada redaksi jurnal palar, sehingga sampai diterbitkannya jurnal palar ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, Melton Putra, Jakarta, 1987.
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Penerbit Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, tanpa tahun.
- Dyan Isnaeni, Implikasi Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemberian Ijin Usaha Pertambangan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Yurispruden*, Volume 1, Nomor 1, 2018.
- Indah Dwi Qurbani, Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi, *Jurnal Yuridika*, Volume 9, Nomor 1, 2014.
- Jazim Hamidi, Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011.
- Mas Rahmah, Kewajiban Divestasi Saham Bagi Investor Asing di Sektor Pertambangan, Revka Petra Media, Surabaya, 2013.
- Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Radja Grafindo, Jakarta, 2014.
- Ni'matul Huda, Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Semuel Risal, Pengelolaan Sumber Daya Alam di Era Desentralisasi, *Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial*, Volume 1, Nomor 2, 2018.
- Septi Nur Wijayanti, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Media Hukum*, Volume 23, Nomor 2, 2016.
- Trias Palupi Kurnianingrum, Bagian I Kajian Hukum Atas Divestasi Saham Bidang Pertambangan di Indonesia (Studi Kasus PT. Newmont Nusa Tenggara dan PT. Freeport Indonesia), Pusat Pengkajian, Pengolahan Data Dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.