

**DESENTRALISASI KEWENANGAN DALAM
PENGATURAN USAHA PERTAMBANGAN DI
ERA OTONOMI DAERAH¹
Oleh : Sandry Thendry²**

ABSTRAK

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, maksudnya menganalisa permasalahan hukum yang berpedoman pada landasan hukum yaitu peraturan bidang Hukum yang berkaitan dengan Pertambangan, serta bidang hukum yang berkaitan dengan Kewenangan daerah dan pusat, dan pandangan dari pakar hukum yang terkait dengan permasalahan hukum yang ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan kewenangan daerah dalam pengelolaan pertambangan dilapangan masih terjadi tarik-menarik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pemberian ijin dan pengelolaan pertambangan, masih terdapatnya kendala yuridis terutama menyangkut pengaturan tentang kewenangan daerah dalam penanganan produksi hasil tambang karena pada dasarnya kewenangan berada pada pemerintah pusat.

Kata kunci: pertambangan, otonomi daerah, kewenangan, desentralisasi

PENDAHULUAN

A. Lata Belakang Masalah

Pertambangan merupakan salah satu bidang dalam investasi yang diatur dalam konstitusi Negara yaitu; Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD NKRI) Tahun 1945³ Amandemen ke-IV yang isi redaksinya menyebutkan: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Konsep Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI 1945 ini berbeda dengan konsep yang dianut negara lain yang mana pemilik dari tambang yang ditemukan dalam wilayah area tanah seseorang

adalah milik orang-orang yang menemukan tambang tersebut.⁴ Indonesia merupakan negara yang kaya akan bahan galian (tambang) yang meliputi; emas, perak, tembaga, minyak, gas bumi, batubara, dan lain-lain. Bahan galian tersebut dikuasai oleh negara. Menurut Bagir Manan, pengertian dikuasai oleh negara atau HPN (Hak Penguasaan Negara) adalah sebagai berikut:

1. Penguasaan semacam pemilikan negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak, wewenang atasnya termasuk disini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;
2. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan;
3. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.⁵

Pertambangan mempunyai karakteristik, yaitu *non-renewable* (tidak dapat diperbaharui), mempunyai resiko lebih tinggi dan pengusahaannya mempunyai dampak lingkungan baik fisik maupun sosial yang relative lebih tinggi dibandingkan dengan pengusahaan komoditi pada umumnya.⁶ Mengingat pertambangan memiliki karakteristik yang tak dapat diperbaharui tersebut pengelolaannya harus seoptimal mungkin, efisien, transparan dan berkelanjutan serta berwawasan lingkungan dan berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Guna memenuhi kebutuhan tersebut, diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Undang-undang tersebut selama lebih dari empat dasawarsa telah memberikan banyak sumbangan dalam pembangunan nasional. Namun demikian, seiring dengan berjalannya waktu UU No.11 Tahun 1967 tersebut dianggap terlalu sentralistik dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan ke-Indonesian sekarang ini.

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Ronny A. Maramis, SH, MH; Dr. Cornelius Tangkere, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, NIM. 13202108035

³ Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴ Adrian Sutedi, Hukum Pertambangan, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal vi.

⁵ Abrar Saleng, Hukum Pertambangan, UII Press, Yogyakarta, 2004, hal 18.

⁶ Arief Budi Purwanto, Menuju Pertambangan Yang Berkelanjutan di Era Desentralisasi, ITB, Bandung, hal 1.

Ditambah lagi dengan kebijakan pertambangan yang menggunakan sistem kerja sama dengan investor asing dibidang pertambangan yang menggunakan sistem Kontrak Karya (KK). Belakangan, KK ini dianggap sebagai bagian dari bisnis transaksional yang merugikan negara Indonesia. Bahkan menurut pandangan yang kontra dengan KK ini, disebutkan bahwa KK pertambangan tidak lebih dari perampokan dan pengerukan kekayaan alam Indonesia yang dilegalkan⁷.

Kondisi diatas tersebut bermuara pada munculnya tuntutan untuk mengganti UU Pertambangan yang baru, karena UU No.11 Tahun 1967 dianggap tidak sesuai dan tidak berpihak pada kesejahteraan masyarakat Indonesia seperti cita-cita bangsa yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI 1945.

Desakan yang sangat kuat tersebut akhirnya pada awal tahun 80-an RUU Pertambangan sudah masuk ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI⁸. Namun apa sebabnya, RUU tersebut tidak pernah ditindak lanjuti oleh DPR. Setelah berjalan kurang lebih 20 tahun sejak RUU Pertambangan masuk ke DPR, akhirnya lahirlah UU No.4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang menggantikan UU No.11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

UU No.4 Tahun 2009 ini dianggap telah mewakili ke-Indonesian dibidang pertambangan karena dianggap bersesuaian dengan lingkungan strategis, baik bersifat nasional maupun internasional yang semuanya dituntut harus ada demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat untuk menghadapi tantangan global. Disamping itu, dengan diterbitkannya UU No.4 Tahun 2009 semakin menegaskan peran Daerah yang menunjukkan bahwa kesediaan dan kedewasaan Pemerintah Pusat berbagi 'keuntungan' dengan daerah yang selama puluhan tahun sistem pertambangan Indonesia yang didasarkan pada UU No.11 Tahun 1967 yang cenderung 'sangat' sentralistik dengan sistem Kontrak Karyanya. Lahirnya UU No.4 Tahun 2009 ini juga menjadi

penegasan dan konsekuensi logis dari keluarnya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Seiring berjalannya waktu UU No.32 Tahun 2004 kemudian di ganti dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengaturan izin usaha pertambangan berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
2. Bagaimana penerapan kewenangan izin usaha pertambangan dalam hubungan dengan Sistem Desentralisasi dan Otonomi Daerah.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, maksudnya menganalisa permasalahan hukum yang berpedoman pada landasan hukum yaitu peraturan bidang Hukum yang berkaitan dengan Pertambangan, serta bidang hukum yang berkaitan dengan Kewenangan daerah dan pusat, dan pandangan dari pakar hukum yang terkait dengan permasalahan hukum yang ada.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengaturan Izin Usaha Pertambangan Berdasarkan UU No.4 Tahun 2009.

Kewenangan Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/ Kota dalam hal pengelolaan dan perusahaan pertambangan diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Bentuk kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah baik provinsi dan kabupaten kota dalam pengelola pertambangan bersifat kewenangan konkuren sebagaimana kembali ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Pada prinsipnya kewenangan daerah dalam pertambangan yaitu pembuatan aturan dalam bentuk peraturan daerah yang mengikat, pemberian ijin untuk wilayah pertambangan, dan pengelolaan usaha

⁷ Nanan Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hal 34.

⁸ *Ibid*, hal 34.

pertambangan di wilayah pertambangan sesuai kewenangan.⁹

Dari kedua pasal tersebut pemerintah daerah memiliki kewenangan tidak hanya berupa pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP)¹⁰, tetapi ada kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah daerah. Dalam hal pemberian IUP terdapat penegasan dalam Pasal 37 UU No. 4 Tahun 2009 dimana IUP diberikan oleh Bupati atau Walikota apabila Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP)¹¹ berada di satu wilayah kabupaten/ kota. Sedangkan IUP diberikan oleh Gubernur apabila WIUP berada pada lintas kabupaten/ kota dalam 1 (satu) provinsi dengan rekomendasi dari bupati/ walikota setempat. Dan bilamana WIUP berada pada lintas provinsi maka IUP dikeluarkan oleh Menteri dengan rekomendasi dari gubernur dan bupati/ walikota setempat.

IUP (izin usaha pertambangan) berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *mining permit*. Berdasarkan Pasal 1 Angka 7 UU No.4 Tahun 2009 apabila diperhatikan terdapat 2 (dua) unsur yang paling penting dalam IUP, yaitu:

1. Adanya izin; dan
2. Usaha pertambangan

Izin adalah suatu pernyataan atau persetujuan yang membolehkan pemegangnya untuk melakukan usaha pertambangan. Usaha pertambangan¹² atau *mining business* merupakan kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral dan batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan (*feasibility study*), konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.

Dari pengertian usaha pertambangan yang ada pada pasal 1 Angka 6 UU No.4 Tahun 2009 terdapat 8 (delapan) tahapan kegiatan

pengusahaan mineral dan batubara. Kedelapan tahap itu, meliputi:

1. Penyelidikan Umum;
2. Eksplorasi;
3. Studi kelayakan (*feasibility study*);
4. Konstruksi;
5. Penambangan;
6. Pengolahan dan Pemurnian;
7. Pengangkutan dan Penjualan; dan
8. Kegiatan Pascatambang

Pada Bab I Ketentuan Umum UU No.4 Tahun 2009 telah didefinisikan pengertian dari delapan tahap kegiatan pengusahaan mineral dan batubara tersebut. Penyelidikan umum¹³ adalah tahapan kegiatan pertambangan untuk mengetahui:

1. Kondisi geologi regional; dan
2. Indikasi adanya mineralisasi

Kondisi geologi regional merupakan keadaan struktur dan komposisi dari mineral pada suatu wilayah tertentu. Indikasi adanya mineralisasi merupakan tanda-tanda adanya bahan mineral yang terdapat pada suatu wilayah pertambangan¹⁴. Eksplorasi¹⁵ adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara terperinci dan teliti tentang:

1. Lokasi bahan galian;
2. Bentuk bahan galian;
3. Dimensi bahan galian;
4. Sebaran bahan galian;
5. Kualitas dan sumber daya terukur dari bahan galian; dan
6. Lingkungan sosial dan lingkungan hidup.

Studi kelayakan¹⁶ adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara rinci seluruh aspek yang berkaitan, untuk menentukan:

1. Kelayakan ekonomis;
2. Kelayakan teknis usaha pertambangan;
3. Analisis mengenai dampak lingkungan; dan
4. Perencanaan pasca tambang.

Operasi produksi¹⁷ adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan, yang meliputi:

1. Konstruksi;

⁹ Pasal 7 dan Pasal 8 UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

¹⁰ Pasal 1 Angka 7 UU No.4 Tahun 2009. Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan

¹¹ Pasal 1 Angka 31 UU No.4 Tahun 2009. Wilayah Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut WIUP, adalah wilayah yang diberikan kepada pemegang IUP.

¹² Pasal 1 Angka 6 UU No.4 Tahun 2009

¹³ Pasal 1 Angka 14 UU No.4 Tahun 2009

¹⁴ H. Salim, HS., Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara, Sinar Grafika, Jakarta, hal 109.

¹⁵ Pasal 1 Angka 15 UU No.4 Tahun 2009

¹⁶ Pasal 1 Angka 16 UU No.4 Tahun 2009

¹⁷ Pasal 1 Angka 17 UU No.4 Tahun 2009

2. Penambangan;
3. Pengolahan;
4. Pemurnian;
5. Pengangkutan dan penjualan; dan
6. Sarana pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan hasil studi kelayakan.

Konstruksi¹⁸ adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk melakukan:

1. Pembangunan seluruh fasilitas operasi produksi; dan
2. Pengendalian dampak lingkungan.

Penambangan¹⁹ adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk:

1. Memproduksi mineral; dan
2. Mineral ikutannya.

Pengolahan dan pemurnian²⁰ adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan:

1. Mutu mineral; dan
2. Memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan.

Pengangkutan²¹ adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk:

1. Memindahkan mineral dari daerah tambang; dan/ atau
2. Memindahkan mineral dari tempat pengolahan dan pemurnian sampai tempat penyerahan.

Penjualan²² adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk menjual hasil pertambangan. Kegiatan Pascatambang²³ adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan yang meliputi:

1. Kegiatan terencana, sistematis dan berlanjut; dan
2. Pemulihan fungsi lingkungan alam dan fungsi sosial menurut kondisi lokal diseluruh wilayah penambangan.

Dari ke-8 (delapan) tahapan dalam perusahaan mineral dan batubara yang diuraikan diatas jelas bahwa perusahaan kegiatan usaha pertambangan hanya meliputi 2 (dua) kegiatan pertambangan. Kedua kegiatan pertambangan itu antara lain sebagai berikut:

1. Pertambangan Mineral; dan
2. Pertambangan Batubara.

¹⁸ Pasal 1 Angka 18 UU No.4 Tahun 2009

¹⁹ Pasal 1 Angka 19 UU No.4 Tahun 2009

²⁰ Pasal 1 Angka 20 UU No.4 Tahun 2009

²¹ Pasal 1 Angka 21 UU No.4 Tahun 2009

²² Pasal 1 Angka 22 UU No.4 Tahun 2009

²³ Pasal 1 Angka 27 UU No.4 Tahun 2009

Pertambangan Mineral²⁴ adalah pertambangan kumpulan mineral yang berupa biji atau batuan, diluar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah. Sedangkan pertambangan batubara²⁵ adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal. Untuk melaksanakan kegiatan perusahaan dua kegiatan pertambangan diatas diperlukan Izin Usaha Pertambangan (IUP). Berdasarkan Pasal 36 UU No.4 Tahun 2009, IUP terdiri atas dua tahap. Kedua tahap itu antara lain:

1. IUP Eksplorasi; dan
2. IUP Operasi Produksi

IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan yang meliputi:

1. Penyelidikan umum;
2. Eksplorasi; dan
3. Studi kelayakan.

IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi. IUP Operasi Produksi meliputi izin untuk kegiatan antara lain:

1. Konstruksi;
2. Penambangan;
3. Pengolahan dan pemurnian; serta
4. Pengangkutan dan penjualan.

Dalam Pasal 38 UU No.4 Tahun 2009 Izin Usaha Pertambangan (IUP) mineral dan batubara dapat diberikan kepada:

1. Badan usaha;
2. Koperasi; dan
3. Perseorangan

Uraian Pasal 1 Angka 23 UU No.4 Tahun 2009 sangat jelas mengatakan bahwa yang dimaksud dengan badan usaha adalah setiap badan hukum yang bergerak dalam bidang pertambangan yang didirikan atau dibangun berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian tersebut dapat dilihat ciri badan usaha yang dimaksud oleh UU No.4 Tahun 2009. Yang dapat mengajukan IUP Cirinya antara lain:

1. Badan hukum yang bergerak dibidang pertambangan;

²⁴ Pasal 1 Angka 4 UU No.4 Tahun 2009

²⁵ Pasal 1 Angka 5 UU No.5 Tahun 2009

2. Didirikan berdasarkan hukum Indonesia; dan
3. Berkedudukan di wilayah NKRI.

Badan usaha dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu Badan Usaha Swasta Nasional (BUSN), Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah.²⁶ Karakter BUSN yaitu; berbentuk badan hukum, tidak berbentuk badan hukum, dan seluruh sahamnya (100 %) dimiliki oleh peserta dalam negeri.²⁷ BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.²⁸ Karakteristik BUMN yang dapat mengajukan IUP Pertambangan adalah BUMN yang bergerak dibidang pertambangan, baik mineral dan batubara. Contohnya seperti PT. Aneka Tambang. Karakteristik BUMD yang dapat mengajukan IUP Pertambangan adalah BUMD yang bergerak dibidang pertambangan. Kedudukan hukum perusahaan daerah (BUMD)²⁹ ini, yaitu;

1. Pendiannya melalui peraturan daerah;
2. Kedudukan perusahaan daerah sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya Peraturan Daerah;
3. Peraturan Daerah mulai berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan.

Sifat BUMD seperti yang tertuang dalam Pasal 5 UU No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yaitu; (1) memberi jasa, (2) menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan (3) meningkatkan pendapatan daerah. Dalam ayat (2) sampai ayat (4) Pasal yang sama tertuang tujuan BUMD. Yang meliputi;

1. Untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya, dan pembangunan ekonomi nasional khususnya.
2. Untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

3. Bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah. Dan
4. Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh perusahaan daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dalam Pasal 1 ayat (1) UU No.25 Tahun 1992 tentang perkoperasian. Pengertian koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang atau seseorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan. Ciri-ciri koperasi sebagai badan hukum adalah sebagai berikut; (1) anggotanya terdiri atas orang atau seseorang atau badan hukum. (2) tujuannya, yaitu memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya serta ikut membangun tatanan ekonomi nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. (3) Landasannya pada prinsip koperasi adalah anggotanya secara sukarela, pengelolaan dilakukan secara demokratis, pembagian sisa hasil usaha dilakukan secara adil sebanding dengan besarnya jasa usaha masing-masing anggota, pemberian balas jasa yang terbatas terhadap modal, kemandirian, dan kerja sama antar koperasi. (4) syarat pembentukan, bagi koperasi primer dibentuk sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) orang dan bagi koperasi sekunder dibentuk oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) koperasi. (5) pembentukan koperasi dengan akta pendirian yang memuat anggaran dasar. (6) akta pendirian koperasi disahkan oleh pemerintah, berdasarkan permintaan tertulis dari para pendiri. (7) pengesahan akta pendirian koperasi oleh pemerintah, dalam hal ini Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah RI merupakan momentum awal dari koperasi tersebut memperoleh status sebagai badan hukum. Dengan adanya status hukum tersebut koperasi dapat melakukan perbuatan hukum secara mandiri. Dalam hal koperasi yang hendak

²⁶ H. Salim, HS. Op.Cit., hal 113.

²⁷ Ibid.

²⁸ Pasal 1 Angka UU No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

²⁹ Pasal 4 UU No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

mengajukan IUP, dalam akta pendiriannya harus difokuskan pada kegiatan pertambangan.

Selain badan usaha dan koperasi, Pasal 38 UU No.4 Tahun 2009 juga mencantumkan kata perseorangan dalam hal pemberian IUP dibidang mineral dan batubara. Perseorangan dapat berupa (1) orang perseorangan, (2) perusahaan firma (3) perusahaan komanditer. Berdasarkan Pasal 16 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) Perseroan Firma adalah suatu perseroan yang didirikan untuk melakukan suatu usaha dibawah satu nama bersama. Tiap-tiap persero, mempunyai wewenang untuk bertindak, mengeluarkan dan menerima uang atas nama perseroan, dan mengikat perseroan pada pihak ketiga, dan pihak ketiga kepada perseroan.³⁰ Dalam perseroan firma tiap-tiap persero bertanggung jawab secara tanggung renteng untuk seluruhnya atas perikatan-perikatan perseroannya.³¹ Perseroan-perseroan firma harus didirikan dengan akta otentik.³² Perseroan komanditer adalah perseroan yang dibentuk dengan cara meminjamkan uang, didirikan antara seseorang atau antara beberapa orang persero yang bertanggung jawab secara tanggung renteng untuk keseluruhannya, dan satu orang atau lebih sebagai pemberi pinjaman uang.³³

2. Penerapan Kewenangan Izin Usaha Pertambangan Dalam Hubungan Dengan Sistem Desentralisasi Dan Otonomi Daerah
Kewenangan Pemerintah Daerah memang sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dimana Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan yang ada didaerah. Dan melalui Undang-undang No.4 Tahun 2009 pemerintah daerah memiliki kewenangan yang secara regulasi dan pengawasan dalam penyelenggaraan pertambangan di daerah. Tetapi pada kenyataannya masih terjadi tarik-menarik kewenangan pemerintah pusat dan daerah baik provinsi maupun kabupaten kota. Tarik-menarik kewenangan disebabkan karena pertambangan merupakan potensi kekayaan yang bernilai uang sehingga berbagai pihak

merasa berkepentingan dalam pengelolaan. Meskipun sekarang ini Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 telah diberlakukan, akan tetapi dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa kendala, baik secara internal maupun eksternal dalam pengelolaan Minerba Polemik utama dalam hal ini adalah masalah keuangan pemerintah daerah. Pada kenyataannya memang masih banyak Pemerintah Kabupaten dan kota yang belum mampu untuk berdiri sendiri apabila ditinjau dari segi keuangannya. Pemerintah Daerah sendiri mengalami hal tersebut karena sumber pembiayaan daerah otonomi, PAD masih sangat kecil sedangkan DAU sebagai bentuk lain dari subsidi justru semakin besar, karenanya sehubungan dengan hal tersebut maka berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonomi, yang implikasinya dalam bentuk peraturan atau perundang-undangan yang ada harus dapat dipergunakan seoptimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah dapat ditingkatkan.

Pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada daerah kabupaten/kota, oleh karena itu penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh pemerintah. Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut, hal ini selaras dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, adapun kewenangan propinsi sebagai daerah otonom adalah kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah Kabupaten/Kota (lintas daerah). Untuk kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi mencakup bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah. Tapi pada kenyataannya masih terjadi tumpang tindih dan tarik-menarik dalam penetapan wilayah pertambangan terutama penetapan wilayah pertambangan milik rakyat.

Hal lain yang terkait dengan penerapan kewenangan daerah terkait dengan pemungutan dan bagi hasil pertambangan. Sampai saat ini belum ada pengaturan kerjasama dalam penarikan hasil pertambangan sehingga tiap daerah menetapkan standar

³⁰ Pasal 17 KUHD.

³¹ Pasal 18 KUHD.

³² Pasal 22 KUHD.

³³ Pasal 19 KUHD.

sendiri dan saling tumpang tindih. Pungutan harus dikoordinasikan dan pungutan-pungutan baru dapat dilakukan dengan melakukan kerja sama dengan daerah lain agar pungutan yang telah ada dapat dioptimalkan. Dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten, pemerintah dapat memperluas dan mengatur pertumbuhan atau perkembangan daerahnya dari tradisional ke arah yang lebih metropolitan. Dalam kaitannya dengan kewenangan yang dimiliki oleh suatu Daerah Otonomi, limpahan kewenangan yang cukup luas perlu dikelola dengan cermat sehingga kewenangan tersebut mampu mewujudkan penyelenggaraan pemerintah dengan baik. Kepala Dinas Pendapatan Kabupaten mengisyaratkan bahwa tidak selalu kewenangan yang dimiliki bernuansa pemungutan akan tetapi banyak kewenangan bernuansa pelayanan sehingga perlu disadari bahwa kewenangan yang luas tentunya akan diikuti dengan semangat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Aspek lain yang menjadi masalah dalam penerapan kewenangan daerah yaitu birokrasi atau instansi yang diberikan kewenangan mengambil keputusan dan kebijakan. Dasar pengaturan mengenai organisasi perangkat daerah di Kabupaten telah disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007. Peraturan ini merupakan implementasi dari kewenangan yang ada di Kabupaten sesuai dengan pembagian urusan pemerintahan yang sudah diatur dalam PP No. 38 tahun 2007. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus di bentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Dalam konsep otonomi keuangan daerah, sumber-sumber kekuasaan atau kewenangan dampaknya bagi Pemerintah Daerah ditunjukkan oleh besarnya Pendapatan Asli Daerah, karena dengan PAD tersebut daerah berwenang dan berhak menggunakan dan/atau mengatur untuk kepentingan daerah sendiri, terlepas dari pengaruh dan campur tangan Pemerintah Pusat. Dari 23 kewenangan yang

dimiliki Kabupaten telah didistribusikan ke 21 dinas, badan kantor dan perusahaan daerah. Telah ada 43 Peraturan Daerah, walaupun seharusnya dapat melebihi. Di samping 43 Peraturan Daerah ada juga operasionalisasi kegiatan dengan dasar Surat Keputusan Bupati (SK Bupati) yang kesemuanya baik Peraturan Daerah maupun Surat Keputusan Bupati diharapkan dapat tambahan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Ada beberapa kendala yang harus dapat ditanggulangi oleh Pemerintah Daerah dalam upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kewenangan yaitu:

- 1) Kendala Internal, di antaranya ialah:
 - a). Ketidaksamaan pola pikir sumber daya aparatur di daerah dalam memahami dan mencermati visi dan misi daerah terutama pegawai yang berasal dari instansi vertikal dan sektoral;
 - b). Adanya tumpang tindih dalam pembagian tugas pokok dan fungsi kelembagaan;
 - c). Kurangnya peraturan daerah dari sisi jumlah dalam mengakomodasi kewenangan di Pemerintah Daerah;
- 2). Kendala Eksternal, di antaranya adalah: kendala secara tidak langsung dari pemerintah pusat yang masih melakukan intervensi dalam pengelolaan hasil pertambangan.

Kendala-kendala tersebut terkait dengan otonomi setengah hati, karena kewenangan pemerintah yang masih mengatur dan mengendalikan pemerintahan di daerah. Kebijakan Pemerintah yang menjadikan kendala pelaksanaan kewenangan daerah adalah keluarnya Keputusan Presiden Republik Indonesia yang intinya telah menarik kembali kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Pertanahan yang merupakan kewenangan wajib bagi daerah. Selain itu pada tahun pertama berlakunya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004, kondisi perekonomian daerah sangat tidak menguntungkan karena imbas dari krisis ekonomi dan moneter secara nasional. Permasalahan yang krusial ini akan mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang dapat diambil Pemerintah Daerah dalam upaya

optimalisasi peningkatan Pendapatan Asli Daerah terutama dalam mengimplementasikan pengelolaan kewenangan-kewenangan yang didesentralisasikan kepada daerah. Untuk mewujudkan otonomi daerah peran Pemerintah Pusat sepenuhnya dihapuskan terhadap daerah karena adanya DAU menunjukkan bahwa peran Pemerintah Pusat masih diperlukan. Penelitian ini justru sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mukhasanah bahwa campur tangan Pemerintah Pusat tetap diperlukan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah karena faktor kesiapan Pemerintah Daerah dan pertanggungjawaban DAU. Meskipun diperlukan, campur tangan Pemerintah Pusat tidak diharapkan dominan dalam mempengaruhi perubahan-perubahan atau kebijakan yang harus ada di daerah. Dalam pengelolaan kewenangan daerah tidak dapat dipisahkan dengan sarana dan prasarana. Selanjutnya apabila kewenangan telah dilimpahkan dan pembiayaan juga telah dilimpahkan (DAU) maka sarana dan prasarana sangat diperlukan agar kewenangan yang dilimpahkan tersebut mampu memberikan dampak yang berarti bagi masyarakat daerah. Berbagai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan kewenangan yaitu:

- 1). Koordinasi antar instansi, koordinasi diperlukan agar dalam organisasi terdapat kesatuan tindakan, kesatuan usaha, penyesuaian dan kesinambungan antar bagian agar tujuan organisasi dapat dicapai;
- 2). Merumuskan Visi dan Misi, yang menjadi tolak ukur segala aktivitas instansi di daerah. Upaya-upaya tersebut perlu terus ditindak lanjuti. Kontribusi PAD dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Daerah masih relatif kecil yang menunjukkan bahwa kemampuan Pemerintah Daerah dalam memobilisasi PAD belum optimal dan diperkirakan masih di bawah potensi yang ada, karena pertumbuhan PAD yang relatif tidak konstan.

Walaupun berbagai kebijakan telah dilakukan Pemerintah Daerah baik kabupaten maupun provinsi tapi pada dasarnya hasil pertambahan belum sepenuhnya dinikmati dan dimanfaatkan oleh rakyat di lokasi

pertambangan. Identifikasi rendahnya penerimaan PAD yang ditetapkan Pemerintah Daerah disebabkan oleh beberapa faktor antara lain:

- 1). Belum adanya peraturan daerah yang memadai tentang pajak dan retribusi daerah;
- 2). Struktur dan jenis pajak serta retribusi daerah yang kurang berkembang;
- 3). Kurang berperannya perusahaan daerah;
- 4). Kelembagaan dan sumber daya manusia yang terbatas, yang berkaitan dengan kapasitas administratif;
- 5). Rendahnya kesadaran masyarakat dalam memenuhi kewajibannya;
- 6). Tidak memiliki data base tentang pajak dan retribusi daerah dan
- 7). Kelemahan dalam pemberian subsidi. Berbagai upaya dan kendala yang telah disebutkan di atas perlu diperhatikan dalam upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Aspek pertama menjadi sangat penting dalam penentuan kepastian hukum dalam kebijakan pemerintahan daerah di sektor pertambangan. Seharusnya dengan desentralisasi penyelenggaraan pertambangan dalam Undang-undang Pertambangan Nomor 4 Tahun 2009 harus diikuti produk hukum di tingkat daerah untuk diimplementasikan otonomi pertambangan. Peninjauan terhadap Peraturan Daerah baik yang ada maupun yang belum ada perlu segera ditetapkan dengan melihat situasi dan kondisi sehingga berbagai upaya dan kendala yang telah disebutkan di atas merupakan peninjauan terhadap peraturan daerah yang ada, sehingga peluang yang sangat terbatas dapat dimanfaatkan secara optimal. Dalam peninjauan tersebut terutama dapat dilaksanakan penyesuaian besaran tarif yang ada dan yang dirasa tidak sesuai dengan kondisi daerah dan penyesuaian peraturan daerah tersebut juga dilakukan melalui terobosan pengembangan potensi. Dengan demikian, diperlukan adanya "Goodwill" dari Pemerintah Pusat untuk lebih memberdayakan daerah dalam mengaplikasikan konsep desentralisasi sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, didukung pula dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah yang memberi kesempatan kepada daerah untuk mengembangkan potensinya.

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Kewenangan daerah dalam pengelolaan pertambangan telah diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang mana ditegaskan pada Pasal 7 dan Pasal 8, dimana daerah diberikan kewenangan untuk pembuatan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan usaha pertambangan yang ada didaerah, mengeluarkan ijin usaha pertambangan, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, pengawasan, penginventarisasian, penelitian, penyelidikan, mengelola informasi geologi, serta eksplorasi dibidang pengusahaan usaha pertambangan. Dengan penegasan UU No.4 Tahun 2009 tersebut maka sistem penyelenggaraan pengelolaan pertambangan telah menuju kepada sistem desentralisasi dimana kewenangan penetapan ijin pembuatan kebijakan sudah diserahkan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian seluruh kegiatan investasi pertambangan yang tidak bernilai strategis nasional dan meluas telah menjadi kewenangan pemerintah daerah.
- b. Penerapan kewenangan daerah dalam pengelolaan pertambangan dilapangan masih terjadi tarik-menarik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pemberian ijin dan pengelolaan pertambangan, masih terdapatnya kendala yuridis terutama menyangkut pengaturan tentang kewenangan daerah dalam penanganan produksi hasil tambang karena pada dasarnya kewenangan berada pada pemerintah pusat; kemudian kendala koordinasi antara pemerintah daerah dengan instansi belum diatur di dalam Juklak terutama untuk pemantauan aktivitas pertambangan milik rakyat tanpa ijin (PETI) sehingga tidak

optimalnya sistim penegakkan hukum terhadap pelaku pertambangan liar.

2. Saran

Kewenangan daerah dalam pengelolaan pertambangan harus ditegaskan oleh pemerintah dengan membuat peraturan pelaksanaan teknis yang di ikuti dengan peraturan-peraturan daerah yang memuat secara teknis tentang kewenangan-kewenangan tersebut sehingga penerapannya dilapangan tidak terjadi tarik menarik antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam hal pemberian ijin dan pembagian hasil produksi pertambangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, Hukum Pertambangan, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Abrar Saleng, Hukum Pertambangan, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Arief Budi Purwanto, Menuju Pertambangan Yang Berkelanjutan di Era Desentralisasi, ITB, Bandung.
- Nanan Sudrajat, Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- H. Salim, HS., Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara, Sinar Grafika, Jakarta.