

# PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG PERTAMBANGAN DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH

Djambar<sup>1</sup>, M.Yasin Nahar dan Muhammad Tavip<sup>2</sup>

*Ezrafarros@gmail.Com*

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako

<sup>2</sup>Dosen Pengajar Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako

## Abstract

*The research was to identify and analyze whether or not the assignment of authorities in governance of mining affairs from the City/Regency Government to Provincial Government or National Government has been consistent with the objectives of local autonomy policies and identify and analyze the implications of the assignment of authorities in governance of mining affairs from the City/Regency Government. It was a normative research adopting legal approach, historical approach and conceptual approach. With reference to the research findings, it was concluded that (1) the assignment of authorities in governance of mining affairs from the City/Regency Government to Provincial Government or National Government was not consistent with the objectives of local autonomy policies, and (2) the assignment of authorities in governance of mining affairs from the City/Regency Government to Provincial Government or National Government brought implications to modification of institutional structures in the City/Regency, adjustments to prevailing law and regulations, loss of authority to issue Mining Business Permit, modifications to development plans, decrease of City/Regency revenues, and trigger of conflicts among City/Regency Government, Provincial Government and National Government.*

**Keywords:** *mining, local autonomy*

Indonesia merupakan Negara yang sangat kaya akan sumber daya alam khususnya yang berada dalam perut bumi yaitu bahan galian mineral. Bahan galian tersebut dikuasai oleh Negara. Hak penguasaan Negara tersebut diklasifikasikan dalam lingkup mengatur (*regelen*), lingkup mengurus (*besturen*), dan dalam lingkup mengawasi (*toezichthouden*). Negara sebagai penguasa melekat didalamnya kekuasaan dan kewenangan. Kekuasaan dan kewenangan secara kongkret merupakan simbol kemerdekaan dan kedaulatan, yaitu representasi kemerdekaan dari rakyat.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD NRI 1945), mengamanatkan bahwa konsep Negara yang dipakai di Indonesia adalah konsep Negara kesatuan yang berbentuk republik. Kemudian diikuti dengan sistem desentralisasi. Hal itu dapat dipahami dalam Pasal 18 Ayat (1, 2 dan 5) UUD NRI 1945 yang menyatakan:

Ayat (1): Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan atau Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Ayat (2): Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan atau Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ayat (5): Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Kaitannya dengan Pasal 18 Ayat (2) dan (5) tersebut, dalam sistem desentralisasi, daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh Undang-Undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan Pemerintah Pusat. Namun yang menjadi masalah, salah satu kewenangan Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota yang sangat potensial yaitu bidang pertambangan yang selama ini menjadi kewenangannya setelah hadirnya ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda), dialihkan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat.

Dari uraian latar belakang di atas dapat ditarik rumusan masalah yaitu: Apakah peralihan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pertambangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pusat telah sesuai dengan tujuan otonomi daerah? Dan Apakah implikasi bagi daerah Kabupaten/Kota setelah beralihnya kewenangan penyelenggaraan urusan bidang pertambangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat?. Tujuan penelitian ini Untuk mengidentifikasi dan menganalisis peralihan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pertambangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pusat apakah telah sesuai dengan tujuan otonomi daerah dan Untuk mengetahui dan menganalisis tentang implikasi beralihnya kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota pada bidang pertambangan. Adapun kegunaan penelitian ini adalah untuk memberikan sumbangsih pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum Administarsi Negara

## METODE

### 1. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam menguraikan penelitian ini yaitu menggunakan metode penelitian hukum normatif. Yaitu suatu penelitian yang mengkaji terkait dengan asas-asas hukum,

sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum serta sejarah hukum.

### 2. Bahan Penelitian

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari: Bahan hukum primer, yaitu mencakup peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan masalah yang diteliti. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku, karya ilmiah hukum, serta pendapat para pakar hukum. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder, misalnya kamus, ensiklopedia dan lain-lain.

### 3. Pendekatan

Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan Historis (*historical approach*), dan Pendekatan Konsep (*conceptual approach*).

### 4. Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan dikumpulkan dan dianggap telah cukup, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis. Setelah bahan dianalisis langkah selanjutnya akan dilakukan interpretasi untuk menarik kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Konsep Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan, pengakuan ataupun yang

dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Otonomi juga dapat diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan yang hendak ingin dicapai dalam penyerahan tersebut antara lain pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Otonomi daerah sebagai realisasi dari sistem desentralisasi bukan hanya merupakan pemencaran wewenang atau penyerahan urusan pemerintahan, namun juga berarti pembagian kekuasaan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan Negara dalam hubungan pusat dan daerah.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan Pemerintah Pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan Pemerintah Pusat dialihkan dari tingkat pusat ke Pemerintahan Daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten dan Kota diseluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan bergerak dari daerah ketingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkan kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya yaitu dari pusat ke daerah.

Pada konteks ke indonesiaan saat ini dalam hal pemberlakuan otonomi daerah mengacu pada UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Segala sesuatu yang berkaitan dengan hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah beserta kewenangan masing-masing pengaturannya ditentukan dalam Undang-Undang tersebut.

## **2. Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah saat ini mengacu pada ketentuan di dalam

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi dari Undang-Undang sebelumnya yakni UU No. 32 Tahun 2004.

Klasifikasi urusan pemerintahan secara khusus diatur dalam Pasal 9 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda, yang meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Ketentuan tersebut secara rinci diatur sebagai berikut;

### **a. Urusan Pemerintahan Absolut**

Urusan pemerintahan absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat dan oleh karena itu tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi. Urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pasal 10 ayat (1) yaitu: Politik luar negeri, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dalam ketentuan selanjutnya, diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah Daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

### **b. Urusan Pemerintahan Konkuren**

Sebagaimana disebutkan Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan konkuren dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Selanjutnya di ayat (4), menyatakan bahwa urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Urusan konkuren tersebut kemudian dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian dibagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Secara rinci hal ini dapat dilihat dalam ketentuan

Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda.

c. Urusan Pemerintahan Umum

Pemerintah pusat juga diberikan kewenangan dalam urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) yang antara lain: (a) 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 mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (b) Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; (c) Pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional; (d) Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. (f) Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi 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; (g) Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan (h) Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

### 3. Analisis Konsep Otonomi Daerah Terhadap Kewenangan Urusan Bidang Pertambangan Setelah Lahirnya UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemda

UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda lahir dari adanya keresahan akan dampak negatif yang ditimbulkan UU No 32 Tahun 2004. Ada beberapa masalah yang disorot sebagai kelemahan UU lama yang ditulis Dirjen Otda Kemendagri, Djohermansyah Djohan di Kompas (25

April 2015). Pertama dan yang paling penting adalah lemahnya fungsi gubernur dan Pemerintah Pusat dalam mengontrol pemerintah Kabupaten dan Kota. Kedua, maraknya daerah pemekaran yang kebablasan, dan Ketiga, ada kewenangan yang tumpang tindih.

Menurut Budi Kurniawan jika melihat tulisan Dirjen Otda di Kompas tersebut, jelas bahwa dibenak perancang UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda, bahwa yang mengawasi pemerintahan daerah adalah kekuasaan hirarkis di atasnya yakni gubernur dan Pemerintah Pusat. Padahal dalam konsep *democratic governance* menurut Budi Kurniawan, justru seharusnya pemerintahan itu harus meninggalkan paradigma hierarkis dan beralih ke hubungan yang horisontal. Pratikno menyatakan bahwa “Struktur pemerintahan telah mengalami perubahan yang cukup signifikan. Karakter struktur kelembagaan pemerintahan yang sebelumnya hierarkis bergeser menjadi lebih horisontal dengan aktor yang semakin banyak”. Anehnya disaat paradigma pemerintahan saat ini di dunia meninggalkan paradigma hierarkis dan lebih horisontal undang-undang ini masih mengusung paradigma yang usang ini. Ari Darmastuti menyatakan bahwa semangat otonomi daerah telah hilang dalam pertimbangan filosofis munculnya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Karena prinsip otonomi sama sekali tidak disebut dalam pertimbangan Undang-Undang, maka penyebutan daerah otonom menjadi tidak memiliki dasar filosofis karena otonomi daerah bukan prinsip yang menjadi dasar pengaturan pemerintahan daerah.

Lahirnya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda ini ditakutkan potensi daerah malah dimatikan, Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota bisa kehilangan modal penting bagi pembangunan daerah mereka. Jika ada kekurangan seharusnya pemerintah tidak mencabut kewenangan

tetapi meningkatkan pengawasan. Bagaimana Kabupaten/Kota akan dapat memberikan pelayanan jika sumberdaya alam khususnya pertambangan dikuasai Pusat dan Provinsi.

M Ryaas Rasyid dalam sidang Mahkamah Konstitusi atas pengajuan *judicial review* atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda, pada Kamis, 14 April 2016 memberikan penjelasan menilai bahwa substansi materi yang termuat dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda yang berkenaan dengan penarikan kewenangan dari Kabupaten/Kota ke Propinsi dan Pusat, termasuk didalamnya urusan bidang pertambangan mengandung setidaknya 4 (empat) kekeliruan yang fatal, yaitu (1) berangkat dari asumsi yang salah tentang kekuasaan Pemerintah Pusat, (2) melanggar etika pemerintahan, (3) menciderai semangat otonomi daerah, dan (4) menciptakan ketidakpastian dalam pelayanan publik di tingkat Kabupaten/Kota.

Pertama, asumsi pihak Pemerintah Pusat yang menganggap bahwa kekuasaan pemerintahan semuanya bersumber dari Pemerintah Pusat yang diklaim sebagai representasi tunggal dari Negara dan karena itu menjadi hal yang wajar saja kalau Pemerintah Pusat mendelegasikan kewenangan ke daerah, atau menariknya kembali, sesuai “kepentingan Negara” yang didefinisikan secara sepihak adalah sesuatu yang keliru dan menggambarkan arogansi kekuasaan yang berlebihan. Keliru, karena Negara mencakup keseluruhan komponen kekuasaan yang bekerja baik di pusat maupun di daerah sebagai suatu sistem organisasi yang kebijakan-kebijakannya bertujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah Daerah adalah bagian dari pemerintah Negara yang harus bekerja secara harmonis dengan Pemerintah Pusat untuk mencapai tujuan Negara. Bahwa ada pembagian kekuasaan atau kewenangan antara pusat dan daerah, itu tidak berarti bahwa Pemerintah Pusat bisa secara monopolistik mengatur distribusi kekuasaan.

Sumber kekuasaan bukan semata-mata dari Pemerintah Pusat. Kedua, pelanggaran atas etika pemerintahan terjadi dalam keseluruhan proses pembuatan Rancangan Undang-Undang dan penetapan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Pemerintah Pusat tidak pernah memberi penjelasan secara komprehensif tentang alasan penarikan kewenangan dari Kabupaten/Kota. Perlu dicatat bahwa kelahiran naskah RUU ini tidak melalui proses kajian, tidak pernah dikonsultasikan dengan pemerintah Kabupaten/Kota yang justru akan terkena dampak atas pelaksanaannya, dan tidak pernah disosialisasikan ke masyarakat luas sebelum dibahas di DPR. Ketiga, penarikan kewenangan tanpa alasan-alasan obyektif dari Kabupaten/Kota adalah suatu kebijakan yang menciderai prinsip otonomi daerah buah reformasi 1998. Prinsip itu adalah saling mempercayai dalam hubungan pusat-daerah. Penarikan kewenangan dari Kabupaten/Kota tanpa alasan yang jelas dari pusat adalah simbol ketidakpercayaan pusat terhadap daerah. Spirit yang tertuang dalam UU No.22 Tahun 1999 adalah meletakkan titik berat otonomi pada Kabupaten/Kota ini tidak lagi dipelihara oleh pembuat UU No 23 Tahun 2014. Dengan Undang-Undang ini kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota semakin menyempit, sehingga otomatis daya prakarsa dan kreativitas mereka akan menurun. Keempat, pemberlakuan UU No 23 Tahun 2014 itu secara serta-merta telah menciptakan ketidakpastian di beberapa bidang layanan publik yang kewenangannya ditarik dari Kabupaten/Kota. Tiba-tiba saja seluruh proses perijinan di sektor pertambangan, kehutanan, dan kelautan yang selama ini dikelola pemerintah Kabupaten/Kota harus dihentikan. Spirit otonomi yang diletakkan di Kabupaten Kota untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan, sudah dengan sendirinya hilang. Ryaas Rasyid berkesimpulan bahwa UU No 23 Tahun 2014 sepanjang menyangkut penarikan kewenangan dari

Kabupaten/Kota adalah sebuah langkah yang keliru. Undang-Undang ini tidak menyelesaikan masalah yang selama ini mungkin ada di daerah, tetapi justru menciptakan masalah baru.

***Hakekat Ajaran Rumah Tangga dalam Otonomi Daerah Hubungannya dengan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan***

Teori sistem ajaran rumah tangga adalah hal pembagian penyelenggaraan pemerintahan Negara terhadap urusan-urusan baik dalam pemerintahan pusat ataupun daerah. Urusan pemerintahan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan publik. Konsep ajaran rumah tangga otonomi daerah secara umum dikenal tiga sistem rumah tangga yakni sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata (riil).

Hak otonomi dalam rumah tangga formal adalah apa yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki "area" urusan Pemerintah Pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan teori sisa, di mana Pemerintah Pusat lebih dulu menetapkan urusan yang dipandang lebih layak diurus pusat., sedangkan sisanya diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Hak otonomi dalam rumah tangga material dibatasi secara positif, yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi material ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah urusan menjadi urusan rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya, bila suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri

pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya, apabila suatu urusan secara substansial merupakan urusan daerah, Pemerintah Pusat meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di daerah (Pemerintah Pusat di daerah), tidak akan mampu menyelenggarakannya. Hak otonomi dalam rumah tangga riil merupakan gabungan antara hak otonomi dalam rumah tangga formal dan hak otonomi dalam rumah tangga material.

Apapun yang diserahkan kepada pemerintah lokal untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri harus ada ukuran formilnya, sehingga dengan mudah diketahui apakah sesuatu urusan itu menjadi urusan rumah tangga pemerintah lokal atau tidak. Dari pertumbuhan dan perkembangan ketatanegaraan, teori tentang pemberian otonomi kepada daerah-daerah melalui perundang-undangan yang terdiri dari sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil, dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Ketiga sistem otonomi ini akan menimbulkan kosekuensi yang berbeda mengenai hakekat otonomi daerah.

Hubungan sistem rumah tangga dalam konsep otonomi daerah dengan urusan pemerintahan bidang pertambangan sejak berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah hingga sekarang, maka dapat digolongkan pada sistem rumah tangga formil, materiil dan juga riil. Ketiga sistem rumah tangga tersebut ada keterkaitannya dengan pengurusan urusan oleh pemerintah daerah selama ini.

***Kiprah Ajaran Rumah Tangga dalam UU No 23 Tahun 2014***

Konsep yang dapat dilihat dalam format pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah menurut UU No 23 Tahun 2014 adalah mengenai ajaran atau sistem rumah tangga yang dianut. Berdasarkan pada klasifikasi urusan pemerintahan yang diatur secara rinci mengenai apa-apa yang termasuk dalam

urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, maka hal ini tentu tidak sesuai dengan ajaran dalam sistem rumah tangga formal yang pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Selain itu, prinsip *concurrance function* yang membagi secara tegas urusan Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten juga tidak sejalan dengan ajaran formal. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Dalam sistem rumah tangga formal juga tidak secara apriori ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah itu. Tugas dari daerah-daerah tidak dirinci secara nominatif di dalam Undang-Undang pembentukannya.

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana yang diatur di dalam UU No 23 Tahun 2014 lebih cenderung kepada ajaran sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga riil. Di satu sisi terdapat pembagian urusan pemerintahan yang rinci antara urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum, dengan pembedaan yang tegas antara tiap tingkatan pemerintah yang merupakan ciri dari sistem rumah tangga material. Sistem rumah tangga material juga berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam

berbagai lingkungan satuan pemerintahan. Konsep sistem rumah tangga nyata misalnya tercermin dalam ketentuan mengenai urusan pilihan. Di mana urusan pilihan ini memberikan kewenangan kepada setiap Pemerintah Daerah untuk mengelola dan mengembangkan secara mandiri keunggulan yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing. Hal ini sejalan dengan ajaran rumah tangga nyata di mana isi rumah tangga daerah di dasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah di dasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang sebenarnya.

#### **4. Politik Hukum Pengaturan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan dalam UU No 23 Tahun 2014, Implikasinya Terhadap Daerah Kabupaten/Kota**

##### *Politik Hukum Pengaturan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan dalam UU No 23 Tahun 2014*

Sebelum menguraikan lebih jauh tentang politik hukum pengaturan urusan bidang pertambangan dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda, agar lebih dipahami apa itu politik hukum, maka penulis perlu menguraikan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan politik hukum. Satjipto Rahardjo mendefinisikan bahwa Politik Hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Padmo Wahjono mendefinisikan Politik Hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.

Berkaitan dengan produk hukum pengaturan Pemerintahan Daerah sangat tergantung pada arah politik pemerintahan yang dibentuk, yaitu arah yang ingin memberi keleluasaan gerak kepada unit

pemerintahan ditingkat bawah atau justru pengelolaan pemerintahan sentralistis dan seragam pada tingkat bawah. Masalah arah politik pengaturan Pemerintahan Daerah ini telah menjadi pokok pangkal “keributan” yang tidak ada habisnya dalam sejarah otonomi daerah di Indonesia.

Menurut Syarief Makhya, bahwa jika dilihat dari latar belakang munculnya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda ini, maka sebenarnya lahirnya Undang-Undang tersebut bukan produk dari problem penyelenggaraan pemerintahan yang mendasar, karena tidak ada isu substansif di era UU No 32 Tahun 2004 yang mencuat untuk diperbincangkan, tetapi lebih disebabkan alasan ketidaksesuaian UU No 32 Tahun 2004 dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perubahan tersebut cenderung akibat dari dinamika perubahan politik yang terjadi di Pemerintah Pusat. Jadi, secara hipotesis UU No 23 Tahun 2014 juga bukan produk perubahan UU pemda yang final, potensi untuk berubah juga terbuka lebar tergantung pada dinamika dan tarik menarik kepentingan politik di Pemerintah Pusat. Artinya, Indonesia sesungguhnya belum memiliki model ideal dalam mengatur proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah untuk kepentingan jangka panjang.

Jika melihat konteks isi dari UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda khususnya yang mengatur urusan pemerintahan di bidang pertambangan, maka dapat dimaknai bahwa pengaturan Undang-Undang ini ada kecenderungan bersifat sentralistik. Politik hukum yang hendak dibangun oleh pembuat Undang-Undang terhadap urusan bidang pertambangan dengan hadirnya Undang-Undang ini adalah tidak lagi menitik beratkan pada sistem desentralisasi namun lebih pada sistem sentralisasi. Hal tersebut dapat terlihat dari ditariknya kewenangan bidang pertambangan yang berada di

Kabupaten/Kota diserahkan kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat.

Sebelumnya, pada Undang-Undang yang mengatur bidang pertambangan, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota masing-masing diberikan kewenangan dalam urusan bidang pertambangan. Namun, pada UU No 23 Tahun 2014 tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak lagi diberikan kewenangan dalam mengurus urusan pemerintahan bidang pertambangan. Beberapa urusan yang selama ini dikelola oleh Kabupaten/Kota dalam bidang pertambangan sekarang menjadi urusan Pemerintah Provinsi. Pengambilalihan kewenangan tersebut menandakan bahwa pengambil kebijakan dalam merumuskan ketentuan UU No 23 Tahun 2014 kembali menggunakan sistem yang sentralistik. Keberadaan Pemerintah Provinsi, seharusnya lebih diarahkan pada peran, koordinasi, fasilitatif, insentif dan pemberdayaan bukan melakukan peran secara langsung khususnya dalam pemberian pelayanan publik dan pembangunan, kecuali yang sifatnya lintas Kabupaten/Kota; karena pelayanan publik sebagian besar berada di Kabupaten/Kota, maka Kabupaten / Kota dibutuhkan kewenangan strategis dan sumber anggaran yang memadai. Distribusi kewenangan harus dipertimbangkan aspek kelayakan implementasinya dan dampaknya serta memberi jaminan untuk bisa berfungsinya penyelenggaraan pemerintahan secara optimal; Isu pokoknya yang harus dikedepankan adalah persoalan distribusi alokasi sumber daya.



### **Implikasi Terhadap Daerah Kabupaten/Kota Setelah Beralihnya Kewenangan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan**

Penarikan kewenangan urusan bidang pertambangan di daerah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat berimplikasi luas terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota yaitu sebagai berikut;

#### **1. Kelembagaan**

Perubahan struktur organisasi perangkat daerah yaitu Dinas ESDM pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota merupakan hal yang tidak terelakkan. Meskipun tidak mengubah struktur organisasi perangkat daerah secara keseluruhan, penarikan kewenangan tersebut berdampak pada perubahan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah.

#### **2. Peraturan Perundang-undangan**

Peralihan kewenangan ini, berefek terhadap berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral khususnya berkaitan dengan pertambangan, perlu dilakukan penyesuaian dan penyelarasan. Perubahan ini berdampak pada peraturan perundang-undangan di daerah. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang memuat kewenangan lama harus segera dicabut.

#### **3. Perizinan Pengelolaan Pertambangan**

Dialihkannya kewenangan Bupati/Walikota dalam hal pengelolaan sumber daya alam bidang pertambangan sebagaimana yang diatur dalam UU No 23 Tahun 2014, maka Bupati/Walikota tidak berwenang lagi untuk menerbitkan keputusan kepala daerah terkait dengan penetapan perizinan pengelolaan sumber daya alam dimaksud.

#### **4. Rencana Pembangunan**

Perubahan ini juga berdampak terhadap rencana pembangunan yang telah ditetapkan sebelum UU No 23 Tahun 2014 berlaku, khususnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD) maupun Rencana Strategis (Renstra) Organisasi Perangkat Daerah. Diperlukan beberapa penyesuaian baik Tujuan, Sasaran, Strategi, Arah Kebijakan, Program, maupun Indikator Kinerja.

#### **5. Pendapatan Asli Daerah**

Pengambilalihan kewenangan dari Kabupaten/Kota akan memberi dampak yang tidak menguntungkan bagi pemerintah Kabupaten/Kota seperti berkurangnya PAD

#### **6. Memicu Konflik antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Provinsi/Pusat**

Ditarik atau dialihkannya kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sektor sumber daya alam khususnya Sumber daya mineral dari Kabupaten/Kota menjadi urusan Provinsi/pusat, walaupun merupakan urusan pemerintahan konkuren yang sifatnya pilihan, dapat menjadi potensi timbulnya konflik atau paling tidak dapat terjadi disharmoni hubungan antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Provinsi/pusat. Apalagi bila Kabupaten/Kota tersebut memiliki banyak potensi sumber daya alam, dan skema bagi hasil dirasakan tidak cukup memadai, maka akan menjadi pemicu timbulnya konflik yang semakin besar.

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **1. Kesimpulan**

Peralihan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pertambangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat tidak sesuai dengan tujuan otonomi daerah. Beralihnya kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pertambangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat berimplikasi pada

berubahnya struktur kelembagaan di daerah, perlu penyesuaian Peraturan Perundang-undangan, hilangnya kewenangan mengeluarkan Izin Pengelolaan Pertambangan, terjadinya perubahan rencana pembangunan, berkurangnya pendapatan asli daerah (PAD), Memicu terjadinya konflik antara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat.

## 2. Rekomendasi

Pemerintah Pusat harus mengembalikan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pertambangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai titik sentral dari otonomi daerah.

## DAFTAR RUJUKAN

- Ari Darmastuti, 2015, *Arah Politik Pemerintahan UU NO 23/2014*, Tulisan disampaikan pada Seminar Nasional tentang UU Pemerintahan Daerah: Solusi atau Masalah Baru , yang diselenggarakan, Lab Politik Lokal dan Otda Jurusan ilmu Pemerintahan, Pascasarjana MIP FISIP Unila dan APAKSI Korwil Lampung
- Budi Kurniawan, 2015, *Kritik dan Saran Untuk Perbaikan UU 23 Tahun 2014*, Tulisan disampaikan pada Seminar Nasional tentang UU Pemerintahan Daerah: Solusi atau Masalah Baru
- Donny Fadilah, *Sistem rumah tangga dalam pemerintahan daerah* <https://donnyfadilah.wordpress.com>
- H.M.Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2007, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Khairul Ikhwan Damanik, 2010, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta
- Mohammad Tavip, *Pertambangan Umum di Indonesia Ditinjau dari Pasal 33 UUD 1945; Suatu Telaah Mengenai Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Bidang Pertambangan Umum*, Tesis, Program Pascasarjana Universita Padjadjaran, Bandung
- Nandang Sudrajat, 2013, *Teori dan praktik pertambangan Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta
- Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Ryaas Rasyid, 2016, *Memberikan Keterangan Sebagai Ahli dalam sidang Mahkamah Konstitusi atas pengajuan judicial review atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemda*, Kamis, 14 April 2016, diakses dari <http://apkasi.org>
- Salim HS, 2005, *Hukum Pertambangan Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Syarief Makhya, 2015, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif UU No 23 Tahun 2014*, Disampaikan pada Seminar Nasional tentang UU Pemerintahan Daerah Solusi atau Masalah Baru.