

**IMPLIKASI YURIDIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PEMBERIAN IJIN USAHA PERTAMBANGAN
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014**

Diyan Isnaeni

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono 193 Malang 65144, Telp 0341 - 551932, 551822, Fax.: 0341 – 552249
Email : diyanfhuim.17@gmail.com

ABSTRACT

Local Government Act No. 23/2014 has established significant regulation changes by eliminating the majority of government's affair authority in the field of energy and mineral resources including the authority to give Mining Business Permit that had been authorized by provincial local government, as regulated in Article (1) Section (3). The contradiction between Mineral and Coal Mining Act No.9/2009 and Local Government Act No. 23/2014 shows the horizontal disharmony that disputes between regulations in the same hierarchical level. This contradicting regulation in Mineral and Coal Mining Act No.9/2009 and Local Government Act No. 23/2014 is the inconsistency of regulation substance, which is the regulation that is hierarchically in the same level with one regulation more general than the other.

Keyword: *Mining Business Permit, inconsistency*

ABSTRAK

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengatur beberapa perubahan yang cukup mendasar yaitu dihapuskannya sebagian besar urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral termasuk pemberian ijin usaha pertambangan yang sekarang diserahkan pemerintah daerah propinsi sebagaimana diatur dalam pasal 14 ayat (1) dan (3). Inkonsistensi antara Undang-undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah disharmoni horizontal yaitu pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang sederajat dalam hierarki. Konflik ketentuan dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 dengan Undang-Undang No 9 Tahun 2009 tersebut merupakan inkonsistensi dari segi substansi peraturan, yakni peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya

Kata Kunci: Ijin Usaha Pertambangan, Inkonsistensi

PENDAHULUAN

Untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, serta memperkuat integrasi nasional dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat 3 Undang-

Undang Dasar Republik Indonesia 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 Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945, yang merupakan satu kesatuan pengaturan meliputi kekuasaan Negara, kewenangan kementerian, susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keanekaragaman dan keistimewaan dan kerangka sistem otonomi. Berdasarkan konstruksi dalam Undang Undang Dasar Republik Indonesia 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 azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan serta otonomi yang seluas-luasnya.

Perumusan otonomi yang luas itu tercermin dalam pembagian tugas dan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pelaksanaan kewenangan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah

memerlukan dukungan pendanaan. Bagi daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, mempunyai makna untuk mendanai diri sendiri. Hal ini berarti daerah harus mempunyai sumber pendapatan sendiri, diantaranya adalah yang bersumber dari pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah. Kewenangan untuk mengenakan pungutan bukan sekedar sebagai sumber pendapatan, tetapi sekaligus melambangkan kebebasan untuk menentukan diri sendiri serta mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang bersangkutan, demikian menurut Bagir Manan.¹

Konsep otonomi daerah adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan yang hendak dicapai antara lain pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Dinamika sosial politik, budaya dan ekonomi yang terjadi di Indonesia telah mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan dan efektifitas peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah sehingga telah berkali-kali mengalami perubahan peraturan perundang-undangan tersebut mulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai

¹ Firmansyah, Ade Arif dan Malicia Evendia. (2015, April), Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pertambangan Mineral bukan Logam, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* Nomor 65, Th. XVII, pp. 19-36. Hlm. 20

Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintah Daerah, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32.2014) dan yang terakhir adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No 23.2014).

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23.2014) yang disahkan pada tanggal 30 September 2014 telah mengalami pergeseran kewenangan dalam hal mengeluarkan kewenangan penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan

logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat yang sekarang menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Dibentuknya UU 23.2014 dikarenakan terjadi banyaknya pemberian izin dalam waktu yang relatif singkat ini menimbulkan banyak permasalahan, baik permasalahan administratif maupun permasalahan di lapangan,² berbeda dengan UU 32.2014, kewenangan tersebut diberikan kepada pemerintah propinsi, dan kabupaten/kota.

Tetapi berdasarkan Pasal 8 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut dengan UU Minerba), kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian setelah berlakunya UU 23.2014, pemerintah kota/kabupaten seharusnya tidak lagi diperbolehkan mengeluarkan ijin baru, baik berkaitan dengan pertambangan air bawah tanah dan ijin lainnya yang berkaitan dengan pertambangan. Permasalahannya adalah bahwa UU Minerba sampai sekarang belum dicabut, sehingga ada ketidak sinkronnya peraturan yang

² Temuan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Koordinasi dan Supervisi Sektor Mineral dan Batubara yang dilakukan sejak 2014, tercatat: sebanyak 4.843 izin yang tidak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak; 4.563 izin berstatus Non *Clear* and *Clean*; hanya 2.304 atau 29% izin yang taat dalam pembayaran pajak; sebanyak 25,8 juta Ha. konsesi tambang dari 6.163 izin berada di Hutan Konservasi, Hutan Lindung dan Hutan Produksi, namun hanya 441.000 Ha. atau 517 izin yang mengantongi Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH). (Newsletter, *Kilas Balik UU Pertambangan dan UU Pemerintahan Daerah*, 2015. Hlm. 3)

mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam menerbitkan ijin usaha pertambangan

Berdasarkan uraian di atas ada beberapa permasalahan yang perlu dibahas, yaitu: 1) Bagaimana kewenangan pemerintah kota/kabupaten dalam pemberian ijin usaha pertambangan mineral dan batu bara menurut UU Nomor 23 Tahun 2014; 2) Bagaimana implikasi yuridis kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian ijin usaha pertambangan mineral dan batu bara setelah berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014?

PEMBAHASAN

Kewenangan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten dalam Pemberian Ijin Usaha Pertambangan Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU 22.1999), dalam konteks negara kesatuan, wewenang pengelolaan sumber daya alam tambang dipegang pemerintah pusat. Ini disebabkan sistem pemerintahan, sebelum berlakunya UU 22.1999 bersifat sentralistik, artinya segala macam urusan yang berkaitan dengan pertambangan, baik yang berkaitan

dengan penetapan izin kuasa pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya, perusahaan pertambangan batu bara, maupun yang lainnya, pejabat yang berwenang memberikan izin adalah Menteri Pertambangan.

Tetapi setelah berlakunya UU 22.1999, tentang Pemerintah Daerah kewenangan dalam pemberian izin diserahkan pada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan pemerintah pusat, sesuai dengan kewenangannya. Demikian halnya setelah Undang-undang pemerintahan daerah tersebut digantikan menjadi UU 32.2004 dan selanjutnya menjadi UU 23.2014.

Secara filosofis dalam Pasal 33 Ayat 3 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyebutkan “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal ini berarti, bahwa dengan dikuasainya bumi, air, dan kekayaan alam oleh negara, pemerataan atas hasil-hasil pengelolaan terhadap bumi, air, dan kekayaan alam ini akan dapat tercapai.³ Tujuan diberikannya hak menguasai kepada negara ialah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Hak negara untuk menguasai pada hakekatnya memberi

³ Fakhri, Mansour, (2003), *Landreform Di Desa*. Cetakan I. Maret, Yogyakarta: Read Book. Hlm. 34-35

wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Hak menguasai Negara menurut Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban Negara sebagai pemilik (*domain*) yang bersifat *publiekrechtelijk*, bukan sebagai eigenaar yang bersifat *privaaterechtelijk*. Makna dari pemahaman tersebut adalah Negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pelaksana dan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan bumi air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Konsekuensi dari pemahaman tersebut maka Negara memiliki kewajiban untuk, *pertama*, segala bentuk pemanfaatan bumi, air serta hasil yang didapat didalamnya, harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, *kedua*, melindungi dan menjamin segala hak hak rakyat yang terdapat didalam atau di atas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat, *ketiga*, mencegah segala tindakan maupun yang akan

menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat didalam dan diatas bumi termasuk air.⁴

Hak menguasai Negara terhadap kekayaan alam sebagaimana tercantum di dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 Ayat 2 Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok pokok Agraria (selanjutnya disebut dengan UUPA) yang merupakan dasar hukum lahirnya kewenangan pemerintah dalam pemberian izin yang berkaitan dengan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam. Salah satu kegiatan pemanfaatan sumberdaya alam dalam hal ini bahan tambang adalah pertambangan. Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.⁵

Kewenangan pemerintah dalam konsep negara hukum berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Huisman, organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia

⁴ Winahyu, Erwiningsih, (2009), *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*,. Yogyakarta, Total Media. Hlm. 7.

⁵ Widodo, Rika Indra Dewi Hananto, (2015), *Problematika Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Surabaya, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya. Hlm. 2.

memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan, akan tetapi juga terhadap para pegawai atau badan khusus. Sebagaimana pendapat P de Haan, menjelaskan bahwa wewenang pemerintahan tidaklah jatuh dari langit akan tetapi ditentukan oleh etika hukum.⁶

Menurut Huisman dan P de Hann secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat, yang defenisinya adalah sebagai berikut: a) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintah. b) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. c) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya⁷

Kewenangan Negara untuk menguasai kekayaan alam Indonesia merupakan kewenangan yang bersifat atributif yang diberikan oleh Undang Undang Dasar

Republik Indonesia 1945. Selanjutnya atas dasar hak menguasai atas kekayaan alam sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dan Pasal 2 Ayat (2) UUPA, Negara dapat mendelegasikan kepada pemerintah sebagai organ penyelenggara negara, kemudian negara dapat mendelegasikan pengelolaan kekayaan alam tersebut kepada daerah-daerah otonom dan masyarakat hukum adat sesuai dengan peraturan perUndang-undangan yang berlaku. Untuk itu dibuatlah undang-undang pemerintah daerah sebagai implementasi otonomi daerah yaitu UU 23.2014 yang disahkan pada tanggal 30 September 2014 dan diundangkan tanggal 2 Oktober 2014 yang telah menggantikan UU 32.2004.

Dinamika politik, lingkungan yang berubah, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan aspek yang melatar belakangi lahirnya UU 23.2014, apabila dibandingkan dengan UU 32.2004, UU 23.2014 telah mengatur beberapa perubahan yang cukup mendasar yaitu dihapuskannya sebagian besar urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral termasuk pemberian ijin usaha pertambangan yang sekarang diserahkan pemerintah daerah propinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Ayat (1) dan (3) UU 23.2014, yang isinya sebagai berikut:

⁶ HR, Ridwan, (2011), *Hukum Adminstrasi Negara*, Jogyakarta: UII Press, Hlm. 103

⁷ Hadjon, Philipus M. dkk. (2008), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, Hlm. 130.

- (1) Penyelenggaraan urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi diantara pemerintah pusat dan daerah Propinsi;
- (2) Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pusat;

Artinya bahwa Pasal 14 UU 23.2014 mengatur tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan dan energi serta sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Tidak disebutkan pemerintah kabupaten/kota dalam klausul pasal tersebut, yang mengakibatkan secara tidak langsung, ikut menghapuskan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota tersebut dalam penyelenggaraan urusan pemerintah bidang pengelolaan sumber daya alam.

Berdasarkan Pasal 14 Ayat (1) UU 23.2014 tersebut, di Jawa Timur telah dikeluarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 545/1541/119.2/ 2014 tanggal 19 Desember yang menindak lanjuti UU 23.2014 bahwa Pemerintah kabupaten/kota sudah tidak boleh mengeluarkan ijin terkait dengan masalah energi dan sumber daya mineral baik

ijin baru, perubahan maupun ijin perpanjangan.⁸

UU 23.2014 ini apabila dicermati secara mendalam lebih mengatur pada penguatan kewenangan Gubernur dan pemerintah propinsi antara lain mengatur kewenangan penuh Gubernur terkait ijin dan pengelolaan pertambangan, pengelolaan hutan, kelautan dan perikanan, yang perlu dipahami bahwa berpindahnya kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Propinsi berkaitan dengan pemberian Ijin Usaha Pertambangan merupakan dasar pertimbangan dikeluarkannya UU 23.2014 yang menganggap bahwa UU 32.2004 dirasa tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana diterangkan juga dalam kajian akademis, bahwa undang-undang tersebut ingin memperbaiki kelemahan UU 32.2004 mengenai konsep kebijakan desentralisasi dalam Negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani.

Pada kenyataannya ada perbedaan konsep mengenai kewenangan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam ketentuan Pasal 12 Ayat (2) UU 32.2004, nampak jelas bahwa kedudukan Pemerintah Provinsi

⁸ Lestari, Sulistyani Eka, (2017), *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/kota Dalam Penerbitan Ijin Usaha Pertambangan Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*, Surabaya DIH Program Pasca Sarjana UNTAGS Surabaya, Hlm. 12.

dalam hal ini Gubernur, adalah lebih cenderung kepada asas dekonsentrasi. Artinya, Gubernur lebih berkedudukan sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat, yang kondisi ini menyebabkan Gubernur lebih menjalankan fungsi sebagai pelaksana kewenangan distributif dari pemerintah pusat. Konsep yang berbeda justru dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, berdasarkan UU 23.2014, pemerintah kabupaten/kota lebih berkedudukan sebagai pelaksana fungsi desentralisasi dan konsep otonomi seluas-luasnya. Berbeda dengan konsep yang diatur dalam UU 23.2014, Pemerintah Daerah Provinsi memang masih memegang kekuasaan sebagai wakil pemerintah pusat. Namun, kewenangan yang dimilikinya, menjadi lebih besar terutama dalam hal pengelolaan sumber daya alam.

Implikasi Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemberian Ijin Usaha Pertambangan Setelah Berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014

Berdasarkan data yang diakses tanggal 31 Maret 2012 menurut catatan secara nasional, dari total 10.776 IUP yang keluar, sebanyak

8.000 izin perusahaan tambang dikeluarkan pemerintah kabupaten/kota.⁹

Ijin Usaha Pertambangan tersebut didasarkan pada UU 32.2004 dan UU Minerba khususnya dalam pasal 8 ayat (1) dan pasal 37 (a). Tidak demikian dengan UU 23.2014 yang telah merubah kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang berkaitan dengan ijin usaha pertambangan telah berpindah menjadi kewenangan propinsi atau kewenangan Gubernur. Sehingga terjadi inkonsistensi antara UU 23.2014 dengan UU Minerba.

Inkonsistensi antara UU Minerba dan UU 23.2014 adalah adanya pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang sederajat dalam hierarki. Konflik ketentuan dalam UU 23.2014 dengan UU Minerba tersebut merupakan inkonsistensi dari segi substansi peraturan, yakni peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.¹⁰

Apabila terdapat inkonsistensi norma, menurut ilmu hukum, antara sesama peraturan perundang-undangan seperti ini, maka ketentuan yang digunakan adalah asas *lex specialis derogat legi generali*, mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan

⁹ IUP Wewenang Gubernur. (*online*), <http://www.radar-palembang.com>, diakses tanggal 31 Maret 2012

¹⁰ Hantoro, Novianto M, (2012), *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 200 Pemerintah pusat dan dewan perwakilan rakyat (DPR), Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta. Hlm 11.

aturan hukum yang umum. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan asas *lex specialis derogat legi generali* merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perUndang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.¹¹

Aturan hukum yang memuat asas *lex specialis derogate legi generali* dilihat menurut teori sistem hukum dari Hart, termasuk kategori *rule of recognition*, yang mengatur aturan hukum mana yang diakui sah sebagai suatu aturan yang berlaku. Asas *lex specialis derogat legi generali* merupakan asas hukum yang menentukan dalam tahap aplikasi (*application policy*),¹² sehingga dikatakan sebagai asas yang menentukan aturan hukum mana yang berlaku.

Bagir Manan mengemukakan Ada beberapa prinsip yang disampaikan oleh Bagir Manan yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generali*, yaitu:¹³ (a) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus

tersebut (b) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generali* (c) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama dengan *lex generali*.

Inkonsistensi hukum antara UU 23.2014 dengan UU Minerba mengenai penerbitan ijin usaha pertambangan, UU Minerba mengatur substansi yang lebih khusus dan spesifik mengenai penerbitan Ijin Usaha Pertambangan jika dibandingkan dengan UU 23.2014. Berdasarkan segi substansinya, UU Minerba merupakan aturan hukum khusus, sementara UU 23.2014 merupakan aturan hukum umumnya. Ketentuan dalam UU Minerba dengan UU 23.2014 juga berada dalam pengaturan mengenai ketentuan yang sama, yakni kewenangan penerbitan ijin usaha pertambangan. Hanya saja, ketentuan dalam UU Minerba lebih spesifik dibandingkan dengan UU 23.2014, disamping itu kedudukan UU Minerba dengan UU 23.2014 pun sederajat, karena keduanya sama-sama berbentuk dalam undang-undang.

Seharusnya dengan ketiga prinsip-prinsip penggunaan asas *lex specialis derogat legi generali* tersebut terpenuhi, ini berarti *lex specialis derogat legi generali* dapat diterapkan

¹¹ Marzuki, Peter Mahmud, (2016), *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Prenada Media Group, Hlm. 139.

¹² Raspati, Lucky. "Tinjauan Yuridis Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Menurut Doktrin Kekhususan Yang Sistematis <http://raspati.blogspot.co.id/2008/03/tinjauan-yuridis-penerapan-asas-lex.html>, diakses tanggal 21 April 2016 pukul 18.30 WIB dalam Rika Indra Dewi Hananto Widodo *op cit*, Hlm. 7.

¹³ Manan, Bagir, (2004), *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, Yogyakarta, FH UII Press, Hlm. 56.

untuk menyelesaikan konflik hukum yang terjadi di antara UU 23.2014 dengan Undang-undang Minerba mengenai kewenangan penerbitan IUP. Tetapi apabila pemerintah ingin lebih mengoptimalkan kewenangan Gubernur dalam pemberian Ijin Usaha Pertambangan sebagaimana diatur dalam UU 23.2014 maka azas yang digunakan adalah asas *lex posteriori derogat lex priori*. Artinya, apabila terjadi konflik hukum antara peraturan perundang-undangan yang baru dengan peraturan perundang-undangan yang lama, maka peraturan perundang-undangan yang lama dikesampingkan (tidak diberlakukan).

Terhadap ijin usaha pertambangan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota sebelum dikeluarkannya UU 23.2014 tetap berlaku sampai jangka waktu habisnya izin tersebut, selama tidak dikembalikan atau dicabut karena alasan-alasan yang diatur dalam Pasal 117 UU Minerba tersebut sebagaimana dalam UU 23.2014 telah tercantum mengenai ketentuan keberlakuan izin yang telah terbit sebelum diundangkannya, ketentuan tersebut terletak pada ketentuan peralihan UU 23.2014 Pasal 402 ayat (1). Pasal 402 ayat (1) UU 23.2014 tersebut mencantumkan bahwa “izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya undang-undang ini tetap berlaku sampai dengan habis berlakunya izin”. Pasal ini

mengamanatkan bahwa izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya UU 23.2014 akan tetap berlaku sampai dengan habisnya jangka waktu izin tersebut.

Disamping itu dengan tetap menerapkan UU 23.2014 yang mengatur mengenai pembagian kewenangan perizinan bidang pertambangan sebagaimana diatas maka, bagi pemerintah daerah kabupaten/kota, pengembangan dan peningkatan manfaat kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilakukan secara optimal. Hilangnya kegiatan pengawasan di bidang tambang sebagai kendali permasalahan dalam melaksanakan kewenangan daerah menyangkut produksi (pendapatan daerah), dalam melindungi tenaga kerja dan kelestarian lingkungan serta mengatasi masalah sosial. Kemudian tidak ada Dinas Pertambangan dan Energi di Kabupaten/Kota, karena penghapusan paling lambat 2 Oktober 2016, dan terbentuknya UPT Provinsi di Kabupaten/Kota dan lembaga vertikal pusat di daerah untuk urusan sumber daya mineral.

KESIMPULAN

Berlakunya UU 23.2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah paradigma pengelolaan Sumber Daya Mineral dan Batubara menjadi desentralisasi ditingkat provinsi. Hal ini menimbulkan permasalahan karena UU Minerba di buat dengan didasarkan pada UU 32.2004 yang memiliki paradigma desentralisasi di tingkat

kabupaten/kota. Sehingga menimbulkan tidak sinkronnya diantara kedua peraturan tersebut.

Berdasarkan pada asas *lex specialis derogat lex generali*, ketentuan dalam UU Minerba yang seharusnya diterapkan, Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki wewenang menerbitkan ijin usaha pertambangan dan wilayah ijin usaha pertambangan yang berada pada wilayah kabupaten/kota. Tetapi dalam pelaksanaannya pemerintah propinsi yang diberikan kewenangan untuk mengeluarkan ijin usaha pertambangan apabila pemerintah ingin mengoptimalkan desentralisasi kewenangan pemerintah propinsi sebagaimana diatur dalam UU 23.2014.

Terhadap ijin usaha pertambangan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota sebelum dikeluarkannya UU 23.2014 tetap berlaku sampai jangka waktu habisnya izin tersebut, selama tidak dikembalikan atau dicabut karena alasan-alasan yang diatur dalam Pasal 117 UU Minerba tersebut. Dengan mendasarkan pada UU 23.2014 berkaitan dengan pemberian ijin usaha pertambangan maka bagi pemerintah daerah kabupaten/kota, pengembangan dan peningkatan manfaat kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilakukan secara optimal.

SARAN

- a. Membuat peraturan tentang prosedur pengawasan dan penegakan hukum di tingkat pemerintah daerah propinsi di sebagian besar undang-undang terkait sumber daya alam.
- b. Merevisi UU Minerba yang masih memandatkan kewenangan di tangan Bupati/Walikota, karena pemerintah di nilai gagal dalam melaksanakan norma peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya.
- c. Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), perlu meninjau kembali kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat, dengan mengembalikan kewenangan tersebut dari perspektif hukum pemerintahan daerah kepada pemerintah kabupaten/kota, sehingga rentang kendalinya dengan pelaku dan wilayah pertambangan lebih singkat agar aspek penerbitan izin, pengawasan dan pemungutan pajak menjadi lebih dekat sehingga cenderung lebih berdaya guna dan berhasilguna.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang undangan

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Buku

Erwiningsih, Winahyu. (2009). *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media.

Eka Lestari, Sulistyani. (2017). *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/kota Dalam*

- Penerbitan Ijin Usaha Pertambangan Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*. Surabaya: MKPD DIH Program Pasca Sarjana UNTAG.
- Fakih, Mansour. (2003). *Landreform Di Desa*. Cetakan I. Maret. Yogyakarta: Read Book.
- Huisman dan P de Hann. (2011). *Bestuurecht in de Sociale Rechtsstaat*. Kluwer Deventer, h. 42 dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Dewi, Rika Indra dan Hananto Widodo. (2015). *Problematika Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Setelah Berlakunya UU. Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya
- M. Hadjon, Philipus dkk. (2008). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Manan, Bagir. (2011). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, , hlm. 204 dalam Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia, *Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pertambangan Mineral bukan Logam*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum Nomor 65, Th. XVII (April, 2015)
- _____. (2004). *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Hantoro, M. (2012). *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 Pemerintah pusat dan dewan perwakilan rakyat (DPR), Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI.
- Peter, Mahmud Marzuki. (2016). *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Prenada Media Group.
- Winahyu, Erwiningsih. (2009). *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media.

Internet

- IUP Wewenang Gubernur. (*online*), <http://www.radar-palembang.com>, diakses tanggal 31 Maret 2012
- Respati, Lucky Raspati. (2008, Maret 17). *Tinjauan Yuridis Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Menurut Doktrin Kekhususan Yang Sistematis*. Diakses pada bulan April 12, 2016. Opini Hukum: <http://raspati.blogspot.co.id/2008/03/tinjauan-yuridis-penerapan-asas-lex.html>.