

**DISHARMONI ANTARA UU NO. 3 TAHUN 2020 TENTANG PERUBAHAN
ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009 TENTANG
PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA DENGAN UU TAHUN 23
TAHUN 2014 TERKAIT KEWENANGAN DI BIDANG PERTAMBANAGN
MINERAL DAN BATU BARA OLEH PEMERINTAH PUSAT**

Oleh
Alfredo Risano, S.H.M.H
alfredo.risano@gmail.com

Universitas Lambung Mangkurat

Abstract

Konsep hak menguasai negara/hak penguasaan negara yang menempatkan seluruh rakyat Indonesia sebagai pemilik sumber daya alam yang ada di wilayah negara Indonesia, apabila terdapat kekayaan tambang mineral dan batubara di suatu daerah, tidak serta merta menjadikan daerah tersebut menjadi satu-satunya daerah yang makmur dikarenakan hasil sumber daya tambang yang melimpah. Tetap ada kewajiban pembagian dana perimbangan dengan tujuan dapat didistribusikan manfaatnya secara merata ke wilayah lain di Indonesia. Dana perimbangan tersebut, selain bertujuan untuk membantu daerah dalam hal pendanaan untuk melaksanakan kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah, serta tujuan lainnya adalah untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah.

Kata Kunci :Pertambanagn Mineral Dan Batu Bara, Kewenangan Pengelolaan, Hak Menguasai Negara

I. Pendahuluan

Hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara, dengan kata lain wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi meliputi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.

Tanpa adanya penguasaan Negara, maka tidak mungkin tujuan Negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau UUD dapat diwujudkan, namun demikian penguasaan oleh Negara itu tidak lebih dari semacam “penguasaan” kepada Negara yang disertai dengan persyaratan tertentu, sehingga tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang yang dapat berakibat pelanggaran hukum kepada masyarakat.

Pada dasarnya pemberian kekuasaan bisa dibedakan menjadi dua macam, yaitu :

- a. Pemberian kekuasaan yang sifatnya “atributif”. Pemberian kekuasaan semacam ini disebut sebagai pembentukan kekuasaan, karena dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan ini sifatnya asal (*oorspronkelijk*) . pada pembentukan kekuasaan semacam ini menyebabkan adanya kekuasaan baru.
- b. Pemberian kekuasaan yang sifatnya “derivatif”. Pemberian kekuasaan ini disebut juga sebagai “pelimpahan kekuasaan”, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada badan hukum publik lain.

Oleh karena itu sifatnya *derivatif* (*afgeleid*). Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa : “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk digunakan bagi sebesar besar

kemakmuran rakyat”. Sebelum amandemen Undang-undang Dasar 1945, pasal 33 ayat 3 tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 alinea 4 yang berbunyi : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Kemudian dituntaskan secara kokoh di dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara 1960-104 atau disebut juga Undang-undang pokok agraria UUPA). Hukum tanah Indonesia berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 tersebut mengisyaratkan bagi pembuat undang-undang dalam membentuk hukum tanah nasional jangan sampai mengabaikan, melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh Negara sendiri. pada hakikatnya Negara yang akan menentukan dimana, dimasa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan Negara atau kepentingan rakyat seluruhnya.

Begitupun tentang hal tanah, pada hakikatnya Negara yang menguasai tanah seluruhnya.

Tambang-tambang yang penting untuk negara akan diurus oleh negara sendiri. Ini bertumpu pada konsideran bahwa hukum agraria merupakan wujud dari Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial sebagai asas kerohanian. Pasal 2 UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dijelaskan pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh negara sebagai berikut :

1. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal yang sebagaimana di maksud dalam pasal 1 bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai negara tersebut dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa
2. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut Pada pasal 33 ayat (2), digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan kesejahteraan, kemerdekaan dalam masyarakat, dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur.
3. Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah, swasta dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan

tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut, menurut konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti dimiliki, melainkan hak yang memberi kewenangan pada negara untuk menguasai hal tersebut di atas. Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh negara tersebut semata-mata bersifat publik, yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah bersifat pribadi. Hal ini dipertegas dalam Pasal 9 ayat (2) “ tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Bagaimana Kewenangan pemerintah pusat dan daerah atas sektor pertambangan mineral dan batu bara dalam perspektif hak menguasai negara (HMN) ?

II. METODE PENELITIAN

Menurut Peter Mahmud, “Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.¹ Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmuan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.² Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian. Melalui penelitian *juridis normatif* dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian analisis terhadap peraturan perundang-undangan dalam kerangka hukum nasional Indonesia sendiri. Maka tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian *juridis normatif*, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah kaidah atau norma-norma dalam hukum positif,³ Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan untuk meneliti dan menganalisis undang-undang dan pengaturan yang bersangkutan paut dengan perlindungan data pribadi. Pendekatan konsep (*conceptual approach*), digunakan untuk

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, h.35

² *Ibid.* h.171.

³ *Ibid.*,

mempelajari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, dan *case approach*, pendekatan kasus adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.⁴

III. KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH ATAS SEKTOR PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATU BARA DALAM PERSPEKTIF HAK MENGUASAI NEGARA (HMN)

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, berbasis pada rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Pasal merupakan legitimasi utama atas dorongan untuk menjalankan otonomi daerah dalam berbagai bidang, salah satunya termasuk pertambangan mineral dan batubara. Sebagaimana sektor pertambangan, minerba merupakan salah satu dari sektor sumber daya alam, tentu

memiliki keterkaitan terhadap sektor lingkungan lain serta bagaimana kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam mengelola usaha pertambangan. Hal ini membawa implikasi bahwa kewajiban untuk melakukan tindakan atas penafsiran “hak menguasai negara” tidak hanya berada di pundak Pemerintah Pusat, melainkan juga menjadi kewajiban pemerintah daerah, tentu sesuai dengan klasifikasi urusan wajib dan pilihan yang dibebankan. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 memberikan penafsiran atas hak menguasai negara yang sekaligus memberi kewajiban bagi pemerintah untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berlakunya otonomi daerah di Indonesia, membawa konsekuensi dimana lima fungsi atas hak menguasai negara tersebut juga harus dijalankan oleh pemerintahan daerah. Sebagaimana yang tertuang dalam UU Minerba 2009 yang membagi kewenangan atas penguasaan pertambangan mineral dan batubara menjadi kewenangan Pemerintah Tingkat Pusat, Pemerintah Tingkat Provinsi,

⁴ *Ibid.*, h. 24

Pemerintah Tingkat Kabupaten/Kota. Sejak berlakunya UU Pemda 2004, pemberian otonomi kepada pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota semakin meluas, fokus administrasi pemerintahan juga lebih kewenangan daerah atas wilayahnya sendiri. Hal ini dituangkan dalam Pasal 10 ayat (1) UU Pemda 2004 yang menyatakan bahwa, “pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah”. Bidang urusan pertambangan termasuk dalam urusan yang bersifat pilihan, yaitu urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Kembali lagi kepada konsep hak menguasai negara/hak penguasaan negara yang menempatkan seluruh rakyat Indonesia sebagai pemilik sumber daya alam yang ada di wilayah negara Indonesia, apabila terdapat kekayaan tambang mineral dan batubara di suatu daerah, tidak serta merta menjadikan daerah tersebut menjadi satu-satunya daerah yang makmur dikarenakan hasil sumber daya tambang yang melimpah. Tetap ada kewajiban pembagian dana perimbangan dengan

tujuan dapat didistribusikan manfaatnya secara merata ke wilayah lain di Indonesia. Dana perimbangan tersebut, selain bertujuan untuk membantu daerah dalam hal pendanaan untuk melaksanakan kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah, serta tujuan lainnya adalah untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah. Lebih lanjut, Pasal 14 huruf c, Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3) UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah memberikan besarnya penerimaan dari sektor pertambangan antara pemerintah dan pemerintah daerah, yakni sebagai berikut:

1. Penerimaan iuran tetap (*landrent*) : Pemerintah 20% dan Daerah 80% (dengan rincian daerah provinsi sebesar 16% dan daerah kabupaten/kota penghasil sebesar 64%).
2. Penerimaan iuran eksplorasi dan eksploitasi (*royalty*): pemerintah 20% dan daerah 80% (dengan rincian daerah provinsi 16%, daerah penghasil 32%, dan 32% sisanya untuk yang bersangkutan). Sebagaimana paparan di atas dan apabila kembali melihat pada 5 tugas pemerintah dalam hal

menafsirkan “hak menguasai negara”.

Bahwa masing-masing baik Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki 4 dari 5 fungsi. Pembagian kewenangan dalam UU Minerba 2020, sejalan dengan pembagian kewenangan dalam UU Pemda 2004. Selain itu, apabila dicermati, baik dalam Naskah Akademik UU Minerba 2009 juga di dalam Pasal-Pasal yang digunakan di dalam UU Minerba 2020 memuat kata “pengelolaan pertambangan mineral dan batubara”. Jika disesuaikan dengan putusan MK, klasifikasi tabel, serta wewenang yang termuat di dalam undang-undang, pemilihan kata “pengelolaan” menurut penulis kurang tepat. Karena kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 6, 7, dan 8 UU Minerba 2020 tidak hanya memuat mengenai fungsi pengelolaan, tetapi juga fungsi kebijakan (khusus menjadi kewenangan pemerintah pusat) serta ketiga fungsi lain, yakni tindakan pengurusan, pengaturan, serta pengawasan. Mengingat telah hadir Putusan MK yang memberi penafsiran atas frasa “hak menguasai negara” yang menimbulkan konsekuensi 5 fungsi di atas, alangkah lebih baik apabila pada perbaikan undang-undang pertambangan mineral dan batubara di masa mendatang. Kata “pengelolaan” yang

disandingkan dengan “pertambangan mineral dan batubara” diganti dengan “penguasaan” agar lebih menyatukan konsep dan tidak menimbulkan tafsir yang berbeda di kemudian hari.

IV. KESIMPULAN

Dari uraian analisis dan pembahasan di atas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut bahwa ketentuan yang mengatur tentang perizinan pertambangan di Indonesia merupakan kelanjutan dari hukum pertambangan yang berlaku sebelum kemerdekaan. Dua undang-undang terakhir, yakni UU Pertambangan 1967 dan UU Minerba 2020 telah membawa perubahan drastis dalam pengaturan pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Penggantian UU tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tersebut membawa konsekuensi sistem pengelolaan pertambangan di Indonesia menjadi bersifat pluralistik karena ada dua sistem yang berlaku yakni kontrak karya dan perizinan. Namun demikian, UU Minerba 2020 terlihat lebih menekankan pada *good mining practice* dan penyesuaian terhadap otonomi daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 membawa konsekuensi adanya kewajiban pemerintah untuk menjalankan 5 fungsi hak menguasai negara yakni mengadakan kebijakan,

tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan. Putusan ini juga menjadi kewajiban pemerintah daerah sebagai salah satu pihak yang diberi kewenangan oleh pemerintah pusat dalam menjalankan urusan pemerintahan di bidang pertambangan mineral dan batubara. Dalam UU Pemerintah Daerah Tahun 2004, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota sama-sama memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan. Namun UU Pemda 2014 menghapus sama sekali kewenangan di bidang pertambangan mineral dan batubara dari pemerintah daerah Kabupaten / Kota dan memberikan tambahan kewenangan untuk membuat kebijakan kepada pemerintah provinsi.

Berlakunya UU Pemda 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 Th 2004 yang memiliki paradigma desentralisasi di tingkat kabupaten/kota. Sehingga menimbulkan tidak sinkronnya diantara kedua peraturan tersebut. Berdasarkan pada *asas lex specialis dergoat 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 Pemda 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 Pemda 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.

V. REFERENSI

- 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

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,

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

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