



Desember 2020

Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah Pada Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pengelolaan mineral dan batubara (minerba) sebagai salah satu sumber daya alam yang bersifat tidak terbarukan harus dikuasai oleh negara untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Pengelolaan minerba diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Ada beberapa pasal dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang diubah dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020. Adapun beberapa pokok perubahan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 ini antara lain, penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat seperti yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2).

Terbitnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara membuat perubahan yang cukup mendasar dalam tata kelola pertambangan yaitu menarik kembali izin pertambangan dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Sebagai akibatnya, diperlukan desain pembagian kewenangan perizinan urusan pertambangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penguasaan Mineral dan Batubara diselenggarakan oleh pemerintah pusat melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan. Usaha pertambangan dilaksanakan berdasarkan perizinan berusaha dari pemerintah Pusat, yang terdiri IUP, IUPK, IUPK sebagai kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian, IPR, SIPB, Izin Penugasan, Izin Pengangkutan dan Penjualan, Izin Usaha Jasa Pertambangan dan Izin Usaha Pertambangan untuk Penjualan. Namun, dengan penarikan kembali izin pertambangan ke pemerintah pusat, berimplikasi pada

rentang kendali proses perizinan dan juga pembinaan serta pengawasan atas perizinan pertambangan, baik yang berada dalam wewenang pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Untuk itu perlu dirumuskan pembagian kewenangan pusat dan daerah pada bidang pertambangan mineral dan batubara berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Tujuan penyusunan tulisan ini adalah sebagai landasan akademik bagi penyusunan rancangan peraturan pemerintah, yang memberikan garis besar arah Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah Pada Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara yang memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat Indonesia, sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar.

Metode penelitian yang digunakan ada pendekatan kualitatif untuk mengkonstruksikan bentuk pendelegasian kewenangan pusat dan daerah. Selain pendekatan dan metode penelitian ilmiah, model ini juga disusun berdasarkan kaidah metode yuridis normatif dengan mempertimbangkan bahan hukum primer yang berkaitan dengan hubungan dan pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah.

PRINSIP DALAM PERIBANGAN KEWENANGAN

Sebagai sebuah urusan yang bersifat sektoral, pengelolaan mineral dan batu bara (Minerba) memiliki keunikan dalam hal variasi jenis sumber daya yang tersedia dan kemampuan masing-masing daerah dalam pengelolaannya. Pada titik inilah, kerangka aturan otonomi daerah yang tertuang dalam UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah menyediakan kewenangan bagi masing-masing daerah untuk mengatur dan mengurus sektor minerba sesuai

kebutuhan dan kemampuannya. Dinamika muncul ketika kewenangan ini sebagian besar ditarik ke pemerintah pusat melalui pengesahan UU 3/2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara. Namun demikian, undang-undang tersebut juga masih membuka kemungkinan pendelegasian kewenangan penguasaan Minerba tersebut kepada pemerintah daerah seperti disebutkan dalam Pasal 35 ayat (4) yang berbunyi *“Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Pemerintah Daerah Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”* Aturan inilah yang menjadi dasar perlunya penyusunan kebijakan lebih lanjut untuk menjawab setidaknya dua isu utama yaitu:

- 1) Pemaknaan delegasi kewenangan yang dimaksud pada pasal tersebut
- 2) Mekanisme/model pendelegasian kewenangan yang dapat dilakukan dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait dan prinsip-prinsip perimbangan kewenangan serta konsekuensinya terhadap aspek sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana.

Mengacu pada teori yang secara khusus membahas perimbangan kewenangan antar tingkat pemerintahan dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dalam konteks kewenangan urusan Minerba setidaknya terdapat tiga model pendelegasian kewenangan yang dapat menjadi pilihan kebijakan. Pilihan model pendelegasian kewenangan ini disusun dengan mempertimbangkan berbagai aturan yang tertera dalam UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan UU 3/2020 yang khusus mengatur Minerba dimana dalam masing-masing undang-undang tersebut juga mengandung sejumlah prinsip yang perlu diperhatikan dalam pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pasal 13 ayat (1) UU 23/2014 *“Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.”* Adapun pada Penjelasan Pasal 35 ayat (4) UU 3/2020 disebutkan bahwa *“Pendelegasian kewenangan Perizinan Berusaha oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah provinsi didasarkan pada prinsip efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, dan eksternalitas dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan.”* Merujuk kepada dua undang-undang tersebut, maka terdapat lima prinsip yang termaktub di dalamnya yaitu Akuntabilitas, Efisiensi, Eksternalitas, Efektivitas, dan Kepentingan Strategis Nasional. Selain

kelima prinsip yang secara definitif telah disebutkan tersebut, terdapat dua prinsip lain yang perlu dipertimbangkan juga dalam perimbangan kewenangan yaitu preferensi politik dan tingkat kompleksitas administrasi untuk mendukung implementasi kebijakan (Patton, Sawicky & Clark, 2012; Bardach, 2009).

REKOMENDASI: ALTERNATIF MODEL PENDELEGASIAN KEWENANGAN

1. Pendelegasian melalui Desentralisasi

Sejak diberlakukannya UU 22/1999 *jo* UU 32/2004 *jo* UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi merupakan mainstream dalam konteks penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai daerah otonom. Penyerahan kewenangan ini dilakukan dalam kerangka urusan konkuren yang bersifat sektoral, termasuk di dalamnya urusan Minerba. Pendelegasian melalui desentralisasi menjadi salah satu alternatif kebijakan yang dapat diambil dalam mengimplementasikan Pasal 35 ayat (4) UU 3/2020 dengan pertimbangan beberapa prinsip yang dominan sebagai berikut.

Pertama, prinsip **efisiensi**. Pendelegasian kewenangan melalui desentralisasi dapat memenuhi prinsip efisiensi karena kewenangan sepenuhnya diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sektor Minerba di wilayahnya masing-masing. Efisiensi dalam hal ini mencakup aspek sumber daya manusia, anggaran, serta sarana dan prasarana dimana melalui model desentralisasi maka ketiga aspek tersebut menjadi tanggungjawab pemerintah daerah. Dengan demikian, tanggungjawab dan tanggunggugat pengelolaan Minerba seperti tertera pada Pasal 4 ayat (2) UU 3/2020 beralih ke pemerintah daerah. Hal ini sekaligus memenuhi prinsip kedua yaitu **akuntabilitas** dimana jika mengacu pada Pasal 13 UU 23/2014 prinsip ini dimaknai bahwa *“Penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.”* Pasal ini mengandung makna bahwa “kedekatan” (lokasi) menjadi faktor penting dalam menentukan penanggungjawab urusan pemerintahan sehingga menjadi logis ketika urusan Minerba menjadi tanggungjawab pemerintah daerah mengingat lokasi sumber daya mineral dan batu bara berada di daerah sehingga dampak yang ditimbulkan atas pengelolaannya berhubungan dengan dan dirasakan langsung oleh masing-masing daerah.

Berdasarkan ulasan di atas, jika desentralisasi diberlakukan dalam mendelegasikan kewenangan urusan Minerba, maka berikut kelebihan, kekurangan, dan catatan tindak lanjut.

Kelebihan:

- “Keadilan” daerah terpenuhi
- Ada keselarasan, pusat memiliki kewenangan sesuai UU, namun daerah diberikan bagian-bagian yang dianggap cukup untuk dilakukan (membantu tugas pusat)
- Meminimalkan kemungkinan gejolak di daerah

Kekurangan: Image pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat mungkin negative terkait dengan penyerahan kembali kewenangan ke daerah (stlh ditarik ke pusat ml UU 3/2020)

Catatan:

- Perlu induksi perbedaan antar daerah, mana yang mau diberikan sesuai dengan kewenangan yang sudah ditarik, coba untuk dibagikan. Jika ada perbedaan kemampuan sumber daya, manajerial, kepemimpinan, atau potensi daerah itu bisa dipilah-pilah
- Perlu dipilih mana yang diberikan ke Gubernur dan Walikota/Bupati
- Pendefinisian delegasi lebih ke arah desentralisasi (UU 30). Makna delegasi berarti penuh=desentralisasi
- Walaupun desentralisasi, perlu ada instansi vertikal di daerah

2. Pendelegasian melalui Dekonsentrasi

Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. (UU Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah). **Pasal 1 angka 9 UU 23/2014** “Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.”

Menilik proses penyusunan UU 3/2020 dimana kewenangan pengurusan Minerba banyak ditarik kembali ke pemerintah pusat erat kaitannya dengan terminologi delegasi yang diatur dalam UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam UU 30/2014 menyebutkan bahwa sumber kewenangan terbagi menjadi tiga jenis yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Jenis yang kedua, yaitu delegasi menjadi dasar penarikan kewenangan dengan asumsi bahwa kewenangan atribusi ada di presiden sebagai kepala eksekutif tertinggi dimana

dapat mendelegasikan kewenangan tersebut ke pemerintah daerah. Implikasi delegasi bahwa tanggung jawab dan tanggung gugat beralih dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sebagai penerima delegasi. Hal ini sesuai dengan pasal 1 ayat 23 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, delegasi merupakan pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Berdasarkan proses penyusunan di atas, delegasi yang dimaksud dalam konteks Minerba yaitu dalam ruang lingkup perizinan dan pembinaan. Adapun kewenangan pengawasan tetap berada di pemerintah pusat. Dengan model delegasi ini, maka pemerintah pusat dapat sewaktu-waktu menarik kembali kewenangan yang sudah didelegasikan jika pemerintah daerah dinilai kurang berkinerja dalam menjalankan kewenangan yang didelegasikan tersebut. Namun demikian, dari sisi pemerintah daerah, hal ini tidak sejalan dengan semangat UU 23/2014 yang memberikan kewenangan luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan konkurensya sehingga penerapan model delegasi melalui dekonsentrasi dapat berpotensi menciptakan iklim yang pasif dari pemerintah daerah dalam pengelolaan Minerba.

- Kelebihan: Kewenangan dapat ditarik sewaktu-waktu jika kinerja pemerintah daerah buruk
- Kekurangan: Pemerintah daerah terlibat secara pasif
- Catatan:
 - a. Diberikan ke Gubernur sebagai WPP. Apabila kinerja gubernur buruk, kewenangan bisa ditarik kembali
 - b. Tidak bisa mendelegasikan ke daerah Otonom
 - c. Binwas diberikan ke Gubernur sebagai WPP
 - d. Pendefinisian lebih ke dekonsentrasi (azas pasal 4)
 - e. Pembantu gubernur diisi oleh orang pusat yang memahami kewenangan yang harus dijalankan karena orang daerah tidak mampu/mengerti

3. Pendelegasian melalui Tugas Pembantuan

Pasal 1 angka 11 UU 23/2014 menyebutkan bahwa “Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.”

Kelebihan: -

Kekurangan:

- Daerah hanya merasa diberikan penugasan sehingga terkesan hanya sebagai bawahan pemerintah pusat
- Secara teknis: rumit, butuh kapasitas besar, evaluasi rigid tiap tahun. Berbeda-beda tiap daerah

Catatan:

- Tanggung jawab di akhir tetap berada di pusat
- TP diberikan ke daerah otonom
- Binwas dapat diberikan ke daerah otonom

Berdasarkan ulasan masing-masing model pendelegasian kewenangan merujuk pada prinsip dan kriteria yang ditetapkan serta analisis atas kelebihan dan kelemahan masing-masing model, kajian ini merekomendasikan dua hal sebagai berikut:

- **Prioritas pertama yaitu pendelegasian kewenangan melalui desentralisasi.** Meskipun ada potensi munculnya image yang kurang baik dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat, model ini yang memiliki kelebihan paling banyak. Selain itu, keselarasannya dengan semangat otonomi daerah perlu menjadi perhatian.
- Jika prioritas pertama tidak dapat dilaksanakan dengan berbagai pertimbangan, maka **prioritas kedua yaitu pendelegasian kewenangan melalui dekonsentrasi.** Namun, perlu diperhatikan bahwa model ini menjadikan daerah kurang secara pro aktif terlibat dalam pengaturan dan pengurusan izin Minerba.