

Pengelolaan Sumber Daya Alam di Era Desentralisasi

Samuel Risal, Soesila Zauhar, Sarwono, Hermawan
Politeknik Malinau
srizal01@yahoo.com

ABSTRAK

Landasan hukum pengelolaan SDA Indonesia sebelum era desentralisasi dan otonomi daerah khususnya di sektor mineral dan batubara adalah UU No 11 tahun 1967. UU tersebut mengatur tentang kontrak karya generasi pertama dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara. Semangat didalam kontrak karya sebagai legalitas pengelolaan SDA dalam negeri bersifat hubungan *lex spesialis* antara pemilik modal dengan negara. Dalam era reformasi sistem pemerintahan yang sebelumnya di kendalikan oleh pusat yang sentalistik berubah menjadi desentralisasi dengan dibentuknya UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian di ganti menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang terakhir telah diganti menjadi UU No 23 Tahun 2014. Dari sinilah pemerintah daerah diberikan peran yang lebih besar dalam melaksanakan pembangunan didaerahnya masing-masing. Desentralisasi dan otonomi daerah melatarbelakangi terciptanya suatu perubahan Peraturan dibidang pertambangan yang lebih banyak memberikan peran kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola usaha pertambangan di daerahnya masing-masing. Dengan adanya pembagian kekuasaan dalam proses pengelolaan sumber daya alam ini, mengakibatkan terjadinya tumpang tindih antara izin yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sehingga pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dalam konteks *areal division of power* belum berjalan secara maksimal.

Kata Kunci: Desentralisasi, pembagian kekuasaan, sumber daya alam.

ABSTRACT

The legal basis for the management of natural resources in Indonesia before decentralization and regional autonomy era, especially in the mineral and coal sector is Act No. 11 of 1967. In the era of reform of the previous government system controlled by a centralistic decentralization changed into decentralization with the establishment of Law No. 22 of 1999 which later changed into Law No. 32 of 2004 on local government, so that Law No. 11 of 1967 changed into Law Number 9 Year 2009 on Mining Mining because the law is deemed no longer appropriate with the principle of decentralization and regional autonomy. This is where local governments are given a greater role in implementing development in their respective regions. Decentralization and regional autonomy underlie the creation of an amendment Regulation in the mining sector that gives more role to Local Government in managing mining business in their respective region. However, in 2014 Act No. 32 of 2004 has been changed into Act No. 23 of 2014 on local government, but not in accordance with the replacement of Act No. 4 of 2009 on Mining and Coal Mining, which is still in effect until

today. With the distribution of power in the process of natural resource management in both laws, the overlapping of permits issued by the central government and local government. So that the areal division of power between the center and the region in the context of the areal division of power is not running optimally.

Keywords: *Decentralization, areal division of power, natural resources.*

A. PENDAHULUAN

Amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menegaskan bahwa pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah pusat dengan Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama.

Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah,

pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota (Muluk, 2009). Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.

Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan. Kriteria eksternalitas didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengakuan atau klaim atas dampak tersebut, maka ditentukan kriteria akuntabilitas yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Hal ini adalah sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu mendorong akuntabilitas Pemerintah kepada rakyat. Kriteria efisiensi didasarkan pada pemikiran bahwa

penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis.

Hal ini dimaksudkan agar seluruh tingkat pemerintahan wajib mengedepankan pencapaian efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang sangat diperlukan dalam menghadapi persaingan di era global. Dengan penerapan ketiga kriteria tersebut, semangat demokrasi yang diterapkan melalui kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi. Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya.

Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan di luar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan. Namun mengingat terbatasnya sumber daya dan sumber dana yang dimiliki oleh daerah, maka prioritas

penyelenggaraan urusan pemerintahan difokuskan pada urusan wajib dan urusan pilihan yang benar-benar mengarah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan kekhasan daerah yang bersangkutan. Di luar urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan sebagaimana tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini, setiap tingkat pemerintahan juga melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan menjadi kewenangan yang bersangkutan atas dasar prinsip penyelenggaraan urusan sisa. Untuk itu pemberdayaan dari Pemerintah kepada pemerintahan daerah menjadi sangat penting untuk meningkatkan kapasitas daerah agar mampu memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagai prasyarat menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka desentralisasi administrasi, telah menjadikan daerah memiliki kekuasaan dalam menjalankan otonomi daerah. Salah satu kekuasaan itu adalah kewenangan dalam proses menjalankan kekuasaan dan kewenangannya dalam hal pengeluaran izin usaha penambangan. Sebelumnya izin usaha penambangan ini dikendalikan oleh pemerintah pusat. Namun setelah desentralisasi maka kewenangan dan kekuasaan tersebut dikembalikan kepada daerah namun bukan berarti bahwa semua hal yang berkaitan dengan pertambangan dikelola oleh daerah. Tapi masih ada sebagian yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Namun seringkali terjadi kesalahan dalam memahami kewenangan dalam pembagian kekuasaan semacam ini.

B. PEMBAHASAN

Khoirudin (2005) melihat bahwa Desentralisasi merupakan sebuah konsep penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi menjadi panduan utama akibat ketidak mungkinan sebuah negara yang wilayahnya luas dan penduduknya banyak untuk mengelola manajemen pemerintahan secara sentralistik (2005:1). Karena itu dalam desentralisasi lebih mengacu pada tindakan pendelegasian wewenang ke tingkat yang lebih rendah secara hierarkhis, maksudnya pendelegasian kepercayaan atau tanggung jawab oleh seorang pemimpin kepada bawahannya untuk bertanggung jawab kepada dirinya. Pendelegasian tanggung jawab ini dari tingkat pusat ke tingkat daerah dari perspektif pembagian kekuasaan disebut sebagai *areal divion of power* atau pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan semacam ini menempatkan sebuah tanggung jawab sebagian kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dengan kewenangan karena hasil dari pembagian kekuasaan ini, daerah memiliki otoritas untuk mengkreasikan kewenangan mereka didaerah namun bukan berarti bahwa daerah bebas untuk melaksanakan apapun tanpa adanya intervensi dari pusat. Namun yang sering terjadi saat ini, pembagian kekuasaan ini masih sering bermasalah.

Dalam hal pengelolaan sumber daya alam, sebelumnya sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pengelolaan sumber daya alam menjadi kewenangan pemerintah pusat secara penuh, dan ini berlangsung cukup lama. Namun pasca desentralisasi, kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam tidak sepenuhnya lagi menjadi kewenangan pemerintah pusat. Tapi sudah terjadi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Saat ini

banyak surat izin pengelolaan sumber daya alam yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah terutama pertambangan golongan C dan termasuk juga batu bara, aspal dan lain sebagainya. Sementara pemerintah pusat saat ini hanya memiliki kewenangan untuk mengelola tambang golongan A seperti emas dan lain sebagainya. Dilihat dari sisi pembagian kekuasaan seperti pembagian kekuasaan dari sisi *areal division of power* maka tentunya pembagian kekuasaan semacam ini tentu akan memperlihatkan hasil yang positif.

Dalam pembagian kekuasaan *areal division of power*, pemerintah pusat pemerintah daerah memiliki bagian kekuasaan dalam pengelolaan daerah termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam yang ada didaerah (Muluk, 2009). Dalam hal pengelolaan sumber daya alam ini, pemerintah daerah memiliki kekuasaan penuh dalam mengelola tambang golongan c termasuk dalam proses penerbitan izi usaha penambangan kecuali tambangan golongan A karena tambang golongan A masih menjadi kewenangan pusat. Dengan adanya pembagian kekuasaan dalam proses pengelolaan sumber daya alam ini tentunya tidak terjadi lagi persoalan-persoalan yang muncul seperti yang terjadi selama ini. Dimana sering kali terjadi tumpang tindih antara izin yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Peraturan dasar yang mengatur usaha pertambangan di Indonesia adalah UU No 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan jo UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam UU Pertambangan dinyatakan bahwa segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia adalah kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk digunakan sebesar-besar

kemakmuran rakyat. UU Pokok Pertambangan membagi bahan galian menjadi tiga golongan. Pertama, bahan galian golongan A atau strategis, seperti migas, batubara, dan timah. Kedua, bahan galian golongan B atau vital, seperti emas, tembaga, intan. Ketiga, bahan galian golongan C atau bukan strategis dan bukan pula vital, seperti batu granit dan pasir.

Pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan untuk bahan galian strategis dan vital dilakukan oleh menteri yang membidangi tugas bidang pertambangan. Sementara untuk bahan galian yang strategis dan tidak vital dilakukan oleh pemerintah daerah tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu. Usaha pertambangan ini dapat meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan, dan penjualan. Usaha pertambangan bahan galian strategis dan vital hanya dapat dilakukan oleh perusahaan atau perorangan berdasarkan Kuasa Pertambangan (KP) yang diberikan dengan surat keputusan menteri.

Selama ini, telah beredar pengertian yang keliru tentang status KP dan Kontrak Karya (KK). Seolah-olah KK hanya boleh dimiliki oleh perusahaan asing, sedangkan KP dimiliki oleh perusahaan dalam negeri. Akibat salah pengertian tentang status kepemilikan investasi KK dan KP ini, pelaku pertambangan lokal kerap tersisih atau berada pada posisi marjinal. Pasang surut investasi di pertambangan amat ditentukan oleh kemudahan dan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah. Selain itu, modal asing dalam industri pertambangan juga bergantung kepada kebijakan peraturan pendukungnya. Investor asing tentu tidak mau mempertaruhkan modalnya dengan sia-sia. Pasaunya, investasi di pertambangan membutuhkan

modal besar, teknologi tinggi, serta risiko yang amat besar.

Masyarakat tempat beroperasi tambang berada tentu berharap bahwa investasi di wilayahnya akan memberikan keuntungan langsung dan dirasakan manfaatnya oleh daerah dan rakyat. Karena selama ini, daerah dan masyarakat tempat lokasi penambangan tidak mendapatkan hak-haknya. Justru kebanyakan masyarakat hanya menjadi penonton dari aktivitas penambangan dan sering menerima dampak lingkungan dari operasi pertambangan. Kondisi tersebut juga dialami masyarakat di negara-negara berkembang sebagaimana penelitian Benjaminsen, (2006), bahwa pengelolaan SDA di daratan pastoral di Mali telah merampas hak masyarakat lokal, sehingga masyarakat lokal harus diberikan lebih banyak kesempatan untuk terlibat meskipun fakta bahwa mereka telah dicegah oleh mekanisme pembangunan. Indikasi lain adalah di zona kapas, di mana kegiatan pertanian meningkat telah menggunakan tenaga kerja kurang per satuan luas (Benjaminsen, 2001). Dalam hal ini, pembangunan pertanian masih membawa manfaat terbatas bagi mereka yang dirampas haknya. Pada era reformasi dan euforia otonomi, tuntutan masyarakat akan otonomi dan perimbangan keuangan makin kencang.

Otonomi daerah merupakan landasan tambahan bagi penyusunan kebijakan pertambangan nasional, terutama jika dikaitkan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun pembagian kekuasaan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat masih menyisakan persoalan. Beberapa persoalan pertambangan yang muncul adalah pemerintah daerah (bupati) yang seenaknya mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) tanpa koordinasi

dengan pemerintah provinsi yang merupakan perwakilan pemerintah pusat di daerah. Kondisi pengelolaan pertambangan di Indonesia secara umum menyimpan sejumlah permasalahan yang cukup besar, di daerah. Selama ini dengan berlakunya desentralisasi hingga tahun 2014, Gubernur seolah tidak punya kewenangan. Banyak IUP diterbitkan, dan ironisnya banyak yang tumpang tindih. Permasalahan pengelolaan pertambangan khususnya daerah penghasil nikel pada umumnya, proses pelaksanaan kegiatan produksi dan ekspor dalam bentuk joint operation (JO), dilakukan jor-joran, terjadi transaksi pinjam pakai kuota ekspor mineral antara lain, pemegang IUP yang memiliki kuota dengan pemegang IUP yang tidak memiliki kuota serta penambangan dilakukan dalam kawasan hutan tanpa memiliki izin pinjam pakai dari kementerian kehutanan.

Permasalahan yang paling urgen sebelum UU No 32 Tahun 2004 di ganti menjadi UU No. 23 Tahun 2014, bahwa posisi pemerintah provinsi atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, sangat lemah dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas dan pembina terhadap penyelenggara serta pengelola kegiatan usaha pertambangan di daerah. Gubernur tidak diberikan kewenangan untuk mengawasi dan mengontrol prosedur tahapan, bahkan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi dalam penerbitan dan pelaksanaan IUP, tidak adanya desentralisasi kewenangan pemerintah kementerian atau lembaga pada gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah untuk menghindari biaya tinggi dalam pengurusan perizinan seperti pinjam pakai dan JO.

Delegasi dan otoritas yang diberikan gubernur cukup terbatas. Jadi tidak salah kalau para bupati berbuat

sewenang-wenang. Salah satu akses yang terjadi, adalah penegakan hukum. Kadang-kadang bupati berdiri atau menyaksikan pengusaha saling melapor polisi. Padahal izinnnya dikeluarkan bupati, kenapa bupati tidak turun tangan menyelesaikan persoalan ini. Selain itu Urusan IUP hanya kadang-kadang lima menit sudah selesai, sementara di PTUN kan malah dua-tiga tahun. Pelaksana di bawah regulasi di pusat tapi kewenangan yang diberikan pada gubernur untuk kendalikan bupati, tidak sejalan dengan regulasi pusat. Silahkan bupati keluarkan IUP karena sejalan otonomi. Tapi gubernur harus diberikan kewenangan untuk pengendalian. Karenanya, terkait penanganan masalah tambang, ke depan perlu penegakan aturan terhadap pengelolaan pertambangan, sinergitas regulasi antar kementerian serta antar pemerintah pusat dan daerah.

Banyaknya penyimpangan desentralisasi dan otonomi daerah di era reformasi disebabkan dimarjinalkannya dekonsentrasi sebagai salah satu asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Wewenang dekonsentrasi yang terlalu minim akan menghambat pemerintah dalam melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan terhadap daerah. Kehadiran aparatur dekonsentrasi untuk mendukung otonomi daerah perlu disikapi dengan baik. Pemerintah daerah dan elite-elite lokal tidak perlu khawatir adanya dekonsentrasi yang dapat melemahkan otonomi daerah. Hal itu karena dekonsentrasi selektif sifatnya terbatas dan diatur dengan undang-undang. Selain itu, adanya sinergitas antara aparatur dekonsentrasi dengan aparatur otonomi daerah, maka diharapkan akan mempercepat terwujudnya *good governance*, terjadi percepatan pemerataan pembangunan dan

kesejahteraan rakyat di daerah-daerah, termasuk meningkatnya efisiensi dan efektivitas pemerintahan secara nasional.

Dalam proses implementasi kebijakan otonomi daerah, pemerintah pusat terkesan ingin melepas tanggung jawabnya atas daerah namun disisi lain pemerintah pusat juga tidak ingin kehilangan sumber pemasukan dana dari daerah otonom (APBN). Walaupun pemerintah daerah juga tidak ingin kehilangan pendapatan asli daerah mereka karena harus masuk diakumulasikan kedalam APBN. Hal ini menjadikan pemerintah pusat berbagi kekuasaan dengan pemerintah daerah untuk menjamin terjadinya sinergi kepentingan diantara keduanya terutama dalam proses pengelolaan sumber daya alam yang ada di daerah.

Dalam hal ini terjadi pada kegiatan pertambangan nasional, dimana pertambangan yang seharusnya dikelola oleh pemerintah daerah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat disekitar pertambangan justru disalah artikan dengan mengkomersialkan pertambangan nasional untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu (pemerintah / negara dalam arti sempit), dengan dalil mengurangi larinya seluruh keuntungan daerah kepusat (pemerintah daerah memiliki 80% bagian dari hasil pertambangan sedangkan 20%-nya diserahkan ke pemerintah pusat). Pemerintah daerah menyambut baik keputusan pemerintah pusat yang memberikan keleluasaan dalam mengelola sumber daya alamnya sendiri. Pemerintah daerah (gubernur, bupati dan walikota) saling bersaing untuk memanggil investor agar mau berinvestasi diwilayah kekuasaannya, dimana mengkondisikan pemerintah daerah untuk untuk mengeluarkan surat izin atas kuasa

penambangan di suatu wilayah kepada para perusahaan tambang sebagai penanam modal didaerah.

Era desentralisasi yang ditandai dengan pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada) telah menjadikan pilkada sebagai arena kompetisi yang mahal dan mengundang penetrasi kekuatan modal di dalam arena politik, baik sebagai calon kepala daerah maupun sebagai donatur. Calon kepala daerah yang berhasil terpilih akan memberikan konsesi ekonomi sebagai balas jasa politik melalui pemberian proyek-proyek infrastruktur dan fasilitas ekonomi lainnya yang telah berperan sebagai tim sukses dalam pemilihan kepala daerah (Aspinall, 2003; Hidayat, 2007).

Di tengah kapitalisasi pasar demokrasi pasca Orde Baru, keterlibatan sejumlah pengusaha tambang yang menjadi calon kepala daerah semakin menjadikan pasar demokrasi semakin terbuka dan bernilai mahal di tengah pragmatisme politik rakyat. Pada kasus pilkada di beberapa daerah, isu pilkada dan politisi konsesi pertambangan menjadi pasar politik dalam membangun jaringan bisnis politik di antara para aktor untuk memenangkan salah satu kandidat kepala daerah.

UU No. 4 Tahun 2009 tentang pertambangan minerba pada pasal 8 ayat (1) poin b mengatakan bahwa “pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan atau wilayah laut sampai 4 (empat) mil. Namun tidak ada sinkronisasi pembagian kekuasaan antara UU No 4 tahun 2009 dan UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dalam hal kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Di suatu sisi UU No 4 memberikan kewenangan sebagaimana

pasal 8 diatas, namun dalam UU No 23 Tahun 2014, pemerintah daerah tidak diberikan kewenangan sama sekali dalam mengeluarkan IUP. Justru pemberian IUP hanya menjadi kewenangan menteri dan gubernur. Sehingga sebelum perubahan UU No 32 Tahun 2004 yang berlaku hingga tahun 2014 pemerintah kabupaten/kota merujuk pada urusan pemerintahan kabupaten/kota pada kewenangan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Namun UUD 1945 pada pasal 18 ayat (2) menyebut pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sementara PP No 23 Tahun 2010 sebagaimana telah beberapa kali diubah (PP No 24 Tahun 2012, PP No 1 Tahun 2014, PP No 77 Tahun 2014) terakhir dengan PP No 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat atas PP No 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara pasal 6 ayat 1 menyatakan bahwa “IUP diberikan oleh Menteri, gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya” dan pada pasal 7 mengatakan bahwa IUP diberikan melalui tahapan pemberian WIUP dan Pemberian IUP. Selain itu, PP tersebut mengatur tentang tata cara pemberian WIUP yang di bentuk melalui panitia lelang dimana wilayah dalam 1 (satu) kabupaten/kota hingga wilayah laut sampai 4 (empat) mil dari garis pantai dalam kewenangan bupati/walikota dan, gubernur yang terdiri dari beberapa kabupaten /kota/provinsi hingga wilayah lautnya sepanjang 4-12 mil

dari garis pantai, menteri apabila wilayah tambangnya terletak diantara beberapa provinsi dan tidak sedang melakukan kerjasama dan memiliki kawasan laut hingga lebih dari 12 mil. Dan hal ini diperparah dengan kuasa atas pertambangan, kontrak kerja, perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang diterbitkan pemerintah daerah akan terus berlaku hingga masa berlakunya habis. Hal ini dapat dijadikan acuan yang memperkuat asumsi bahwa pada saat itu pemerintahan daerah (gubernur, walikota, dan bupati) IUP yang telah dikeluarkan pemerintah daerah yang jangka waktunya belum habis 5 hingga puluhan tahun kedepan, masih akan terus beroperasi. Kewenangan pemerintahan daerah yang keablasan dalam memberikan IUP kepada perusahaan-perusahaan pertambangan sehingga terjadi tumpang tindih pengelolaan wilayah pertambangan.

Hal tersebut membuka celah bagi pemerintah pusat mengambil langkah untuk mengeluarkan surat edaran yang intinya menghimbau para pengusaha untuk menghormati izin khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada perusahaan. Sehingga hal ini mengindikasikan bahwa komunikasi antara pihak pemerintah daerah dengan pemerintah pusat terkesan kurang dan *inconsistency* sehingga banyak para pihak (perusahaan) dalam menjalankan hak dan kewajibannya berpegang pada peraturan dan wilayah izin usaha dengan pemerintah daerah yang ada sebelumnya. Jadi pada dasarnya tidak ada sinkronisasi antara peraturan penambangan (yang dikeluarkan oleh Perda) dengan UU pertambangan sehingga mampu memberikan ruang pada pemerintah daerah untuk berkreasi terlalu banyak (memberikan atau mencabut izin

pertambangan) yang tidak jarang di manfaatkan untuk kepentingan politik.

Dengan melihat perilaku pemerintah daerah, maka sebenarnya pemerintah daerah telah memanfaatkan wewenangnya untuk mengeluarkan IUP ataupun pencabutan kegiatan penambangan secara sepihak atau illegal dengan melandaskan tindakannya pada UU No 32 tahun 2004 dan UU No 4 Tahun 2009. Tindak pidana korupsi (pengusaha-pengusaha mapan) berpotensi merugikan keuangan atau perekonomian negara dalam jumlah besar sehingga dapat mengganggu sumber daya pembangunan dan membahayakan stabilitas politik suatu negara. Korupsi tidak mustahil sudah bersifat transnasional, yang dikenal dengan istilah *commercial corruption* yakni penyuapan oleh perusahaan-perusahaan multinasional dan nasional kepada pejabat-pejabat negara berkembang (pemerintahan daerah).

Dalam kerangka penyuapan di Indonesia perdagangan baik yang bersifat domestik maupun transnasional penyalahgunaan wewenang itu sendiri mencerminkan rusaknya mental para pejabat yang memanfaatkan celah yang ada untuk kepentingan individu ataupun golongan tertentu. Dalam usaha mengejar kekayaan para pelaksana di daerah (pemerintah daerah) tidak ragu-ragu untuk melanggar kode etik sebagai aparatur negara di daerah. Dalam penyalahgunaan kekuasaan, perilaku diskriminatif dengan memberikan *previlage* atas dasar imbalan keuntungan finansial dan lain-lain, pelanggaran kepercayaan yang merupakan elemen demokrasi, rusaknya mental dan citra pejabat itu sendiri, menimbulkan suatu persaingan yang tidak sehat.

Pada dasarnya suatu penyalahgunaan wewenang tidak akan bisa terjadi jika pemerintah pusat mampu

melakukan pengawasan secara berkelanjutan terhadap produk hukum daerah yang menyimpang dari asas *Lex superiori derogat legi Inferiori* pengaturan produk hukumnya. Maksudnya peraturan pemerintah daerah haruslah disesuaikan dengan peraturan pemerintah pusat yang secara hierarkis memiliki kedudukan lebih tinggi. Semua itu juga akan berjalan dengan baik bila pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkomunikasi secara rapi dan bersih guna meminimalisir penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah daerah maupun eksploitasi oleh pemerintah pusat. Maka dari itu sudah seharusnya pemerintah pusat memiliki produk hukum yang tidak bermakna ganda dan tidak saling tumpang tindih satu sama lain serta segera menindak tegas (oknum) pemerintah daerah yang menerbitkan atau mencabut hak perizinan penambangan disuatu wilayah yang mengakibatkan tumpang-tindih hak penambangan disuatu wilayah oleh beberapa perusahaan tambang dengan harapan kelak tidak ditemukan lagi implementasi di lapangan usaha-usaha kotor seperti (usaha memperkaya diri sendiri atau kelompok tertentu).

Oleh karena tidak itu para pengusaha tambang yang bermodal besar dan memiliki sejumlah perusahaan tambang, berlomba-lomba memperebutkan posisi strategis dalam partai politik atau menjadi ketua dari salah satu partai politik. Dengan menguasai lembaga demokrasi akan memiliki nilai strategis dan *bargaining position* bagi para kandidat pejabat publik, baik dari segi kekuatan dana maupun dari segi nilai politik untuk mengamankan bisnisnya.

Akhirnya terjadi konspirasi sistematis antara pengusaha tambang dengan anggota legislatif yang berlatar pengusaha tambang dan juga aparat

birokrasi pemerintah telah menempatkan pengusaha tambang sebagai *kekuatan lokal* dalam bidang ekonomi dan bahkan mendikte kebijakan pemerintah. Disinilah *policy problemnya* bahwa pengelolaan sumber daya alam lebih mengakomodir kepentingan elite dari pada masyarakat. Pengelolaan sumber daya alam yang tumpang tindih sebagai aturan main yang berkedok desentralisasi menjadi sesuatu yang krusial jika tidak ada sinkronisasi kebijakan pusat dan daerah untuk mengakomodasi kepentingan publik.

C. KESIMPULAN

Desentralisasi kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam yang ada saat ini justru menjadi polemik. Adanya kewenangan dari pusat yang dilimpahkan kepada daerah menjadikan daerah terlalu bebas untuk mengeksploitasi sumber daya alam yang ada di daerah tanpa mempertimbangan dampak terhadap lingkungan. Banyaknya surat izin usaha penambangan yang diterbitkan oleh daerah menjadi tidak terkontrol sejak daerah diberi oleh kewenangan oleh pemerintah pusat. Banyak izin usaha pertambangan yang dikeluarkan kadang sudah tumpang tindih dengan lokasi pengolahan yang menjadi milik pengelola lain. Pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dalam konteks *areal division of power* belum bekerja secara maksimal karena pejabat di daerah sering kali menerjemahkan kekuasaan itu terlalu bebas sehingga menjadi bias. Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah tidak bisa berbuat banyak karena IUP yang telah dikeluarkan pemerintah kabupaten kota sementara dalam proses eksplorasi walupun UU No 23 Tahun 2014 sudah memberikan kewenangan yang luas kepada gubernur, namun UU No 4 Tahun 2009 masih tetap berlaku hingga saat ini yang

memberikan ruang seluas-luasnya terhadap pemerintah kabupaten/kota..

Sebagai perwakilan pusat di daerah seharusnya pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur diberikan kewenangan dalam mengelola dan menertibkan pengelolaan sumber daya yang ada di daerah artinya kewenangan tidak sepenuhnya terletak pada kabupaten/kota tapi juga gubernur harus memiliki kewenangan dalam proses pengelolaan sumber daya alam. Dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi maka tentu pemerintah pusat memiliki perpanjangan tangan di daerah yang memiliki fungsi dalam menyelesaikan persoalan pengelolaan sumber daya alam yang ada di daerah. Kemungkinan lain adalah adanya pengawasan atau inspektur tambang yang dipekerjakan pada tingkat daerah untuk melihat dan memonitor kinerja pemerintah daerah dalam rangka implementasi kebijakan desentralisasi khususnya urusan bidang pengelolaan sumber daya alam.

Referensi

- Aspinall, Edward dan Fealy, Greg (Editor), (2003), *Local Power and Politics in Indonesia. Decentralisation and Democratisation*.
- Benjaminsen, T.A. 1997. *Natural Resource Management, Paradigm Shift, and the Decentralization Reform in Mali*, *Human Ecology*, 25 (1), pp. 121-43.
- Departemen Pertambangan dan Energi RI. 2012. *Buku Tahunan Pertambangan Indonesia*. Jakarta: Departemen Pertambangan dan Energi RI.
- Hidayat, Syarif, (2007), *Shadow State ...? Bisnis dan Politik di Provinsi Banten* dalam Henk Schulte

- Nordholt dan Gerry van klinken, (Eds), *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Koirudin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia. Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Averoes Press. Malang.
- Muluk, Khairul M.R. 2009. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Surabaya: ITS Press.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, terakhir di rubah menjadi PP No 1 Tahun 2017 Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara
- Widjaja, HAW. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*. Palembang : Rajawali Press