

MEMBUKA RUANG GELAP PENGELOLAAN MINERBA



MEMBUKA RUANG GELAP PENGELOLAAN MINERBA

EKSAMINASI PUBLIK
TERHADAP
PERATURAN DAERAH KABUPATEN MUSI RAWAS
NOMOR 12 TAHUN 2013
TENTANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN
MINERAL DAN BATUBARA

PALEMBANG
2015

MEMBUKA RUANG GELAP PENGELOLAAN MINERBA

EKSAMINASI PUBLIK PERATURAN DAERAH KABUPATEN MUSI RAWAS NOMOR 12
TAHUN 2013 TENTANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA

MAJELIS EKSAMINASI

Dr. Firman Muntaqo (Dosen Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang)
Yudi Fahrhan S.H. (Dosen Hukum Universitas IBA Palembang)
Aprili Firdaus SH (Direktur LBH Palembang)
Sri Lestari Kadariah SH (Praktisi Hukum)
Yopie Bharata (Praktisi Hukum)

PENYUNTING

Ahmad Muhaimin
Hadi Jatmiko
(Wahana Lingkungan Hidup – Sumatera Selatan)

Aradila Caesar Ifmaini Idris
(Indonesia Corruption Watch)

PUBLIKASI

Januari 2015

Desain dan Layout

Sigit Wijaya

PENERBIT

Indonesia Corruption Watch
Jl. Kalibata Timur IV D No 6 Jakarta Selatan 12740 Indonesia
Phone +6221 7901885, Fax +6221 7994005
Email: icw@antikorupsi.org Website: www.antikorupsi.org

DIDUKUNG OLEH

Wahana Lingkungan Hidup – Sumatera Selatan

ISBN 978-979-1434-15-7

SEKAPUR SIRIH

Eksaminasi publik peraturan perundangan merupakan salah satu bentuk pengawasan terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan maupun implementasi dari suatu peraturan perundang-undangan. Metode ini dapat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses advokasi atau pengawasan terhadap suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat atau suatu lembaga/instansi.

Keterlibatan publik dalam melakukan pengawasan diharapkan memberikan suatu masukan yang sangat berarti untuk melahirkan kebijakan yang berpihak kepada rakyat. Oleh karena itu peran berbagai pihak dalam menyebarkan ide atau bahkan bertindak aktif melakukan eksaminasi publik ini sangat diharapkan.

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik dapat diwujudkan di setiap tahapan proses kebijakan. Berikut bentuk-bentuk partisipasi masyarakat tersebut.

1. Pada tahap pengidentifikasian dan pengagendaan masalah

Masyarakat dapat berpartisipasi dengan cara menyampaikan kebutuhan dan masalah-masalah yang sedang dihadapinya kepada pemerintah.

2. Pada Tahap Perumusan (Formulasi) Rancangan Kebijakan

Masyarakat dapat memberikan opini, masukan, atau mengkritik rancangan kebijakan tersebut.

3. Pada tahap pelaksanaan kebijakan

Masyarakat mendukung dan melaksanakan kebijakan dengan konsekuen dan sepenuh hati

4. Pada tahap evaluasi

Masyarakat memberikan masukan atau kritik terhadap kebijakan yang sudah dilaksanakan.

Dikaitkan dengan empat tahapan tersebut, kegiatan eksaminasi publik peraturan perundangan atau *public review* merupakan partisipasi masyarakat pada tahap perumusan dan evaluasi. Harapannya agar mempengaruhi pengambil kebijakan untuk merumuskan ketentuan sebagaimana direkomendasikan atau melakukan revisi terhadap peraturan yang telah disahkan.

Tulisan ini merupakan penyuntingan dan dokumentasi eksaminasi publik Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Musi rawas Nomor 12 tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Proses kajian atau eksaminasi dan pemaparannya dilaksanakan melalui kegiatan diskusi terfokus (*Focus Group Discussion*) yang diselenggarakan tanggal 13 September 2014 di Hotel Swarna Dwipa.

Untuk menguji Perda Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara maka WALHI Sumsel sebagai inisiator mengundang beberapa ahli (*expert*) yang dinilai kompeten dibidangnya. Mereka terdiri dari Dr. Firman Muntaqo (Dosen Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang), Yudi Fahrian S.H. (Dosen Hukum Universitas IBA Palembang), April Firdaus SH (Direktur LBH Palembang), Sri Lestari Kadariah SH (Praktisi Hukum) dan Yopie Bharata (Praktisi Hukum). Dalam proses perumusannya *expert* dibantu oleh tim pendukung yang terdiri dari Ahmad Muhaimin dan Hadi Jatmiko dari Wahana Lingkungan Hidup – Sumatera Selatan.

Dari hasil kajian atau Eksaminasi Perda tersebut muncul beberapa kesimpulan antara lain mengenai kewenangan yang demikian besar Bupati dalam pengelolaan Minerba berpotensi menimbulkan korupsi, kolusi dan nepotisme. Perda ini juga memberikan dampak pada konflik sosial horizontal akan meningkat karena konflik pembebasan tanah untuk kawasan penambangan. Muncul pula Kerusakan infra struktur, lingkungan, dan gangguan kesehatan masyarakat akibat dari penambangan mineral batu bara, terutama debu dan udara akan meningkat.

Berdasarkan hasil kajian ini maka sudah selayaknya Perda ini dicabut ataupun direvisi. Perda yang baru harus memastikan bahwa pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di Kabupaten Musi Rawas tidak menjadi objek korupsi dan dapat dikelola dengan baik tanpa menimbulkan konflik maupun kerusakan lingkungan didaerah pertamabangan tersebut.

Palembang, Akhir Desember 2014

Hadi Jatmiko

Direktur WALHI Sumsel

DAFTAR ISI

SEKAPUR SIRIH	3
DAFTAR ISI	5
BAB I PENDAHULUAN	6
BAB II ANALISA HUKUM PERATURAN DAERAH KABUPATEN MUSI RAWAS NOMOR 12 TAHUN 2013 TENTANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA	11
BAB III KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	19
LAMPIRAN ANOTASI MAJELIS EKSAMINASI	
1. Firman Muntaqo	
2. Yudi Fahrhan	
3. Aprili Firdaus	
4. Sri Lestari Kadariah	
5. Yopie Bharata	

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pemerintah Republik Indonesia telah membuat dan menerbitkan dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang merupakan revisi dan pengganti dari Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan

Jika dibandingkan dengan UU No.11 Tahun 1967, UU Minerba telah memuat beberapa perbaikan yang cukup mendasar. Yang penting diantaranya adalah dihapuskannya sistem kontrak karya (KK) bagi penguasaan pertambangan dan diganti dengan sistem izin usaha pertambangan (IUP). Tetapi sistem izin usaha pertambanganpun telah menuai dengan adanya penyelewengan izin pertambangan, pemanfaatan oleh pemerintah untuk jor-joan memberikan izin tanpa mengindahkan konservasi dan lingkungan hidup. Pemberian izin juga disinyalir sebagai sumber korupsi bagi rent seeker terutama pada pemerintahan daerah atas dasar keotonomian daerah.

Pada level kabupaten, atas semangat otonomi daerah serta merasa mempunyai sumber daya alam mineral dan tambang yang banyak Kabupaten Musi Rawas telah juga mengeluarkan Peraturan daerah yakni Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas No. 12 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

Beberapa kalangan menilai bahwa peraturan yang mengatur pengelolaan pertambangan mempunyai potensi korupsi, terutama yang berkaitan dengan perizinan dan pengelolaan dan pengelolaan pasca tambang serta Tidak dapat memberikan jawaban terhadap persoalan utama pengelolaan sumber daya mineral batubara seperti laju kerusakan lingkungan, konflik lahan, tumpang tindih lahan, reklamasi tambang, pengelolaan pasca tambang dan perlindungan terhadap wilayah kelola masyarakat.

Mempertimbangkan keperluan review dan penilaian atas perda tersebut beberapa kalangan masyarakat sipil memberikan penilaian, tinjauan dan catatan berupa eksaminasi.

B. EKSAMINASI ATAS REGULASI

Secara sederhana eksaminasi adalah pengujian atau pemeriksanaan yang dilakukan oleh publik terhadap peraturan perundang-undangan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum. (ICW, 2013)

Kaitannya dengan eksaminasi yang dilakukan masyarakat atau kelompok masyarakat muncul istilah eksaminasi Publik. Istilah ini mengemuka didasarkan pada pertimbangan subjek yang melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan adalah publik atau atau kelompok masyarakat tertentu.

Kehadiran sebuah regulasi yang bernama perda sering dirasakan tidak didasarkan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6 yang dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 6 sebagai berikut:

Pasal 6

(1) *Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:*

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

(2) *Selain asas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.*

Secara sederhana ada 4 penyebab utama peraturan daerah bermasalah. Pertama, proses pembuatan peraturan daerah seolah menjadi sebuah rutinitas pekerjaan saja, tidak ada upaya lebih khusus untuk menciptakan aturan daerah yang lebih berkualitas. Kedua, pembuatan perda seringkali tidak didasarkan pada skala prioritas isu dalam masyarakat bahkan lebih cenderung politis. Ketiga, proses pembentukan perda kurang melibatkan partisipasi dari masyarakat dalam keseluruhan proses pembuatannya. Keempat, pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya.

Ruang lingkup eksmainasi publik peraturan perundangan tergantung dari kebutuhan atau kesepakatan pelaksana kegiatan eksaminasi publik. Ada beberapa alternatif ruang lingkup atau batasan dalam melakukan pengujian terhadap eksaminasi publik.

C. PENGUJIAN FORMIL DAN MATERIIL

Hal yang diuji meliputi dua aspek. Aspek formil atau proses pembentukannya apakah sudah sesuai dengan asas atau mekanisme pembentukan peraturan perundangan. Selain itu juga menguji dari aspek materiil atau substansi dari peraturan perundang-undangan yang akan dieksaminasi.

Alternatif lainnya adalah pengujian terhadap hanya substansi (materiil) dari peraturan perundangan yang menjadi objek eksaminasi. Substansi yang akan diuji bisa mencakup seluruh substansi peraturan perundangan atau hanya pada sebagian substansi atau pasal atau bagian tertentu yang dinilai krusial atau kontroversial.

Eksaminasi Publik Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 12 tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara ini didasarkan pada pertimbangan :

1. Memberikan dampak bagi kepentingan publik secara lebih luas. Seperti diketahui sektor mineral dan batubara di Sumatera Selatan dilakukan secara besar-besaran dan berdampak sangat serius pada timbulnya bencana ekologis yang berdampak merugikan.
2. Peraturan perundangan tersebut membuka peluang terjadinya penyimpangan atau indikasi korupsi yang akan merugikan negara maupun masyarakat. Penyimpangan izin dan indikasi korupsi secara luas telah terjadi di sektor pertambangan.

D. MAJELIS EKSAMINASI

Pemilihan para penguji atau seringkali disebut Eksaminator pada eksaminasi Publik Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas No. 12 tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara didasarkan representatif publik yang terdiri dari akademisi dan praktisi hukum serta aktivis yang bergerak pada isu lingkungan hidup.

Para eksaminator atau Majelis Eksaminasi terdiri dari:

1. **Dr. Firman Muntaqo, SH.**
(Dosen Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang)
2. **Yudi Fahrion, SH.**
(Dosen Hukum Universitas IBA Palembang)
3. **Aprili Firdaus, SH.**
(Direktur LBH Palembang)
4. **Sri Lestari Kadariah, SH.**
(Praktisi Hukum, advokat, Direktur WALHI SumSel periode 2007)
5. **Yopie Bharata, SH.**
(Praktisi Hukum)

Keempat eksaminator diatas mempunyai setidaknya harus memenuhi kriteria: Tidak ada *conflict of interest* dengan apa yang akan dieksaminasi sehingga dihasilkan anotasi yang objektif. Dipilih karena keahliannya, guna menghasilkan analisa yang mendalam dan dapat dipertanggungjawabkan maka masing-masing eksaminator dipilih karena memang memiliki bidang keahlian yang baik dalam mereview peraturan yang akan dieksaminasi. Tidak sedang aktif di lembaga peradilan dan pemerintahan, hal ini penting agar dihasilkan anotasi yang bersifat independen. Berintegritas dan Memiliki Reputasi, integritas menjadi salah satu kunci dihasilkannya anotasi yang berimbang dan objektif. Memiliki komitmen terhadap pembaruan hukum di Indonesia.

BAB II
ANALISA HUKUM
PERATURAN DAERAH
KABUPATEN MUSI RAWAS NOMOR 12 TAHUN 2013
TENTANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN
MINERAL DAN BATUBARA

A. LINGKUP AGRARIA, NILAI, ASAS, PRINSIP, TUJUAN, LEMBAGA, PROSES, DAN SISTEM PENGATURAN YANG TERDAPAT DALAM KONSTITUSI/UUD 1945 DAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA.

Terminologi agraria pada dasarnya adalah adopsi dari bahasa asing “ager” (latin) yang bermakna tanah atau sebidang tanah, atau “Agrarius” yang berarti perladangan atau persawawahan atau pertanian²

Kata “Ager/Agrarius” selanjutnya diadopsi pemerintah Kolonial Belanda menjadi kata *Agrarisch Recht* atau *Hukum Agraria*, yang dimaknakan sebagai sebutan agraria di lingkungan administrasi pemerintahan, baik untuk tanah pertanian maupun non pertanian, dengan memberikan batas bahwa Hukum Agraria hanyalah perangkat peraturan perundang-undangan yang memberi landasan hukum bagi penguasa untuk melaksanakan kebijakannya di bidang pertanahan. Oleh karena itu lingkup hukum agraria adalah bagian dari Hukum Administrasi Negara.³

Kondisi yang memaknakan tanah dalam makna tanah, atau tanah pertanian berlangsung hingga UUPA diundangkan. Namun, pengundangan UUPA, merubah makna Agraria dari sekadar “Tanah pertanian, maupun non pertanian” menjadi lebih luas. Oleh karena itu dalam makna sempit Hukum Agraria dimaknakan sebagai Hukum Tanah. Perluasan makna agraria adalah konsekuensi dari ditempatkannya hukum adat sebagai sumber hukum agraria nasional. Berdasarkan konsiderans UUPA, pasal-pasal penjelasan UUPA, dapat ditarik pengertian bahwa pengertian agraria dalam arti yang sangat luas (sebagai sistem-pen), meliputi: *bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, bahkan meliputi ruang angkasa*.⁴

Dalam UUPA, Hukum Agraria dimaknakan sebagai satu kelompok hukum (Sub sistem Hukum Nasional -pen) yang dilamnya terdapat berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak atas penguasaan sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria, yaitu:

1. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi;
2. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
3. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan galian yang dimaksudkan dalam Undang-Undang di Bidang Pertambangan;
4. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung dalam air;

²Prent.K. Adisubrata, J.Poerwadarminta, WJS. 1960, *Kamus Latin Indonesia*, 1960, Yayasan Kanisius, Semarang, Dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 1997, Hlm 4.

³*Ibid.*

⁴*Ibid.* Hlm4.

5. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-Unsur Dalam Ruang Angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.
6. Hukum Kehutanan, mengatur penguasaan atas hutan.⁵

Berdasarkan ruang lingkup Hukum Agraria yang dikemukakan Boedi Harsono, maka jelas bahwa Hukum Pertambangan, termasuk didalamnya Perda Kabupate Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara adalah bagian dari Hukum (dalam makna Tata Huku,/Peraturan Perundang-undangan) Agraria dalam arti luas yang tidak boleh bertentangan dengan *Tujuan, Nilai, Asas, Prinsip, Lembaga, Proses, dan Sistem Pengaturan yang terdapat dalam Konstitusi/UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria*.

Tujuan UUPA yang terkait langsung dengan hukum pertambangan adalah hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur, sebagai penjelmaan nilai-nilai Pancasila. Dengan demikian, tujuan utama UUPA termasuk UU Pertambangan Mineral dan Batu Bara serta Kabupaten Musi Rawas tentang Penegloalaan Pertambangan Mineral dan Batu Bara seharusnya ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat. Pertanyaannya, adalah bagaimana nilai, asas, lembaga, proses dan sistem pengaturan yang ideal yang harus menjadi dasar pembangunan hukum/peraturan perundang-undangan termasuk perda yang diharapkan sebagai alat untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini berkaitan dengan nilai yang digunakan untuk menilai agraria (termasuk mineral dan batu bara) menurut UUD NRI 1945 dan UUPA.

Nilai agraria (termasuk Mineral dan Batu Bara) menurut UUD NRI 1945 dan UUPA. Dalam Pasal 33 UUD 45 ayat (2) dan ayat (3) secara tegas dinyatakan bahwa;

- (2). Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (3). Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar untuk kemekmuran rakyat.

Selanjutnya dalam Pasal 2 Ayat (1) ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kembali ditegaskan, bahkan pada ayat (2) UUPA juga dinyatan dengan tegas bahwa :

- (2). Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persedissn dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

⁵ *Ibid.* Hlm 6-7

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berkaitan dengan mineral dan batu bara, maka negara sebagai lembaga yang mempunyai hak wewenang pada tingkatan tertinggi terikat pada asas yang dianut oleh UUPA dalam melaksanakan kewenangannya. Mineral, khususnya Batu Bara pada dasarnya adalah bagian agraria yang harus digunakan secara arif dan bijaksana, karena mineral dan batubara, khususnya batubara adalah asset, bukan komoditas yang bebas diperdagangkan, karena batubara adalah benda yang disediakan oleh alam, bukan hasil daya upaya manusia (komoditas) yang dapat diperdagangkan secara bebas. Pertimbangan lain adalah, mineral dan batubara merupakan sumber daya alam yang bersifat tak terbarukan (tidak dapat diproduksi oleh manusia), sehingga sangat terbatas ketersediaannya. Oleh karena itu harus digunakan sehemat mungkin, dengan meletakkannya di bawah Hak Menguasai Negara.

Negara oleh bangsa diberi mandat untuk memberi nilai tambah bagi batu bara dalam rangka menciptakan sebesar-besar kemakmuran rakyat, berdasarkan amanat Founding Father's sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Pertanyaan lanjutan yang dapat diajukan adalah, bagaimana tindak lanjut dari kedudukan mineral dan batubara sebagai asset bukan sebagai komoditas perdagangan (bebas) karena sejak awal Founding Fathers menyadari keterbatasan ketersediaannya sehingga sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat dicapai dengan memanfaatkan mineral dan batubara.

Secara tersirat pendiri bangsa hendak menyatakan, bahwa mineral dan batu bara adalah asset yang mempunyai hubungan emosional, disamping persediaanya yang terbatas tidak boleh dijual bebas, tetapi dimanfaatkan dengan menciptakan nilai tambahnya, guna membangun industri nasional. Batu bara hanya boleh dimanfaatkan secara hemat, efektif dan efisien untuk membangun industri dalam negeri, misalnya untuk membangkitkan energi/listrik, sehinga industri dalam negeri tercukupi. Jika berlebih, maka energi/listrik yang dihasilkan dari bartu bara boleh di ekspor. Namun, tidaklah pada tempatnya menjadikan mineral dan batu bara sebagai komoditas, sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Ayat (1) UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara yang menyatakan yang menyatakan: "Penetapan WPN untuk kepentingan nasional dimaksudkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, ketahanan energi dan industri strategis nasional, serta meningkatkan daya saing global. Yang dimaksud dengan komoditas tertentu antara lain tembaga, timah, emas, besi, nikel, dan bauksit serta batubara". Penjelasan Pasal ini jelas menunjukkan terjadinya penyelundupan hukum terhadap UUD NRI 1945 dan

UUPA yang menempatkan bahan tambang sebagai asset yang tidak diperkenankan diperdagangkan menjadi komoditas (barang yang bebas diperdagangkan), bahkan dinyatakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional yang seharusnya dilakukan melalui strategi pengolahan bahan tambang menjadi produk industri jadi, setengah jadi dan batubara menjadi sumber energi/listrik dibawah manajemen negara, dengan instrumen hukum perizinannya.

Instrumen perizinan yang merupakan instrumen hukum administrasi yang berkaitan dengan pemanfaatan bahan tambang (termasuk mineral dan batubara) yang seharusnya digunakan secara hemat, bijaksana, dan hati-hati sesuai dengan karakternya sebagai asset dan kekayaan alam yang tidak terbarukan, oleh karena itu harus dimanfaatkan secara efektif dan efisien terutama bagi sumpali energi dalam negeri. Kini instrumen perizinan dalam hukum administrasi tersebut malah dimanfaatkan untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya pada perusahaan, koperasi, maupun perorangan untuk memperoleh keuntungan dalam usaha pertambangan mineral dan batubara melalui lembaga lelang WIUP. Sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) Perda Musi Rawas yang dirumuskan:” Bupati mengumumkan secara terbuka WIUP yang akan dilelang kepada badan usaha, koperasi atau perorangan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan sebelum pelaksanaan lelang.

Secara teoretis, seharusnya mineral dan batubara adalah bagian asset bangsa yang harus dikuasai negara secara monopoli dan sentralistik, sebab pemberian kewenangan demikian ditujukan agar mineral dan batubara sebagai sumber daya alam tak terbarukan, terbatas kesediaannya, namun mempunyai nilai strategis dan vital dalam pembangunan nasional untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, harus dapat dimanfaatkan *value addednya* secara efektif, efisien dan hemat. Dengan cara demikian, maka lingkungan dapat dijaga kelestariannya. Jika demi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, maka seharusnya yang diekspor bukan bahan mentah mineral dan batubara yang diekspor, tetapi mineral dan batubara yang telah diolah sehingga mempunyai *value added*.

Dengan ditematkannya mineral dan batubara sebagai komoditas perdagangan bebas, dan demikian besarnya wewenang Bupati dalam Penguasaan dan Pengelolaan bahan mineral dan batubara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan 5 Perda Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013, maka kerusakan lingkungan dan KKN, kerusakan jalan dan jembatan serta sarana prasarana umum lainnya, tentu tidak dapat dihindari.

B. LINGKUP MATERI MUATAN

Menyimak materi muatan yang dirumuskan dalam batang tubuh Perda No. 12 Tahun 2013, hampir sama dengan materi Undang-Undang No. 4 tahun 2009. Karena sebagian besar dari pasal-pasal nya merupakan *copypaste* dari materi muatan Undang-Undang No. 4 tahun 2009.

Pada hal bila kita simak Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa materi muatan peraturan daerah kabupaten berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang undangan yang lebih tinggi. Konteks pembentukan Perda No. 12 Tahun 2013 secara tersirat adalah penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dalam hal ini adalah UU No. 4 Tahun 2009, *junto* PP No. 22 Tahun 2010, PP No. 23 tahun 2010, PP No. 55 Tahun 2010, dan PP No. 78 Tahun 2010.

Materi muatan daripada batang tubuh Perda No. 12 tahun 2013 sebagian identik dengan materi muatan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Bahkan bila disimak secara seksama hampir tidak ada perbedaan yang berarti. Sehingga cakupan ruang lingkup pengaturannya cukup luas. Maka asas kejelasan dalam tujuan, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan dan asas kejelasan rumusan dalam membentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tidak terpenuhi.

Tabel 1: Perbandingan Materi Muatan Perda No. 12 Tahun 2013 dan UU nomor 4 Tahun 2009

No	Perda Kabupaten Musi Rawas No. 12 Tahun 2013	UU No. 4 Tahun 2009	Keterangan
1	Pasal 2, 3	Pasal 2,3	sama
2	Pasal 4,5	Pasal 4,5	sama
3	Pasal 6,7,8	Pasal 146,147,148	sama
4	Pasal 16 (1)	Pasal 9 (1)	Sama
5	Pasal 17,18	Pasal 10,11,12,13	Tidak sinkron
6	Pasal 19, 20	Pasal	sama
7	Pasal 24,25,26,	Pasal 36,37,38,39	sama
8	Pasal 30-36	Pasal 42,43,45	sama
9	Pasal 37 s/d 40	Pasal 46 sd 49	Sama
10	Pasal 42 s/d 59	Pasal 90 sd 99	sama
11	Pasal 61	Pasal 22	sama
12	Passal 63	Pasal 23	Sama

13	Pasal 70	Pasal 73	sama
14	Pasal 75 s/d 77	Pasal 113-116	sama
15	Pasal 78 s/d 83	Pasal 117-120	sama
16	Pasal 84 s/d 86	Pasal 124-127	Sama
17	Pasal 87 s/d 91	Pasal 134-139	sama
18	Pasal 92 s/d 96	Pasal 139-144	sama
19	Pasal 98	Pasal 145	sama
20	Pasal 99	Pasal 107-112	sama
21	Pasal 103	Pasal 100,101	sama
22	Pasal 137	Pasal 151	sama
23	Pasal 138	Pasal 158	Tidak sama
24	Pasal 139	Pasal 52 (1)	sama

1. Tentang IUP Eksplorasi

Yang dimaksud dengan ekplorasi berdasarkan pasal 1 Perda ini yaitu: “ Adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara terperinci dan teliti tentang lokasi, bentuk, dimensi, sebaran, kulitas dan sumber daya terukur dari bahan galian, serta informasi mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup ”

Pasal 30 Perda No. 12 tahun 2013, untuk baubara jangka waktu eksplorasi “dapat” dilakukan paling lama 7 (tujuh) tahun. Pada pasal berikutnya yaitu pasal 35 ayat(2):

Pemegang IUP eksplorasi yang ingin menjual mineral atau batubara wajib mengajukan izin sementara untuk pengangkutan dan penjualan.

Maka dengan adanya keleluasaan jangka waktu eksplorasi dan pemberian izin pengangkutan dan penjualan, maka pada tahapan eksplorasi ini, perusahaan pertambangan sangat diuntungkan karena bisa menjual mineral atau batubara tanpa ada batasan jumlah terhadap mineral dan batubara yang akan dijual. Dalam tahapan eksplorasi ini telah memberikan peluang kepada perusahaan untuk mengeruk dan menjual sebanyak-banyaknya.

2. Tentang IUP Produksi

Untuk IUP operasi produksi mineral logam dan bukan logam, serta batubara IUP diberikan selama 40 tahun. Dalam pemberian IUP produksi, juga tidak ada pasal yang mengatur tentang jumlah produksi dan jumlah pengangkutan. Sehingga perusahaan batubara dengan sangat leluasa memproduksi dan menjual khususnya batubara sebanyak-banyaknya tanpa batasan.

3. Tentang Hak Pemegang IUP

Pada pasal 42 disebutkan: Pemegang IUP “dapat” melakukan sebagian tahapan atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun produksi. Pasal ini memberi peluang bagi perusahaan pertambangan untuk melakukan hanya sebagian tahapan usaha pertambangan dan tidak menyelesaikan kewajiban-kewajibannya.

Pada pasal 42: Pemegang IUP dapat memanfaatkan prasarana dan sarana umum.” Pasal ini memberikan hak kepada perusahaan pertambangan untuk memanfaatkan jalan dan sarana umum akan berdampak pada rusaknya jalan, mengganggu kondisi sosial budaya dan lingkungan hidup

4. Tentang Reklamasi dan Pasca Tambang

Pada pasal 107 (1) disebutkan bahwa setiap pemegang IUP wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pasca tambang pada saat mengajukan permohonan IUP operasi produksi. Padahal hal seperti kita catat pada pasal sebelumnya yaitu: Pasal 35 bahwa pada tahapan eksplorasi perusahaan telah diperbolehkan untuk mengangkut dan menjual (walau belum ada rencana reklamasi dan pasca tambang. Serta pasal 42 perusahaan tambang dapat melakukan sebagian saja baik tahapan eksplorasi maupun produksi.

5. Tentang Sanksi

Didalam Perda ini ada dua jenis sanksi, sanksi yang dimaksud adalah:

Sanksi Administrasi

Sanksi administrasi diatur pada pasal 137 ayat (1) dan (2) yaitu berupa penghentian sementara kegiatan usaha dan pencabutan izin. Seharusnya ditambahkan paksaan dari pemerintah, pembebanan uang paksa dan denda administrasi.

Sanksi Pidana

Sanksi pidana dalam Perda ini diatur pada pasal 139 ayat (1) dan (2). Sanksi yang diatur dalam pasal ini tidak jelas, dikarenakan tidak adanya rumusan pidana yang rinci dan jelas. Seharusnya perumusan unsur tindak pidana lebih rinci dan jelas. Sanksi pidana kurungan dan denda masih alternatif dan tidak ada pidana tambahan.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. KESIMPULAN

1. Potensi KKN dan kerusakan lingkungan serta sarana prasarana publik, seperti jalan dan jembatan, serta kesehatan masyarakat maupun potensi konflik sosial horizontal sebagai akibat diundangkan Perda Kabupaten Musi Rawas No. 12 Tahun 2013 pada dasarnya hanya merupakan lanjutan dari diundangkannya UU No. 5 Tahun 2011 yang secara substansial melakukan penyelundupan hukum dari amanat UUD NRI dan UUPA. UUD NRI 1945 menempatkan mineral dan batubara sebagai asset, bukan komoditas perdagangan bebas. Penempatan demikian mengharuskan negara mengolah mineral dan batubara dapat dinikmati value addednya untuk dapat mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, karena pendiri bangsa menyadari bahwa mineral dan batubara memiliki nilai emosional, tak terbarukan dan terbatas ketersediaannya. Namun melalui penyelundupan hukum dengan menempatkan mineral dan batubara sebagai komoditas perdagangan bebas, maka hampir tidak mungkin melakukan efisiensi, efektifitas dan penghematan eksplorasi dan eksploitasi batubara, terlebih mulai dari perusahaan, perorangan, dan koperasipun diperbolehkan mengusahakannya.
2. Lembaga lelang WIUP besar potensinya menimbulkan praktek KKN.
3. Kewenangan yang demikian besar Bupati juga berpotensi menimbulkan KKN.
4. Konflik sosial horizontal akan meningkat karena konflik pembebasan tanah untuk kawasan penambangan.
5. Kerusakan infra struktur, lingkungan, dan gangguan kesehatan masyarakat akibat dari penambangan mineral batu bara, terutama debu dan udara akan meningkat.

B. REKOMENDASI

1. Perda Kabupaten Musi Rawas No. 12 Tahun 2013 perlu dilakukan revisi sebagai sinkronisasi terhadap perubahan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah No. 1 tahun 2014. Selain itu, dalam melakukan revisi terhadap Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2013 perlu juga disesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 10/PUU-X/2012.
2. Perbaikan diperlukan untuk menghindari potensi kecurangan dan kerugian. Perlu diperjelas mengenai adanya dana amanah (*trustfund*) sehingga tidak mudah disalahgunakan. Bila perlu atas usulan pemerintah daerah mengusulkan perubahan atas Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara yang telah merugikan warga negaranya berikut pemerintah daerahnya, karena belum mencerminkan penjabaran dari mandat konstitusi negara republik Indonesia dan Undang-Undang Pokok Agraria;
3. Melakukan perubahan mendasar terhadap kebijakan di bidang pertambangan secara mendasar dengan menenpatkan negara sebagai pemegang monopoli berdasarkan Hak Menguasai Negara, termasuk terhadap Undang-Undang Mineral dan Batubara;
4. Mewajibkan pada negara untuk tidak mengekspor bahan mineral dan batubara, namun mewajibkan negara atas dasar hak monopolinya untuk melakukan pengolahan mineral dan batubara agar meningkat value addednya;
5. Jika konsumsi bahan olahan dari mineral dan batubara yang diproduksi negara melalui BUMN nya berlebihan, maka kelebihan tersebut dapat saja di ekspor;
6. Pemberian kewenangan yang demikian pada gubernur/walikota/bupati, tanpa dibarengi dengan pengawasan yang profesional akan memarakan KKN di era otonomi daerah;
7. Sebaiknya gubernur ditempatkan sebagai aparat pusat, tidak perlu diberi kewenangan teknis di bidang pertambangan mineral dan batubara.

**LAMPIRAN
ANOTASI EKSAMINASI**

Eksaminasi

Perda Kabupaten Musirawas Nomor 12 Tahun 2013

tentang

Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara¹

Oleh: Firman Muntaqo²

I. PENDAHULUAN

- | | |
|-------------------------------|--|
| A. Batasan Eksaminasi | :Pemeriksaan dari perspektif ilmu hukum |
| B. Objek Eksaminasi | :Perda Kabupaten Musirawas Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara |
| C. Perfektif Eksaminasi | :Ilmu Hukum/normatif |
| D. Karakter | :Normatif, Preskriptif, terapan, |
| E. Batu Uji Eksaminasi | :Nilai, Asas, prinsip, lembaga, proses dan tujuan (<i>ideal/lus Constituendum</i>) |
| F. Tehnik Eksaminasi | :Harmonisasi, konsistensi, sinkronisasi |
| G. Dasar Idiil Uji Eksaminasi | :Pancasila, UUD NRI 1945 |
| H. Kedudukan Objek Eksaminasi | :Perda sebagai bagian dari sistem perundang-undangan nasional. |
| I. Strategi Eksaminasi | :Penafsiran Filsafati/spekulatif/penafsiran hukum |
| J. Teori Hukum | :Responsif |
| K. Tujuan Hukum | :Sebesar-besar kemakmuran rakyat |

II. DASAR TEORETIK EKSAMINASI

Perda adalah bagian dari peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku dan mengikat umum untuk provinsi, kabupaten/kota. Sebagai bagian dari tata peraturan perundang-undangan nasional, maka perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maupun peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan kata lain, Perda harus harmonis, konsisten dan sinkron (secara vertikal maupun horizontal) dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Sebagai bagian dari sistem hukum nasional tertulis, maka sejatinya perda dapat diibaratkan sebagai anak sungai kecil yang merupakan cabang dari sungai besar

dengan hulunya di pegunungan, yaitu Pancasila yang nilai dasarnya sebagian dituangkan dalam UUD NRI 1945. Namun demikian, walaupun kedudukan perda dapat diibaratkan anak sungai kecil, ia memiliki kekhasan yang harus dapat ditampungnya.

Jika diibaratkan aliran air di sungai, maka yang pertama kali harus dibenahi bukanlah air anak-anak sungainya/warna/karakter perdanya. Tetapi yang harus dibenahi adalah karakter/warna air/Peraturan perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan langsung dari UUD NRI 1945 yang mengatur agraria sebagai Hak Bangsa yang diamanatkan pada Negara melalui lembaga Hak Menguasai Negara, yaitu Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA dan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batu Bara sebagai Undang-Undang Organik yang menjadi dasar hukum/sumber pembentukan perda Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Namun, bukan berarti dengan menggunakan pendekatan Ilmu Hukum (yang memaknakan hukum sebagai nilai dan azas) yang meliputi aspek Filsafat Hukum, Teori Hukum dan Dogmatik Hukum, yang diolah melalui Politik Hukum dengan produk akhir berupa peraturan perundang-undangan (termasuk perda-pen) tidak dapat dilakukan eksaminasi terhadap perda tersebut, karena dengan menggunakan tafsir terhadap sistem hukum agraria, maka apapun bentuk dan level peraturan perundang-undangan yang menyangkut agraria dapat dieksaminasi. Hanya saja jika eksaminasi dilakukan terhadap peraturan yang merupakan pelaksanaan langsung UUD NRI 1945 atau Undang-Undang Pokok dan Undang-Undang Organik, maka akan lebih efisien dan efektif, sebab peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih rendah dapat menyesuaikan diri agar harmonis, konsisten dan sinkron (secara vertikal maupun horizontal) dalam satu sistem peraturan perundang-undangan nasional.

Bahkan, jika kajian hanya dilakukan dengan batu uji peraturan perundang-undangan dengan level peraturan organik yang lebih tinggi satu level atau lebih dari Perda misalnya, Undang-Undang, Peraturan Menteri, dan peraturan perundang-undangan lainnya, maka menjadi tidak efisien, untuk melakukan penyempurnaan perundang-undangan, bahkan mungkin terdapat kesesatan fikir/*falacy*, karena *tolok ukurnya sendiri dipertanyakan kebenarannya*. Oleh karena jalan yang rasional untuk menentukan *batu ujinya adalah Nilai, Asas, Prinsip, Tujuan, Lembaga, Proses, dan Sistem Pengaturan yang terdapat dalam Konstitusi/UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Pokok, Undang-Undang yang merupakan Amanat UUD 1945, atau Undang-Undang Organik sebagai pelaksanaan Undang-Undang Pokok*. Dengan demikian pendekatan sistem peraturan perundang-undangan nasional adalah dasar eksaminasi Perda ini.

Pendapat diatas dikemukakan karena, pada dasarnya eksaminasi menurut pandangan ilmu hukum tidak mempersoalkan sah/tidaknya suatu perundang-undangan pada level apapun, tetapi mempersoalkan apakah suatu peraturan

¹Disampaikan pada *Forum Focus Discussion Group*, Dilaksanakan Oleh Walhi Sumatera Selatan, Hotel Swarna Dwipa Palembang, Sabtu 13 September 2014.

²Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

perundang-undangan mempunyai dasar legitimasi baik secara yuridis, sosiologis, filosofis, dan etis. Dalam bahasa lain yang dipersalahkan adalah masalah legitimasi peraturan perundang-undangan dari sudut kesempurnaan hukum/*law full* bukan dalam makna keabsahan/*legallity*. Dengan kata lain, sejatinya yang terlebih dahulu harus dieksaminasi adalah, undang-undang pelaksanaan langsung UUD NRI 1945, atau Undang-Undang Pokoknya. Namun, Nilai, Asas, Prinsip, Tujuan, lembaga, proses/tatanan, yang bersumber pada UUD NRI 1945 tetap akan dapat digunakan untuk mengeksaminasi semua level peraturan perundang-undangan, termasuk perda. Dengan demikian, dapat dibangun asumsi, bahwa kajian eksaminasi terhadap perda sekaligus adalah eksaminasi secara tidak langsung terhadap peraturan yang mendasari terbentuknya perda tersebut dari aspek ilmu hukum. Dengan kata lain, ketidakbenaran, ketidaktepatan rumusan-rumusan pada perda berkemungkinan besar juga disebabkan ketidakbenaran dan ketidaktepatan rumusan-rumusan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan di atasnya, dengan tidak menutup kemungkinan bahwa ketidakbenaran dan ketidaktepatan rumusan-rumusan perda juga dapat terjadi dalam proses pembentukan perda itu sendiri yang sangat dipengaruhi oleh kemampuan SDM penyusun Perda, Saran-Prasarana, Kesadaran Hukum, dan tekanan berbagai kekuatan/kepentingan.

Kajian terhadap perda dengan mengujinya dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau satu level lebih tinggi menurut perspektif ilmu hukum tidak akan menyelesaikan permasalahan secara tuntas, karena sangat terbuka kemungkinan peraturan yang menjadi dasar uji tersebut juga disusun/dibentuk tidak sebagaimana mestinya, walaupun tetap sah/legal. Namun, secara ilmu hukum tidak *legitimate*. Oleh karena itu, yang lebih strategis seharusnya adalah melakukan eksaminasi terhadap peraturan perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan langsung UUD NRI 1945, atau Undang-Undang Organik sebagai peraturan perundang-undangan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok.

III. Pancasila, UUD NRI 1945 dan UUPA sebagai sumber nilai, asas dan sistem pengaturan Agraria, termasuk pengaturan Pertambangan Mineral dan Batu Bara dalam membentuk hukum yang responsif.¹

¹Terdapat 3 (tiga) hukum berdasarkan respon terhadap dilema yang ada antara integritas dan keterbukaan, yaitu *Hukum represif* yang ditandai dengan *adaptasi yang pasif dan oportunistik* dari institusi-institusi hukum terhadap kondisi sosial-politik. *Hukum otonom* merupakan reaksi yang menentang keterbukaan serampangan. Hukum demikian perhatian utamanya adalah bagaimana *menjaga integritas institusionalnya*. Untuk mencapai tujuannya, Hukum otonom mengisolasi diri, mempersempit tanggungjawabnya, menerima formalisme yang buta, demi menjangkau integritas. Dengan kata lain, aspek legalitas menjadi hal yang penting bagi hukum otonom (-pen). Hukum Responsif adalah hukum yang berusaha mengatasi ketegangan (ketidakharmonisan-pen), bukan karena adaptif, atau terbuka guna menunjukkan kapasitas adaptasinya yang bertanggungjawab, tetapi sekedar menunjukkan bahwa *hukum responsif melakukan adaptasi yang selektif dan tidak serampangan*. Dengan demikian, hukum responsif atau institusi yang responsif adalah hukum/institusi yang *mempertahankan secara kuat-kuat hal-hal esensial bagi integritasnya* sembari tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan kekuatan-kekuatan di dalam

Terdapat 3 (tiga) nilai dasar dari Pancasila yang menjadi sumber nilai dan tujuan pembangunan nasional di bidang agraria, yaitu Perikemanusiaan yang adil dan beradab, Nilai Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, dan Nilai Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, termasuk pembangunan peraturan perundang-undangan pertambangan mineral dan batu bara.

Ketiga nilai dasar tersebut ditujukan pada satu tujuan, yaitu menciptakan masyarakat Indonesia yang berkeadilan sosial (*dimensi kuantitatif maupun kualitatif*) atas dasar nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, serta nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah, kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Presiden bersama DPR sebagai institusi pelaksana nilai Presiden nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah, kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan mempunyai kewenangan membentuk Undang-Undang yang selanjutnya menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaannya hingga level daerah dalam bentuk Perda.

Berdasarkan tafsir sistematis di atas, sejatinya kebenaran dan ketepatan rumusan aturan hukum sudah harus ada pada level undang-undang, guna menghindari kesalahan yang mengalir pada berbagai peraturan pelaksanaannya. Untuk menguji kebenaran dan ketepatan rumusan peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang keagrariaan, termasuk Perda Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Sehubungan uraian di atas, maka karena Pertambangan Mineral dan Batu Bara secara teoretik adalah bagian dari Agraria, maka terlebih dahulu harus dikaji lingkup Agraria, Nilai, Asas, Prinsip, Tujuan, Lembaga, Proses, dan Sistem Pengaturan yang terdapat dalam Konstitusi/UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria.

IV. Lingkup Agraria, Nilai, Asas, Prinsip, Tujuan, Lembaga, Proses, dan Sistem Pengaturan yang terdapat dalam Konstitusi/UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria.

lingkungannya... Menurut hukum responsif, *hanya ketika sebuah lembaga (termasuk negara-pen) benar-benar mempunyai tujuan*, barulah ada kombinasi antara integritas dan keterbukaan, peraturan dan diskresi. Dengan kata lain, *hukum responsif beranggapan bahwa tujuan dapat cukup objektif dan cukup berkuasa untuk mengontrol pembuatan peraturan yang adaptif....*dengan menekankan pada asas (termasuk nilai-pen) dab tujuan, maka tersedia sumber yang kaya untuk mengkritisi otoritas yang dimiliki peraturan-peraturan tertentu (termasuk perda-pen). Tujuan memelihara upaya pencarian akan suatu hal, sebagai dasar "Legitimasi yang mendalam (Legitimacy in Depth). Dilihat dari perspektif ilmu hukum, hukum responsif dapat diklasifikasi sebagai teori hukum modern, karena... Jerome Frank menyatakan, tujuan utama (*legal realism*) realisme hukum adalah agar hukum " menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Periksa : Philippe Nonet dan Philip Selznick, Terjemahan Rafael Edy Bosco, "*Hukum Responsif-Pilihan di Masa Transisi*", Penerbit HuMa, 2003, hal 62-65, dan 59-60.

Terminologi agraria pada dasarnya adalah adopsi dari bahasa asing “ager” (latin) yang bermakna tanah atau sebidang tanah, atau “Agrarius” yang berarti perladangan atau persawahan atau pertanian²

Kata “Ager/Agrarius” selanjutnya diadopsi pemerintah Kolonial Belanda menjadi kata “Agrarisch Recht atau Hukum Agraria, yang dimaknakan sebagai sebutan agraria di lingkungan administrasi pemerintahan, baik untuk tanah pertanian maupun non pertanian, dengan memberikan batas bahwa Hukum Agraria hanyalah perangkat peraturan perundang-undangan yang memberi landasan hukum bagi penguasa untuk melaksanakan kebijakannya di bidang pertanahan. Oleh karena itu lingkup hukum agraria adalah bagian dari Hukum Administrasi Negara.³

Kondisi yang memaknakan tanah dalam makna tanah, atau tanah pertanian berlangsung hingga UUPA diundangkan. Namun, pengundangan UUPA, merubah makna Agraria dari sekadar “Tanah pertanian, maupun non pertanian” menjadi lebih luas. Oleh karena itu dalam makna sempit Hukum Agraria dimaknakan sebagai Hukum Tanah. Perluasan makna agraria adalah konsekuensi dari ditempatkannya hukum adat sebagai sumber hukum agraria nasional. Berdasarkan konsiderans UUPA, pasal-pasal penjelasan UUPA, dapat ditarik pengertian bahwa pengertian agraria dalam arti yang sangat luas (sebagai sistem-pen), meliputi: *bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, bahkan meliputi ruang angkasa*.⁴

Dalam UUPA, Hukum Agraria dimaknakan sebagai satu kelompok hukum (Sub sistem Hukum Nasional -pen) yang dilamnya terdapat berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak atas penguasaan sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria, yaitu:

1. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi;
2. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
3. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan galian yang dimaksudkan dalam Undang-Undang di Bidang Pertambangan;
4. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung dalam air;
5. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-Unsur Dalam Ruang Angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.

²Prent.K. Adisubrata, J.Poerwadarminta, WJS. 1960, *Kamus Latin Indonesia*, 1960, Yayasan Kanisius, Semarang, Dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya*. Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 1997, Hlm 4.

³Ibid.

⁴Ibid. Hlm4.

6. Hukum Kehutanan, mengatur penguasaan atas hutan.⁵

Berdasarkan ruang lingkup Hukum Agraria yang dikemukakan Boedi Harsono, maka jelas bahwa Hukum Pertambangan, termasuk didalamnya Perda Kabupate Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara adalah bagian dari Hukum (dalam makna Tata Huku, /Peraturan Perundang-undangan) Agraria dalam arti luas yang tidak boleh bertentangan dengan *Tujuan, Nilai, Asas, Prinsip, Lembaga, Proses, dan Sistem Pengaturan yang terdapat dalam Konstitusi/UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria*.

Tujuan UUPA yang terkait langsung dengan hukum pertambangan adalah hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur, sebagai penjelmaan nilai-nilai Pancasila. Dengan demikian, tujuan utama UUPA termasuk UU Pertambangan Mineral dan Batu Bara serta Kabupaten Musi Rawas tentang Penegelolaan Pertambangan Mineral dan Batu Bara seharusnya ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat. Pertanyaannya, adalah bagaimana nilai, asas, lembaga, proses dan sistem pengaturan yang ideal yang harus menjadi dasar pembangunan hukum/peraturan perundang-undangan termasuk perda yang diharapkan sebagai alat untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini berkaitan dengan nilai yang digunakan untuk menilai agraria (termasuk mineral dan batu bara) menurut UUD NRI 1945 dan UUPA.

Nilai agraria (termasuk Mineral dan Batu Bara) menurut UUD NRI 1945 dan UUPA. Dalam Pasal 33 UUD 45 ayat (2) dan ayat (3) secara tegas dinyatakan bahwa;

- (2). Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (3). Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar untuk kemekmuran rakyat.

Selanjutnya dalam Pasal 2 Ayat (1) ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kembali ditegaskan, bahkan pada ayat (2) UUPA juga dinyatan dengan tegas bahwa :

- (2). Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

⁵Ibid. Hlm 6-7

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berkaitan dengan mineral dan batu bara, maka negara sebagai lembaga yang mempunyai hak wewenang pada tingkatan tertinggi terikat pada asas yang dianut oleh UUPA dalam melaksanakan kewenangannya. Mineral, khususnya Batu Bara pada dasarnya adalah bagian agraria yang harus digunakan secara arif dan bijaksana, karena mineral dan batubara, khususnya batubara adalah asset, bukan komoditas yang bebas diperdagangkan, karena batubara adalah benda yang disediakan oleh alam, bukan hasil daya upaya manusia (komoditas) yang dapat diperdagangkan secara bebas. Pertimbangan lain adalah, mineral dan batubara merupakan sumber daya alam yang bersifat tak terbarukan (tidak dapat diproduksi oleh manusia), sehingga sangat terbatas ketersediaannya. Oleh karena itu harus digunakan sehemat mungkin, dengan meletakkannya di bawah Hak Menguasai Negara.

Negara oleh bangsa diberi mandat untuk memberi nilai tambah bagi batu bara dalam rangka menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, berdasarkan amanat Founding Father's sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Pertanyaan lanjutan yang dapat diajukan adalah, bagaimana tindak lanjut dari kedudukan mineral dan batubara sebagai asset bukan sebagai komoditas perdagangan (bebas) karena sejak awal Founding Fathers menyadari keterbatasan ketersediaannya sehingga sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat dicapai dengan memanfaatkan mineral dan batubara.

Secara tersirat pendiri bangsa hendak menyatakan, bahwa mineral dan batu bara adalah asset yang mempunyai hubungan emosional, disamping persediaannya yang terbatas tidak boleh dijual bebas, tetapi dimanfaatkan dengan menciptakan nilai tambahnya, guna membangun industri nasional. Batubara hanya boleh dimanfaatkan secara hemat, efektif dan efisien untuk membangun industri dalam negeri, misalnya untuk membangkitkan energi/listrik, sehingga industri dalam negeri tercukupi. Jika berlebih, maka energi/listrik yang dihasilkan dari batu bara boleh diekspor. Namun, tidaklah pada tempatnya menjadikan mineral dan batu bara sebagai komoditas, sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Ayat (1) UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara yang menyatakan yang menyatakan: "Penetapan WPN untuk kepentingan nasional dimaksudkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, ketahanan energi dan industri strategis nasional, serta meningkatkan daya saing global. Yang dimaksud dengan komoditas tertentu antara lain tembaga, timah, emas, besi, nikel, dan bauksit serta batubara". Penjelasan Pasal ini jelas menunjukkan terjadinya penyelundupan hukum terhadap UUD NRI 1945 dan UUPA yang menempatkan bahan tambang sebagai asset yang tidak diperkenankan diperdagangkan menjadi komoditas (barang yang bebas diperdagangkan), bahkan

dinyatakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional yang seharusnya dilakukan melalui strategi pengolahan bahan tambang menjadi produk industri jadi, setengah jadi dan batubara menjadi sumber energi/listrik dibawah manajemen negara, dengan instrumen hukum perizinannya.

Instrumen perizinan yang merupakan instrumen hukum administrasi yang berkaitan dengan pemanfaatan bahan tambang (termasuk mineral dan batubara) yang seharusnya digunakan secara hemat, bijaksana, dan hati-hati sesuai dengan karakternya sebagai asset dan kekayaan alam yang tidak terbarukan, oleh karena itu harus dimanfaatkan secara efektif dan efisien terutama bagi sumpali energi dalam negeri. Kini instrumen perizinan dalam hukum administrasi tersebut malah dimanfaatkan untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya pada perusahaan, koperasi, maupun perorangan untuk memperoleh keuntungan dalam usaha pertambangan mineral dan batubara melalui lembaga lelang WIUP. Sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) Perda Musi Rawas yang dirumuskan: "Bupati mengumumkan secara terbuka WIUP yang akan dilelang kepada badan usaha, koperasi atau perorangan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan sebelum pelaksanaan lelang.

Secara teoretis, seharusnya mineral dan batubara adalah bagian asset bangsa yang harus dikuasai negara secara monopoli dan sentralistik, sebab pemberian kewenangan demikian ditujukan agar mineral dan batubara sebagai sumber daya alam tak terbarukan, terbatas kesediaannya, namun mempunyai nilai strategis dan vital dalam pembangunan nasional untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, harus dapat dimanfaatkan *value addednya* secara efektif, efisien dan hemat. Dengan cara demikian, maka lingkungan dapat dijaga kelestariannya. Jika demi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, maka seharusnya yang diekspor bukan bahan mentah mineral dan batubara yang diekspor, tetapi mineral dan batubara yang telah diolah sehingga mempunyai *value added*.

Dengan ditempatkannya mineral dan batubara sebagai komoditas perdagangan bebas, dan demikian besarnya wewenang Bupati dalam Penguasaan dan Pengelolaan bahan mineral dan batubara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan 5 Perda Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013, maka kerusakan lingkungan dan KKN, kerusakan jalan dan jembatan serta sarana prasarana umum lainnya, tentu tidak dapat dihindari.

A. Simpulan

Secara teoretik, dapat diajukan simpulan berdasarkan ilmu hukum dan hukum responsif, bahwa dengan diberlakukannya UU No. 5 Tahun 2011 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas No. 12 Tahun 2013, dapat disampaikan simpulan dan rekomendasi sebagai berikut:

1. Potensi KKN dan kerusakan lingkungan serta sarana prasarana publik, seperti jalan dan jembatan, serta kesehatan masyarakat maupun potensi konflik sosial horizontal sebagai akibat diundangkan Perda Kabupaten Musi Rawas No. 12 Tahun 2013 pada dasarnya hanya merupakan lanjutan dari diundangkannya UU No. 5 Tahun 2011 yang secara substansial melakukan penyelundupan hukum dari amanat UUD NRI dan UUPA. UUD NRI 1945 menempatkan mineral dan batubara sebagai asset, bukan komoditas perdagangan bebas. Penempatan demikian mengharuskan negara mengolah mineral dan batubara dapat dinikmati value addednya untuk dapat mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, karena pendiri bangsa menyadari bahwa mineral dan batubara memiliki nilai emosional, tak terbarukan dan terbatas ketersediaannya. Namun melalui penyelundupan hukum dengan menempatkan mineral dan batubara sebagai komoditas perdagangan bebas, maka hampir tidak mungkin melakukan efisiensi, efektifitas dan penghematan eksplorasi dan eksploitasi batubara, terlebih mulai dari perusahaan, perorangan, dan koperasipun diperbolehkan mengusahakannya.
2. Lembaga lelang WIUP besar potensinya menimbulkan praktek KKN.
3. Kewenangan yang demikian besar Bupati juga berpotensi menimbulkan KKN.
4. Konflik sosial horizontal akan meningkat karena konflik pembebasan tanah untuk kawasan penambangan.
5. Kerusakan infra struktur, lingkungan, dan gangguan kesehatan masyarakat akibat dari penambangan mineral batu bara, terutama debu dan udara akan meningkat.

B. Rekomendasi

1. Melakukan perubahan mendasar terhadap kebijakan di bidang pertambangan secara mendasar dengan menenpatkan negara sebagai pemegang monopoli berdasarkan Hak Menguasai Negara, termasuk terhadap Undang-Undang Mineral dan Batubara;
2. Mewajibkan pada negara untuk tidak mengekspor bahan mineral dan batubara, namun mewajibkan negara atas dasar hak monopolinya untuk melakukan pengolahan mineral dan batubara agar meningkat value addednya.
3. Jika konsumsi bahan olahan dari mineral dan batubara yang diproduksi negara melalui BUMN nya berlebihan, maka kelebihan tersebut dapat saja di ekspor.
4. Pemberian kewenangan yang demikian pada gubernur/walikota/bupati, tanpa dibarengi dengan pengawasan yang profesional akan memarakkan KKN di era otonomi daerah.
5. Sebaiknya gubernur ditempatkan sebagai aparat pusat, tidak perlu diberi kewenangan teknis di bidang pertambangan mineral dan batubara.

Daftar Bacaan.

- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 1997.
- Meuwissen, Terjemahan Bernard Arief Sidharta, *"Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum"*, PT. Refika Aditama, 2007.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, Terjemahan Rafael Edy Bosco, *"Hukum Responsif-Pilihan di Masa Transisi"*, Penerbit HuMa, 2003
- Saragih, Bintan Regen, *"Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia"*, CV. Utomo, Bandung, 2006.
- Syarifuddin, Amir, *"Legitimasi Etis Kekuasaan Negara Indonesia"*, Tesis Pada Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1999.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

ANOTASI HUKUM TERHADAP PERATURAN DAERAH KABUPATEN MUSI RAWAS NOMOR 12 TAHUN 2013 TENTANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATU BARA

Oleh: Yudi Fahrian

I. PENGANTAR

Hadirnya pemerintahan daerah sebagai konsekuensi Negara Indonesia menganut konsep Negara Kesatuan. Dengan demikian penggunaan konsep otonomi dengan asas desentralisasi dalam pemerintahan daerah adalah merupakan suatu keniscayaan. Wujud pelaksanaan otonomi daerah ditandai dengan diberikannya kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, salah satunya dengan membentuk peraturan daerah yang dirumuskan dalam Prolegda. Prolegda adalah dokumen hukum yang mengintegrasikan peraturan perundang-undangan di daerah (Perda dan Keputusan Daerah) yang disusun sesuai dengan prioritas kebutuhan pengaturan yang sinkron secara horizontal dan vertical. Rencana ini merupakan bagian dari kebijakan pemerintahan daerah (otonomi, desentralisasi atau tugas pembantuan), yang diwujudkan dalam Perda dan Keputusan Daerah.

Peraturan daerah merupakan instrumen bagi pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berkeinginan dengan hal tersebut khususnya pelaksanaan otonomi dalam bidang kegiatan usaha pertambangan Pemerintah Daerah Kabupaten Musi Rawas membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara yang ditetapkan pada tanggal 24 Desember 2013. Dalam penjelasan Perda Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013 menyatakan bahwa dasar pembentukan perda ini mengacu pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana daerah diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya mineral dan batubara yang tersedia diwilayahnya termasuk pengawasan dan pengendalian. Serta didasarkan pula pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan pemerintahan Kabupaten/Kota. Perda Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013 menggantikan

Perda kabupaten Musi Rawas Nomor 6 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Kegiatan Usaha Pertambangan Umum yang kemudian dinilai kurang sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta belum dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaannya. Perda Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013 inilah yang menjadi objek eksaminasi yang akan diuraikan di bawah ini.

Sistematika Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, terdiri dari XXII BAB (dua puluh dua Bab) dan 145 Pasal.

Tabel 1: Anatomi Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013

BAB	Bagian	Materi yang diatur	Pasal
I		KETENTUAN UMUM	1
II		ASAS DAN TUJUAN	2,3
III		PENGUSAHAAN DAN KEWENANGAN PENGELOLAAN,	4,5
IV		PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN	
	Kesatu	Penyelidikan dan Penelitian	6,7,8,9
	Kedua	Tata Cara Penugasan	10,11
	Ketiga	Pengelolaan data dan Informasi	12,13
	Keempat	Tarif Data dan Informasi	14
	Kelima	Pendidikan, Pelatihan, Penelitian dan Pengembangan	15
V		WILAYAH PERTAMBANGAN, PENGELOMPOKAN USAHA PERTAMBANGAN DAN GOLONGAN KOMODITAS TAMBANG	16,17,18
VI		IZIN USAHA PERTAMBANGAN	
	Kesatu	Umum	19,20
	Kedua	Pemberian Wilayah Izin Usaha Pertambangan	

	Paragraf 1	Umum	21
	Paragraf 2	Pemberian WIUP Mineral Logam dan Batubara	22
	Paragraf 3	Pemberian WIUP Mineral Bukan Logam dan Batuan	23
	Ketiga	Pemberian Izin Usaha Pertambangan	
	Paragraf 1	Umum	24,25,26,27,28,29
	Paragraf 2	IUP Eksplorasi	30,31,32,33,34,35,35,36
	Paragraf 3	IUP Operasional Produksi	37,38,39,40,41
	Keempat	Hak dan Kewajiban	
	Paragraf 1	Hak	42,43,44,45
	Paragraf 2	Kewajiban	46,47,48,49,50,51,52,53,54,55,56,57,58
	Kelima	Kemitraan	59
VII		PAJAK DAERAH	60
VIII		IZIN PERTAMBANGAN RAKYAT	
	Kesatu	Umum	60,61,62,63,64,65
	Kedua	Wilayah Izin Pertambangan Rakyat	66
	Ketiga	Pemberian Izin Pertambangan Rakyat	67,68,69
	Keempat	Hak dan Kewajiban Pemegang IPR	70,71,72,73
IX		PENCIUTAN WILAYAH IZIN USAHA PERTAMBANGAN	74
X		PENGHENTIAN SEMENTARA KEGIATAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN	75,76,77

XI		BERAKHIRNYA IZIN USAHA PERTAMBANGAN	78,79,80,81,82,83
XII		USAHA JASA PERTAMBANGAN	84,85, 86
XIII		PENGUNAAN TANAH UNTUK KEGIATAN USAHA PERTAMBANGAN	87,88,89,90,91,
XIV		PEMBINAAN, PENGAWASAN DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT	
	Kesatu	Pembinaan	92
	Kedua	Pengawasan	
	Paragraf 1	Pengawasan Pengelolaan IUP dan IPR	93,94,95,96
	Paragraf 2	Inspektur Tambang	97
	Ketiga	Perlindungan Masyarakat	98
XV		PENGEMBANGAN DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT	99,100,101,102
XVI		REKLAMASI DAN PASCATAMBANG	
	Kesatu	Umum	103,104,105,106,107
	Kedua	Rencana Reklamasi	108
	Ketiga	Rencana Pascatambang	109
	Keempat	Penilaian dan Persetujuan Rencana Reklamasi	110, 111
	Kelima	Penilaian dan Persetujuan Rencana Pascatambang	112,113
	Keenam	Pelaksanaan	114,115
	Ketujuh	Pelaksanaan dan Pelaporan Reklamasi	116,117,118
	Kedelapan	Pelaksanaan dan Pelaporan Pascatambang	119,120

	Kesembilan	Jaminan	
	Paragraf 1	Umum	121
	Paragraf 2	Jaminan Reklamasi	122,123,124,125
	Paragraf 3	Jaminan Pascatambang	126,127,128,129
	Kesepuluh	Reklamasi dan Pascatambang Bagi Pemegang IPR	130
	Kesebelas	Pengawasan Reklamasi dan Pertambangan	131
	Keduabelas	Penyerahan Lahan Pascatambang	132
XVII		LARANGAN KEGIATAN PERTAMBANGAN	133,134,135,136
XVIII		SANKSI ADMINISTRASI	137
XIX		PENYIDIKAN	138
XX			
XXI			141,142
XXII		KETENTUAN PENUTUP	143,144,145

Tabel 2: Anatomi Undang-undang Nomor 4 tahun 2009

BAB	Bagian	Materi yang diatur	Pasal
I		KETENTUAN UMUM	1
II		ASAS DAN TUJUAN	2,3
III		PENGUASAAN MINERAL DAN BATUBARA	4,5

IV		KEWENANGAN PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA	6,7,8
V		WILAYAH PERTAMBANGAN	
	Kesatu	Umum	9,10,11,12,13
	Kedua	Wilayah Usaha Pertambangan	14,15,16,17,18,19
	Ketiga	Wilayah Pertambangan Rakyat	20,21,22,23,24,25,26
	Keempat	Wilayah Pencadangan Negara	27,28,29,30,31,32,33
VI		USAHA PERTAMBANGAN	34,35
VII		IZIN USAHA PERTAMBANGAN	
	Kesatu	Umum	36,37,38,39,40,41
	Kedua	IUP Eksplorasi	42,43,44,45
	Ketiga	IUP Operasi Produksi	46,47, 48,49,
	Keempat	Pertambangan Mineral	
	Paragraf 1	Pertambangan Mineral Radio Aktif	50
	Paragraf 2	Pertambangan Mineral Logam	51,52,53
	Paragraf 3	Pertambangan Mineral Logam Bukan Logam	54,55,56
	Paragraf 4	Pertambangan Batuan	57,56,59
	Paragraf 5	Pertambangan Batubara	60,61,62,63
VIII		PERSYARATAN PERIZINAN USAHA PERTAMBANGAN	64,65,
IX		IZIN PERTAMBANGAN RAKYAT	66,67,68,69,70,71,72

			,73
X		IZIN USAHA PERTAMBANGAN KHUSUS	74,75,76,77,78,79,80,81,82,83,84
X		PERSYARATAN PERIZINAN USAHA PERTAMBANGAN KHUSUS	85,86
XII		DATA PERTAMBANGAN	87,88,89
XIII		HAK DAN KEWAJIBAN	
	Kesatu	Hak	90, 91,92,93,94
	Kedua	Kewajiban	95,96,97,98,99,100,101,102,103,104,105,106,107,108,109,110,111,112
XIV		PENGHENTIAN SEMENTARA KEGIATAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN DAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN KHUSUS	113,114,115,116
XV		BERAKHIRNYA IZIN USAHA PERTAMBANGAN DAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN KHUSUS	117, 118,119,120,121,122,123
XVI		USAHA JASA PERTAMBANGAN	124,125,126,127
XVII		PENDAPATAN NEGARA DAN DAERAH	128,129,130,131,132,133
XVIII		PENGGUNAAN TANAH UNTUK KEGIATAN USAHA PERTAMBANGAN	134, 135,136,137,138
XIX		PEMBINAAN, PENGAWASAN DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT	139,140,141,142,143,144,145,
	Kesatu	Pembinaan dan Pengawasan	139,140,141,142,143,144,145,
	Kedua	Perlindungan Masyarakat	145
XX		PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN SERTA PENDIDIKAN DAN PELATIHAN	

	Kesatu	Penelitian dan Pengembangan	146
	Kedua	Pendidikan dan Pelatihan	147, 148
XXI		PENYIDIKAN	149,150,
XXII		SANKSI ADMINISTRATIF	151,152,153,154,155,156,157
XXIII		KETENTUAN PIDANA	158, 159,160,161,162,163,164,165
XXIV		KETENTUAN LAIN-LAIN	166,167,168
XXV		KETENTUAN PERALIHAN	169,170,171,172
XXVI		KETENTUAN PENUTUP	173,174,175

Secara hierarkis peraturan daerah ini adalah turunan atau sub delegasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 dan terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014. Seluruh peraturan ini merupakan delegasi dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, undang-undang ini ditetapkan pada tanggal yang kemudian mendelegasi Nomor yang ditetapkan pada tanggal 12 Januari 2009.

Mencermati sistematika Perda Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, menggambarkan norma Perda Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 Tahun 2013 sebagian berisi norma yang sama dengan norma Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Demikian pula dengan norma didalam PP Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Perda No. 12 tahun 2013 ini ditetapkan tanggal 24 Desember 2013, dengan demikian penyusunannya secara formil otomatis mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan secara teknis pembentukan mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah *junto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah *junto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang

Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah *junto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.³

II. CATATAN DARI SEGI FORMIL

1. Judul Peraturan

Secara umum nama peraturan perundang-undangan haruslah dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan satu kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya harus mencerminkan isi dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Judul dari Perda Kabupaten Musi Rawas No. 12 Tahun 2013, yaitu: “PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATU BARA” hampir sama dengan judul Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 yakni “PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA”, dan sedikit berbeda dengan judul Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010, yaitu: “PELAKSANAAN KEGIATAN USAHA PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA”. Padahal ruang lingkup antara Peraturan Daerah dengan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah jelas berbeda, penyamaan judul peraturan daerah dengan undang-undang dan peraturan pemerintah justru membuat bias esensi dan makna peraturan daerah tersebut.

Kalaupun pembentuk peraturan ingin menyusun aturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010, maka pilihan judul dapat mengacu pada beberapa item kewenangan pemerintah kabupaten dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009, adalah sebagai berikut:

-Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:

- a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
- b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
- c. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang

³Seluruh keputusan maupun peraturan Menteri Dalam Negeri yang berkenaan dengan pembentukan produk hukum di daerah kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;

- d. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
- e. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
- f. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
- g. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
- h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
- i. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;
- j. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
- k. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
- l. peningkatan kemampuan aparat pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

2. Bagian Pembukaan

Bagian pembukaan peraturan perundang-undangan terdiri dari Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, Konsiderans, Dasar Hukum, dan Diktum. Dalam hal ini catatan difokuskan pada *konsiderans*.

Konsideras peraturan daerah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari undang-undang atau peraturan pemerintah yang memerintahkan pembentukan peraturan daerah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari undang-undang atau peraturan pemerintah yang memerintahkan pembentukannya.⁴

Konsideran menimbang Perda No. 12 tahun 2013 memuat 3 pertimbangan, dua dari pertimbangan Perda No 12 tahun 2013 sama dengan pertimbangan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, yang rumusannya adalah sebagai berikut:

⁴Lihat dalam Lampiran II angka 27, UU No. 12 Tahun 2011.

Dasar pertimbangan	
Perda Kabupaten Musi Rawas Nomor 12 tahun 2013	Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009
a. rakyat; bahwa mineral dan batubara merupakan sumber daya alam bersifat tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, sehingga pengelolannya perlu dilakukan secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggungjawab dan berkelanjutan serta pemanfaatannya ditujukan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat:	a.bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan;
b.bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta pertambangan mineral dan batu bara mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan;	b.bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan;
c.bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, perlu membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Musi Rawas tentang Pengelolaan Pertambangan	c. bahwa dengan mempertimbangkan perkembangan nasional maupun internasional, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangansudah tidak sesuai lagi sehingga dibutuhkan perubahan peraturan perundang-

Mineral dan Batubara	undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan
----------------------	---

Konsideran menimbang Perda ini terkesan akan mengatur secara keseluruhan semua kewenangan pemerintah kabupaten yang diatur dalam Pasal 7 UU No. 4 Tahun 2009, yang mana kewenangannya terinci dari huruf *a* sampai dengan *l* (12 item). Kalaupun pembentuk perda menginginkan pengaturan seluruh kewenangan tersebut dalam satu Perda, menurut hemat penulis justru akan membuat Perda ini menjadi terlalu luas dan tidak fokus dalam pengaturannya.

3. Batang Tubuh

Batang tubuh peraturan perundang-undangan merupakan semua materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam: a. ketentuan umum; b. materi pokok yang diatur; c. ketentuan pidana (jika diperlukan); d. ketentuan peralihan (jika diperlukan); dan e. ketentuan penutup.

Menyimak materi muatan yang dirumuskan dalam batang tubuh Perda No. 12 Tahun 2013, hampir sama dengan materi Undang-Undang No. 4 tahun 2009. Karena sebagian besar dari pasal-pasalanya merupakan *copypaste* dari materi muatan Undang-Undang No. 4 tahun 2009.

Padahal bila kita simak Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa materi muatan peraturan daerah kabupaten berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang undangan yang lebih tinggi. Konteks pembentukan Perda No. 12 Tahun 2013 secara tersirat adalah penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dalam hal ini adalah UU No. 4 Tahun 2009, *junto* PP No. 22 Tahun 2010, PP No. 23 tahun 2010, PP No. 55 Tahun 2010, dan PP No. 78 Tahun 2010.

Materi muatan daripada batang tubuh Perda No. 12 tahun 2013 sebagian identik dengan materi muratan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Bahkan bila disimak secara seksama hampir tidak ada perbedaan yang berarti. Sehingga cakupan ruang lingkup pengaturannya cukup luas. Maka asas kejelasan dalam tujuan, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan dan asas kejelasan rumusan dalam membentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tidak terpenuhi.

III. CATATAN DARI SEGI MATERIL

Bahwa bila dicermati pasal-perpasal daripada Perda No. 12 tahun 2013, sebagian besar rumusan pasal-pasal identik sama atau mengatur kembali norma yang sama dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Perda ini sudah juga mengatur mengenai intitusi yang mengawasi kegiatan pertambangan yakni Inspektur Pertambangan. Juga telah mengatur Pajak Daerah. Pembiayaan pelaksanaan pertambangan. Hanya, di dalam Perda Nomor 12 tahun 2013 ada penambahan norma mengenai Reklamasi dan Pascatambang. Disamping itu, Perda No 12 tahun 2013 juga mengatur Larangan Kegiatan Pertambangan dan membuat Jalan keluar bagi pertauran yang masih berlaku yang diakomodasi dalam aturan peralihan. Untuk partisipasi masyarakat, Perda No 12 tahun 2013 mengatur mengenai pemberdayaan masyarakat.

Perda No 12 tahun 2013 tidak konsisten dalam sistematika penulisan.terhadap sistematika penulisan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Banyak norma dan materi muatan yang sama dengan norma Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, namun dalam Perda No 12 tahun 2013 ditempatkan atau diklasifikasi pada bagian yang tidak runut. Pengaturan mengenai wilayah dimasukkan dalam pengaturan mengenai Izin sebagaimana tertuang dalam Pasal 66 tentang Wilayah Izin Pertambangan Rakyat. Pada hal dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 pembahasan mengenai Wilayah Pertambangan terpisah dengan pengaturan mengenai Izin.

Demikian juga pengeturan norma mengenai Wilayah Pertambangan, Perda no 12 tahun 2013 tidak mengadopsi secara lengkap mengenai penetapan wilayah pertambangan dan tidak mengakomodasi asas transparansi, akuntabilitas dan bertanggungjawab. Pasal 16 Perda No 12 tahun 2013 hanya menyebutkan satu ayat: “Wilayah Pertambangan sebagai bagian dari tata ruang nasional merupakan landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan”. Bagaimana penetapan dan siapa yang menetapkan tidak dijelaskan dalam Perda No 12 Tahun 2013, padahal, norma pentapan ini sangat penting sebaia landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan.

Letakkan landasan Sedangkan Undang-undang no 4 tahun 2009 memuat secara detail bagaimana landasan penetapan kegiatan pertambangan serta prinsip penetapan sebagaimana termuat dalam Pasal 9 Pasal 10 dan Pasal 14 sebagai berikut:

Pasal 9	<p>(1) WP sebagai bagian dari tata ruang nasional merupakan landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan.</p> <p>(2) WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.</p> <p>(1) WP sebagai bagian dari tata ruang nasional merupakan landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan.</p> <p>(2) WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.</p>
Pasal 10	<p>Penetapan WP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilaksanakan:</p> <p>a. secara transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab;</p> <p>b. secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan; dan</p> <p>c. dengan memperhatikan aspirasi daerah.</p>
Pasal 14	<p>(1) Penetapan WUP dilakukan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan disampaikan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.</p> <p>(2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pemerintah daerah yang bersangkutan berdasarkan data dan informasi yang dimiliki Pemerintah dan pemerintah daerah.</p>

Putusan Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa: Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian dari Pasal 14 ayat (1), sehingga ketentuan Pasal 14 ayat (1) menjadi “Penetapan WUP dilakukan Pemerintah setelah **ditentukan oleh**

pemerintah daerah dan disampaikan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”. Dan ketentuan Pasal 14 ayat (2) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menjadi “Penentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **dilakukan oleh pemerintah daerah** yang bersangkutan berdasarkan data dan informasi yang dimiliki Pemerintah dan pemerintah daerah”. Perda No 12 tahun 2013 belum mengakomodasi norma penetapan wilayah peertambangan ini.

Pada bagian ini diuraikan pasal-pasal yang merupakan adopsi UU No. 4 Tahun 2009. Adapun materi-materi dari pasal-pasal yang dimaksud adalah sebagai berikut:

No	Perda Kabupaten Musi Rawas No. 12 Tahun 2013	UU No. 4 Tahun 2009	Keterangan
1	Pasal 2, 3	Pasal 2,3	sama
2	Pasal 4,5	Pasal 4,5	sama
3	Pasal 6,7,8	Pasal 146,147,148	sama
4	Pasal 16 (1)	Pasal 9 (1)	Sama
5	Pasal 17,18	Pasal10,11,12,13	Tidak sinkron
6	Pasal 19, 20	Pasal	sama
7	Pasal 24,25,26,	Pasal 36,37,38,39	sama
8	Pasal 30-36	Pasal 42,43,45	sama
9	Pasal 37 s/d 40	Pasal 46 sd 49	Sama
10	Pasal 42 s/d 59	Pasal 90 sd 99	sama
11	Pasal 61	Pasal 22	sama
12	Passal 63	Pasal 23	Sama
13	Pasal 70	Pasal 73	sama
14	Pasal 75 s/d 77	Pasal 113-116	sama
15	Pasal 78 s/d 83	Pasal 117-120	sama
16	Pasal 84 s/d 86	Pasal 124-127	Sama
17	Pasal 87 s/d 91	Pasal 134-139	sama
18	Pasal 92 s/d 96	Pasal 139-144	sama
19	Pasal 98	Pasal 145	sama
20	Pasal 99	Pasal 107-112	sama
21	Pasal 103	Pasal 100,101	sama
22	Pasal 137	Pasal 151	sama
23	Pasal 138	Pasal 158	Tidak sama
24	Pasal 139	Pasal 52 (1)	sama

IV. PENUTUP

Catatan penutup anotasi ini merupakan rekomendasi dari penulis bahwa secara umum Perda Kabupaten Musi Rawas No. 12 Tahun 2013 perlu dilakukan revisi sebagai sinkronisasi terhadap perubahan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah No. 1 tahun 2014. Selain itu, dalam melakukan revisi terhadap Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2013 perlu juga disesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 10/PUU-X/2012.

ANALISIS HUKUM

PERATURAN DAERAH KABUPATEN MUSI RAWAS

NOMOR 12 TAHUN 2013

TENTANG

PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN

BATUBARA

Oleh: April Firdaus S

I. Pengantar

Berlakunya Undang-Undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Undang-Undang ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola sumber daya mineral dan batubara yang berada dalam wilayah pemerintahannya.

Peraturan daerah dimaksudkan untuk memberikan penjabaran Peraturan yang ada di atasnya, yang bertujuan untuk memberikan manfaat sesuai dengan potensi yang ada dalam wilayah daerahnya masing-masing, untuk kemudian dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam wilayah pemerintah daerah tersebut.

Pemerintah daerah kabupaten Musi Rawas telah menyadari bahwa Mineral dan Batubara sebagai sumber daya alam yang tidak terbarukan, pengelolaannya harus dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka menunjang pembangunan daerah dan nasional hal ini tercantum dalam pertimbangan terbitnya peraturan daerah ini. Dalam penjelasan perda kabupaten Musi Rawas No. 12 tahun 2013 tentang Pengelolaan mineral dan batubara, perlu dilakukan secara efektif dan efisien agar dampak negatif terhadap lingkungan hidup dapat terkendali sehingga kemampuan daya dukung lingkungan tetap terpelihara. Untuk itu pemerintah daerah membutuhkan perda untuk dapat memenuhi kebutuhannya.

II. Analisis

Tata cara penyusunan Peraturan perundang-undangan telah diatur melalui undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundangan-undangan. Peraturan daerah No. 12 tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan

Batubara merupakan produk perundang-undangan yang harus mengikuti ketentuan di atas.

Nama Peraturan daerah No. 12 tahun 2013 yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Musi Rawas adalah Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara dimaksudkan untuk dapat meningkatkan kesejahteraan bagi warga kabupaten musirawas dengan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia dengan memperhatikan kebutuhan dan ketersediaan serta berwawasan lingkungan.

Pada bagian pembukaan dapat dilihat mengenai landasan yuridis dibentuknya perda ini, penulis berpendapat bahwa perda ini mengikuti hierarki undang undang di atasnya, dimana UU No. 4 Tahun 2009 tidak memperhatikan kedudukan UUPA sebagai bagian dari turunan aturan pasal 33 UUD 1945. Hal ini akan membuat bunyi pasal-pasal yang akan diatur oleh perda ini tidak akan mencerminkan penjabaran dari UUD 1945. Dimana Hubungan hukum, yang dalam UUD 1945 dirumuskan dengan istilah "dikuasai" itu, ditegaskan sifatnya sebagai hubungan hukum publik oleh UUPA dalam Pasal 2.⁵ Dalam Pasal 2 ayat 2 diberikan rincian kewenangan Hak menguasai dari negara berupa kegiatan:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;

Kecilnya profit sharing telah membelenggu pemerintah daerah yang memiliki wilayah pertambangan, sebagaimana yang diatur dalam pasal 129 ayat (2) UU No. 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara yakni sebesar 2,5 % dari keuntungan bersih setiap pemegang IUP. Padahal negara berkuasa atas bumi tanah dan air yang terkandung didalamnya sebagaimana amanat UUD 1945 pasal 33 ayat (3), selayaknya negara melalui pemerintah bertindak lebih berdaulat dalam menentukan besaran profit sharing untuk dirinya demi peningkatan kesejahteraan warga negaranya.

Ketimpangan ini membuat jaminan ketersediaan Mineral dan batubara menjadi kecil karena pemerintah daerah membutuhkan dana yang cukup besar untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di wilayahnya. Menjadi tidak ada pilihan lain kecuali meningkatkan kapasitas produksi pertambangan dan memperluas wilayah pertambangan dengan harapan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah. Belum lagi isue jual beli izin yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm 232.

pembiayaan pilkada. Hal ini menjadi kontra produktif dengan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Sebagian besar pasal-pasal yang terdapat dalam Perda Kabupaten Musi Rawas No. 12 tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara terdapat kesamaan dengan undang-undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, walaupun terdapat perbedaan dalam beberapa pasal yang lain, rumusan pasal-pasal yang diatur menjadi tidak jelas dan pasti karena terdapat 22 item peraturan bupati untuk melengkapi perda tersebut agar dapat dijalankan. Walaupun peraturan bupati telah tersedia tidak menjamin perda ini dapat berjalan dengan baik, karena peraturan bupati dalam penyusunannya rentah terhadap pengaruh kepentingan dan dapat saja tidak memenuhi harapan untuk memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum.

Perda No. 12 Tahun 2013	Aspek Hukum, Kebijakan
Pasal 2 Pertambangan mineral dan/atau batubara dikelola berdasarkan: a. manfaat, keadilan, dan keseimbangan; b. keberpihakan kepada kepentingan bangsa; c. partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas; d. berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.	Memperhatikan asas-asas hukum ini, pasal-pasal dalam perda seharusnya mencerminkan asas-asas yang telah dicantumkan. Asas-asas ini sangat ideal namun cukup sulit untuk diimplementasikan.
Pasal 3 Pengelolaan Minerba bertujuan: c. menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri; e. meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat; dan	Dengan mudahnya perizinan yang diberikan oleh pemerintah daerah (bisa diekspor) tujuan pasal ini sulit untuk dipenuhi apalagi belum adanya kuota dari pemerintah untuk produksi batubara mengakibatkan produksi/eksploitasi tanpa batas. Peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal hanya menjadi harapan dalam perda ini.
Pasal 6 ayat (1) Pemerintah Kabupaten sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan penyelidikan dan penelitian pertambangan untuk memperoleh data dan informasi	Menambah kewenangan baru yang bersifat imperatif.
Pasal 12 ayat (3) ketentuan lebih lanjut	

mengenai pengelolaan data diatur dengan Perbup	
Pasal 14 ayat (1) penerapan tarif data dan/atau informasi pertambangan diatur dalam perbup	
Pasal 22 ayat (5) ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan lelang diatur dengan perbup	
Pasal 23 ayat (3) biaya pencadangan wilayah dan pencetakan peta diatur dalam perbup	Ketidakpastian hukum dan rentan manipulatif
Pasal 26 Ayat (1) Badan Usaha, Koperasi, dan perorangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 yang mengajukan permohonan IUP wajib memenuhi persyaratan administrasi, persyaratan teknis, persyaratan lingkungan dan persyaratan finansial; ayat (2) ketentuan mengenai persyaratan administrasi, persyaratan teknis, persyaratan lingkungan dan persyaratan finansial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan perbup	
Pasal 35 Izin sementara sebagaimana dimaksud dalam pasal 35 ayat (2) diberikan oleh Bupati	Wajib mengajukan izin untuk pemegang IUP eksplorasi yg ingin menjual minerba: dapat berakibat kerugian negara karena tidak memiliki batasan waktu dan jumlah/kuota yang dapat dijual.
Pasal 41 ayat (1) pemegang IUP Operasi produksi dan/atau pemurnian untuk meningkatkan nilai tambah mineral yang diproduksi... melalui kerjasama dg pihak lain dlm wil. Kab. Mura termasuk didalamnya BUMN, BUMD, swasta koperasi atau perseorangan di dlm negeri ... Ayat(2) kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) harus	Kewajiban peningkatan nilai tambah melalui pengalihan/pemurnian yang bila dalam bentuk kerjasama hrs dengan rekomendasi bupati berpotensi intervensi dan melanggar asas kebebasan berkontrak

mendapat rekomendasi bupati	
Pasal 46 ...pemegang IUP wajib: c. memberikan dana jaminan akibat penurunan kualitas lingkungan kepada pemerintah kabupaten yang nilai besarnya diatur ddengan Perbup	Menimbulkan ketidak pastian hukum, rentan manipulatif / koruptif
Pasal 55 Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam pasal 54 diatur dgn Perbup	Program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat sebagai bentuk pelaksanaan CSR memerlukan peran aktif masyarakat dan perbup yang telah tersedia agar bs dilaksanakan.
Pasal 57 ketentuan ... mengenai bentuk, jenis, waktu dan tatacara penyampaian laporan..... diatur dengan perbup	
Pasal 58 ketentuan lebih lanjut mengenai divestasi saham..... diatur dgn perbup	
Pasal 59 konsep kemitraan... diatur lebih lanjut dengan Perbup	
Pasal 67 ayat (5) tatacara dan persyaratan pemberian IPR diatur dengan Perbup	
Pasal 72 Persyaratan teknis pertambangan sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dengan perbup	Dalam konteks pelaksanaan IPR diperlukan perbup
Pasal 74 ayat (3) ketentuan lebih lanjut mengenai penciptan atau pengembalian wilayah diatur dalam perbup	
Pasal 86 ayat (1) pemegang IUP dilarang melibatkan anak perusahaan danatau afiliasinya dlm bid usaha jasa pertambangan di Wilayah usaha pertambangan yang disuiahkannya, kecuali dengan izin bupati	Larangan dengan pengecualian
Pasal 87 ayat (3) kegiatan usaha pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dapat dilaksanakan setelah mendapat izin dari bupati	Kegiatan tambang ditempat yg dilarang sesuai dengan ketentuan per- UU dapat dilakukan atas izin bupati merupakan pelanggaran terhadap aturan perundang2 dan telah

	melampaui kewenangannya.....
Pasal 92 ayat 3 ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan pemegang IUP dan IPR diatur lebih lanjut dengan Perbup	Perbup menjadi diperlukan dalam melaksanakan pasal ini sebagai aturan tambahan, sehingga bila belum tersedia dapat menimbulkan keraguan dlm pelaksanaan pasal ini.
Pasal 96 ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan IUP dan IPR diatur dgn Perbup	
Pasal 97 persyaratan jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur lebih lanjut dengan Perbup	Jabatan inpektur tambang diatur lebih lanjut dengan Perbup, potensi KKN atas jabatan ini cukup rentan
Pasal 98 ketentuan mengenai hak masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Perbup	Masyarakat yang terkena dampak negatif langsung dari kegiatan pertmbangan berhak memperoleh kompensasi, keberpihakan perbup untuk melindungi kepentingan masyarakat rentan untuk didegradasi.
Pasal 102 ketentuan lebih lanjut mengenai pengembangan dan pemberdayaan masyarakat diatur dengan Perbup	Isi perbup sebaiknya mencerminkan keberpihkan thdp masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan
Pasal 116 ayat (7) kriteria keberhasilan reklamasi sebagaimana dimaksud pada ayat ini diatur dengan Perbup	Penyusunan kriteria harus memenuhi standar lingkungan yang baik, perlu peran stakeholder dalam berpartisipasi mendorong upaya pemulihan lingkungan
Pasal 119 ayat (5) kriteria keberhasilan pasca tambang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan perbup	
Pasal 123 ayat (4) tata cara, persyaratan dan besarnya jaminan reklamasi diatur lebih lanjut dalam perbup	Belum siapnya perbup dapat menimbulkan kerugian negara (daera) dalam menjamin kualitas lingkungan menjadi baik.
Pasal 127 ayat (4) tata cara dan persyaratan mengenai jaminan pasca tambang diatur lebih lanjut dalam perbup	Pihak ketiga yang ditunjuk untuk menetapkan besarnya biaya hrs memiliki kompetensi sehingga hasil perhitungannya tidak berpotensi menimbulkan kerugian yang baru.
Pasal 132 ayat (2) dalam hal lahan pasca tambang yang telah diserahkan masih memerlukan pemeliharaan dan/atau pemantauan jangka panjang Bupati	Penempatan dana amanah yang kriterianya tidak jelas dapat menyebabkan terbukanya peluang perilaku koruptif penyelenggra negara

dapat memerintahkan kepada pemegang IUP untuk menempatkan dana amanah (trust fund)	
Pasal 137 ayat (2) tata cara penjatuhan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan perbup	Tidak memberikan kepastian hukum karena harus merujuk kepada perbup yang belum tentu telah dibuat dan isinya dapat menjamin penegakan hukum dan terciptanya keadilan

Rekomendasi

Terhadap perda kabupaten Musi Rawas No. 12 tahun 2013 tentang pengelolaan pertambangan mineral dan batubara perlu dilakukan perbaikan disesuaikan dengan aturan hukum yang ada, memperhatikan hierarki perundang-undangan yang berlaku. Terhadap banyaknya peraturan bupati yang harus diterbitkan dalam perda ini akan membuat jalannya perda menjadi terhambat atau sulit dilaksanakan. Perbaikan diperlukan untuk menghindari potensi kecurangan dan kerugian. Perlu diperjelas mengenai adanya dana amanah (trustfund) sehingga tidak mudah disalahgunakan. Bila perlu atas usulan pemerintah daerah mengusulkan perubahan atas Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara yang telah merugikan warga negaranya berikut pemerintah daerahnya, karena belum mencerminkan penjabaran dari mandat konstitusi negara republik Indonesia dan Undang-Undang Pokok Agraria.

CATATAN TERHADAP PERDA KABUPATEN MUSI RAWAS NO.12 TAHUN 2013 TENTANG PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA

Oleh : Sri Lestari Kadariah & Yopie Bharata

PENDAHULUAN

Perda Musi Rawas No. 12 Tahun 2013 ditetapkan di Lubuk Linggau pada tanggal 24 Desember 2013. Perda ini terdiri dari 22 Bab dan 145 pasal. Dan catatan ini akan mencermati materi tentang tahapan kegiatan usaha pertambangan dan pasca tambang, serta sanksi-sanksi.

CATATAN TENTANG MATERI

1. Tentang IUP Eksplorasi

Yang dimaksud dengan eksplorasi berdasarkan pasal 1 Perda ini yaitu: “ Adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara terperinci dan teliti tentang lokasi, bentuk, dimensi, sebaran, kualitas dan sumber daya terukur dari bahan galian, serta informasi mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup ”

Pasal 30 Perda No. 12 tahun 2013, untuk batubara jangka waktu eksplorasi “dapat” dilakukan paling lama 7 (tujuh) tahun. Pada pasal berikutnya yaitu pasal 35 ayat(2) : Pemegang IUP eksplorasi yang ingin menjual mineral atau batubara wajib mengajukan izin sementara untuk pengangkutan dan penjualan.

Maka dengan adanya keleluasaan jangka waktu eksplorasi dan pemberian izin pengangkutan dan penjualan, maka pada tahapan eksplorasi ini, perusahaan pertambangan sangat diuntungkan karena bisa menjual mineral atau batubara tanpa ada batasan jumlah terhadap mineral dan batubara yang akan dijual. Dalam tahapan eksplorasi ini telah memberikan peluang kepada perusahaan untuk mengeruk dan menjual sebanyak-banyaknya.

2. Tentang IUP Produksi

Untuk IUP operasi produksi mineral logam dan bukan logam, serta batubara IUP diberikan selama 40 tahun. Dalam pemberian IUP produksi, juga tidak ada pasal yang mengatur tentang jumlah produksi dan jumlah pengangkutan. Sehingga perusahaan

batubara dengan sangat leluasa memproduksi dan menjual khususnya batubara sebanyak-banyaknya tanpa batasan.

3. Tentang Hak Pemegang IUP

Pada pasal 42 disebutkan: Pemegang IUP “dapat” melakukan *sebagian tahapan* atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun produksi. Pasal ini memberi peluang bagi perusahaan pertambangan untuk melakukan hanya sebagian tahapan usaha pertambangan dan tidak menyelesaikan kewajiban-kewajibannya.

Pada pasal 42: Pemegang IUP dapat memanfaatkan prasarana dan sarana umum.” Pasal ini memberikan hak kepada perusahaan pertambangan untuk memanfaatkan jalan dan sarana umum akan berdampak pada rusaknya jalan, mengganggu kondisi sosial budaya dan lingkungan hidup

4. Tentang Reklamasi dan Pasca Tambang

Pada pasal 107 (1) disebutkan bahwa setiap pemegang IUP wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pasca tambang pada saat mengajukan permohonan IUP operasi produksi. Padahal hal seperti kita catat pada pasal sebelumnya yaitu: Pasal 35 bahwa pada tahapan eksplorasi perusahaan telah diperbolehkan untuk mengangkut dan menjual (walau belum ada rencana reklamasi dan pasca tambang. Serta pasal 42 perusahaan tambang dapat melakukan sebagian saja baik tahapan eksplorasi maupun produksi.

5. Tentang Sanksi

Sanksi Administrasi

Sanksi administrasi diatur pada pasal 137 ayat (1) dan (2) yaitu berupa penghentian sementara kegiatan usaha dan pencabutan izin. Seharusnya ditambahkan paksaan dari pemerintah, pembebanan uang paksa dan denda administrasi.

Sanksi Pidana

Sanksi pidana dalam Perda ini diatur pada pasal 139 ayat (1) dan (2). Sanksi yang diatur dalam pasal ini tidak jelas, dikarenakan tidak adanya rumusan pidana yang rinci dan jelas. Seharusnya perumusan unsur tindak pidana lebih rinci dan jelas. Sanksi pidana kurungan dan denda masih alternatif dan tidak ada pidana tambahan.