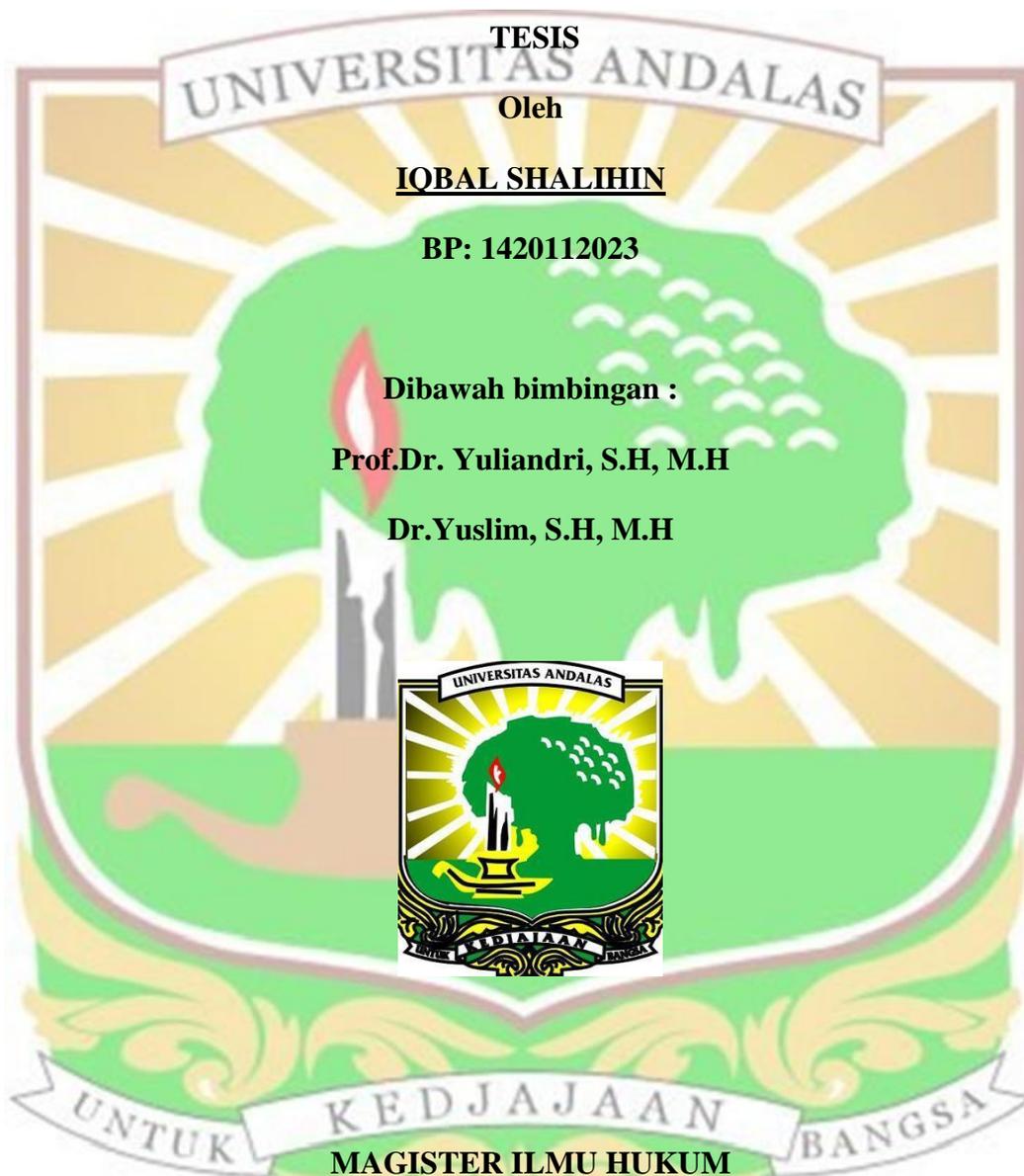


**PENGALIHAN KEWENANGAN PEMBERIAN IZIN USAHA
PERTAMBANGAN MINERAL-BATUBARA OLEH PEMERINTAH
PROVINSI SUMATERA BARAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR
23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**



TESIS

Oleh

IQBAL SHALIHIN

BP: 1420112023

Dibawah bimbingan :

Prof.Dr. Yuliandri, S.H, M.H

Dr.Yuslim, S.H, M.H



MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ANDALAS

PADANG

2018

**“Pengalihan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral-
Batubara Oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat Menurut Undang-Undang
Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**

(IQBAL SHALIHIN, 1420112023, Magister Hukum Universitas Andalas, 121 hal)

ABSTRAK

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka terjadi perubahan kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) bahwa “penyelenggaraan urusan kewenangan kehutanan, kelautan dan energi sumber daya mineral dibagi antara pemerintah dan pemerintah provinsi”, kemudian jika dilihat dari matriks pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota maka akan sangat jelas bahwa pemerintah kabupaten tidak memiliki kewenangan sebagaimana berdasarkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Salah satu kewenangan yakni energi sumber daya mineral akan menjadi sengketa antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten sebab pertambangan selama ini menjadi sumber pemasukan bagi daerah. Tarik menarik kewenangan pengelolaan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan menerbitkan IUP (Izin Usaha Pertambangan). Pasal 37 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk menerbitkan Izin Usaha Pertambangan atau IUP. Hal ini kemudian menjadi kendala dalam penerapannya terutama ditingkat daerah seperti halnya provinsi Sumatera Barat. Sebab tidak ada aturan teknis yang dapat menjadi dasar bagi pemerintah provinsi untuk mengambil alih kewenangan dari pemerintah kabupaten sebagaimana amanat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kondisi seperti demikian Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.120/253/SJ tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Kata Kunci : Izin Usaha Pertambangan

**“Pengalihan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral-
Batubara Oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat Menurut Undang-Undang
Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**

(IQBAL SHALIHIN, 1420112023, Master of Law Andalas University, 121 page)

ABSTRACT

With the enactment of Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 on Regional Government, there is a change of authority between the central government, provincial and district governments. Based on Article 4 paragraph (1) that "the administration of the affairs of forestry, marine and mineral resources energy is divided between government and government province", then when viewed from the matrix of division of authority between the central government, provincial government and the kabupaten / kota government it will be very clear that the district government does not have the authority as under the previous Law on Regional Government namely Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. One of the powers of mineral resources energy will be disputes between the provincial and district governments because mining has been the source of income for the regions .withdrawal of management authority between the central government, provincial and district / municipal governments. In the Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 on the Regional Government of the Regency / City Government does not have the authority to issue IUP (Mining Business License). Article 37 of Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 concerning Mineral and Coal Mining states that the Regency / Municipal Government has the authority to issue Mining Permit or IUP. This then becomes an obstacle in its application, especially at the regional level as does the province of western Sumatra. Because there is no technical rule that can then become the base of rights for the provincial government to take over the authority of the district government as mandated by Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 on Regional Government. Under such conditions the Ministry of Home Affairs issued a Circular Letter of the Minister of Home Affairs No.120 / 253 / SJ on the Implementation of Government Affairs After the enactment of Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Keyword: Mining Bussines License

LEMBAR PENGESAHAN

Judul : PENGALIHAN KEWENANGAN PEMBERIAN IZIN USAHA
PERTAMBANGAN MINERAL-BATUBARA OLEH
PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA BARAT MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
Pemerintahan Daerah

Nama : Iqbal Shalihin

NIM : 1420112023

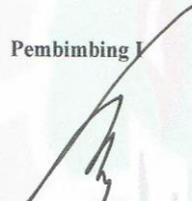
Tesis ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Sidang Ujian Akhir Magister
Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas
Andalas Padang dan dinyatakan lulus pada tanggal 14 Mei 2018

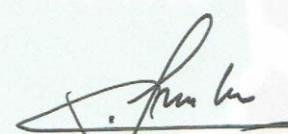
Mengetahui

Komisi Pembimbing

Pembimbing I

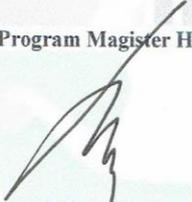
Pembimbing II

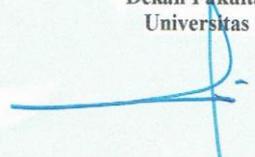

Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H
NIP. 196207181988111001


Dr. Yuslim, S.H., M.H
NIP. 195707061983031008

Ketua Program Magister Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Andalas


Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H
NIP. 196207181988111001


Prof. Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H
NIP. 195911221986031002

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil'alamin, segala puji dan syukur yang tak terhingga untuk Allah Azza Wa Jalla, Rabb yang menggenggam seluruh alam senantiasa memberikan rahmat dan karunia-Nya, hidayah dan inayah-Nya yang selalu memberikan kekuatan jasmani, rohani, kesabaran dan ketawakalan kepada penulis sehingga dapat menggerakkan hati serta pemikiran penulis untuk menyelesaikan penulisan Tesis ini.

Shalawat beserta salam senantiasa tercurah kepada junjungan alam baginda Rasulullah Muhammad SAW yang merupakan contoh tauladan bagi semua umat, memberikan penerangan hidup kepada umatnya dalam menjalani kehidupan didunia yang fana ini. Semoga penulis mendapat syafaat beliau dan dapat meneladani beliau hingga akhir hayat, *amin ya rabbal 'alamin*.

Salah satu syarat untuk meraih gelar Magister Hukum, maka penulis wajib membuat karya ilmiah berupa Tesis yang berdasarkan pada ilmu yang telah penulis dapatkan selama perkuliahan. Adapun judul Tesis yang penulis angkat adalah “ **PENGALIHAN KEWENANGAN PEMBERIAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN MNERAL-BATUBARA OLEH PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA BARAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**”

Rasa hormat dan sedalam-dalamnya kepada kedua orang tua penulis ayahanda Acik Saleh dan ibunda Nef Yeti yang selalu berusaha memeberikan yang terbaik kepada penulis, juga kepada Pakngah Hamdani dan Angah Yuli Nelfita yang telah banyak penulis merepotkan, sebab selama menempuh studi

penulis tinggal bersama beliau berdua, serta seluruh keluarga besar penulis yang telah mendorong dengan kasih sayang dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan Tesis ini. Pada kesempatan ini penulis juga ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Bapak Prof. Dr. Zainul Daulay , S.H, M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Bapak Dr. Kurniawarman, S.H, M.Hum, Bapak Dr.Busyra Azheri, S.H,M.H, Bapak Charles Simabura, S.H, M.H, Wakil Dekan I, II, III Fakultas Hukum Universitas Andalas;
2. Bapak Prof. Dr. Yuliandri, S.H, M.H selaku Ketua Program Studi Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas;
3. Bapak Prof. Dr. Yuliandri, S.H, M.H dan Dr. Yuslim, S.H, M.H selaku dosen pembimbing I dan II yang telah memberikan bimbingan berupa masukan dan koreksi selama penyelesaian Tesis penulis;
4. Bapak dan ibu pegawai Fakultas Hukum Universitas Andalas yang telah memberikan pelayan kepada penulis dalam segala hal menyangkut urusan birokrasi demi kelancaran penyelesaian studi penulis di Fakultas Hukum Universitas Andalas;
5. Rekan- rekan Perkumpulan Qbar, bang dingin, kak ipit, kak liza, kak dewi dan kak ai atas bimbingan dan pembelajaran yang sangat bermanfaat bagi penulis nantinya;
6. Kawan-kawan angkatan 2014 Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Serta pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Harapan penulis semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat dan masukan bagi pembaca pada umumnya dan mahasiswa pada khususnya. Penulis menyadari Tesis ini jauh dari kesempurnaan karena keterbatasan penulis sebagai hamba Allah yang dhaif. Maka dengan segala Kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan kritikan demi kesempurnaan Tesis kedepan.

Kesempurnaan hanya milik Allah SWT, sedangkan kelemahan dan kesalahan berasal dari penulis, hanya kepada Allah lah kita kembalikan segala urusan. Wallahu 'alam bisshawab.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Padang, 17 Mei 2018

Iqbal Shalihin



DAFTAR ISI

ABSTRAK

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A	Latar Belakang	1
B	Perumusan Masalah	8
C	Tujuan Penelitian	9
D	Manfaat Penelitian	9
E	Kerangka Teori	10
F	Kerangka Konseptual	17
G	Metode Penelitian	19

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Otonomi Daerah

1	Pengertian Otonomi Daerah	24
2	Prinsip dan Tujuan penyelenggaraan Otonomi Daerah	30
3	Pelaksanaan Otonomi Daerah	39
4	Dekonsentrasi Kekuasaan dan desentralisasi Kewenangan	51

B. Kewenangan Daerah

1	Pengertian Kewenangan	57
2	Legitimasi Kewenangan	60
	Daerah	
3	Hubungan kewenangan Pusat dan Daerah	61

BAB III PEMBAHASAN PERMASALAHAN

A. Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral Batubara Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

1	Dasar Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.....	71
2	Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Oleh Pemerintah Provinsi.....	86

B. Implementasi Peralihan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral Batubara pemerintah provinsi Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014.

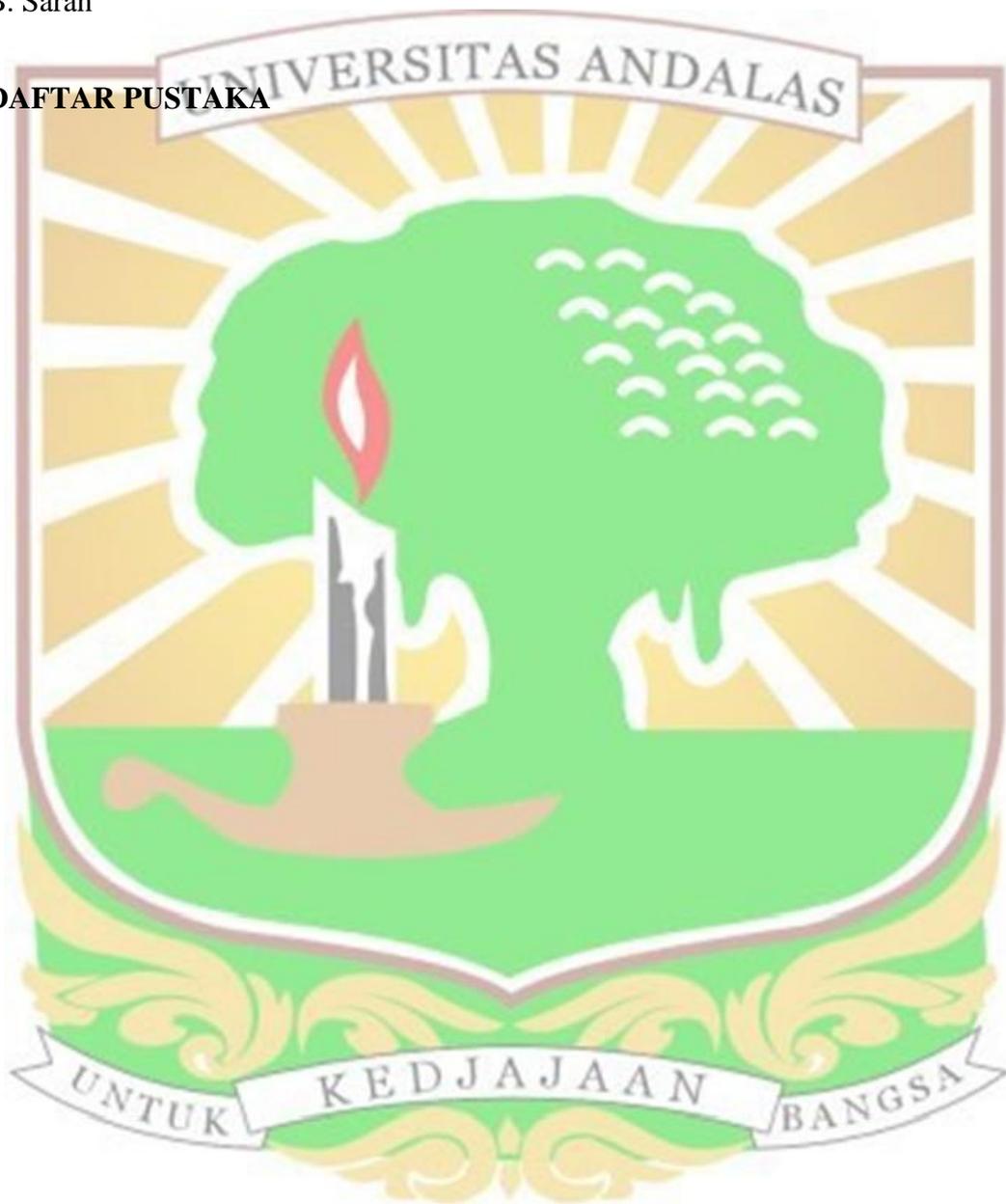
1	Peralihan Kewenangan dari Pemerintah Kabupaten ke Pemerintah Provinsi.....	99
2	Pelaksanaan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Oleh Pemerintah Provinsi.....	109

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang



Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Asumsi dasar otonomi daerah adalah membangun sistem pemerintahan yang berdasarkan pada kemauan politik (*political will*) untuk menyerahkan pengelolaan daerah kepada pemerintah lokal atau daerah yang lebih memahami persoalan-persoalan, kebutuhan dan karakter masyarakat yang berada di daerah tersebut. Upaya mendekatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat yang dengan demikian menghasilkan kebijakan-kebijakan pro-rakyat. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.²

¹ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005, hlm: 425

² HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm 22.

Sebagai bagian dari tuntutan reformasi, otonomi daerah dianggap penting terutama bagi daerah yang kaya akan sumber daya alam. Pemanfaatan sumber daya alam berupa hasil pertambangan dianggap sebagai upaya daerah untuk mengelola kekayaannya secara mandiri serta mendapatkan sumber pendapatan daerah yang dapat digunakan untuk melaksanakan pembangunan didaerahnya. Respon atas tuntutan tersebut pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mendesentralisasikan urusan Pertambangan, energi dan sumber daya mineral ke daerah.

Pada saat masih digunakannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam khususnya bidang pertambangan adalah kewenangan Pemerintah Daerah. Kewenangan dalam pemberian izin diserahkan kepada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan pemerintah pusat sesuai dengan kewenangannya. Dimulai sejak 15 Oktober 2004, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan galian tambang bagi kesejahteraan rakyat di daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya kewenangan pengelolaan pertambangan tujuannya agar pengelolaan tersebut tidak selalu terpusat, sedangkan yang mengetahui keadaan dan kegiatan yang nyata adalah pemerintahan daerah. Di samping itu kewenangan tersebut juga untuk

menciptakan ketertiban, keteraturan, dan kedamaian dalam pengelolaan pertambangan.

Kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya alam serta kewenangan pemberian izin tercantum dalam pasal 17 ayat (1) dan (2) Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah:

- 1) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
 - b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
 - c. penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan.
- 2) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
 - c. Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Selain itu pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menjelaskan bahwa “Pemerintah daerah sebagaimana yang dimaksud pada 2 ayat (3) adalah:

- a. Pemerintah daerah provinsi yang terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi
- b. Pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri dari pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota

Kewenangan pemerintah daerah baik itu provinsi maupun kabupaten dalam pengelolaan tambang mineral dan batubara di daerah dapat dilihat dari kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan terbit tidaknya suatu izin pertambangan. Pertambangan sendiri bukan barang baru dalam kegiatan

ekonomi di Indonesia, pengaturan terkait pertambangan sudah berlangsung sejak lama, bahkan sejak kehadiran pemerintah kolonial. Aturan formal yang pertama dikeluarkan oleh pemerintah kolonial Belanda disebut *indische mijnwet* 1899.³ Namun kegiatan pertambangan berlangsung justru sepuluh tahun pasca dikeluarkannya aturan tersebut. Boleh jadi hal ini terjadi setelah diterbitkannya pula *mijnordonantie* (ordonansi pertambangan) pada tahun 1907 dan 1918.⁴ Kemudian *Mijnordonantie* dicabut dan diperbarui menjadi *Mijnordonantie* 1930 dan berlaku mulai 1 Juli 1930, yang mana tidak lagi mengatur tentang pengawasan keselamatan kerja pertambangan tetapi diatur sendiri dalam *Mijn Politie Reglemen* dengan Staablad 1930 Nomor 314.⁵

Pengaturan perusahaan pertambangan adalah bagian dari pelaksanaan penguasaan negara atas pertambangan. Pengaturan ini dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan agar perusahaan bahan galian memberikan manfaat bagi rakyat dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶ Penguasaan negara dalam lingkup perusahaan (hak perusahaan) dapat dilimpahkan kepada badan hukum swasta atau perorangan dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia dengan suatu kuasa pertambangan (KP), Kontrak Karya (KK) atau perjanjian kerjasama.⁷ Sejak keberadaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batu Bara (selanjutnya disebut UU Minerba) maka kegiatan pertambangan mineral batu bara yang dilakukan oleh setiap orang

³ Otong Rosadi, *Pertambangan Dan Kehutanan Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila; dialektika dan keadilan sosial*, Jakarta: Thafa Media, 2012, hlm 28.

⁴ *Ibid.*

⁵ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Presss, Yogyakarta, 2004, hlm. 64

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm 26.

⁷ *Ibid.*, hlm 25.

atau perusahaan harus didasarkan pada Izin Usaha Pertambangan (IUP) berdasarkan Pasal 1 angka 6 sebagai izin untuk melaksanakan usaha pertambangan.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), sebagaimana Pasal 14 ayat (1) menyatakan : “Penyelenggaraan urusan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi”. Berdasarkan bunyi pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah kabupaten/kota tidak lagi diberi wewenang dengan segala yang berkaitan dengan kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral, semua menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Pada undang- undang ini, juga tidak atur kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam Penerbitan IUP. Hal ini jelas dapat dilihat dari matriks pembagian urusan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Sehingga dengan berlakunya UU Pemda, telah mereduksi kewenangan pemerintah kabupaten/kota terutama dalam hal penerbitan IUP diwilayah administratifnya.

Perubahan kewenangan pemerintah provinsi dalam hal pengelolaan sumber daya alam terutama bidang pertambangan dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah menimbulkan konsekuensi terutama terhadap pembagian urusan kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten.

Meskipun UU Minerba sebagaimana menurut Pasal 37 huruf (a) dan (b)

bahwa:

- a. Izin Usaha Pertambangan (IUP) diberikan oleh bupati dan walikota apabila WIUP (Wilayah Izin Usaha Pertambangan) berada dalam satu wilayah kabupaten
- b. IUP diberikan oleh gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota setelah mendapat rekomendasi bupati dan walikota setempat

Tetap memberikan kewenangan bupati/walikota untuk memberikan IUP di wilayah kabupaten/kota dan kewenangan tersebut belum beralih kepada gubernur dan kewenangan gubernur tetap sebagaimana mestinya. Akan tetapi dengan adanya perbedaan pengaturan kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara antara UU Pemda dengan UU Minerba tentu saja hal seperti ini tentu saja sangat mempengaruhi pelaksanaan pengalihan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi sebab didalam UU pemda sendiri sebagaimana dalam dinyatakan pada pasal 14 ayat (1) bahwa “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi”. Kemudian dilanjutkan pada Pasal 15 ayat (1) bahwa “Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini”. Dihubungkan dengan Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu unit pemerintahan daerah provinsi di Indonesia, yang tentu saja juga merasakan dampak dari peralihan kewenangan bidang energi sumber daya

mineral terkhusus pertambangan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah Provinsi.

Apalagi Sumatera Barat memiliki komoditi pertambangan berupa batubara, pasir besi, biji timah, bijih nikel, bijih tembaga, bijih bauksit, bijih mangan, bijih emas dan perak, yodium, belerang, dan fosfor serta bahan galian batuan.⁸ Semua komoditi pertambangan tersebut tersebar di berbagai kabupaten di Provinsi Sumatera Barat.

Dengan terdiri dari sepuluh Kabupaten yakni kabupaten Agam, Pasaman, Pasaman Barat, Dharmasraya, Solok, Solok Selatan, Pesisir Selatan, Lima Puluh Kota, Sijunjung dan Kota Sawahlunto yang memiliki perusahaan bidang pertambangan menjadikan Sumatera Barat sangat menjanjikan sebagai sentra komoditi pertambangan. Berdasarkan peta wilayah Izin Usaha Pertambangan Mineral Logam dan Batubara di Sumatera Barat yang dikeluarkan oleh Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sumatera Barat adalah sekitar 115 IUP yang tersebar di sepuluh kabupaten tersebut.⁹

Dengan telah beralihnya kewenangan dari kabupaten ke Pemerintah Provinsi maka penyebaran wilayah Izin Usaha Pertambangan di Sumatera Barat selanjutnya tidak lagi dalam wewenang masing-masing kabupaten.

Pengalihan tersebut dilakukan untuk melaksanakan amanat Pasal 404

⁸ Komoditi bahan tambang di Sumatera Barat, www.sumbarprov.go.id di akses pada tanggal 8 Februari 2018

⁹ Berdasarkan Surat Balasan atas Permohonan data oleh Perkumpulan Qbar melalui PPID

Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) sebagai akibat pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang diatur berdasarkan undang-undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dalam proposal penelitian ini penulis mengungkapkan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?
2. Bagaimanakah implementasi peralihan kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulis dalam melakukan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara pemerintah provinsi menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014

2. Untuk mengetahui bagaimana implementasi perubahan kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan nantinya, akan memberikan manfaat baik input penulis sendiri maupun output. Penulis mengidentifikasinya dalam dua bagian yaitu:

1) Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran-pemikiran, membuka wawasan guna perkembangan disiplin ilmu hukum tata negara itu bagaimana pengalihan kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara oleh pemerintah provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 serta kemampuan berpikir dalam melahirkan pandangan-pandangan baru atau penyempurnaan teori serta pemikiran yang telah ada.

2) Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi berbagai pihak khususnya yang terkait dalam pengalihan kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral-batubara oleh pemerintah provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

I. Kerangka Teori

1. Teori Otonomi Daerah

Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:¹⁰

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk “tidak” dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b. Otonomi adalah bentuk “pemerintahan sendiri” (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.
- c. Pemerintah sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affair*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam tujuan hidup secara adil

Secara global, isu mengenai otonomi daerah banyak mengemuka di negara-negara utamanya menyangkut persoalan penyebaran kekuasaan kekuasaan (*dispersion of power*) sebagai manifestasi riil dari demokrasi.

Dengan kata lain, otonomi daerah sebagai manifestasi demokrasi pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori “*areal division of power*” yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh

¹⁰ Mhd. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta; Pradnya Paramita, 2003, hlm 168.

Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah.¹¹

Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan dalam pelaksanaan, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan dalam berorganisasi. Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Bidang-bidang tersebut tetap menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman.

Porsi otonomi daerah menurut laica tidak cukup dengan wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi juga harus diwujudkan dalam format otonomi yang seluas-luasnya.¹² Sementara soehino berpandangan bahwa cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.¹³ Otonomi nyata berarti menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.¹⁴

¹¹Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hlm 76.

¹² Laica Marzuki dalam Agussalim Andi Gadjong, *pemerintahan daerah kajian politik dan hukum*, Bogor: Ghalia, 2007, hlm 109.

¹³ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta; Liberty, 1980, hlm 50.

¹⁴ *Ibid.*

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta adanya perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah.¹⁵ Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah.

Otonomi yang bertanggungjawab berarti penyelenggaraan otonomi harus benar-benar sejalan dengan tujuan diberikannya otonomi, yaitu pemberdayaan daerah dan peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁶ Dalam relasi negara-masyarakat (*state-society*) dalam praktik otonomi daerah esensinya yang harus dimaknai adalah terjadinya komunikasi dua arah antar dua aktor tersebut dalam upaya menghadirkan pelayanan publik yang lebih baik. Orde Baru yang cenderung menggunakan paradigma *structural approach* (daerah betingkat) justru menafikan suara masyarakat tersebut.¹⁷

Otonomi daerah seharusnya dipandang sebagai suatu tuntutan yang berupaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan

¹⁵ *Ibid*, hlm 8.

¹⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 4-6.

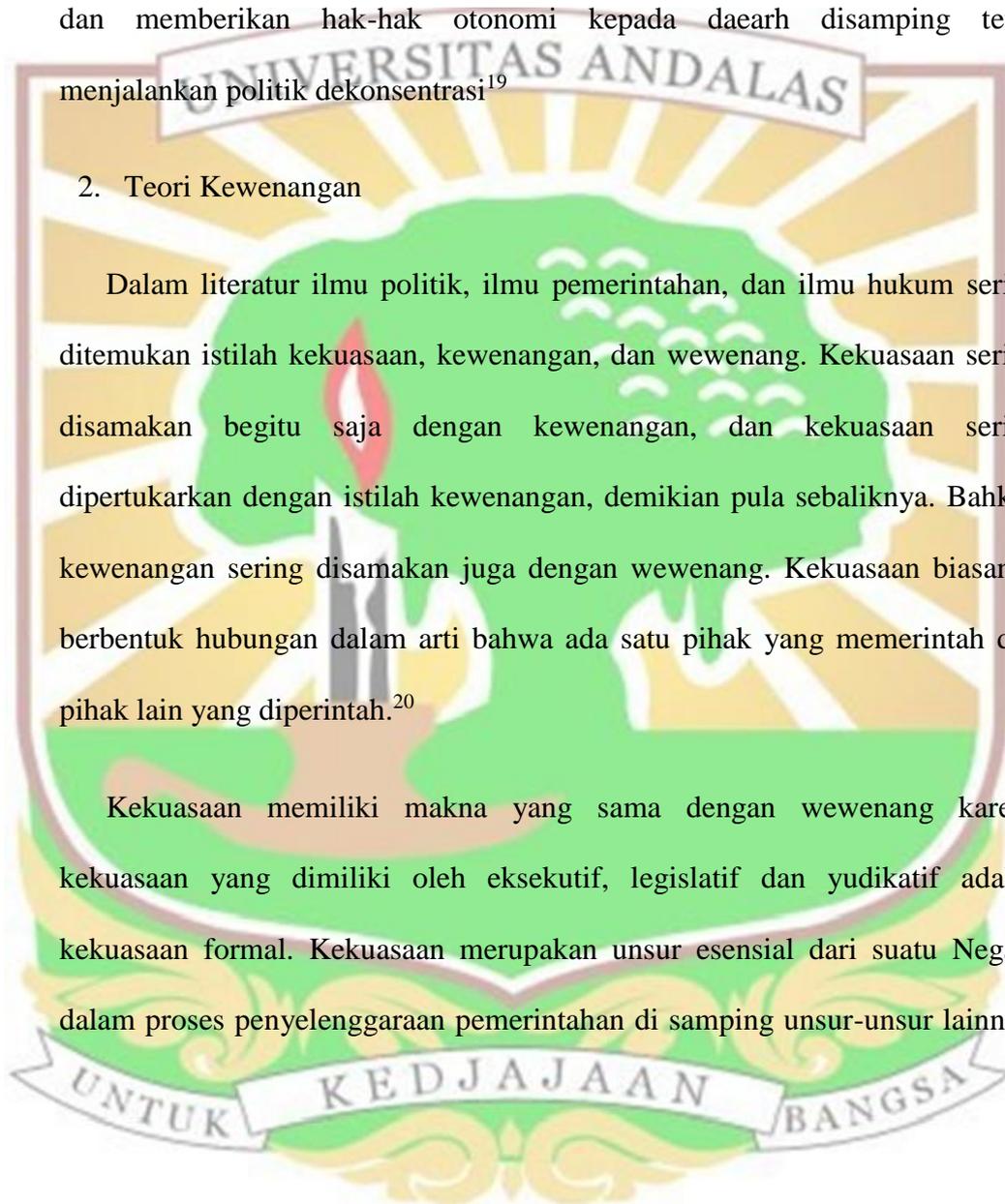
¹⁷ Syarif Hidayat, "Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Transisi Menuju Demokrasi : Masukan untuk UU No. 32 Tahun 2004, Paper Presented at Seminar Revisi Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004, Jatinangor-Jawa Barat, 21 Juni 2010, hlm 8.

fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat dengan demikian otonomi daerah bukanlah tujuan tetapi suatu instrument untuk mencapai tujuan.¹⁸Dapat disimpulkan bahwa pemerintah Indonesia melaksanakan politik desentralisasi dan memberikan hak-hak otonomi kepada daerah disamping tetap menjalankan politik dekonsentrasi¹⁹

2. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.²⁰

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya,



¹⁸ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal & Tantangan Global*, Jakarta: Rinneka Cipta, 2002 hlm 6-7.

¹⁹ E. Koswara, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Yayasan Pariba, 2001, hlm 13.

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998, hlm. 35-36

yaitu hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijaksanaan dan kebajikan.²¹

Dalam definisi wewenang menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah Pasal 1 angka 5 bahwa Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut H.D Stout sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.²²

Dalam ketatanegaraan dikenal jenis pelimpahan wewenang yaitu atribusi, delegasi dan mandat.²³ Atribusi Dalam Kamus Istilah Hukum Belanda Indonesia dikatakan atribusi (*attributie*) bermakna pembagian (kekuasaan), seperti kata *attribute van rechtsmacht* mengandung arti pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute competentie* atau kewenangan mutlak lawan dari *distributie van*

²¹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998, hlm. 37-38

²² Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. 2013, hlm 71.

²³ Sebagaimana bunyi pasal 11 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan bahwa “kewenangan diperoleh melalui atribusi, mandat dan atau delegasi”.

rechtmacht).²⁴Substansi atribusi adalah menciptakan suatu wewenang dimaksudkan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya.²⁵Kewenangan atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang (legislator) yang orisinil. Hal yang sama, seperti tertuang dalam *Algement Bepalinge van Administratief Recht*, kewenangan atribusi yaitu undang-undang (dalam arti material) menyerahkan wewenang-wewenang tertentu kepada organ tertentu.²⁶

Mandat adalah suatu bentuk pemberian kewenangan oleh mandat dalam pergaulan hukum bersifat perintah. Menurut H.D. van Wijk Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.²⁷ Jadi penerima mandat bertindak atas nama orang lain.

Menyangkut pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan tersebut secara konseptual dikenal tiga ajaran utama yakni ajaran umah tangga formil, materill dan nyata (riil). Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah, yang didefinisikan sebagai tatanan yang bersangkutan

²⁴ N.E. Algra et. al., *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Jakarta: Binacipta, 1983, hlm.38.

²⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan hukum)*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2007 , hlm.101.

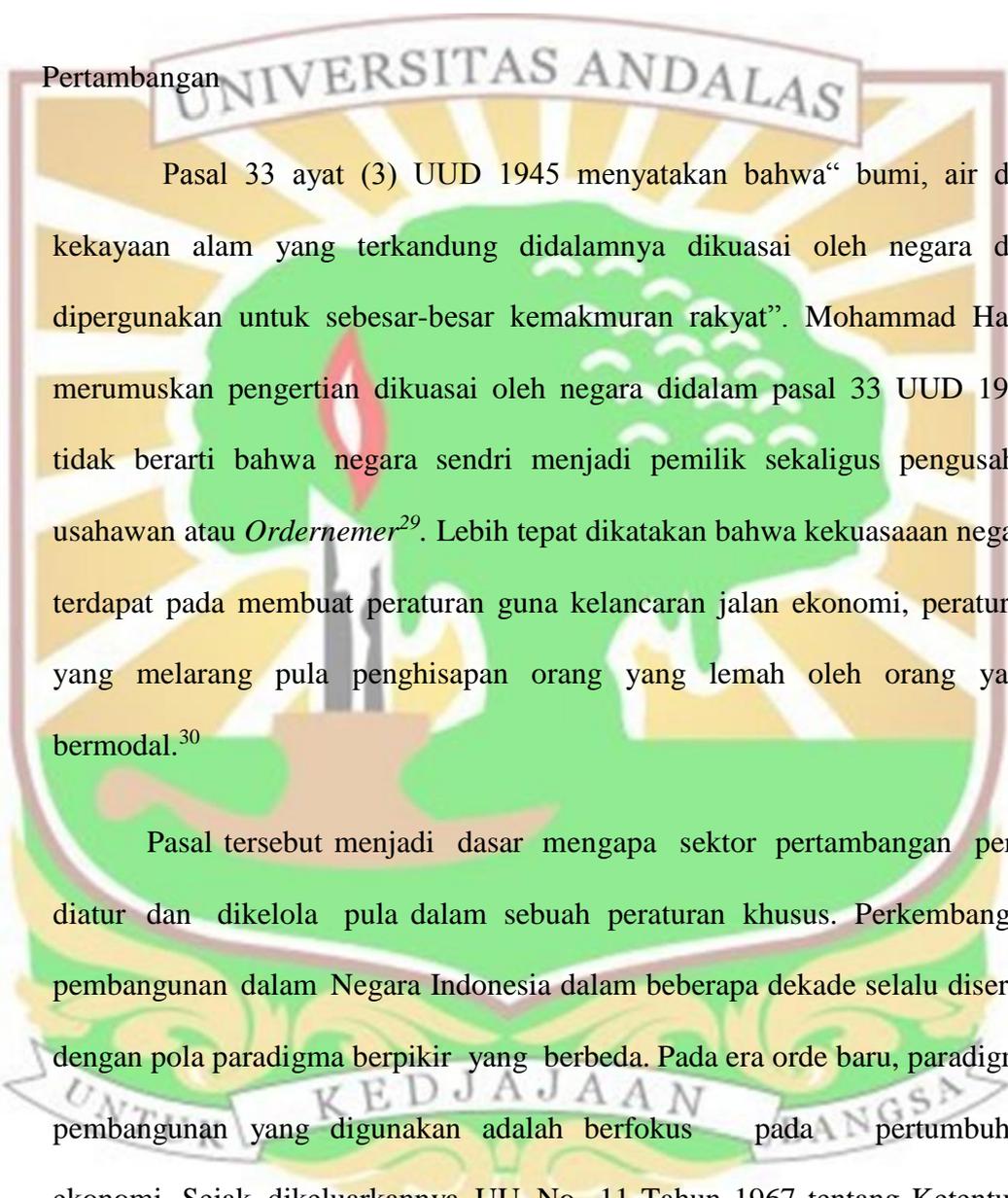
²⁶ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 106.

²⁷ *Ibid*, hlm. 105.

dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.²⁸

II. Kerangka Konseptual

Pertambangan



Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara didalam pasal 33 UUD 1945 tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pemilik sekaligus pengusaha, usahawan atau *Ordernemer*²⁹. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.³⁰

Pasal tersebut menjadi dasar mengapa sektor pertambangan perlu diatur dan dikelola pula dalam sebuah peraturan khusus. Perkembangan pembangunan dalam Negara Indonesia dalam beberapa dekade selalu disertai dengan pola paradigma berpikir yang berbeda. Pada era orde baru, paradigma pembangunan yang digunakan adalah berfokus pada pertumbuhan ekonomi. Sejak dikeluarkannya UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Hukum Pertambangan, serta diperlengkap dengan UU No. 1

²⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1994, hlm. 26.

²⁹ Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta, STP Press, 2014, hlm 31.

³⁰ *Ibid.*

tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, semakin memperjelas bahwa penguasaan padat modal sangat dianjurkan untuk berperan dalam sektor pertambangan.

Pada Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 terdapat 2 (dua) jalur untuk melakukan kegiatan pertambangan yaitu kuasa pertambangan dan kontrak karya. Kontrak karya adalah jalur yang digunakan oleh calon investor asing untuk melakukan usaha pertambangan dimana kedudukan pelaku usaha pertambangan (investor asing) dengan Pemerintah menjadi sejajar. Sistem kontrak karya telah mulai diterapkan di Indonesia, yaitu sejak ditandatanganinya kontrak karya dengan PT Freeport Indonesia sampai saat ini.³¹

Selanjutnya pada tanggal 23 November 2001 ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 yang khusus mengatur tentang minyak dan gas bumi. Berselang beberapa tahun barulah pada tanggal 12 Januari 2009 disahkan Undang-Undang terbaru yang dianggap lebih sesuai dengan kebutuhan kondisi kekinian dibidang pertambangan khususnya tentang pertambangan umum yang terdiri atas 26 Bab dan 175 Pasal yaitu Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara akan ada suatu perubahan yang besar dalam dunia

³¹ Salim Hs, *Hukum Pertambangan Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005, hlm 5.

pertambangan di mana yang menjadi pintu untuk melakukan kegiatan pertambangan adalah Ijin Usaha Pertambangan. Di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, kontrak karya telah dihapus dan diganti menjadi izin usaha pertambangan (IUP). Dengan adanya perubahan ini maka kedudukan pemerintah lebih tinggi, sehingga bisa melakukan pengawasan terhadap kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh pelaku kegiatan pertambangan.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan sifat penelitian

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-sosiologis yaitu pendekatan masalah dimana penulis melihat dan mengkaji peraturan perundang – undangan yang terkait yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kemudian menghubungkannya dengan kenyataan dalam Pengalihan Kewenangan pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi.

2. Teknik dokumentasi bahan hukum

Data yang digunakan dalam penulisan guna mengumpulkan bahan penelitian diambil dari data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka (data kepustakaan). Data sekunder ini terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan.³²

Bahan hukum primer ini terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan).
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer yang berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya.

- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.³³ Bahan-bahan hukum tertier terdiri dari :

- 1) Kamus Hukum
- 2) Kamus Bahasa Indonesia

³² Soerjono Soekanto, *Op..Cit*, hlm 63.

³³ *Loc. Cit*, hlm 63.

3. Alat pengumpulan bahan hukum

Dalam mengumpulkan data maka tindakan teknis yang dilakukan yaitu:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu teknik pengumpul data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analysis*, yakni dengan cara menganalisis dokumen-dokumen yang penulis dapatkan di lapangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.³⁴

b. Wawancara

Agar data yang diperoleh lebih konkrit, maka penulis melakukan teknik wawancara terhadap responden di lapangan. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan memperoleh keterangan lisan melalui tanya jawab dengan subyek penelitian (pihak-pihak) sesuai dengan masalah yang penulis angkat.³⁵

Penulis mewawancarai subjek penelitian dengan menggunakan teknik wawancara semi terstruktur atau tidak terpimpin yaitu wawancara tidak didasarkan pada suatu sistem atau daftar pertanyaan yang ditetapkan sebelumnya.³⁶ Namun dalam hal ini peneliti tetap mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan yang akan diajukan kepada subjek penelitian, tetapi tidak terlalu terikat pada aturan-aturan yang ketat guna menghindari keadaan kehabisan pertanyaan di lapangan nantinya. Pada teknik wawancara ini penulis melakukan komunikasi langsung dengan responden yang terkait dengan tema dari penelitian penulis

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2006, hal: 21

³⁵ Burhan Ashshofa, *Op. Cit*, hal: 95

³⁶ Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hal: 228

4. Pengolahan dan analisis bahan hukum

a) Pengolahan Data

Editing

Teknik *editing* yaitu meneliti, menyesuaikan atau mencocokkan data yang telah didapat, serta merapikan data tersebut. Data yang telah tersusun, dikoreksi lagi, apakah data tersebut baik, dan mampu menunjang pembahasan masalah pada penelitian ini, serta terjamin kebenarannya, bila telah yakin dan mampu mempertanggungjawabkan data tersebut, baru kemudian dilakukan penyusunan data itu dalam pembahasan. Disamping itu peneliti juga menggunakan teknik *coding* yaitu meringkas hasil wawancara dengan para responden dengan cara menggolong-golongkan ke dalam kategori-kategori tertentu yang telah ditetapkan.³⁷

b) Analisis Data

Data yang telah diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan angka-angka atau rumus statistik sebagaimana halnya penelitian kuantitatif, tetapi lebih kepada melakukan penilaian terhadap data yang ada dengan bantuan berbagai Pertauran Perundang-undangan, literatur atau bahan-bahan yang berkaitan.

³⁷ Bambang Sunggono, Op. Cit, hal: 127

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah otonomi secara etimologis berasal dari kata Yunani “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own law*. Dengan demikian otonomi daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*.³⁸

Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³⁹

³⁸ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung : Alumni, 2008, hlm. 125.

³⁹ wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas , <http://www.wikipedia.org> , di akses pada tanggal 23 April 2017

Menurut said otonomi daerah dipahami sebagai proses devolusi dalam sektor publik dimana terjadi pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah propinsi dan kabupaten/kota. Dngan kata lain, dalam konteks indonesia otonomi daerah sebagai proses pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat dijakarta kepada baik pemerintah propinsi maupun kabupaten/kota sebagaimana dimanakan oleh undang-undang.⁴⁰

Rondini dan cheema mendefinisikan otonomi daerah sebagai berikut:
Decentralization is the tranfer of planning, decission making, or administrative authority from the central government to it is field organization, local admnistrative unit, semi autonomous and parastatal (italic in original) organization, local government or non governmental organization (otonomi daerah adalah proses pelimpahan wewenang perencanaan, pengambilan keputusan atau pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organisasi-oragnisasi kepa uit-unit pelaksana daerah, kepada oragnisasi semi otonom dan parastatal (teks aslinya berhuruf miring) ataupun kepada pemerintah atau organisasi non pemerintah).⁴¹

Sedangkan menurut kaloh, otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga yang melekat baik pada negara kesatuan amaupun pada negara federasi, didalam negara kesatuan, otonomi daerah lebih terbtas daripadanegara yang berebentuk federasi. Kewenangan menagtur dan

⁴⁰ M.Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Universitas Muhammadiyah Malang: Malang, 2005, hlm 5.

⁴¹ *Ibid.*

mengurus rumahtangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenagna pemeritahan.⁴²

Koesoemahatmadja⁴³ berpendapat bahwa, “Menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mangandung arti perundang-undangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).” Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechtspraak*) dan menindaki sendiri (*zelfpolitie*).

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk nmencaapai efesiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Istilah otonomi mempunyai makna atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan.

Pada bagian lain Bagir Manan⁴⁴ menyatakan otonomi adalah, “Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.” Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara

⁴² J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rinneka Cipta: Jakarta, hlm 1.

⁴³ Innajunaenah's Blog, 2010, *Pengakuan Dan Penghormatan Konstitusional Terhadap Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Beserta Hak-Hak Tradisionalnya Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (27 April 2017), www.innajunaenah.wordpress.com

⁴⁴ Abdul Sabaruddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Arah Menuju Pemerintahan Yang Baik*. Diakses tanggal 13 April 2017, www.abadiyah.wordpress.com.

bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan. Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi hanya sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan. Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian dan isi otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan atas dari pengertian dan isi otonomi.

Sementara Bhenyamin Hoessein⁴⁵ mengartikan otonomi hampir paralel dengan pengertian demokrasi yaitu, "Pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat dibagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada diluar pemerintah pusat." Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas otonomi mencakup pula tugas pembantuan, sebab baik otonomi dan tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankannya.

⁴⁵ Tim Peneliti Fakultas Hukum Unsrat, 2009, *Pelaksanaan Otonomi Daerah*, diakses pada 13 April 2017 www.scribd.com, hal. 24

Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai respon atas tuntutan reformasi pemerintah dengan cukup cepat telah melakukan pembahasan yang cukup mendasar atas berbagai UU dalam bidang politik dari yang berwatak sentralistisotoritarian ke otonomi-demokratis.

Kebijakan desentralisasi merupakan angin segar bagi daerah ditengah trauma akan sentralisasi kekuasaan yang telah berlangsung lama. Kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Selanjutnya disebut UU Pemda) merupakan bentuk konkrit dari angin segar tersebut. Sampai pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 muncul beberapa asumsi dan kekhawatiran bahwa pembukaaan kran otonomi luas dalam UU Pemda “rawan” disitegrasi bangsa karena dengan adanya pemebriaan kewenangan kepada daerah mkka akan memunculkan raja-raja korup baru yang justru semakin massif dan terdesentralisasi. Banyak pihak-pihak berkepentingan didaerah akan memanfaatkan kesempatan ini untuk memunculkan praktek-praktek korupsi gaya baru dan penyelewengan baru karena tidak ada lagi sentralisasi kewenagngan. Praktek-praktek korupsi tersebut secara nyataa dapat dilihat dari korupsi

Selanjutnya pengertian dari otonomi daerah sebagaimana Pasal 1 ayat 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang bunyinya “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah

otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah adalah hak sekaligus kewajiban yang harus dipikul oleh pemerintah daerah dalam mengatur urusannya sendiri, sehingga pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

2. Prinsip dan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah

Manifestasi terselenggaranya otonomi daerah adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang mampu menjawab berbagai permasalahan masyarakat di daerah, baik menyangkut aspek administrasi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat⁴⁶.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah

⁴⁶ Widjaja, HAW, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo persada, Jakarta, 2009, Hlm 21-22.

dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴⁷. Artinya daerah harus dipandang dalam dua kedudukan yaitu, sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.⁴⁸

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan demikian asas penyelenggaraan pemerintahan berlaku juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

Menurut Inu Kencana Saefi, menyebutkan asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan. Dengan demikian yang menjadi asas pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti idiologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk system pemerintahan.⁴⁹ Begitu pula Talizi dalam Inu Kencana Safie menyebutkan pengertian asas-asas pemerintahan yang berlaku secara umum

⁴⁷Widjaja HAW, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, Hlm: 425

⁴⁸ Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia.... Op.Cit*, Hlm: 95

⁴⁹ Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2011), hal.

sebagai berikut: Secara umum dapat dikatakan bahwa asas-asas pemerintahan tercantum di dalam pedoman-pedoman, peraturan-peraturan⁵⁰.

Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas asas musyawarah kekeluargaan sebagai pedoman yang berakibat saling bantu membantu, saling menghormati dan saling memberikan perlindungan dalam melaksanakan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Kedaulatan rakyat mempedomani bahwa kekuasaan tertinggi berada pada rakyat yang tidak diganggu gugat oleh siapapun. Kedaulatan rakyat merupakan pencerminan dari prinsip-prinsip demokrasi dalam perwujudan kebebasan berpendapat, berbicara dan berpartisipasi dalam pemerintahan dan sebagainya. Demokrasi agar tidak menimbulkan sikap arogan, anarkis dan penyalahgunaan wewenang diperlukan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas :⁵¹

1. Kepastian hukum

⁵⁰ *Ibid*, hal.105.

⁵¹ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

2. Tertib penyelenggara negara
3. Kepentingan umum
4. Keterbukaan
5. Proporsionalitas
6. Profesionalitas
7. Akuntabilitas
8. Efisiensi
9. Efektivitas
10. Keadilan.

Berdasarkan penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efisiensi dan efektivitas sebagai berikut :

- a. Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

d. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hakasasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

e. Asas proporsional, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

f. Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g. Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut pendapat Prajudi Atmosudirdja S, asas efisiensi adalah sasaran wajib dikejar seoptimal mungkin dengan kehematan biaya dengan pencapaian produktivitas tinggi. Sedangkan efektivitas adalah kegiatan harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan.⁵²

⁵² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Penerbit Ghalia, 1984), hal 79-80.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dilakukan pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, ada tiga prinsip dasar dalam pelaksanaannya sebagai berikut :

a) Transparansi

Transparansi adalah upaya untuk menciptakan kepercayaan antara pemerintah dengan warga masyarakat melalui penyediaan sarana informasi yang mudah diperoleh masyarakat. Pemerintah berinisiatif untuk mensosialisasikan berbagai kebijakan pemerintah kepada masyarakat baik melalui media elektronik, cetak, dialog dengan publik, brosur, pamflet dan lain-lain. Sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintah melakukan transparansi, yakni adanya penambahan wawasan masyarakat dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, meningkat partisipasi masyarakat dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan berkurangnya pelanggaran hukum.

b) Partisipasi

Partisipasi masyarakat mendorong bagi setiap warga masyarakat untuk melaksanakan haknya menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, demi untuk kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga proses pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan asas pemerintahan rakyat. Dengan demikian, maka pemerintah menyediakan berbagai sarana dan

prasarana untuk melakukan komunikasi bagi masyarakat dalam menyalurkan partisipasinya.

c) Akuntabilitas

Pemerintah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan secara periodik melalui badan perwakilan rakyat yang telah dipilih secara langsung, umum, bebas, rahasia. Dalam tatanan pemerintah pusat, Presiden sebagai penanggungjawab pemerintahan tingkat pusat menyampaikan bertanggungjawab pemerintahan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan pada tatanan pemerintahan daerah, Gubernur sebagai kepala daerah provinsi memberikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Bupati dan Walikota memberikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Provinsi, sedangkan kepada DPRD Kabupaten/Kota hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban. Walaupun masyarakat telah terwakili dalam DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota, sebagai negara demokrasi, masyarakat tetap diberikan informasi pertanggungjawaban melalui berbagai sarana komunikasi yang berada di daerah baik dengan media cetak, elektronik dan lain-lain.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas- luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan dan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.⁵³

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.⁵⁴ Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut :

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan

⁵³ HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm 133.

⁵⁴ *Ibid*, hlm 7-8.

pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

3. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Negara Indonesia adalah negara yang menganut bentuk negara kesatuan (*unitary*) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem pemerintahan daerah dalam negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip federalisme seperti otonomi daerah. Ada sebuah kolaborasi yang unik

berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya pasca reformasi.⁵⁵

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara yang secara konstitusional berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Hal ini berdasarkan dengan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni :

1. Ketetapan ini mengamanatkan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.
2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keragaman daerah.
3. Perimbangan keuangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan :

⁵⁵ H. M. Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, h.61.

- a. Potensi daerah
 - b. Luas daerah
 - c. Jumlah penduduk
 - d. Keadaan geografis
 - e. Tingkat pendapatan masyarakat di daerah.
4. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan memelihara kelestarian lingkungan.⁵⁶

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasarkan desentralisasi melahirkan otonomi daerah, pelaksanaan kewenangan urusan pemerintahan umum diberikan oleh pemerintah pusat sehingga pemerintahan daerah mempunyai inisiatif atau prakarsa, dan berkreasi didasarkan atas potensi daerah yang dimilikinya dalam mewujudkan pendemokrasian daerah.

Menurut R.Joeniarto, pemerintahan daerah yang berhubungan dengan wewenang penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan menunjukkan sinergitas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat meliputi seluruh pemerintahan wilayah negara. Sedangkan kewenangan pemerintahan daerah hanya meliputi sebagian dari wilayah negara. Oleh karena itu pemerintahan daerah dikenal dengan dua ciri yang berbeda, yaitu : pemerintahan lokal administratif (*local state government*) dan

⁵⁶Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Nomor XV/MPR/98 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.⁵⁷

Pemerintahan daerah administratif merupakan bagian pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang berada di daerah, karena masih adanya urusan pemerintah pusat yang tersebar di daerah yang hanya berada pada pemerintahan negara. Dengan demikian di wilayah daerah dibentuk instansi-instansi vertikal tingkat atasnya, yang berfungsi menyelenggarakan tugas teknis khusus yang merupakan bagian tugas kementerian. Penyelenggaraan tugas urusan pemerintahan didasarkan atas perintah dari instansi vertikalnya dengan penyelenggaraan yang bersifat teknis administratif saja. Dalam melaksanakan pemerintahan tidak diperbolehkan melakukan inisiatif dalam arti mengatur dan mengurus urusan sendiri, namun dapat melakukan kebijakan-kebijakan pemerintah sebatas kebijakan dari pemerintah pusat. Hubungan antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan pusat sebatas hubungan antara perintah atau atasan dan bawahan. Urusan pemerintahan dilaksanakan oleh kepala pemerintahan sebagai wakil pemerintah pusat yang dibantu oleh pegawai pemerintah pusat yang diperbantukan atau diperkerjakan pada pemerintah daerah untuk mengurus urusan-urusan pemerintah pusat yang berada di daerah berdasarkan atas kewenangannya. Pembiayaan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah bersumber dari anggaran pemerintah pusat melalui anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).

⁵⁷ R. Joeniarso, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta : Penerbit Bumi Aksara,1992), hlm. 8.

Menurut pandangan B. Hestu Cipto Handoyo, menyebutkan pemerintahan daerah administratif merupakan pemerintahan daerah di bawah pemerintahan pusat, yang semata-mata penyelenggaraan aktivitas pemerintahan pusat di wilayah-wilayah negara, pada hakekatnya merupakan perpanjangan tangan dari pemerintahan pusat, dengan ciri-ciri sebagai berikut:⁵⁸

- a. Kedudukan merupakan wakil dari pemerintahan pusat yang ada di daerah
- b. Urusan-urusan pemerintahan yang diselenggarakan pada hakikatnya merupakan urusan pemerintahan pusat
- c. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan hanya bersifat administratif belaka
- d. Pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah
- e. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal adalah hubungan antara atasan dan bawahan dalam rangka menjalankan perintah
- f. Seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan dibiayai dan mempergunakan sarana dan prasarana pemerintah pusat.

Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara federal, pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli

⁵⁸ *Ibid.*

atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintahan dari pusat ke daerah padahal dalam negara kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat ditangan pemerintahan pusat.⁵⁹

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan diselenggarakan otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu perlu ada pengaturan secara adil dan selaras mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁶⁰

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.⁶¹

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 maka kebijaksanaan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2002, Hlm. 39

⁶¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika , cet. III, 2009, Hlm 2.

yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Sejak kemerdekaan sampai saat ini, proses desentralisasi dengan distribusi kekuasaan/kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintahan Daerah selalu bergerak dan berubah-ubah dari satu titik ke titik lain dengan bobot kekuasaan yang berpindah-pindah mengikuti perubahan sistem politik (rezim) dalam memandang visi tentang kebangsaan.⁶²

Konsep otonomi daerah yang selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda, mempengaruhi jalannya pemerintahan di daerah. Perbedaan itu sangat jelas terlihat dengan menggunakan konsep bandul yang selalu bergerak secara simetris pada dua sisi, yaitu Pusat dan Daerah. Dengan kata lain bahwa pada suatu waktu bobot kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada Pemerintah Daerah.⁶³

Tercatat sepanjang kepemimpinan Presiden Soekarno telah berlangsung 4 kali perubahan undang-undang pemerintahan daerah yang

⁶² J. Kaloh, *op.cit*, hlm 15

⁶³ *Ibid*, hlm 16

kemudian menyebabkan instabilitas relasional antara pusat dan daerah. UU Pemerintahan Daerah pertama yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sendiri masih bernuansa sentralistik. UU ini secara tidak langsung bisa dikatakan sebagai warisan penjajahan. Belanda yang mana menerapkan dua sistem berbeda dalam mengatur daerah, yaitu *indirect rule* untuk Jawa dan *direct rule* untuk luar Jawa.⁶⁴ Posisi dilematis dalam penentuan paradigma otonomi daerah dan pemekaran wilayah sendiri juga mewarnai dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

Bagi Orde Baru, otonomi sendiri justru mengurangi kekuasaan pusat yang justru akan menimbulkan ancaman terhadap disintegrasi bangsa. Pemikiran tersebut sejalan dengan sikap politik Soeharto yang sangat Jawa-sentris menilai bahwa kekuasaan itu haruslah penuh, utuh, dan tersentralkan pada satu kekuatan tertentu. Karirnya sebagai perwira militer dinilai juga berpengaruh dalam menata daerah layaknya komando militer yang menuntut adanya loyalitas dari bawah. Pandangan demikian yang menyebabkan posisi pemerintah daerah sama sekali tidak berdaya untuk mengambil inisiatif demi pembangunan daerahnya.⁶⁵

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 (selanjutnya disebut UU No. 5/1974) telah meletakkan dasar-dasar sistem relasi pusat dan daerah dalam otonomi daerah berdasarkan pada tiga prinsip. *Pertama*, desentralisasi yang

⁶⁴Peni Chalid, *Otonomi Daerah : Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta : Kemitraan, 2005, hlm.8.

⁶⁵ Mudrajad Kuncoro. *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004, hlm.78.

mengandung arti penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada daerah. *Kedua*, dekonsentrasi yang berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal di atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. *Ketiga*, tugas perbantuan (*medebewind*) yang berarti pengkoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, yang memiliki fungsi desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah; fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah.

Pasca reformasi pembenahan-pembenahan terhadap praktek otonomi daerah baru dilakukan termasuk juga dalam penafsiran mengenai penyelenggaraan otonomi daerah yang benar-benar bersifat otonom, walaupun pada prakteknya pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tetap menggunakan prinsip-prinsip otonomi daerah yang telah dituangkan dalam UU No. 5 Tahun 1974, seperti adanya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewind* (pembantuan).

Perjalanan otonomi daerah ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam sejarah penyelenggaraan otonomi daerah, kelihatannya hanya mampu bertahan selama lima tahun akibat adanya perubahan dinamis dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, akibat implikasi dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mulai perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat. Disamping itu, juga memperhatikan ketetapan-ketetapan MPR-RI yang harus dijabarkan dalam bentuk undang-undang

Pada era awal pemberlakuan otonomi daerah, kebiasaan-kebiasaan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah terjadi salah tafsir sehingga berimplikasi kepada hubungan masing-masing kepala daerah. Adapun hubungan antara pemerintahan daerah, khususnya hubungan pemerintahan daerah dengan Badan Legislatif Daerah sering terjadi disharmonisasi sehingga mengganggu sistem kemitraan antara pemerintah daerah dengan legislatif daerah. Atas dasar itulah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan otonomi daerah sehingga perlu diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Dengan perkembangan politik dalam masa kini maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Maka lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru. Namun dalam perjalanannya Undang-Undang ini tidak bertahan lama dengan munculnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kehadiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak terlepas dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berlandaskan kedaulatan rakyat dan demokrasi. Maka perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁶⁶

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.⁶⁷ Pasal 1 butir 7 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang mengacu pada prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam asas ini daerah berhak untuk menjalankan segala urusan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁶⁶ Penjelasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan.

⁶⁷ Ketentuan pasal 5 ayat 4 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sistem otonomi di Indonesia saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun menjelaskan bahwa bentuk negara kesatuan bagi negara Republik Indonesia merupakan amanat konstitusi. Salah satu ciri dari negara kesatuan adalah kekuasaan yang sangat besar ditangan pemerintah pusat. Lewat kekuasaan yang bertumpuk di pusat tersebut denyut kehidupan dari aspek bernegara disalurkan dari pusat dengan segala kelengkapan aparaturnya. Pemerintahan di daerah praktis hanya berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Sebagaimana dengan pernyataan menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan:

Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintahan pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota diseluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka

diidealkan bahwa sejak diterapkan kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya yaitu dari pusat ke daerah.⁶⁸

4. Dekonsentrasi kekuasaan dan desentralisasi kewenangan

Pembagian kekuasaan horizontal adalah pembagian kekuasaan Negara kepada organ utama Negara yang sering disebut dengan lembaga Negara (sejajar). Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertical adalah pembagian kekuasaan Negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁶⁹ Teori sistem ajaran rumah tangga adalah hal pembagian penyelenggaraan pemerintahan Negara terhadap urusan-urusan baik dalam pemerintahan pusat ataupun daerah.⁷⁰ Urusan pemerintahan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan publik. Penyelenggaraan urusan pemerintah dibagi dalam kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.⁷¹ Urusan pemerintahan dengan sistem ajaran rumah tangga adalah suatu hal yang terkait namun kurang jelas nampak.

Pengertian dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/ atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka negara kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan

⁶⁸ H. M. Busrizalti, *op. cit.*, h.62.

⁶⁹ Philipus M Hadjon, Tanpa Tahun, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Makalah, hlm 1.

⁷⁰ Joeniarto, *Pemerintahan Lokal (Negara Kesatuan Dengan Otonomi Yang Seluas-luasnya Dan Perkembangan Serta Pokok-pokok Pemerintahan Lokal)*, Jilid 1, Jogjakarta : Gadjah Mada, , 1979 hlm 29.

⁷¹ Siswanto Sunarno, *Op. Cit.*, hlm 35.

keputusan.⁷² Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.⁷³ Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/ atau kepada gubernur dan bupati/ wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Mengkaji masalah desentralisasi tidak bisa dilepaskan dengan masalah sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Sentralisasi dan desentralisasi didalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik pada dasarnya berkenaan dengan “*delegation of authority and responsibility*” yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab didalam proses pengambilan keputusan.⁷⁴

Desentralisasi muncul ke permukaan di tahun 1970-an sebagai kritik terhadap gagalnya perencanaan terpusat dan dominasi paradigma

⁷² Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, 2000, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Konsorsium Pembaruan Agraria Bekerjasama dengan INSIST “Press”, Yogyakarta, h.11.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Joko Widodo, *Good Governance: telaah dari dimnsi akuntabilitas dan kontrol biokrasi pada era desentralisasi dan otonomi daerah*, surabaya: insan cendekia, 2001, hlm 25

pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*). Tidak itu saja, desentralisasi juga sebagai manifestasi kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah direncanakan dari pusat. Karena itu, dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam perencanaan administrasi di negara Dunia Ketiga

Desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan wewenang dibidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/fungsionaris bawahannya sehingga yang disertai/dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama diri sendiri dalam urusan tertentu. Desentralisasi menurut bryant dan white⁷⁵ dapat bersifat administratif dan politik. Desentralisasi administratif biasanya disebut dekonsentrasi dan berarti delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintahan kepada daerah otonom dalam kerangka kenegaraan kesatuan. Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan, karena dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan : ⁷⁶

⁷⁵ *Ibid*, hlm 40.

⁷⁶ Bagir manan, op.cit. 174

1. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi perubahan yang terjadi dengan cepat.
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien.
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif.
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Hal-hal yang diatur dan diurus oleh pemerintah daerah ialah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya daerah.⁷⁷ Jadi desentralisasi adalah penyerahan wewenang dibidang tertentu secara vertikal dari institusi/ lembaga/ pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/ lembaga/ pejabat bawahannya sehingga yang disertai atau dilimpahi wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tersebut.⁷⁸

Ada dua jenis desentralisasi, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dan batas pengaturan termasuk adalah daerah, sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termasuk adalah jenis fungsi itu sendiri,

⁷⁷ H. M. Busrizalti, *op. cit*, h.68.

⁷⁸ Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, 2000, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Konsorsium Pembaruan Agraria Bekerjasama dengan INSIST "Press", Yogyakarta, h.11.

misalnya soal pendidikan dan kebudayaan, pertanian, kesehatan, dan lain-lain.⁷⁹

Tjokroamidjojo⁸⁰ membedakan bentuk-bentuk organisasi (pelimpahan administrasi pemerintahan di daerah) dalam empat kelompok :

Pertama; adalah dekonsentrasi dalam arti pelaksanaan kegiatan di daerah dilakukan oleh cabang-cabang unit kegiatan-kegiatan pemerintah pusat. Delegasi kewenangan tidak diberikan sepenuhnya, dan dalam banyak hal hanya merupakan alat pelaksanaan tugas-tugas pemerintah pusat yang perlu dilakukan di daerah tersebut.

Kedua; devolusi atau desentralisasi dalam arti yang sebenarnya, seringkali disebut pemberian otonomi. Dalam hal ini terdapat delegasi kewenangan serta hukum yang berarti penyerahan tugas-tugas pemerintahan kepada tingkat daerah. Pelimpahan kewenangan ini tidak saja bersifat administratif, tetapi juga politik. Pengambilan

keputusan terakhir dibidang-bidang tertentu, dalam hal pemberian otonomi atau desentralisasi ini diserahkan kepada pemerintah daerah. Pengertian pemerintah daerah juga berarti peranan perwakilan rakyat daerah.

Ketiga; adalah *sertatantra*, untuk kegiatan-kegiatan tertentu di daerah, beberapa bagian kegiatan pemerintahan pusat dapat dilakukan dalam hubungan kerja dengan pemerintah daerah. Bentuk-bentuk *sertatantra* adalah tugas-tugas pekerjaan dalam

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Abdul Sabaruddin, 2010, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, diakses pada tanggal 13 April 2017, abadih.wordpress.com

kewenangan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada pemerintah daerah.

Keempat; bentuk-bentuk kegiatan yang merupakan pembinaan pemerintah (pusat maupun daerah) tetapi dilakukann berd asarkan insiatif dan partisipasi masyarakat setempat. Program-program partisipasif ini biarpun ada kaitannya dengan suatu kebijakan pemerintah, tetapi pelaksanaannya didesentralisir bahkan dihubungkan dengan kegiatan masyarakat secara langsung. Contoh bentuk ini adalah program pembangunan masyarakat desa, perkoperasian dan lain-lain.

B. Kewenangan Daerah

1. Pengertian kewenangan

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.⁸¹

Ateng syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di

⁸¹ Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 78.

dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁸² Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁸³ Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:⁸⁴

“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal

⁸² Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hlm. 22

⁸³ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

⁸⁴ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm.4

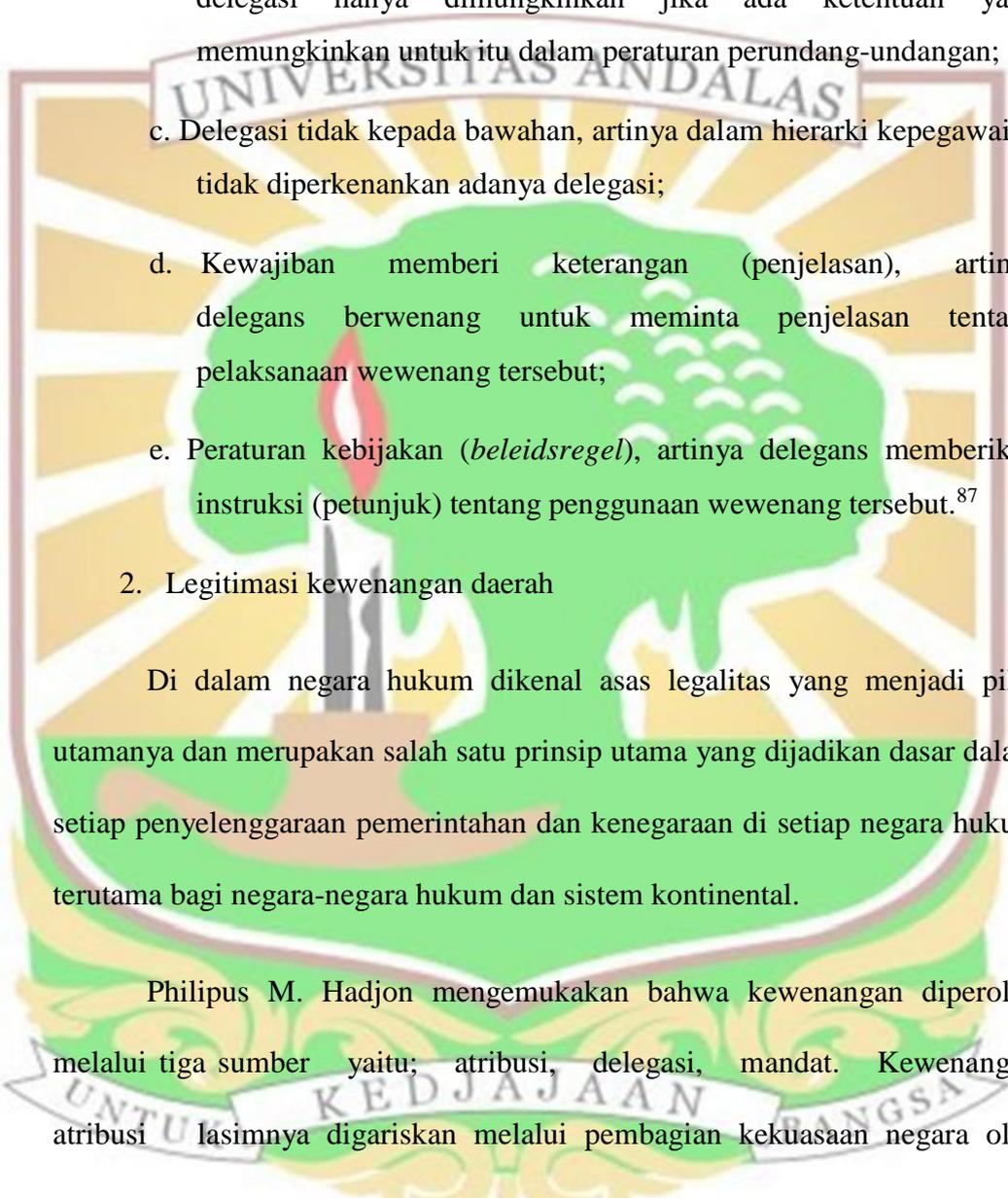
berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁸⁵

Kewenangan bahkan memiliki kedudukan penting bagi kajian hukum tata negara dan hukum administrasi, sehingga F.A.M Stroink dan J. G. Steenbeek menyebutkan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan administrasi negara. Menurut P. Nicolai kewenangan itu adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan dengan menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.⁸⁶

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

⁸⁵ Bagir manan, *wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, makalah pada seminar nasional pengembangan wilayah dan pengelolaan sumber daya alam dikawasan pesisir dalam penataan ruang, bandung, fakultas hukum universitas padjajaran. Hlm 1-2

⁸⁶ Ridwan, HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 72-73

- 
- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
 - b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
 - c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
 - d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
 - e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.⁸⁷

2. Legitimasi kewenangan daerah

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu; atribusi, delegasi, mandat. Kewenangan atribusi lasimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh

⁸⁷ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 5

Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan Mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.⁸⁸

Bedanya kewenangan delegasi terdapat adanya pemindahan atau pengalihan kewenangan yang ada, atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat dibawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Sedangkan pada kewenangan mandat yaitu dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai (tidak adanya pemindahan tanggung jawab atau tanggung jawab tetap pada yang memberi mandat).

3. Hubungan kewenangan pusat dan daerah

Hubungan Pusat-Daerah dapat diartikan sebagai hubungan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi dalam pemerintahan negara. Model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni,⁸⁹

Pertama, The Relative Autonomy Model. Yaitu pola hubungan yang memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan.

⁸⁸ *Ibid*, hlm 112

⁸⁹ Richad Batley dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, 2009, hlm. 12.

Kedua, The Agency Model, model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peaturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat.

Ketiga, The Interaction Model. Merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Asep Nurjaman ada beberapa alternatif bagaimana hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibangun, yaitu:⁹⁰

1. Hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan memberikan kekuasaan yang besar kepada pusat (*highly centralized*)
2. Hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kewenangan yang besar kepada daerah (*highly decentralized*) atau dikenal dengan nama confederal system.
3. Hubungan pusat dan daerah berdasarkan “*sharing*” antara pusat dan daerah. Sistem, ini disebut sistem federal (*federal System*) yang banyak diadopsi oleh negara-negara besar dengan fluralisme etnik, seperti Amerika Serikat, Kanada, India dan Australia.

Hubungan kewenangan, bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu

⁹⁰ Syahda Guruh LS, dkk, *Otonomi Yang Luas dan Mandiri Menuju Indonesia Baru*, Tarsito, Bandung, 2000, hlm. 85.

bentuk otonomi terbatas apabila;⁹¹ *pertama*; urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*; apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Dalam Negara modern, terutama bagi Negara yang menganut paham *welfare state*, urusan pemerintahan tidak terhitung jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum baik di bidang politik, ekonomi, social dan budaya mungkin dan dapat menjadi urusan pemerintahan.

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, pada hakekatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah Negara kesatuan maupun pemerintah Negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut

⁹¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001, hlm. 37.

diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengingatkan bahwa;⁹²

“...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions are essential to survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units.”⁹³

Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah sub nasional Maddick menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.⁹⁴

Pada tanggal 30 September 2014, Presiden Republik Indonesia telah menandatangani Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan,

⁹² Dennis A. Rondinelli, *Decentralization, Territorial Power and The State: A Critical Response*, dalam Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 14.

⁹³ Terjemahan bebas : “ bahwa tidak semua fungsi Negara dapat atau harus didesentralisasikan. Yaitu fungsi-fungsi yang penting dan menyangkut ketahanan suatu Negara. seperti Fungsi Pelayanan untuk kepentingan ekonomi dan stardarisasi di dalam produksi yang bergantung pada fasilitas dan tingkatan pelayanan dengan jaringan yang luas yang hanya dapat didistribusikan oleh pemerintah yang cukup kuat dan luas, untuk kemudian mendistribusikan kembali kekayaan Negara, atau menyangkut investasi modal yang besar, lebih baik diatur oleh pemerintah pusat dari pada unit pemerintah daerah.”

⁹⁴ Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, dalam Ni'matul Huda,

Ibid.

ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa: “urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan tersebut mengangkat terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan Negara secara keseluruhan.⁹⁵ Urusan pemerintahan dimaksud dapat digambarkan sebagai

Berikut :⁹⁶

1. Pertahanan dan Keamanan Negara. Pertahanan dan keamanan Negara merupakan kewenangan mutlak dari pemerintahan pusat dengan mendirikan dan membangun angkatan bersenjata, menyatakan perang dan damai, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan dan keamanan, menetapkan kewajiban wajib militer, bela negara untuk setiap warga negara, dan sebagainya.
2. Bidang Hukum dan Perdilan. Mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga kemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan remisi dan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan peraturan lain yang berskala nasional.

⁹⁵ Khairul Ikhwan Damanik et. al., 2010, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hal.116.

⁹⁶ *Ibid*, hal 116-117.

3. Politik Luar Negeri. Mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri.
4. Kepercayaan/ Keagamaan. Menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya, serta bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepala daerah.
5. Moneter. Misalnya mencetak uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya.

Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, yang sekaligus juga menjadi dasar bagi pelaksanaan otonom daerah. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang bersifat konkuren, artinya urusan pemerintah yang penanganannya dalam bidang tertentu, dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk itu maka disusunlah kriteria yang meliputi aktualitas, akuntabilitas, dan efisiensi, dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintah antar pemerintah.¹⁹

Kewenangan daerah dalam pemerintahan dapat dibedakan dalam dua urusan pemerintah antara lain :²⁰

1. Urusan pemerintahan wajib artinya suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan, dan lain-lain.

2. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Pembagian urusan pemerintahan sebagai tersebut diatas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh daerah terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan pusat. Dengan kriteria tersebut maka dapat diserahkan oleh daerah.²¹

Dalam mencapai tujuan negara, pemerintah daerah diberikan kewenangan sesuai ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Tujuan Negara Republik Indonesia terdapat pada Alinea IV dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan tersebut adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum,

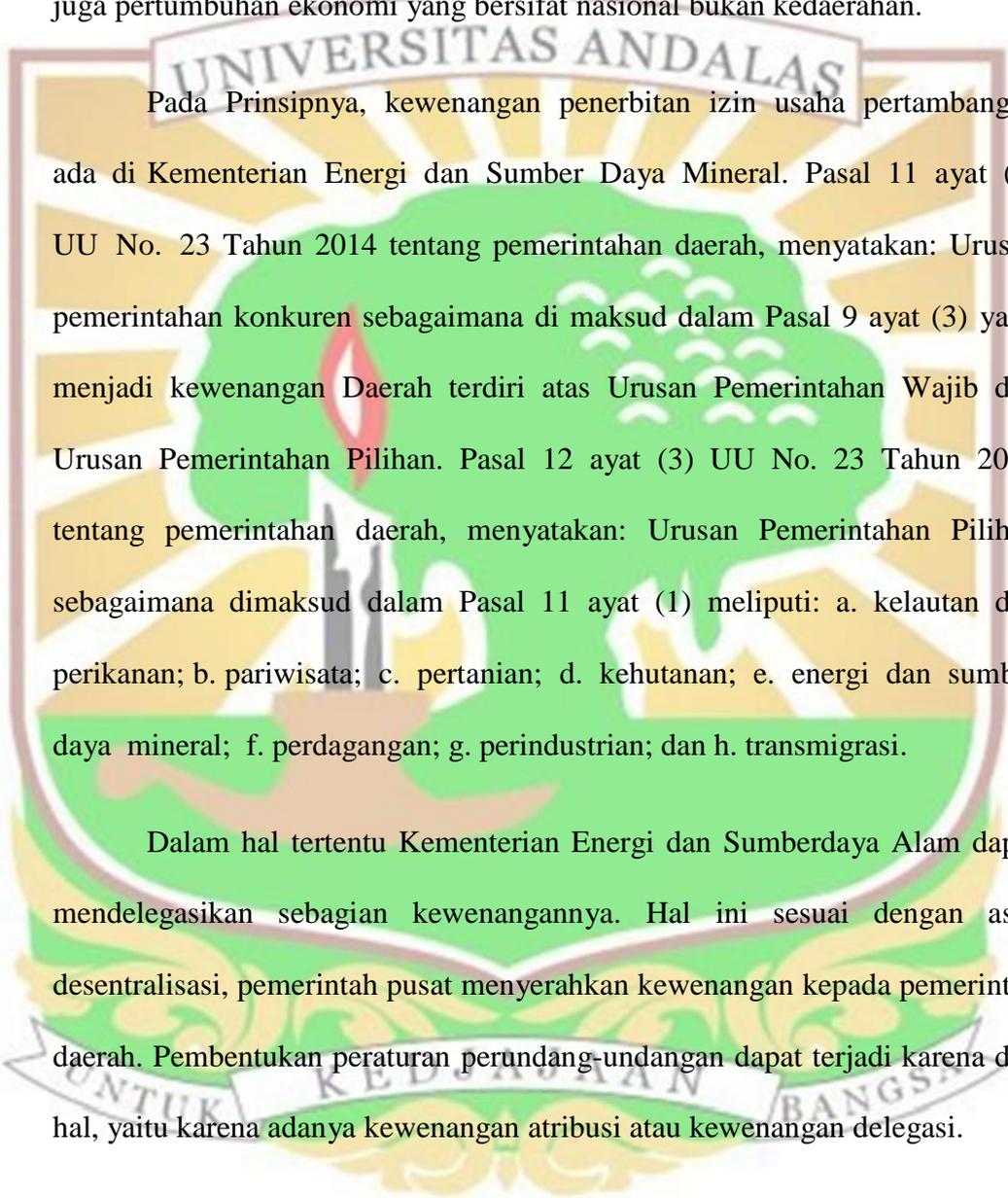
mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintah, baik pusat dan pemerintah daerah mempunyai wewenang dalam mengurus dan mengelola sumber daya alam. Setiap kegiatan pertambangan, menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Lingkungan hidup, bukan hanya tanggung jawab pemerintah pusat maupun daerah tapi juga perusahaan dan masyarakat.

Akan tetapi, dalam hal ikut serta menentukan apakah Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dapat diterbitkan atau tidak, pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan penerbitan izin pertambangan. Secara ringkas, menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah kabupaten/kota diabaikan. Dengan demikian Pemerintah daerah tidak memiliki otoritas sebagai pelarang dan melakukan tindakan melindungi lingkungan akibat tambang.

Kewenangan izin pertambangan mineral dan batubara saat ini pada pemerintah pusat dan daerah provinsi. Pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan untuk menentukan apakah izin pertambangan diterbitkan atau tidak. Mengingat daerah-daerah bukan penghasil sumberdaya alam mineral dan batubara dan tidak punya penghasilan, pendapatan asli daerah, undang-undang ini diharapkan penyesuaian dana perimbangan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dengan demikian penekanan pemberian izin pertambangan dititik beratkan pada

pemerintah pusat, sehingga daerah-daerah itu tidak merasa di tinggalkan atau dirugikan, akan tetapi juga dalam konteks negara kesatuan Indonesia, diharapkan seluruh daerah dapat berkembang. Dengan demikian diharapkan juga pertumbuhan ekonomi yang bersifat nasional bukan kedaerahan.



Pada Prinsipnya, kewenangan penerbitan izin usaha pertambangan ada di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Pasal 11 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menyatakan: Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Pasal 12 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menyatakan: Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Dalam hal tertentu Kementerian Energi dan Sumberdaya Alam dapat mendelegasikan sebagian kewenangannya. Hal ini sesuai dengan asas desentralisasi, pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah. Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat terjadi karena dua hal, yaitu karena adanya kewenangan atribusi atau kewenangan delegasi.

BAB III

A. Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral-Batubara Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014

1. Dasar Kewenangan pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral Barubara

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam tambang adalah pemerintah pusat. Ini disebabkan sistem pemerintahan, sebelum berlakunya Undang-Undang 22 Tahun 1999 bersifat sentralistik, artinya segala macam urusan yang berkaitan dengan pertambangan, baik yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya, perusahaan pertambangan batu bara, maupun yang lainnya, pejabat yang berwenang memberikan izin adalah menteri, dalam hal ini adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Namun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan dalam pemberian izin diserahkan pada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan pemerintah pusat, sesuai dengan kewenangannya.²⁹ Begitu pula sama hingga saat ini setelah undang-undang pemerintahan daerah tersebut digantikan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan selanjutnya menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dilatarbelakangi oleh adanya berbagai permasalahan yang timbul dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 selama ini. Beberapa permasalahan yang terjadi diantaranya lemahnya fungsi gubernur dan pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap kabupaten/kota, munculnya raja-raja kecil dengan arogansi kekuasaannya karena merasa memiliki basis politik yang kuat (dipilih oleh rakyat secara langsung).

Desentralisasi di dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal itu dilakukan setelah belajar dari praktik ketatanegaraan pada era sebelumnya yang cenderung sentralistis, Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda nasional.

Sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintahan pusat. Siswanto Sunarno berpendapat bahwa konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap

eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemikiran-pemikiran tersebut antara lain:⁹⁷

Pemikiran pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip di atas, dan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus

⁹⁷ Sunarno Siswanto , *Op.Cit*, Hlm. 8

menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah, terutama kegiatan pembangunan di daerah yang selama ini justru terabaikan oleh pembangunan yang cenderung jawasentris.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.

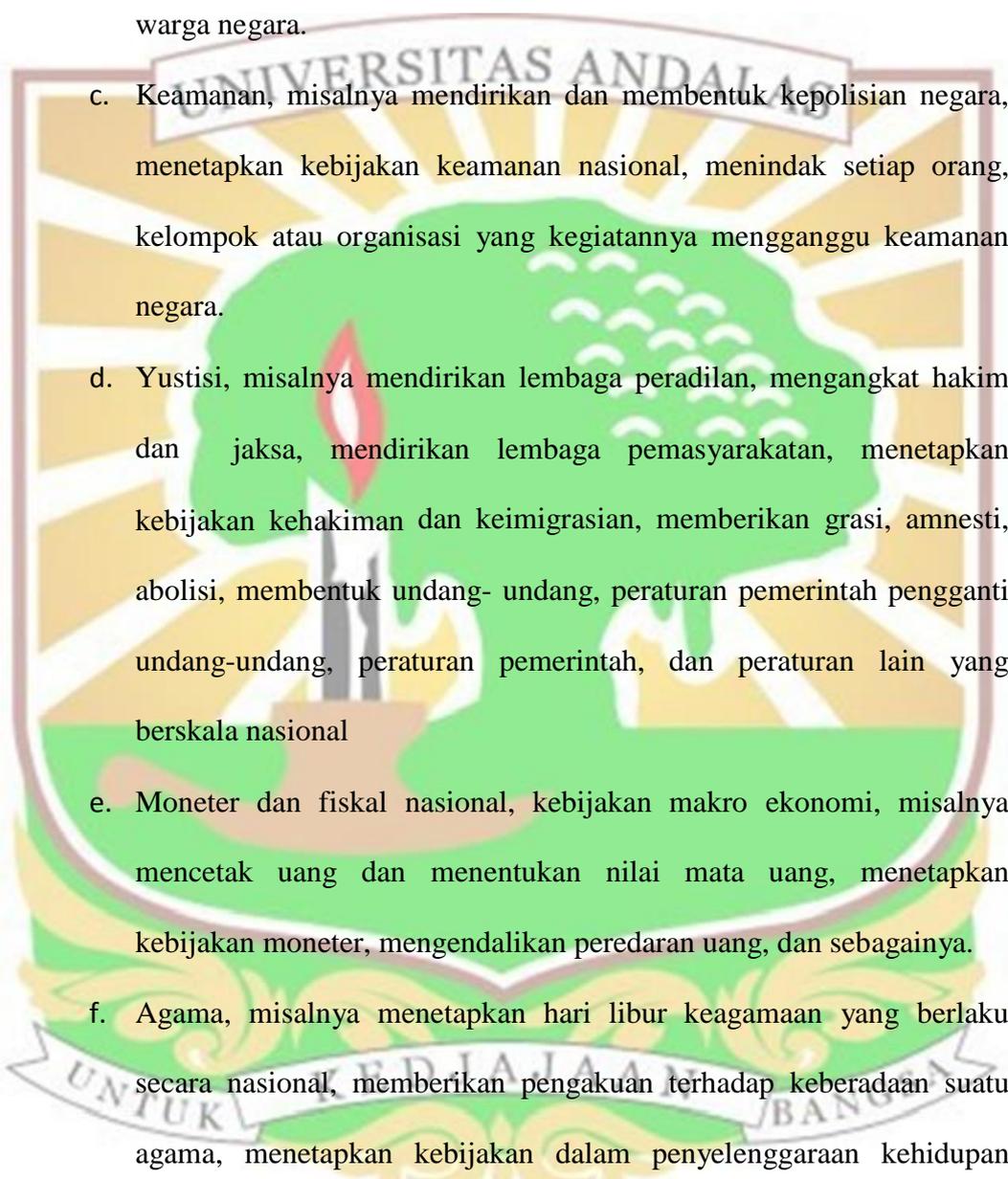
1. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan absolut meliputi:⁹⁸

- a. Politik luar negeri, misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri.
- b. Pertahanan, misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian

⁹⁸ Lihat Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah

wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara.

- 
- c. Keamanan, misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara.
 - d. Yustisi, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional
 - e. Moneter dan fiskal nasional, kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya.
 - f. Agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Urusan agama Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai

upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.

Dalam menjalankan urusan pemerintahan ini, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Instansi vertikal merupakan perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi, sehingga dalam pembentukan instansi vertikal harus ada persetujuan dari Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat. Namun apabila dalam pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka tidak perlu memerlukan persetujuan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Kewenangan pemerintah pusat adalah semua kewenangan pemerintahan sebagai akibat pelimpahan dari rakyat. Namun pemerintahan harus diselenggarakan secara desentralisasi maka sebagian kewenangan tersebut harus diserahkan kepada daerah. Dengan demikian pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan 6 (enam) bidang urusan pemerintahan. Sedangkan kewenangan selain 6 (enam) bidang itu menjadi kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Kewenangan yang dipegang pusat adalah kewenangan yang bersifat nasional. Sedangkan

kewenangan yang diserahkan kepada daerah adalah kewenangan yang bersifat lokalitas (merupakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat). Daerah diberi kebebasan untuk menemukan kewenangan yang bersifat lokalitas tersebut menurut prakarsanya sendiri.⁹⁹

2. Urusan Pemerintahan Konkuren

Usuran pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, pada setiap urusan yang bersifat konkuren ini senantiasa ada bagian urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan yang konkuren secara proposional antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten atau kota disusunlah kriteria yang meliputi eksternalistis, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkat pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas:

1. Urusan Pemerintahan Wajib
2. Urusan Pemerintahan Pilihan

⁹⁹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, PT Grasindo, Jakarta, 2005, hal. 160-161.

Urusan pemerintahan wajib dibagi lagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, yang meliputi:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
- f. sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi

- a. Tenaga kerja
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. Pangan
- d. Pertanahan
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan informatika
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah
- l. Penanaman modal
- m. Kepemudaan dan olah raga
- n. Statistik
- o. Persandian
- p. Kebudayaan

- q. Perpustakaan
- r. Kearsipan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagai pedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.¹⁰⁰

Disamping urusan wajib, provinsi juga mempunyai urusan yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan.¹⁰¹

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menganut asas dekonsentrasi yang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pasal 12 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menyatakan:

Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

¹⁰⁰ Lihat Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 tentang pemerintahan Daerah

¹⁰¹

Salah satu kegiatan usaha yang menunjang pembangunan di Indonesia adalah sektor pertambangan. Pertambangan dalam pasal 1 butir ke 1 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang selanjutnya disebut UU Minerba adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral dan batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan, dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang. Usaha pertambangan bertujuan untuk mengolah bahan galian yang berada di dalam. Pertambangan merupakan salah satu sumber daya alam potensial yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber devisa untuk pembangunan nasional.

Pelaku pertambangan dalam melakukan usaha pertambangan harus mendapatkan Izin Usaha Pertambangan yang selanjutnya disebut IUP. Pengertian IUP dalam pasal 1 butir ke 7 UU minerba adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan. IUP diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan.

Didalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak diatur kewenangan dari pemerintah daerah didalam pengelolaan pertambangan. Namun di Pasal 6, 7, dan 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara diatur secara rinci kewenangan

pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten /kota dalam pengelolaan pertambangan.³⁰

Kedudukan negara sebagai pemilik bahan galian mengatur peruntukan dan penggunaan bahan galian untuk kemakmuran masyarakat sehingga negara menguasai bahan galian tambang. Tujuan penguasaan oleh negara (pemerintah) adalah agar kekayaan nasional tersebut dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, baik perseorangan, masyarakat maupun pelaku usaha, sekalipun memiliki hak atas sebidang tanah di permukaan, tidak mempunyai hak menguasai ataupun memiliki bahan galian yang terkandung di bawahnya.¹⁰²

Seiring berjalannya waktu, izin usaha pertambangan yang dikeluarkan sering tidak melalui prosedur yang seharusnya, sehingga mengakibatkan konflik antara pemegang izin usaha pertambangan. Dimana izin yang tidak melalui prosedur yang seharusnya dapat melanggar hak izin usaha tersebut. Banyak perusahaan yang menyalahi prosedur perizinan, karena kurang ketatnya pengawasan dari pemerintah daerah dalam mengeluarkan izin dengan tidak mengindahkan dampak negatif terhadap lingkungan yang cukup besar.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terjadi perubahan kewenangan salah satunya di sektor energi dan sumber daya

¹⁰² Salim HS, *Op.Cit*, Hlm 10.

mineral. Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, segala yang berkaitan dengan kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral, semua menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.¹⁰³ Pasal 14 ayat

(1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan :

“Penyelenggaran urusan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi”.

Namun untuk pelimpahan kewenangan selama ini masih diberi waktu yang cukup lama yakni diberi tempo atau batas waktu selama dua tahun.¹⁰⁴ Dengan adanya undang-undang tersebut masalah perizinan pertambangan dan kehutanan diurus oleh pemerintah provinsi.

Pada Prinsipnya, kewenangan penerbitan izin usaha pertambangan ada di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Pasal 11 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menyatakan:

Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjad kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Dalam hal tertentu Kementerian Energi dan Sumberdaya Alam dapat mendelegasikan sebagian kewenangannya. Hal ini sesuai dengan asas desentralisasi, pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah. Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat

¹⁰³ Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰⁴ Pasal 404 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

terjadi karena dua hal, yaitu karena adanya kewenangan atribusi atau kewenangan delegasi.¹⁰⁵

Oleh karena keberadaan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi peraturan baru penguasaan atas sumber daya mineral serta kewenangan untuk mengeluarkan izin kegiatan pertambangan.

2. Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Oleh Pemerintah provinsi

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berimplikasi terhadap penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pengelolaan sumberdaya alam. Terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam, terutama pada sektor Kelautan dan Perikanan, Kehutanan, dan sektor energi dan sumberdaya mineral (ESDM), implikasi tersebut bukan hanya berkait dengan kewenangan (siapa melakukan apa), tapi juga berimplikasi pada struktur organisasi/kelembagaan, personil, pendanaan, sarana dan prasarana, dokumen serta berbagai kebijakan dan keputusan terkait dengan penyelenggaraan yang telah dilakukan selama ini.

¹⁰⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan II, Proses dan Teknik pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 167.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Wakil pemerintah sebagaimana dimaksud adalah perangkat pemerintah pusat dalam rangka dekonsentrasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah tercantum mengenai ketentuan keberlakuan izin yang telah terbit sebelum diundangkannya UU Pemda 2014. Ketentuan tersebut terletak pada ketentuan peralihan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 402 ayat (1). Pasal 402 ayat (1) UU Pemda 2014 tersebut mencantumkan bahwa “izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya Undang- Undang ini tetap berlaku sampai dengan habis berlakunya izin”. Pasal ini mengamanatkan bahwa izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya UU Pemda 2014 akan tetap berlaku sampai dengan habisnya jangka waktu izin tersebut.

Kepala Daerah karena jabatannya berkedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah di daerah, Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sendiri.¹⁰⁶ Undang-Undang Nomor 23

¹⁰⁶Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.56

Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 91 sampai Pasal 93 mengatur mengenai wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dimana adapun tugasnya untuk melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas pembantuan di Kabupaten/Kota, melakukan monitoring, evaluasi dan supervisi, melakukan evaluasi APBD, dapat membatalkan perda dan memberikan persetujuan terhadap Raperda Kabupaten/Kota, serta memberikan sanksi kepada Bupati/Walikota. Sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, Gubernur menjalankan peran Pemerintah Pusat melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal ini melaksanakan peran sebagai Wakil Pemerintah Pusat, hubungan Gubernur dengan pemerintah daerah Kabupaten/Kota bersifat hierarki. Luasnya kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diharapkan penyelenggaraan jauh lebih bersih, efektif, efisien dan dapat memberikan pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat.

Dalam diri Kepala Daerah terdapat dua fungsi yaitu fungsi sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan Daerah dan fungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintah umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah.¹⁰⁷ Di tengah perubahan kehidupan politik pemerintahan saat ini, disadari baik secara internal maupun eksternal terdapat isu yang dimana menjadi wacana

¹⁰⁷Musanef, 1985, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hal.186,

publik yaitu diperlukannya pembagian kekuasaan atau kewenangan yang seimbang antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kemandirian Daerah mengelola rumah tangganya sendiri dalam hubungan yang serasi dengan Daerah lainnya dan dengan Pemerintah Pusat.

Pada lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada bidang ESDM tersebut, kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota hanya pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan yaitu Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota, sedangkan izin pertambangan yang meliputi IUP, IPR, izin pengolahan dan pemurnian yang masih dalam 1 (satu) provinsi adalah kewenangan pemerintah provinsi.

Tabel 1.1: Matriks pembagian Kewenangan bidang energi sumber daya mineral Pemerintah Pusat, Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten

Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kab/Kota
a. Penetapan wilayah pertambangan sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayah nasional, yang terdiri atas wilayah usaha	a. Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah provinsi	

<p>pertambangan, wilayah pertambangan rakyat dan wilayah pencadangan negara serta wilayah usaha pertambangan khusus.</p> <p>b. penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara serta wilayah izin usaha pertambangan khusus.</p> <p>c. Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan lintas Daerah provinsi dan wilayah laut lebih dari 12 mil.</p> <p>d. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan pada:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wilayah izin usaha Pertambangan yang berada pada wilayah lintas Daerah provinsi; 2) wilayah izin usaha pertambangan yang berbatasan langsung dengan negara lain; dan 3) wilayah laut lebih dari 12 mil; <p>e. Penerbitan izin</p>	<p>dan wilayah laut sampai dengan 12 mil.</p> <p>b. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan Daerah yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.</p> <p>c. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.</p> <p>d. Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas</p>	
---	--	--

usaha pertambangan dalam rangka penanaman modal asing.	mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah wilayah pertambangan rakyat.	
f. Pemberian izin usaha pertambangan khusus mineral dan batubara.	e. Penerbitan izin usaha pertambangan operasi	
g. Pemberian registrasi izin usaha pertambangan dan penetapan jumlah produksi setiap Daerah		

Sumber: Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Atas dasar fakta tersebut di atas, melalui Undang- Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, beberapa urusan pemerintahan pada sektor sumberdaya alam, yang semula merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dialihkan menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pusat. Pengalihan ini dimaksudkan agar penyelenggaraan urusan pemerintahan pada sektor dimaksud jauh lebih bersih, akuntabel, efektif-efisien, dan mampu memberikan jaminan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan dan pemanfaatan sumberdaya alam secara berkelanjutan.

Pada undang- undang ini, tidak mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam Penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR). Hal ini jelas dapat dilihat dari matriks pembagian urusan konkuren antara pemerintah

pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.¹⁰⁸

Pada konteks pertentangan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara mengenai penerbitan IUP, Undang-Undang Mineral dan Batubara mengatur substansi yang lebih khusus dan spesifik mengenai penerbitan IUP jika dibandingkan dengan Undang-Undang Pemerintah Daerah. Berdasarkan segi substansinya, Undang-Undang Mineral dan Batubara merupakan aturan hukum khusus, sementara Undang-Undang Pemerintahan Daerah merupakan aturan hukum umumnya. Ketentuan dalam Undang-Undang Mineral dan Batubara dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga berada dalam pengaturan mengenai ketentuan yang sama, yakni kewenangan penerbitan IUP. Hanya saja, ketentuan dalam Undang-Undang Mineral dan Batubara lebih spesifik dibandingkan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Kedudukan Undang-Undang Mineral dan Batubara dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah pun sederajat, karena keduanya sama-sama berbentuk dalam undang-undang.

Namun di Pasal 6, 7, dan 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara diatur secara rinci kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten

¹⁰⁸ Subbab CC. Pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

/kota dalam pengelolaan pertambangan. Namun adanya perubahan kewenangan pemberian IUP dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi oleh gubernur berdasarkan konsekuensi logis dari keberadaan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru.¹⁰⁹

Pengaturan mengenai telah beralihnya kewenangan pemberian Izin Usaha Pertambangan oleh pemerintah Provinsi diperjelas didalam Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral Nomor 34 Tahun 2017 tentang Perizinan Bidang Pertambangan Mineral Batubara sebagaimana dinyatakan pada Pasal 4 huruf b, IUP Eksplorasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b diberikan oleh gubernur, apabila WIUP-nya berada:

1. Dalam 1 (satu) daerah provinsi; atau
2. Pada wilayah laut sampai dengan 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

Selain itu, pada Pasal 7 ayat (4) sudah diatur pengajuan permohonan IUP melalui menteri atau gubernur. Pasal 7 ayat (4) Permohonan IUP Eksplorasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus diajukan kepada Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya paling lambat 5 (lima) hari kerja:

¹⁰⁹ Berdasarkan wawancara dengan bapak herry kadis ESDM provinsi sumatera barat bahwa dalam menyikapi peralihan kewenangan pemerintah provinsi kan melakukan perubahan terhadap Perda pengelolaan pertambangan namun karena perubahan UU Minerba juga sedang diperiapkan maka perubahan terhadap perda pengelolaan pertambangan juga urung diakukan sbba menantidisahkannya perubahan UU Minerba

- a. setelah Badan Usaha, koperasi, atau perseorangan ditetapkan sebagai pemenang lelang WIUP mineral logam atau WIUP batubara; atau
- b. setelah penerbitan peta WIUP mineral bukan logam atau WIUP batuan.

Dengan ini masalah perizinan kehutanan dan pertambangan diatur oleh pemerintah provinsi. Sejalan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Energi dan Sumber Daya Manusia Republik Indonesia mengeluarkan surat edaran yang pada intinya bahwa perubahan status izin usaha pertambangan kewenangan dari sub sektor mineral dan batubara dibagi antara Pemerintah Pusat pertambangan bukan lagi milik kewenangan pemerintah kabupaten/kota tetapi beralih menjadi kewenangan pemerintah provinsi.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri nomor No.120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015 tentang : Penyelenggaraan Urusan Pemerintah Setelah Ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dengan telah ditetapkannya undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terjadi beberapa perubahan mendasar terkait dengna penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah, untuk itu diminta perhatian Saudara hal sebagai berikut:

1. Pasal 404 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) sebagai akibat pembagian urusan pemerintahan

antara Pemerintah Pusat, daerah Propinsi dan daerah Kabupaten/Kota yang diatur berdasarkan Undang-Undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 404 di atas, siklus anggaran dalam APBN dan APBD, serta untuk menghindari stagnasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berakibat terhentinya pelayanan kepada masyarakat, maka penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pelayanan kepada masyarakat luas dan massif, yang pelaksanaannya tidak dapat ditunda dan tidak dapat dilaksanakan tanpa dukungan P3D, tetap dilaksanakan oleh tingkatan/susunan pemerintahan yang saat ini menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren tersebut sampai dengan diserahkannya P3D. Adapun urusan pemerintahan konkuren tersebut meliputi penyelenggaraan sub urusan:

- a. Pengelolaan pendidikan menengah;
- b. Penelolaan terminal penumpang tipe A dan tipe B;
- c. Pelaksanaan rehabilitasi di luar kawasan hutan Negara;
- d. Pelaksanaan perlindungan hutan di hutan lindung dan hutan produksi;
- e. Pemebrdayaan masyarakat di bidang kehutanan;
- f. Pelaksanaan penyuluhan di bidang kehutanan;
- g. Pelaksanaan metrology legal berupa tera, tera ulang dan pengawasan;
- h. Pengelolaan tenaga penyuluh KB/petugas lapangan KB (PKB/PLKB);
- i. Pengelolaan tenaga pengawas ketenagakerjaan;
- j. Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional; dan
- k. Penyediaan dana untuk kelompok masyarakat tidak mampu, pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik belum berkembang, daerah terpencil dan perdesaan.

- 1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada angka 1 dilaksanakan oleh susunan/tingkatan pemerintahan sesuai dengan pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
- 2) Khusus penyelenggaraan perizinan dalam bentuk pemberian atau pencabutan izin dilaksanakan oleh susunan/tingkatan pemerintahan sesuai dengan pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan mengutamakan kecepatan dan kemudahan proses pelayanan perizinan serta mempertimbangkan proses dan tahapan yang sudah dilalui.
- 3) Penataan/perubahan perangkat daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren hanya dapat dilakukan setelah ditetapkannya hasil pemetaan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
- 4) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dilaksanakan oleh Badan/Kantor Kesbangpol dan/atau Biro/Bagian pada sekretariat daerah yang membidangi pemerintahan sebelum terbentuknya instansi vertikal yang membantu gubernur dan bupati/walikota untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum tersebut.
- 5) Pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat sebagaimana dimaksud dalam pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dibantu oleh SKPD Propinsi sampai dengan dibentuknya perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintahan Pusat.
- 6) Berkaitan dengan hal tersebut di atas, diminta kepada gubernur, bupati dan walikmota sebagai berikut:
 - a) Menyelesaikan secara seksama inventarisasi P3D antar tingkatan/susunan pemerintahan sebagai akibat pengalihan

urusan pemerintahan kokuren paling lambat tanggal 31 Maret 2016 dan serah terima personel, sarana dan prasarana serta dokumen (P2D) paling lambat tanggal 2 Oktober 2016. Hasil Inpentarisasi P3D tersebut menjadi dokumen dan dasar penyusunan RKPD, KUA/PPAS dan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Propinsi/Kabupaten TA 2017.

- b) Gubernur, bupati/walikota segera berkoordinasi terkait dengan pengalihan urusan pemerintahan konkuren.
- c) Melakukan koordinasi dengan kementerian/lembaga terkait yang membindangi masing-masing urusan pemerintahan dan dapat difasilitasi oleh Kementerian Dalam Negeri.
- d) Melakukan koordiansi dengan pimpinan DPRD masing-masing, dan
- e) Melakukan pelaksanaan Surat Edaran ini kepada Menteri Dalam Negeri pada kesempatan pertama.

Dengan telah dialihkannya kewenangan bupati/walikota dalam hal pengelolaan sumberdaya alam, khususnya sebagaimana yang diatur dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka bupati/walikota tidak berwenang lagi untuk menerbitkan keputusan kepala daerah terkait dengan penetapan perizinan pengelolaan sumberdaya alam dimaksud. Sedangkan terhadap keputusan perizinan yang telah dikeluarkan, berdasarkan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yakni asas kebijakan yang memberatkan tidak boleh berlaku surut, seharusnya masih dinyatakan tetap berlaku sampai dengan berakhirnya masa izin yang diberikan.

Namun yang menjadi persoalan manakala masa izin masih berlaku cukup lama, apakah pejabat pemberi izin masih mau melakukan

pengawasan atas keputusan izin yang telah dikeluarkan. Karena berdasarkan asas hukum administrasi (*contrarius actus*), pejabat pemberi izin merupakan pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum atas keputusan izin yang dikeluarkan, padahal kewenangan atas urusan pemerintahan dimaksud telah dicabut/dialihkan.

Kewenangan izin pertambangan mineral dan batubara pada pemerintah pusat dan daerah provinsi. Pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan untuk menentukan apakah izin pertambangan diterbitkan atau tidak. Mengingat daerah-daerah bukan penghasil sumberdaya alam mineral dan batubara dan tidak punya penghasilan pendapatan asli daerah, maka akan berdampak terhadap besaran dana perimbangan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dengan demikian penekanan pemberian izin pertambangan dititik beratkan pada pemerintah pusat, sehingga daerah-daerah itu tidak merasa di tinggalkan atau dirugikan, akan tetapi juga dalam konteks negara kesatuan Indonesia, diharapkan seluruh daerah dapat berkembang. Dengan demikian diharapkan juga pertumbuhan ekonomi yang bersifat nasional bukan kedaerahan.

Kedudukan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pengelolaan tambang mineral dan batubara di daerah kabupaten/kota dapat dilihat dari ketiadaan kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan terbit

tidaknya suatu izin pertambangan. Susunan organisasi negara tingkat pusat, mencerminkan keseluruhan cabang-cabang pemerintahan, dan fungsi kenegaraan pada umumnya, tidak demikian dengan susunan organisasi negara tingkat daerah. Susunan organisasi negara tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) dan unsur-unsur pengaturan (*regelen*) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan.

B. Implementasi Perubahan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral-Batubara Pemerintah Provinsi Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

1. Peralihan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan dari Kabupaten Kepada Pemerintah Provinsi

Dengan telah dialihkannya kewenangan bupati/walikota dalam hal pengelolaan sumberdaya alam, khususnya sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka bupati/walikota tidak berwenang lagi untuk menerbitkan keputusan kepala daerah terkait dengan penetapan perizinan pengelolaan sumberdaya alam dimaksud. Sedangkan terhadap keputusan perizinan yang telah dikeluarkan, berdasarkan AUPB (asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas keadilan, asas kebijakan yang memberatkan tidak boleh berlaku surut) seharusnya masih dinyatakan tetap berlaku sampai dengan berakhirnya masa izin yang diberikan.

Ditarik atau dialihkannya kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sektor sumberdaya alam dari kabupaten/kota menjadi urusan provinsi/pusat, walaupun merupakan urusan pemerintahan konkuren yang sifatnya pilihan, dapat menjadi potensi timbulnya konflik atau paling tidak dapat terjadi disharmoni hubungan antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah provinsi/pusat. Apalagi bila kabupaten/kota tersebut memiliki banyak potensi sumberdaya alam, dan skema bagi hasil dirasakan tidak cukup memadai, maka akan menjadi pemicu timbulnya konflik yang semakin besar. Kondisi seperti ini yang pernah terjadi pada masa berlakunya Undang-Undang No. 5 tahun 1974. Apabila tidak hati-hati dan cermat dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang secara kewilayahan berada pada wilayah kabupaten/kota, tidak memperhatikan asas keadilan dan pemerataan, maka dikhawatirkan akan timbul sentimen kedaerahan yang berlebihan dan terjadi konflik kepentingan, yang tentunya akan berdampak tidak baik bagi upaya pembangunan daerah dan pembangunan nasional.

Namun yang menjadi persoalan manakala masa izin masih berlaku cukup lama, apakah pejabat pemberi izin masih mau melakukan pengawasan atas keputusan izin yang telah dikeluarkan. Karena berdasarkan asas hukum administrasi (*contrarius actus*), pejabat pemberi izin merupakan pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum atas keputusan izin yang dikeluarkan, padahal kewenangan atas urusan pemerintahan dimaksud telah dicabut/dialihkan.

Hal ini yang kiranya perlu dikoordinasikan antara pemerintah provinsi/pusat dengan pemerintah kabupaten/kota.

Sektor pertambangan di Indonesia merupakan sektor yang berfungsi mendapatkan devisa Negara paling besar, namun keberadaan kegiatan dan/atau usaha tambang di Indonesia kini banyak dipersoalkan oleh berbagai kalangan namun dalam implementasinya, Negara sering dihadapkan pada kondisi dilematis antara pemanfaatan optimal dengan kerugian lingkungan dan sosial.¹¹⁰ Ini disebabkan keberadaan kegiatan usaha tambang itu telah menimbulkan dampak negatif di dalam pengusahaan bahan galian.¹¹¹ Meskipun sektor pertambangan memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap penerimaan APBN dan APBD dan pertumbuhan perekonomian masyarakat sekitar tambang, namun masyarakat tidak sedikit yang mengkhawatirkan bahwa penambangan yang tidak dikelola dengan baik akan berdampak negatif terhadap pelaksanaan pasca tambang (*mine closure*).

Begitupun dengan Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu unit pemerintahan daerah provinsi di Indonesia, yang memiliki potensi tambang. Sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri ESDM 1095K/30/MEM/2014 tentang Penetapan Wilayah Pertambangan Pulau Sumatera. tentu saja juga mengalami dampak terhadap pengalihan

¹¹⁰ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm 1.

¹¹¹ H.Salim HS, *Op. Cit*, hlm 5.

kewenangan dalam hal pemberian Izin Usaha Pertambangan selanjutnya disebut IUP berdasarkan UU Pemda yang baru.

Sejak berlakunya otonomi daerah setiap daerah harus mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang ada, salah satunya adalah sumber daya mineral non logam dan batuan, dan juga untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Usaha pertambangan merupakan kegiatan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam tambang (bahan galian) yang terdapat di dalam bumi Indonesia.¹¹²

Kenyataan tersebut mengakibatkan banyak persoalan dikemudian hari, termasuk perusakan kawasan hutan, perubahan bentang sungai Daerah Aliran Sungai (DAS) dan pencemaran lingkungan akibat limbah merkuri. Kesemua itu menimbulkan ongkos sosial, lingkungan dan ekonomi yang tidak sedikit, hal ini dapat dilihat dari tidak adanya korelasi antara banyak IUP dengan tingkat kesejahteraan masyarakat di suatu daerah.¹¹³

Dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, mengesampingkan kewenangan pemerintah kabupaten/kota menurut Pasal 8 UU No. 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara, maka pengaturan kewenangan perizinan pertambangan mineral dan batubara pada tataran pemerintah daerah kabupaten/kota diambil alih oleh pemerintah daerah provinsi yang merupakan wakil pemerintah pusat.

¹¹² *Ibid*, hlm. 53

¹¹³ Hendri Okatavia, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Barat, *Ibid*.

Setelah diundangkannya Undang- Undang Pemerintahan Daerah yang baru, kewenangan pemerintah kabupaten/kota terhadap pengelolaan izin usaha pertambangan dihapuskan dan dialihkan kepada pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Namun perubahan ini tidak serta merta merubah sistem dan mekanisme perizinan yang telah berlaku sebelumnya.

Sistem dan mekanisme mengenai permohonan izin usaha pertambangan tetap dilaksanakan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara serta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Perubahan hanya terletak pada kewenangan pemberian izin yang pada awalnya adalah wewenang Walikota/Bupati menjadi kewenangan Gubernur. Sistem dan mekanisme yang telah berjalan sedemikian rupa tidak mudah untuk dirubah, maka dalam pelaksanaannya permohonan izin usaha pertambangan tetap menggunakan ketentuan yang telah berlaku.¹¹⁴

Meskipun didalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Usaha Pertambangan dan Mineral yang merupakan aturan yang secara teknis mengatur pengelolaan pertambangan di wilayah Provinsi Sumatera Barat masih mengacu kepada ketentuan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang

¹¹⁴ Rizkyana Zaffrindra Putri, Kajian Politik Hukum tentang Perubahan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Jurnal Law Reform Program Magister Hukum Universitas Diponegoro, Volume II Nomor 2 Tahun 2015

Pertambangan Mineral dan Batubara serta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Akan tetapi dengan telah berlakunya Dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Pemerintah Provinsi berupaya untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah tersebut namun mengingat akan dilakukannya revisi atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara maka Perubahan tersebut ditundahingga selesainya revisi atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Proses peralihan kewenangan pemberian IUP dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi di Sumatera Barat ditandai dengan adanya penyerahan dokumen dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi Sumatera Barat. sebagaimana tenggat waktu yang telah ditentukan oleh kemenESDM yakni Oktober 2016 dan kemudian diperpanjang pada tanggal Januari 2017.¹¹⁵

¹¹⁵ Beni Azhar, Kepala Bidang Mineral dan Batubara Dinas ESDM Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam diskusi antara CSO Sumatera Barat (LBH, Walhi, PBHI, Perkumpulan Qbar dan YCMM) dengan Dinas ESDM Pemerintah Provinsi Sumatera Barat di kantor Dinas ESDM Provinsi Sumatera Barat.

Tabel 1.2: Penyerahan Dokumen Izin Usaha Pertambangan Pemerintah Kabupaten Kepada Pemerintah Provinsi

No	Kabupaten	Dokumen
1	Agam	4 IUP
2	LimaPuluh Kota	46 IUP
3	Pasaman	25 IUP
4	Pasaman Barat	44 IUP
5	Solok	57 IUP
6	SolokSelatan	31 IUP

Sumber: Berita Acara Penyerahan Dokumen Izin Usaha Pertambangan dari Pemerintah Kabupaten ke Pemerintah Provinsi melalui Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sumatera Barat

Penyerahan dokumen Izin itu sudah dilakukan Oktober 2016 dan itu merupakan batas akhir penyerahan dokumen sesuai dengan amanat pasal 404 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Dokumen Perizinan yang ditertibkan oleh pemerintah kabupaten yang diserahkan terimakan kepada pemerintah provinsi melalui dinas ESDM Sedangkan data aset dinas ESDM kabupaten diserahkan kepada Biro Aset dan Data peralihan personil dilingkungan ESDM itu diserahkan pada badan kepegawaian, Ada personil itu yang langsung diserahkan ke kementerian, *Pertama* Inspektur Tambang, *Kedua* Formasi pengangkatan Inspektur tambang dan inspektur gas, *Ketiga* Pegawai Negeri Sipil atau PNS yang telah mengikuti diklat inspektur tambang.¹¹⁶

Selain itu dampak atau konsekuensi lainnya dari peralihan kewenangan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi terkait

¹¹⁶ Wawancara dengan Injudin Lubis selaku Kepala Bidang Pengawasan Dinas Energi Sumber Daya tanggal 8 Desember 2017 di kantor Dinas Energi Sumber Daya Mineral Provinsi Sumatera Barat.

dengan personil dinas ESDM di tingkat kabupaten yang dalam statusnya sebagai personil dari dinas ESDM provinsi Sumatera Barat.¹¹⁷

Selama proses peralihan kewenangan dari pemerintah kabupaten kepada pemerintah pusat maka tidak ada pemberian IUP baik oleh pemerintah kabupaten maupun pemerintah provinsi, namun terhadap IUP yang masih dalam proses pengajuan maupun proses lanjutan seperti peningkatan dari tahap eksplorasi menjadi eksploitasi maka untuk urusan tersebut dilakukan oleh pemerintah provinsi.¹¹⁸

Meski belum ada peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 namun terlepas dari adanya kekosongan aturan teknis penerapan UU Pemda maka melalui Surat Sekretaris Jenderal ESDM Nomor 2115/30/SDB/2014 tanggal 16 Desember 2014, perihal Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

1. Bahwa dengan telah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku efektif pada tanggal 2 Oktober 2014.
2. Mengingat dalam UU No. 23 Tahun 2014 tidak mengatur masa transisi terhadap permohonan baru, perpanjangan, atau peningkatan tahap kegiatan di bidang pertambangan mineral dan batubara, maka Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dalam waktu dekat akan menerbitkan produk hukum untuk mengatur masa transisi terkait perizinan pertambangan mineral dan batubara.

Dalam rangkaian implementasi UU Pemda 2014, Menteri ESDM juga mengeluarkan Surat Edaran Menteri ESDM No.04.E/30/DJB/2015 Tentang

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara Setelah Berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam buku “Pedoman Penyusunan dan Bentuk Tata Naskah Dinas Departemen Kehakiman Republik Indonesia”, surat edaran adalah naskah dinas yang memuat petunjuk tentang hal-hal yang harus diperhatikan dan dilakukan berdasarkan peraturan/ketentuan yang ada. Surat edaran bersifat umum dan berlaku tetap.¹¹⁹ Sebagai suatu bentuk peraturan kebijakan surat edaran tidak mengikat secara hukum (*wetmatigheid*). Peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan meskipun menunjukkan sifat atau gejala sebagai peraturan perundang-undangan. Sebagai peraturan yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum.¹²⁰ Dilihat dari karakteristik Surat Edaran sebagai Peraturan Kebijakan, maka SE Menteri ESDM No.04.E/30/DJB/2015 tidak dapat digunakan sebagai dasar yang mengalahkan peraturan perundang-undangan dalam pengaturan wewenang penerbitan IUP, namun hanya sebagai petunjuk pelaksana.

Dan juga kemudian diperkuat dengan Surat Edaran Direktur Jenderal ESDM Nomor 04.E/30/DJB/2015, tanggal 30 April 2015 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Bidang Pertambangan Mineral

¹¹⁹ Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung:PT. Alumni, , 1997, Hlm.172.

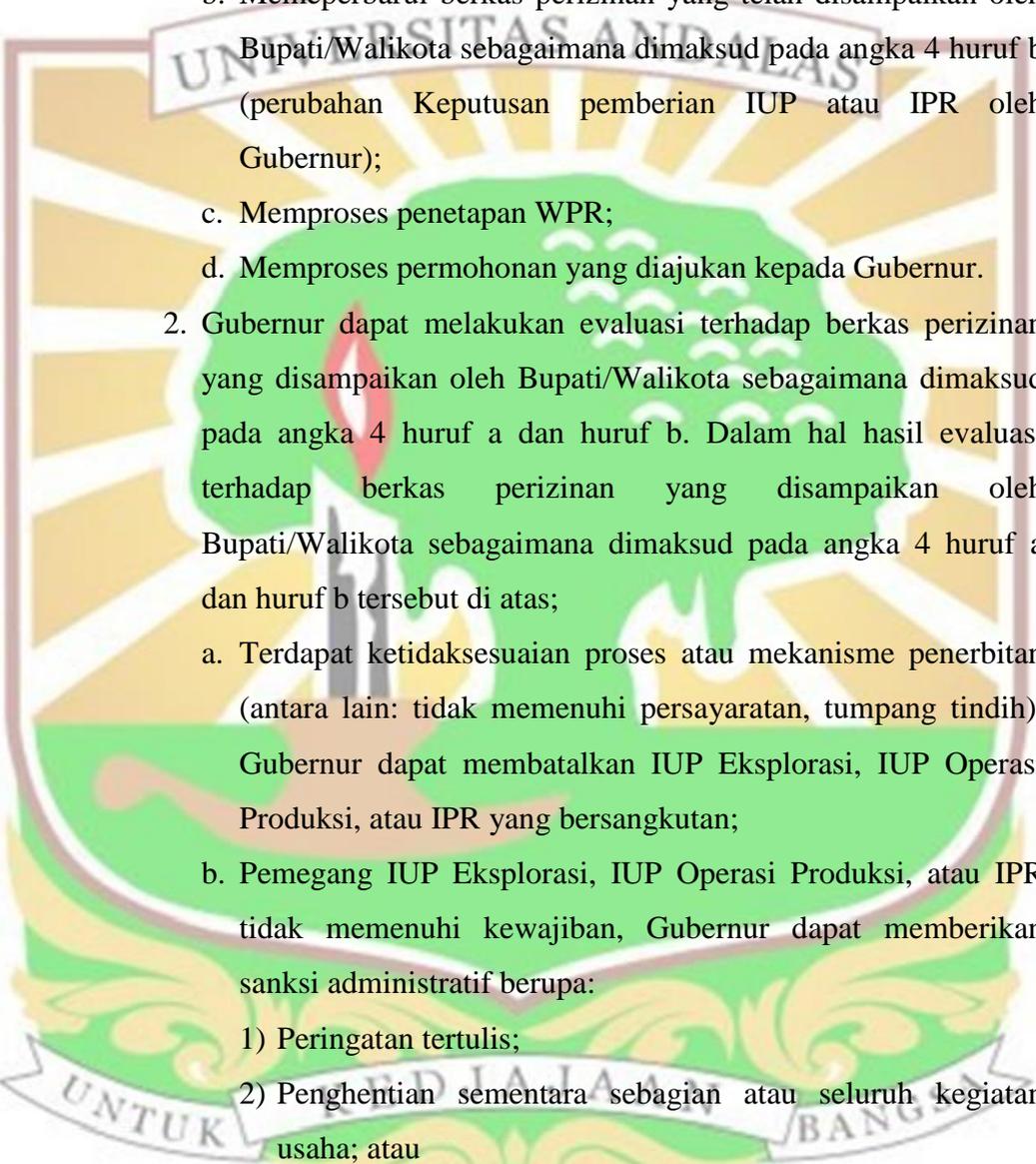
¹²⁰ *Ibid.* hal. 169

dan Batubara Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

1. Bupati/Walikota tidak lagi mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertambangan mineral dan batubara terhitung sejak tanggal 2 Oktober 2014.
2. Dengan berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014, maka pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Nomor 4 Tahun 2009) beserta peraturan pelaksanaannya yang mengatur kewenangan Bupati/Walikota tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
3. Untuk memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha kepada pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) mineral dan batubara, Gubernur dan Bupati/Walikota segera melakukan koordinasi terkait dengan penyerahan dokumen IUP mineral dan batubara dalam rangka Penanaman Modal Dalam Negeri yang telah dikeluarkan oleh bupati/walikota sebelum berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai tindak lanjut pengalihan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertambangan mineral dan batubara kepada Gubernur sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 23 Tahun 2014

yang telah diajukan kepada Bupati/Walikota sebelum tanggal 2 Oktober 2014 yang saat ini masih diproses oleh Dinas Teknis Kabupaten/Kota yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang Pertambangan mineral dan batubara.

1. Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi di bidang pertambangan mineral dan batubara sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, diminta kepada Gubernur untuk segera:

- 
- a. Memproses penerbitan atau pemberian persetujuan atas berkas perizinan yang telah disampaikan oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada 4 huruf d dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. Memperbarui berkas perizinan yang telah disampaikan oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada angka 4 huruf b (perubahan Keputusan pemberian IUP atau IPR oleh Gubernur);
 - c. Memproses penetapan WPR;
 - d. Memproses permohonan yang diajukan kepada Gubernur.
2. Gubernur dapat melakukan evaluasi terhadap berkas perizinan yang disampaikan oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada angka 4 huruf a dan huruf b. Dalam hal hasil evaluasi terhadap berkas perizinan yang disampaikan oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada angka 4 huruf a dan huruf b tersebut di atas;
 - a. Terdapat ketidaksesuaian proses atau mekanisme penerbitan (antara lain: tidak memenuhi persyaratan, tumpang tindih), Gubernur dapat membatalkan IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, atau IPR yang bersangkutan;
 - b. Pemegang IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, atau IPR tidak memenuhi kewajiban, Gubernur dapat memberikan sanksi administratif berupa:
 - 1) Peringatan tertulis;
 - 2) Penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha; atau
 - 3) Pencabutan IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, atau IPR yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terhadap kebutuhan untuk menerima Izin Usaha Pertambangan ditengah masa peralihan pasca penerbitan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 maka Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral Republik Indonesia mengeluarkan surat Edaran Nomor: 01. E/30/djb/2015 Tentang status izin usaha pertambangan dalam rangka penanaman modal dalam negeri menjadi penanaman modal asing yang isinya antara lain:

Sehubungan dengan diundangkannya Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014) dan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP Nomor 77 Tahun 2014), maka bersama ini kami sampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 14 jo. Pasal 15 jo. Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan sub sektor mineral dan batubara dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, di mana kewenangan penerbitan Izin Usaha Pertambangan dalam rangka Pensiunan Modal Asing menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
2. Berdasarkan ketentuan Pasal 112E Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014, gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib menyerahkan dokumen IUP Eksplorasi, IUP Operasi produksi, IUP Operasi produksi khusus untuk

pengangkutan dan penjualan, atau IUP Operasi Produksi khusus untuk pengolahan dan/atau pemurnian dalam rangka penanaman modal asing yang telah diterbitkan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini kepada Menteri dalam jangka waktu paling lambat 1 (satu) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini untuk diperbarui IUP-nya oleh Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

2. Pelaksanaan Kewenangan oleh Pemerintah provinsi setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk mensiasati terjadinya kekosongan aturan hukum selama peralihan kewenangan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi yang sejauh ini masih berlangsung, sebab peralihan kewenangan akan berdampak terhadap pelayanan terhadap masyarakat yang berdasarkan instruksi Gubernur mesti secepatnya dilakukan. Maka Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menerbitkan Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 15 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 2 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Sumatera Barat dan Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 570-422-2017 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Nomor 570-54-2017 tentang Pendelegasian Wewenang Penyelenggaraan Pelayanan dan Penandatanganan jenis Perizinan dan Non Perizinan. Hal ini dilakukan oleh

pemerintah masyarakat.¹²¹ terkait jenis perizinan pada yang menjadi bahagian kewenangan dinas ESDM :provinsi sumatera barat untuk memenuhi kebutuhan pelayanan

Tabel 1.3 : Kewenangan Perizinan Dinas ESDM Provinsi Sumatera Barat

Energi Sumber Daya Mineral	
Perizinan	Izin Usaha Pengeboran Air Tanah (SIP)
	Izin Pengambilan Air Tanah (SIPA)
	Izin Perusahaan Pengeboran Air Tanah (SIPPAT)
	Izin Penggalian
	Surta Izin Juru Bor
	Penetapan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Mineral Bukan Logam dan Batuan
	Penetapan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Mineral Logam dan Batubara
	Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi Mineral Logam dan Batubara
	Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Mineral Bukan Logam dan Batuan
	Peningkatan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi Mineral Logam dan Batubara

¹²¹ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Herry Martinus, Kepala Dinas ESDM Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, pukul 11.00 WIB, tanggal 8 mei 2017 di kantor Dinas ESDM Provinsi Sumatera Barat.

	Izin Usaha Jasa Pertambangan (IUJP)/ Surat Keterangan Terdaftar (SKT)
	Izin Pertambangan Rakyat (IPR) Mineral Bukan Logam dan Batuan
	Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi Khusus Pengangkutan dan Penjualan
	Izin Sementara Untuk Melakukan Pengangkutan dan Penjualan
	Izin Usaha Pertambangan Khusus Sekali Pengangkutan Penjualan
	Izin Prinsip IUP Operasi Produksi Khusus Untuk Pengolahan dan Pemurnian Komoditas Tambangnya Berasal dari Dalam Provinsi
	Izin Penciutan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi
	Izin Penggabungan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi
	Izin Diluar Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Mineral Bukan Logam dan Batuan
	Izin Pemanfaatan Langsung Panas Bumi
	Izin Usaha Niaga Bahan Bakar Nabati (Biofuel)
	Izin Operasi (IO) diatas 200 Kva
	Surat Keterangan Terdaftar (SKT) 25 Kva s/d 200 Kva

	Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik Sementara (IUPTLS)
	Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (IUPTL)
	Izin Usaha Jasa Penunjang Tenaga Listrik (IUJPTL)

Sumber :Lampiran Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 570-422-2017 tertanggal 3 april 2017

Selain itu dampak atau konsekuensi lainnya dari peralihan kewenangan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi terkait dengan personil dinas ESDM di tingkat kabupaten yang dalam statusnya sebagai personil dari dinas ESDM provinsi sumatera barat.¹²²

Sebagai salah satu provinsi yang memiliki potensi tambang yang tidak sedikit, Provinsi Sumatera Barat menjadi salah satu daerah yang memiliki IUP bermasalah terbanyak pasca Koordinasi dan Supervisi Mineral Batubara atau yang disebut Korsup Minerba yang dilakukan oleh KPK dalam rangka untuk menertibkan IUP pasca pengalihan kewenangan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi.¹²³

Munculnya Sumatera Barat sebagai salah satu provinsi yang menjadi sorotan dalam Korsup Minerba adalah dikarenakan banyaknya IUP yang diberikan oleh pemerintah kabupaten pasca otonomi daerah, demi meraup peraihan PAD (pendapatan asli daerah) yang signifikan pemerintah kabupaten dengan mudahnya memberikan IUP padahal kenyataan dilapangan banyak perusahaan tambang yang tidak memiliki kelengkapan

¹²² *Ibid.*

¹²³ Dokumen perkumpulan Qbar

dokumen semisal pinjam pakai kawasan apabila pertambangan berada dikawasan hutan maupaun pelanggaran yang dilakukan seperti pemberian IUP tambang biji besi di hutan lindung padahal pertambangan biji besi tidak bisa dilakukan selain dari tambang terbuka.¹²⁴



Dengan telah beralihnya kewenangan bidang energi sumber daya mineral kepada pemerintah provinsi maka secara otomatis gubernur memegang kendali selaku pimpinan pemerintah provinsi atas kewenangan bidang energi sumber daya mineral. Sehingga terhadap kewenangan penertiban izin bermasalah dalam Korsup Minerba yang dinisiasi oleh KPK Gubernur berwenang untuk mencabut meskipun pada dasarnya gubernur bukan merupakan pihak yang memberikan IUP tetapi bupati/ walikota. Dalam 4 Pasal Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral Nomor 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Iain Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara ditegaskan bahwa :

- (1) Menteri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya melakukan evaluasi terhadap dokumen perizinan di bidang pertambangan dan Mineral dan Batu Bara beserta kelengkapannya sebagaimana dimaksud Pasal 2.
- (2) Evaluasi sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan melalui evaluasi terhadap penerbitan Izin Usaha Pertambangan.

¹²⁴ Injudin Lubis selaku Kepala Bidang Pengawasan Dinas Energi Sumber Daya Mineral (ESDM) Pemerintah Provinsi Sumatera Barat pada Diskusi formal antara Perkumpulan Qbar dengan Dinas Kehutanan dan Dinas ESDM Pemerintah Provinsi Sumatera Barat tanggal 16 April 2016 di kantor Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Barat.

Kemudian pada Pasal 5 ayat (1) Peraturan menteri ESDM ini dijelaskan bahwa evaluasi dokumen perizinan dilakukan terhadap (a) IUP penyesuaian dari KP dan/atau (b) KP yang belum berakhir jangka waktunya tetapi belum disesuaikan menjadi IUP. Terhadap evaluasi yang dilakukan pencabutan izin dapat dilakukan tindakan berdasarkan pada kriteria yang dijelaskan pada ayat (2) yakni:

Evaluasi terhadap penerbitan IUP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan kriteria:

a. Administratif, terdiri atas:

1. Pengajuan permohonan perpanjangan/ peningkatan KP atau IU sebelum masa berlaku KP atau IUP berakhir
2. Pencadangan dan permohonan KP diterapkan
3. KP eksploitasi merupakan peningkatan dari KP eksploitasi
4. Tidak memiliki lebih dari satu KP atau IUP bagi badan usaha yang tidak terbuka
5. angka waktu berlakunya IUP eksplorasi tidak melebihi ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
6. Permohonan pencadangan wilayah tidak diajukan pada wilayah KK, PKP2B, KP atau IUP yang masih aktif
7. Jangka waktu IUP Operasi Produksi tidak boleh melebihi jangka waktu KP Eksploitasi
8. KP yang masih berlaku setelah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

b. Kewilayahan, terdiri atas

1. WIUP tidak tumpang tindih dengan WIUP lain yang sama komoditas
2. WIUP tidak tumpang tindih dengan WPN

3. Tidak tumpang tindih dengan wilayah administratif kabupaten/kota atau provinsi lain
 4. Koordinat IUP Eksplorasi sesuai dengan koordinat pencadangan wilayah
 5. Koordinat IUP Operasi Produksi berada didalam koordinat IUP Eksplorasi
 6. Koordinat IUP sejajar garis lintang bujur
- c. Teknis, berupa
1. Laporan Eksplorasi bagi pemegang IUP Eksplorasi yang belum memasuki tahapan kegiatan studi kelayakan
 2. Laporan Ekplorasi dan studi kelayakan bagi pemegang IUP Eksplorasi yang sudah memasuki tahapan kegiatan studi kelayakan atau pemegang IUP Operasi Produksi
- d. Lingkungan berupa dokumen lingkungan hidup yang telah disahkan oleh instansi berwenang sesuai dengan ketentuan pertauran perundang-undangan.
- e. Finansial berupa
1. Bukti pelunasan iuran tetap sampai dengan tahun terakhir saat penyampaian bagi pemegang saham Eksplorasi, atau
 2. Bukti pelunasan iuran tetap dan iuran produksi (royalti) sampai dengan tahun terakhir saat penyampaian, bagi pemegang IUP Operasi Produksi

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya menyebut bahwa kewenangan memberikan IUP di 1 (satu) daerah Provinsi berada di tangan Gubernur, tapi tidak secara tegas menyatakan bahwa dibalik kewenangan tersebut melekat pula kewenangan untuk mencabut IUP.¹²⁵ Namun UU No. 4 Tahun 2009 secara tegas

¹²⁵ Berdasarkan wawancara terhadap Era Purnama Sari selaku Direktur LBH Padang pada tanggal 12 november 2017

menyatakan bahwa Gubernur, disamping Menteri dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya, berwenang memberikan sanksi administratif berupa pencabutan IUP apabila pemegang IUP terbukti melanggar peraturan perundang-undangan.¹²⁶ Dalam Peraturan Menteri ESDM No. 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara juga ditegaskan bahwa kewenangan melakukan evaluasi dan melakukan pencabutan IUP baik IUP Esplorasi maupun IUP Operasi Produksi berada di tangan Dirjen atas nama Menteri atau Gubernur.¹²⁷ Dengan mengacu pada beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut dan berdasarkan asas “*contrarius actus*” yakni asas yang menyatakan badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya,¹²⁸ hal ini juga diperkuat dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa “*Pencabutan keputusan atau penghentian tindakan wajib dilakukan oleh badan dan atau pejabat pemerintahan yang mengeluarkan keputusan atas tindakan atau urusan badan atau atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan administrasi*” maka sebagai pejabat yang telah diberi kewenangan oleh undang-undang untuk menerbitkan IUP di daerah Provinsi, Gubernur juga memiliki kewenangan untuk mencabut IUP yang sudah diterbitkannya.

¹²⁶ Lihat Pasal 151 ayat (1) huruf c UU No. 4 Tahun 2009

¹²⁷ Lihat Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 s/d Pasal 19 Permen ESDM No. 45 Tahun 2015

¹²⁸ Wawancara, Era Purnama Sari, *Loc.Cit.*

KPK bersama Dirjen minerba melalui kegiatan korusup minerba menetapkan kategori *Clear and Clean* (CnC) terhadap IUP yang telah didata melalui Korusup Minerba. Apabila suatu IUP tidak dapat memenuhi kriteria sebagaimana menurut peraturan menteri ESDM tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Iain Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang menjadi rujukan dalam penertiban IUP bermasalah, maka IUP tersebut dinyatakan non CnC.

Untuk melaksanakan hal tersebut gubernur harus mengirimkan laporan kepada Dirjen Minerba. Laporan gubernur ke Dirjen Minerba berupa :¹²⁹

- a. IUP yang direkomendasikan CNC
- b. IUP yang telah diberikan keputusan gubernur tentang pengakhiran izin ataupun yang oleh Peraturan Menteri ESDM Nomor 43 tahun 2015 harus dicabut, serta posisi terakhir dana reklamasi tambang

laporan tertanggal 2 januari 2017 bagi IUP yang telah dievaluasi akan direkomendasikan CNC sedangkan yang tidak direkomendasikan untuk CNC akan menjadi CNC per 16 juni 2017.¹³⁰ Berdasarkan atas rekapitulasi data LBH maka LBH memiliki sekitar 26 IUP yang dinilai bermasalah.¹³¹

Dan 26 IUP menjadi dasar bagi LBH Padang untuk menggugat gubernur Sumatera Barat yang oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diberi

¹²⁹ Berdasarkan wawancara dengan Wendra Rona Putra Koordinator Program LBH Padang tanggal 21 november 2017 di Kantor LBH Padang

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

kewenangan mencabut IUP yang dinilai bermasalah. Berdasarkan data Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Sumatra Barat, hingga saat ini terdapat 213 IUP yang berlokasi di Sumatra Barat. Sebanyak 83 IUP di antaranya berstatus CnC dan 130 sisanya masih non-CnC. Berdasarkan angka tersebut, 26 dari 130 IUP non-CnC terpantau belum habis masa izinnya.¹³²

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Padang mengabulkan permohonan fiktif positif oleh LBH Padang atas pencabutan 26 IUP bermasalah di Provinsi Sumatera Barat. Sidang Nomor Perkara : 2/P/FP/2017/PTUN-PDG beragendakan pembacaan putusan itu dihadiri kuasa hukum kedua belah pihak. Dengan pertimbangan perundang-undangan dan Permen ESDM serta sejumlah alat bukti, dan keterangan sejumlah saksi, majelis hakim mengabulkan permohonan LBH dan memerintahkan Gubernur Sumbar Irwan Prayitno, untuk mencabut IUP non CnC dalam waktu 5 hari.¹³³

Akhirnya Pemerintah Sumatera Barat menjalankan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Padang dengan mencabut 21 dari 26 izin usaha pertambangan (IUP) *non clean and clear* (CnC) yang digugat LBH Padang. Sedangkan lima izin tambang yang awalnya non-CnC, dinyatakan CnC oleh Kementerian Energi Sumber Daya Mineral (ESDM)

¹³² “Pemprov Sumbar Diminta Tegas Cabut Izin Tambang Bermasalah” diunduh pada tanggal 27 November 2017, dapat dilihat di www.republika.co.id.

¹³³ “Taati putusan PTUN, Pemprov Sumbar cabut 21 IUP non CnC” diunduh pada tanggal 28 Novemer 2017, dapat dilihat di www.covesia.com.

akhir Oktober 2017. Lima izin CnC itu adalah, Dharma Power Bersama, Mranto Mas Pratama, Thomas Jaya Trecimplant, Triple Eight Energy dan Wirapatriot Sakti.¹³⁴

Pencabutan IUP bermasalah oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat adalah sebagai konsekuensi logis dari peralihan kewenangan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi. Sehingga dengan beralihnya kewenangan untuk memberikan IUP, otomatis Gubernur juga memiliki kewenangan untuk mencabut IUP. Meskipun dalam pelaksanaan kewenangannya dalam memberikan IUP Gubernur selaku pemegang kewenangan telah menerbitkan IUP kepada PT Thomas Jaya Trecimplant dengan komoditi Batubara di Solok Selatan.



¹³⁴ "Pemerintah Sumbar Cabut 21 Izin Tambang Bermasalah", diunduh pada tanggal 28 November 2017, dapat dilihat di www.mongabay.co.id.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisa terhadap data yang diperoleh Dari melihat kaitan antara aturan perundang-undangan terkait dan wawancara yang dilakukan mengenai pengalihan kewenangan pemberian Izin Usaha Pertambangan mineral batu bara oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dapat disimpulkan bahwa:

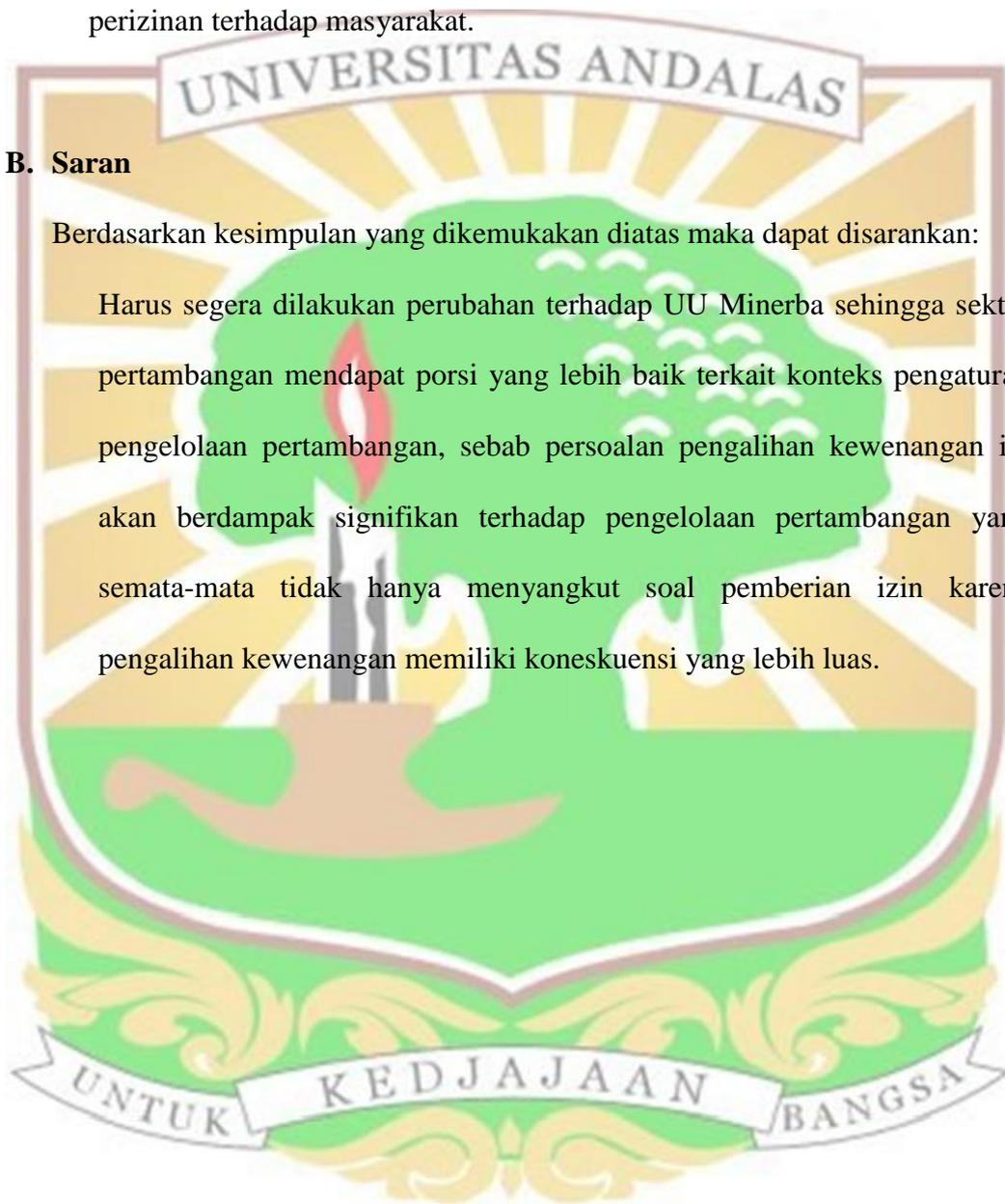
1. Dengan adanya perubahan kewenangan pemberian Izin Usaha Pertambangan atau disebut dengan IUP dari Pemerintah Kabupaten ke Pemerintah Provinsi maka ada serah terima dokumen IUP dari Pemerintah Kabupaten ke Pemerintah Provinsi di Sumatera Barat sebagai bentuk pengalihan kewenangan pemberian IUP.
2. Pengalihan kewenangan pemberian IUP dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi di provinsi Sumatera Barat dilakukan berdasarkan UU Pemda yang secara teknis dilaksanakan menurut arahan dari Kemendagri dan KemenESDM, hal ini disebabkan oleh aturan mengenai pemberian IUP pada aturan perundang-undangan terkait seperti UU Minerba tidak mengalami perubahan kewenangan sebagaimana UU Pemda sehingga baik itu dari tingkat pemerintah pusat sampai pada pemerintah provinsi berpedoman kepada aturan teknis dari Kemendagri dan KemenESDM.
3. Terjadinya kekosongan aturan secara teknis pengalihan kewenangan berdampak pada sektor pelayanan perizinan terutama pemberian IUP

sehingga membuat pemerintah daerah harus untuk mencari jalan keluar persoalan ini salah satu caranya dengan menerbitkan aturan di tingkat daerah. Hal ini dilakukan adalah untuk menyediakan pelayanan di bidang perizinan terhadap masyarakat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang dikemukakan diatas maka dapat disarankan:

Harus segera dilakukan perubahan terhadap UU Minerba sehingga sektor pertambangan mendapat porsi yang lebih baik terkait konteks pengaturan pengelolaan pertambangan, sebab persoalan pengalihan kewenangan ini akan berdampak signifikan terhadap pengelolaan pertambangan yang semata-mata tidak hanya menyangkut soal pemberian izin karena pengalihan kewenangan memiliki koneskuensi yang lebih luas.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003.

Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2002.

Agussalim andi gadjong, *pemerintahan daerah kajian politik dan hukum*, Bogor: Ghalia, 2007.

A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung : PT. Mandar Maju, 1991.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1994.

-----, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung:PT. Alumni, , 1997.

-----, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001, hlm. 37

Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2007.

Bernard Arief Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal Dan Dogmatikal*, dalam *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2013.

BN Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2007.

Boedi harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan, jilid I, 2007.

E koswara, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Yayasan Pariba, 2001.

Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2005.

HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009.

-----, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Jakarta: Rajawali Press, 2005.

Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.

Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.

J Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal & Tantangan Global*, Jakarta: Rinneka Cipta, 2002.

Joeniarto, *Pemerintahan Lokal (Negara Kesatuan Dengan Otonomi Yang Seluas-luasnya Dan Perkembangan Serta Pokok-pokok Pemerintahan Lokal)*, Jilid 1, Jogjakarta : Gadjah Mada, 1979,

Joko Widodo, *Good Governance: telaah dari dimensi akuntabilitas dan kontrol biokrasi pada era desentralisasi dan otonomi daerah*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001,

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung : Alumni, 2008,

Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan II, Proses dan Teknik pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 2007

M.Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Universitas Muhammadiyah Malang: Malang, 2005.

Mhd. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta; Pradnya Paramita, 2003.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.

Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.

Mudrajad Kuncoro. *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004.

N.E. Algra et. al., *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Jakarta: Binacipta, 1983.

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

-----, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.

-----, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, 2009,

Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Daerah (Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara)*, Jakarta: Jala Permata Aksara, Jilid 1, 2014.

Otong Rosadi, *Pertambangan Dan Kehutanan Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila; dialektika dan keadilan sosial*, Jakarta: Thafa Media, 2012.

Peni Chalid, *Otonomi Daerah : Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta : Kemitraan, 2005.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005.

Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 78.

Rian Nugroho Dwidjomijoto, *Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Jakarta: Gramedia, 2002.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003.

Rozali Abdullah, *pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala desa secara langsung*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.

Salim Hs, *Hukum Pertambangan Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika , cet. III, 2009

Sjachran Basah, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Bandung: Penerbit Alumni, 1981.

Syahda Guruh LS, dkk, *Otonomi Yang Luas dan Mandiri Menuju Indonesia Baru*, Bandung : Tarsito, , 2000.

Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta: Liberty, 1980.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2007.

B. MAKALAH

Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000).

Bagir Manan, *wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, makalah pada seminar nasional pengembangan wilayah dan pengelolaan sumber daya alam dikawasan pesisir dalam penataan ruang, Bandung, fakultas hukum universitas padjajaran.

Syarif Hidayat, *“Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Transisi Menuju Demokrasi : Masukan untuk UU No. 32 Tahun 2004*, Paper Presented at Seminar Revisi Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004, Jatinangor-Jawa Barat, 21 Juni 2010.

Philipus M Hadjon, *Tanpa Tahun, Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Makalah.

C. INTERNET

Abdul Sabaruddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Arah Menuju Pemerintahan Yang Baik*. Diakses tanggal 13 April 2017, www.abadijah.wordpress.com.

Innajunaenah's Blog, 2010, *Pengakuan Dan Penghormatan Konstitusional Terhadap Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Beserta Hak-Hak*

Tradisionalnya Dalam Rangka Otonomi Daerah, di akses pada 27 April 2017, www.innajunaenah.wordpress.com

Tim Peneliti Fakultas Hukum Unsrat, 2009, *Pelaksanaan Otonomi Daerah*, diakses pada 13 April 2017 www.scribd.com.











