Konkurensi Kewenangan Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Kepada Pemerintah Daerah Dalam Prinsip Otonomi Daerah

*Concurrency of Authority to Issue Mining Business Permits to Regional
Governments in the Principle of Regional Autonomy*

Lulu Herwanto

LPPM Universitas Halu Oleo

E-mail: luluhewanto86@gmail.com

Muh. Sabaruddin Sinapoy

Pascarjoana Universitas Halu Oleo

E-mail: sabaruddinsinapoy@yahoo.com

Kamaruddin Jafar

Pascarjoana Universitas Halu Oleo

E-mail: kamaruddin_jafar@yahoo.com

Abstract: *The purpose of this study focuses on the following issues: 1) To find out whether the issuance of IUP is the authority of the Province or District/City. 2) To find out the relationship of authority between the government and regional government in issuing IUP. This research uses the type of Normative legal research using several approaches, namely the statute approach, the comparative approach, the comparative approach, and the conceptual approach. Based on the results of the determination, it is intended that (1) Based on the principle of decentralization the authority to issue IUP is in the regency/city government with the normative in Article 8 in conjunction with Article 37 of Law Nomor 4 of 2009 concerning Mineral and Coal Mining. On this basis, the principle of regional autonomy as based on the principle of decentralization should be implemented seriously and responsibly by the central government to regional governments, remembering that the diverse characteristics and characteristics of the nation and state of Indonesia are reflected in a single diversity if it is an identity nationally which cannot be denied by anyone so that in the administration of regional government in accordance with their character and natural wealth to be able to implement from the autonomous regions, the concept of implementing regional autonomy is expanded again by using the asymmetric decentralization principle. (2) The relationship of the authority to issue IUP as contained in Law Nomor 4 of 2009 normatively reflects the basic principles of a democratic state which is implemented based on the principle of decentralization without reducing the initiative of the Indonesian state as a unitary state that upholds the philosophy of life of the*

Indonesian nation namely Pancasila as the basis of the ideology of the nation and the state, especially in the administration of the region both in society, nation and state.

Keyword: Authority; IUP; Government

Abstrak: Tujuan penelitian ini memfokuskan pada masalah sebagai berikut: 1) Untuk mengetahui Apakah Penerbitan IUP merupakan kewenangan Provinsi atau Kabupaten/Kota. 2) Untuk mengetahui hubungan kewenangan antara pemerintah, pemerintah daerah dalam penerbitan IUP. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum Normatif dengan menggunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan perbandingan, pendekatan komparatif, dan pendekatan konseptual. Berdasarkan hasil penelitian menunjukan bahwa (1) Berdasarkan asas desentralisasi kewenangan penerbitan IUP ada pada pemerintah kabupaten/kota dengan normatifnya pada Pasal 8 jo. Pasal 37 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara. Dengan dasar tersebut maka prinsip otonomi daerah sebagaimana berdasarkan pada asas desentralisasi sudah seharusnya diimplementasikan dengan sungguh-sungguh dan bertanggung jawab oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah mengingat bahwa karakteristik dan watak dari bangsa dan negara Indonesia yang beraneka ragam tercermin dalam Bhinneka Tunggal Ika merupakan suatu identitas nasional yang tidak dapat diingkari oleh siapa pun juga sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan karakternya dan kekayaan alam masing-masing untuk dapat mengimplementasikan dari kebinekaan daerah otonom maka konsep pelaksanaan otonomi daerah diperluas lagi dengan menggunakan asas desentralisasi asimetris. (2) Hubungan kewenangan penerbitan IUP sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 secara normatif sudah mencerminkan prinsip dasar negara demokrasi yang diimplementasikan berdasarkan asas desentralisasi tanpa mengurangi prakarsa negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menjunjung tinggi falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila sebagai dasar ideologi bangsa dan negara khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah baik itu dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kata kunci: Kewenangan; IUP; Pemerintah

PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara kesatuan, pernyataan ini tertulis di dalam konstitusi, Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia NRI 1945) dan selanjutnya negara kesatuan dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah (*Local Government*) berdasarkan asas otonomi daerah.¹

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

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Pada tanggal 2 Oktober 2014 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 resmi diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 yang kemudian membawa konsekuensi baru terkait pemetaan urusan pemerintahan konkuren antar tingkat pemerintahan. Ada beberapa urusan pemerintahan konkuren yang sebelumnya merupakan kewenangan kabupaten/kota kemudian menjadi kewenangan provinsi.³ Sebagaimana yang diatur dalam pasal 14 ayat (1) menerangkan 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”.

Perubahan paradigma penyelenggaraan kewenangan pemerintahan terkait pengelolaan sumber daya alam, termasuk di dalamnya penyelenggaraan urusan dibidang kehutanan, kelautan serta energi dan sumber daya mineral yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi. Meskipun di dalam Pasal 8 jo. Pasal 37 huruf (a) dan (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, mengatakan bahwa:

1. Izin Usaha Pertambangan (IUP) diberikan oleh Bupati dan Walikota apabila WIUP (Wilayah Izin Usaha Pertambangan) berada dalam satu wilayah kabupaten/kota ;
2. IUP diberikan oleh gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota setelah mendapat rekomendasi bupati dan Walikota setempat.

Ketentuan Pasal tersebut di atas 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. kewenangan pemberian izin IUP dan IUPR untuk komoditas mineral logam, batu bara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

² HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005, hlm. 425.

³ Seperti kewenangan penerbitan izin pertambangan mineral bukan logam dan batuan, izin pemanfaatan panas bumi, penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah atas dan masih banyak lainnya, lihat lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sehingga prinsip otonomi daerah dalam pembentukan peraturan daerah harus menjadi bagian utama yang mesti diperhatikan. Akan tetapi yang menjadi persoalan saat ini adalah mengenai urusan konkuren dibidang IUP Minerba yang termuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yang kemudian secara tersirat menunjukkan bahwa penerbitan IUP secara nyata telah disentralisasikan hal inilah yang kemudian menjadi persoalan penting karena pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan lagi dalam hal : *pertama*, membentuk struktur satuan kerja perangkat daerah (Dinas Pertambangan dan Energi Sumber Daya Mineral). *Kedua*, kewenangan menyusun peraturan daerah yang berhubungan dengan pertambangan. *Ketiga*, kewenangan dalam penerbitan IUP dan IPR.

Hilangnya kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara memberi dampak pada sistem pengawasan terhadap kerusakan lingkungan akibat pertambangan hal ini disebabkan sudah tidak adanya legitimasi kewenangan pemerintah kabupaten/kota disektor pertambangan mineral dan batu bara. maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “Konkurensi Kewenangan Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Kepada Pemerintah Daerah Dalam Prinsip Otonomi Daerah”. Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka permasalahan yang akan diambil dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Apakah Penerbitan IUP merupakan kewenangan Provinsi atau Kabupaten/Kota. (2) Bagaimanakah hubungan kewenangan antara pemerintah, pemerintah daerah dalam penerbitan IUP.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka.⁴Pada penelitian hukum normatif bahan pustaka sebagai data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder.⁵ Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup: pertama, bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari norma dasar (pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945), Peraturan Dasar (Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan Ketetapan-ketetapan MPR), peraturan perundang-undangan, kedua, bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Ed. 1. Cet. 16. Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 13.

⁵ *Ibid*, hlm. 24.

mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya, dan ketiga, bahan hukum tertier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus bahasa Indonesia, ataupun kamus hukum.⁶

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pembagian Kewenangan Penerbitan IUP Dalam Prinsip Otonomi Daerah

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.⁷ Dalam perspektif hukum administrasi, mengenai sumber kewenangan atau cara memperoleh wewenang itu sendiri menurut Philipus M. Hadjon dalam Azmi Fendri,⁸ dikemukakan melalui dua cara utama yakni diperoleh secara atribusi dan delegasi, sedangkan mandat dikemukakan dengan cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.

Begitu pula dengan konsep kewenangan yang dikemukakan Tatiek Sri Djatmiati dalam Oheo K. Haris⁹, adalah kekuasaan yang dimiliki oleh badan administrasi atau pejabat berwenang dalam melakukan tindakan nyata, mengadakan pengaturan maupun mengeluarkan keputusan dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh secara "*atribusi*","*delegasi*", maupun "*mandat*". Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Pada delegasi menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintah yang lain. Adapun mandat tidak terjadi pelimpahan apa pun dalam arti pemberian kewenangan, akan tetapi pejabat yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Pendapat Hamid S. Attamimi, dalam Azmi Fendri,¹⁰ dengan mengacu keputusan Belanda memberikan pengertian atribusi sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh

⁶ *Ibid*, hlm.13

⁷ Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Makassar: Pustaka Refleksi. 2010, hlm 35.

⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, dalam Majalah Yuridika Fakultas Hukum UNAIR Nomor 5 dan 6 Tahun XII, Surabaya, 1997, hlm.2, sebagaimana yang Dikutip Azmi Fendri, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batu Bara*, Cet. 1, Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm. 94.

⁹ Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*. Loc.cit, hlm. 60, sebagaimana yang Dikutip Oheo K. Haris, *Maladministrasi Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Yan Berimplikasi Tindak Pidana*, Disertas, Surabaya: Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, 2015, hlm. 41

¹⁰ *Ibid*, hlm. 94.

konstitusi (*grondwet*) atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Hal ini sejalan dengan Indroharto yang mengemukakan “pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Mengenai ciri-ciri delegasi menurut J.B.J.M. Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut:¹¹

1. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan (*beliedsrege*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Dalam penjelasan Philipus M. Hadjon, terlihat bahwa untuk memperoleh kewenangan terdapat dengan tiga cara sebagaimana yang dijelaskan di atas yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai dasar legalitas penerima delegasi dan mandat.

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi kepada desentralisasi juga membawa konsekuensi terhadap penataan setiap aturan hukum yang semestinya juga harus disesuaikan dengan spirit otonomi daerah. Melihat perkembangan perundang-undangan pemerintahan daerah sejak Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Tentang....., Op.Cit*, hlm. 5.

Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan prinsip pemberian kewenangan yang semakin meluas. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 menganut prinsip pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Sedangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 menganut prinsip pemberian kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab dan proporsional. Kemudian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 menganut prinsip pemberian kewenangan yang seluas-luasnya. Artinya jika melihat prinsip pembagian kewenangan dari ketiga Undang-Undang Republik Indonesia tersebut mencerminkan adanya peningkatan derajat desentralisasi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, lebih menitikberatkan otonomi pada pemerintah kabupaten/kota dengan memberikan kewenangan penuh hampir di setiap urusan pemerintahan. Kewenangan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tidak bisa dilepaskan dari perundang-undangan lain, khususnya dibidang sumber daya alam, dalam hal ini Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009, sebab pada bagian mengingat Undang-Undang Republik Indonesia Minerba telah mencantumkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 sebagai dasar hukum pembentukannya.

Kemudian menurut Moh. Hatta,¹² yang berpandangan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan kebebasan yang tidak terbatas. Dengan kata lain, kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pertimbangan untuk memberikan otonomi dan perbantukan kepada kabupaten/kota, desa atau daerah itu adalah dalam rangka melaksanakan dasar kedaulatan rakyat dan keperluan setempat yang berlainan.

Dalam perkembangannya desentralisasi tidak begitu saja berdiri tunggal. Ada dan dimunculkan varian lain dari pelaksanaan desentralisasi, yaitu desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*). Istilah desentralisasi asimetris menjadi hal yang menarik karena memang istilah ini tidak begitu jamak digunakan dalam berbagai wacana dan kajian. Dimensi terminologinya menjelaskan jika desentralisasi asimetris dapat diartikan sebagai transfer

¹² Moh. Hatta, "Kearifan Indonesia Merdeka (1932)", *Kumpulan Karangan*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976. hlm. 103.

kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah tertentu dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI.

Mengutip pendapat Djohermansyah, lebih komprehensif dalam memberikan pemahaman terkait desentralisasi asimetris. yang dimana dalam pandangannya mengatakan bahwa desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa yang berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empiris merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi. Dia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintah lokal yang khas.

Berdasarkan Amanah Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan di berikan otonomi yang seluas-luasnya. Atas dasar pasal di atas sudah seharusnya asas desentralisasi asimetris tersebut secara teoritis sudah merupakan pilihan dalam hal ini suatu format desentralisasi yang ideal dan realistis terhadap situasi dan kondisi serta latar belakang sejarah bangsa Indonesia dengan pengelolaan pemerintahannya yang berdasarkan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta falsafah dan ideologi Pancasila.

Kemudian menurut hemat penulis menilai bahwa konsep desentralisasi asimetris ini sangat tepat dengan kondisi demokrasi saat ini yang dihadapi bahwa ini maka sudah seharusnya pemerintah pusat membuat suatu gebrakan baru mengenai prinsip otonomi daerah yang dibagi berdasarkan kebinekaan daerah otonomi dalam hal kebinekaan adalah nilai-nilai potensial sumber daya alam yang terkandung di setiap daerah harus menjadi kewenangan bersama. dengan konsep desentralisasi asimetris inilah penulis berkeyakinan bahwa dengan dibaginya daerah otonom berdasarkan kekhususan, keistimewaan dan daerah potensial maka hubungan antara pusat dan daerah saling berkoordinasi. Dengan tujuan yang sama kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang berkeadilan.

Kewenangan Penerbitan IUP Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dalam Kerangka Prinsip Otonomi Daerah

Konsep Desentralisasi dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 ini adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonomi.

Sedangkan pengertian 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.

Mengutip pendapat RDH Koesoemahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin. Yakni: *de* yang berarti lepas, dan *centrum* yang berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dekonsentrasi.

Berdasarkan Pasal 13 ayat (2) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
3. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah Pusat; dan/atau
5. Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional

Sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi disebutkan dalam Pasal 13 ayat (3) meliputi:

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
3. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi;
5. Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (4) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:
6. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
7. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
8. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau;

9. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Apabila dicermati, Pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum.¹³ Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Adanya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah tersebut mencerminkan bahwa Indonesia masih menjalankan adanya bentuk sentralistis. Daerah diberi kewenangan namun sudah diperinci dalam undang-undangnya, hal ini memberikan penafsiran bahwa pemberian kewenangan tersebut masih di bawah kontrol dan kendali dari pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian di atas tersirat bahwa kewenangan penerbitan IUP berdasarkan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 kekuasaan pemerintah daerah kabupaten/kota telah dibatasi dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam mineral dan batu bara sebagaimana yang terdapat pada pasal 12 jo. lampiran Pasal 15 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014. Walaupun dalam Undang-Undang Republik Indonesia ini telah dijelaskan secara rinci mengenai asas desentralisasi akan tetapi secara yurisdiksi otonomi daerah yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 hanya bersifat sebagian atau terbatas.

Dengan demikian maka sudah seharusnya asas desentralisasi asimetris yang menjadi jalan tengah untuk menjawab persoalan pelaksanaan otonomi daerah saat ini mengutip pendapat De Tocqueville, yang mengatakan bahwa “jalan tengah dari situasi preferensi yang dimetrik antara sentralisasi dan desentralisasi. Lebih lanjut De Tocqueville mengusulkan adanya dua nilai yaitu; keseimbangan antara *individual liberty* dan *sufficient government power* untuk menciptakan kemakmuran dan keutuhan masyarakat. kemudian menurut Djohermansyah Djohan, yang menegaskan bahwa Desentralisasi asimetris (*asymetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empiris ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi.

¹³ Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama) urusan pemerintah konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Dari pandangan di atas urgen dengan yang dikemukakan oleh Johansyah, Pertimbangan atau alasannya perlu diberlakukan asas desentralisasi asimetris di Indonesia berdasarkan konsep dan teori di atas adalah konflik dan tuntutan separatisme, letak ibu kota negara, sejarah budaya, perbatasan wilayah, pusat pengembangan ekonomi, bersifat Jakarta sentris, pembagian kekayaan secara tidak adil dan merata, serta adanya kesenjangan sosial. kemudian pertanyaan apakah asas desentralisasi asimetris merupakan yang paling ideal dan realistis? Maka berdasarkan fakta, konsep dan teori seperti yang dijelaskan di atas tadi, dapat dijelaskan pada hakikatnya asas desentralisasi asimetris adalah ideal, karena secara filosofis bahwa bangsa dan negara Indonesia ini terbentuk adalah berdasarkan pada atas kesepakatan bersama antar komponen bangsa yang heterogen sehingga nantinya dapat diimplementasikan adanya suatu sistem pemerintahan daerah yang akomodatif, aspiratif dan partisipatif dalam rangka untuk semakin meningkatkan kesejahteraan sosial.

Pandangan di atas telah menjawab keraguan penulis mengenai akan hilangnya kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam yang terdapat di daerahnya. maka berdasarkan konsep desentralisasi asimetris maka kesimpulan penulis adalah kewenangan penerbitan IUP sudah selayaknya berada pada daerah kabupaten kota dengan landasan konsep dan teori sebagaimana yang telah dikemukakan di atas.

Akibat Hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Yang Bertentangan Dengan Prinsip Otonomi Daerah

Pembagian urusan pemerintahan telah diatur secara rinci ke dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dari semua ketentuan tersebut terdapat kewenangan yang berbeda-beda, baik itu kewenangan yang berada di pusat maupun pemerintahan di daerah.

Dengan pembagian urusan pemerintahan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 405 PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah, Semua tindakan pemerintah berposisi sebagai badan eksekutif yang memiliki pengertian “aktif”. Adapun penjabaran kata “aktif” menurut Tatiek Sri Djamiati¹⁴ adalah;

Apabila istilah “aktif” tersebut dikaitkan dengan kewenangan untuk menerbitkan suatu keputusan, maka ketika seorang pejabat atau badan pemerintah mengeluarkan suatu

¹⁴ Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia. Loc.cit*, hlm. 58.

keputusan atas izin-izin tertentu, hal tersebut mengandung makna yang luas dan kontinu, untuk melakukan tindakan-tindakan hukum yang lain yang mengikuti tindakan awalnya seperti pengontrolan, pengawasan, perlindungan hukum, maupun penegakan hukum di bidang hukum administrasi.

Fungsi pemerintahan telah diatur dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan fungsi pemerintahan adalah menjalankan urusan pemerintahan di tingkat pusat atau daerah. Urusan tersebut tentunya mempunyai kaitan dengan urusan kewenangan pusat dan daerah.

Tidak demikian dengan Pasal 12 jo. Lampiran Pasal 15 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 yang telah mengubah kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang berkaitan dengan IUP telah berpindah menjadi kewenangan provinsi atau kewenangan Gubernur. Sehingga terjadi inkonsistensi antara Undang-Undang Republik Indonesia Pemda dan Undang-Undang Republik Indonesia Minerba.

Sebagai asas yang mengatur penggunaan kewenangan, dilihat dari teori tentang *criminal law policy* dari Ancel, asas *lex specialis derogat legi generali* merupakan asas hukum yang menentukan dalam tahap aplikasi (*application policy*). Artinya, persoalannya bukan berkenaan dengan perumusan suatu kebijakan tentang hukum (*formulation policy*), tetapi berkenaan dengan *game-rules* dalam penerapan hukum. Dalam hal ini, asas ini menjadi penting bagi aparat penegak hukum apakah suatu peristiwa akan diterapkan aturan yang “ini” atau yang “itu”. Sementara, yang “ini” atau “itu” tersebut ditentukan oleh manakah aturan di antara aturan-aturan tersebut yang bersifat umum, sedangkan manakah aturan-aturan yang lain yang bersifat khusus.

Berdasarkan segi substansinya, Undang-Undang Republik Indonesia Minerba merupakan aturan hukum khusus, sementara Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 merupakan aturan hukum umumnya. Ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Minerba dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 juga berada dalam pengaturan mengenai ketentuan yang sama, yakni kewenangan penerbitan IUP. Ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 lebih spesifik dibandingkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, di samping itu kedudukan Undang-Undang Republik Indonesia tersebut pun sederajat, karena keduanya sama-sama berbentuk dalam undang-undang.

Konsekuensi ketiadaan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam perizinan pertambangan mineral dan batu bara sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 maka implikasi hukum yang bisa timbul dari

ketiadaan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam perizinan pertambangan mineral dan batu bara yaitu:

1. Implikasi hukum terhadap Pemerintah Daerah: Adanya pembebanan kepada pemerintah daerah/kabupaten kota dalam menanggulangi dampak negatif dari pertambangan mineral dan batu bara tanpa diberi kewenangan dalam menentukan izin tersebut diterbitkan.
2. Implikasi terhadap Pemerintahan Daerah: Daerah kabupaten/kota pasif dalam menjalankan pemerintahannya karena tidak sesuai dengan asas desentralisasi.
3. Implikasi terhadap Lingkungan: Dengan tidak adanya kewenangan mengakibatkan bertambahnya tambang ilegal dan sulit untuk pemerintah kabupaten/kota untuk ikut dalam pencegahan kerusakan ekosistem dan mengontrol diwilayah pertambangan.

Hubungan Kewenangan Penerbitan IUP Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara

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 goverment*) dan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

Mengutip pendapat F.A.M. Stroink en J.G. Steenbeek yang mengatakan bahwa "*Om positief recht ten kunnen vasstellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden*, (untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret), Hal ini merupakan bentuk sinkronisasi dan harmonisasi kewenangan antar tingkatan pemerintahan.

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

1. Kedudukan merupakan wakil dari pemerintahan pusat yang ada di daerah;
2. Urusan-urusan pemerintahan yang diselenggarakan pada hakikatnya merupakan urusan pemerintahan pusat;
3. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan hanya bersifat administratif belaka;
4. Pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah;
5. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal adalah hubungan antara atasan dan bawahan dalam rangka menjalankan perintah;
6. Seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan dibiayai dan mempergunakan sarana dan prasarana pemerintah pusat.

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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. Di samping 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.

Memperhatikan lampiran Pasal 15 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 di atas memunculkan sebuah pertanyaan tentang bagaimana dengan keberadaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa Undang-Undang Republik Indonesia Minerba menitik beratkan prinsip otonomi dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batu bara di daerah kabupaten/kota. Hal ini terlihat dari pasal-pasal Undang-Undang Republik Indonesia Minerba yang memberikan kewenangan kepada daerah kabupaten/kota dalam beberapa hal, antara lain; penerbitan izin usaha pertambangan dan pengawasan. Dalam hal pembagian kewenangan khususnya penerbitan izin usaha pertambangan telah diatur secara terperinci oleh Undang-Undang Republik Indonesia Minerba sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 6, 7, dan Pasal 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009, diatur secara rinci kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan.

Kemudian dipertegas lagi dalam Pasal 37 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009, yang menyatakan IUP diberikan oleh:

1. Bupati/Walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota;
2. Gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/Walikota setempat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; dan
3. Menteri apa bila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/Walikota setempat sesuai ketentuan perundang-undangan.

Adapun makna asas-asas hukum pertambangan mineral dan batu bara dapat ditinjau dalam Bab 1 tentang Asas dan Tujuan, Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009. Dalam Bab ini disebutkan empat asas pertambangan antara lain;

1. manfaat, keadilan, dan keseimbangan;
2. keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
3. partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas;
4. berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Hukum harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi orang banyak (*to serve utility*). Konsep *utility* yang dikembangkan oleh Jeremy Bentham adalah dimaksudkan untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, pandangan Lord Lloyd of Hampstead dan M. D. A Freeman, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang (*the greatest happiness principle*).

Dari pandangan di atas maka untuk menjaga hubungan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, maka asas desentralisasi asimetrislah yang sangat tepat dalam pengelolaan sumber daya alam. dengan perkembangan demokrasi saat ini maka menurut penulis asas desentralisasi asimetris perlu dikembangkan lagi dalam hal pengaturan daerah otonomi khusus dan keistimewaan. menurut hemat penulis dengan melihat perkembangan pemerintah daerah potensi kekayaan alam yang terkandung di setiap daerah salalu berbeda-beda maka perlu adanya daerah otonomi khusus yang mempunyai potensial sumber kekayaan alam yang mempunyai strategis nasional maka selayaknya dikelola bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai wujud dari implementasi otonomi daerah.

Hubungan Kewenangan Penerbitan IUP Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Hubungan antara Pemerintah Pusat (Pusat) dan Daerah mencakup isi yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building*, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, pada Pasal 9 mengatur klasifikasi urusan pemerintahan yang terdiri dari:

1. Urusan Pemerintahan Absolut, ialah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat;
2. Urusan Pemerintahan Konkuren, ialah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dan;
3. Urusan Pemerintahan Umum, ialah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Kemudian menurut Pasal 13 ayat (1), pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dengan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada kriteria akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Pernyataan ketentuan Pasal ini menunjukkan bahwa pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam mineral dan batu bara semata-mata demi kepentingan strategis nasional. akan tetapi jika dilihat dari sudut pandang kewenangan berdasarkan prinsipnya, sebagaimana yang terdapat dalam tabel di bawah ini sebagai berikut:

Tabel 1 Kewenangan Berdasarkan Prinsip

Nomor	Tingkat Pemerintahan	Kriteria
1.	Pemerintah Pusat	<ul style="list-style-type: none">➤ Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;➤ Urusan Pemerintahan yang penggunaanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;➤ Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;➤ Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh
2.	Pemerintah Daerah Provinsi	<ul style="list-style-type: none">➤ Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;➤ Urusan Pemerintahan yang penggunaanya lintas Daerah kabupaten/kota;➤ Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau➤ Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih

3. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; ➤ Urusan Pemerintahan yang penggunaanya dalam Daerah kabupaten/kota; ➤ Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; ➤ Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah
--	---

Sumber: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

Dihubungkan dengan pendapat Logemann, Harun Al Rasid dalam Muh. Sabaruddin Sinapoy, bahwa jabatan sebagai pribadi (person) dalam hukum tata Negara positif, maka kepada jabatanlah melekat tugas dan wewenang yang digerakkan melalui perantaraan pejabat, sehingga pada konteks pemikiran Kelsen di atas, sikap jabatanlah yang membentuk isi dari kewajiban dan kepadanya dapat dituntut pertanggungjawaban atas tindakan jabatan dalam lembaga Negara (Presiden) walaupun pertanggungjawaban tersebut mewakili jabatannya. sehingga dalam bertindak senantiasa terikat oleh norma hukum yang mengaturnya.¹⁵ esensinya dengan kewenangan penerbitan IUP maka pejabat administrasi yang mempunyai kewenangan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia berhak melakukan tindakan administrasi.

Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah daerah adalah untuk mewujudkan *political equality, local accountability dan local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah mewujudkan *political education, provide training in political leadership and create political stability*. Desentralisasi juga bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public goods and services* dan untuk meningkatkan *efisiensi dan efektifitas* pembangunan ekonomi di daerah.

Dari asumsi dasar di atas dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 hubungan kewenangan penerbitan IUP lebih pada sentralistis kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan sumber kekayaan alam yang terkandung di daerah otonomi. Sehingga menurut penulis dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 pemerintah seharusnya memperhatikan kebinekaan tiap-tiap daerah dalam hal ini pengelolaan sumber kekayaan alam seharusnya dikelola bersama dengan asumsi bahwa untuk menghindari gejolak sosial dimasyarakat yang sering muncul adalah pernyataan bahwa daerah yang mempunyai kekayaan alam namun yang menikmati adalah pemerintah pusat, kemudian yang mendapatkan dampak buruk dari pertambangan itu adalah daerah. Oleh sebab itu, untuk

¹⁵ M. Sabaruddin Sinapoy, "Tanggung Jawab Hukum Presiden Dalam Pemberian Izin Pemeriksaan Pejabat Negara", Jurnal Yuridika, Volume 27 No 3, September-Desember 2012, hlm. 228.

menghilangkan asumsi tersebut perlu adanya hubungan antar tingkat pemerintahan yang saling berkoordinasi dalam pemeliharaan lingkungan dan pengelolaan pertambangan di daerah berdasarkan pada asas desentralisasi asimetris.

Politik Hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dalam Kewenangan Penerbitan IUP Oleh Pemerintah Provinsi

Dengan luasnya kewenangan pemerintah daerah yang diberikan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, tidak jarang menjadi perbincangan yang kemudian menjadi isu politik dalam perkembangan demokrasi khususnya di tatanan akademisi pemerhati pemerintahan daerah dan tokoh politik lainnya. salah satu isu penting adalah kewenangan penerbitan IUP oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Yang kemudian dengan diberikannya kewenangan yang begitu luas oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 sebagian orang beranggapan bahwa dengan adanya kewenangan tersebut menimbulkan adanya raja-raja kecil yang berada di daerah kabupaten/kota.

Esensi dari salah satu isu di atas maka semangat perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Pemda tersebut dilaksanakan. Pada tanggal 2 Oktober 2014 Undang-Undang Republik Indonesia tersebut telah diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014, dengan digantinya Undang-Undang Republik Indonesia Pemda tersebut apakah telah menjawab semua isu tersebut mengenai pemanfaatan sumber daya mineral dan batu bara? yang kemudian menjadi pertanyaan dalam benak penulis adalah apakah tidak lebih parah dengan beralihnya kewenangan tersebut tidak akan menjadikan sebuah tirani kekuasaan yang terpusat?

Sebagai negara kesatuan yang mempunyai wilayah yang terbagi-bagi dan sumber kekayaan alam yang berbeda-beda di setiap daerah maka penyelenggaraan pemerintah daerah perlu memperhatikan kekayaan dan perbedaan yang menjadi karakteristik khas suatu daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia harus dilakukan dengan cara keindonesiaan, sebab pelaksanaan yang demikian telah digariskan dalam konstitusi Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa konfigurasi politik pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 ada pada kepentingan nasional sebagai isu pokok pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia tersebut. Oleh sebab itu, penulis berpandangan bahwa apakah dengan dikelolanya pertambangan mineral dan batu bara oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dapat menjamin percepatan pembangunan

di setiap daerah kabupaten/kota? kemudian apakah isi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah dipenuhi? Sehingga kesimpulan akhir penulis adalah pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam mineral dan batu bara seharusnya dikelola bersama antar tingkat pemerintahan yang berlandaskan pada pemanfaatan, efisiensi, eksternalitas dan berkeadilan. Dengan tujuan utama adalah mempercepat pembangunan daerah sebagai garda terdepan pembangunan nasional serta tercapainya kemakmuran rakyat yang berkeadilan.

Mengutip pendapat Kamaruddin Jafar,¹⁶ yang pemisahan antara hukum dan keadilan dengan tafsir tunggal bahwa keduanya berbeda, dapat memotong garis keterhubungan yang ada padanya. Ortodoksi ini tidak lagi dapat digunakan karena memungkinkan terjadinya reduksitas antara hukum dan keadilan itu sendiri secara terselubung, saling melemahkan hingga menjadi, saling meniadakan. Bukankah Hukum diciptakan bagi keadilan yang hidup dalam masyarakat bersangkutan, hingga hukum ditugaskan mengejar perkembangan masyarakat meskipun itu dilakukan dengan tertatih-tatih: *Het Recht hink Achter dee Feiten Aan*. Problemnya, adalah keliru menggunakan bekerjanya hukum dengan mengabaikan peraturan hukum. Ketika kita berada pada ruang penerapan hukum maka tafsir absolutnya adalah peraturan hukum. Peraturan Hukum itulah yang membawa gerbong keadilan, (yang sebelum diberangkatkan telah terlebih dahulu diisi dengan segenap inspirasi keadilan sosial politik masyarakatnya) Hal ini perlu ditegaskan untuk mengeksistensi esensialitas hukum dan keadilan.

Dari pandangan di atas jika dihubungkan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam mineral dan batu bara, maka ketika kita berada pada ruang berlakunya hukum maka tafsir absolutnya adalah peraturan hukum. Kemudian jika dielaborasikan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 yang secara legalitas masih berlaku maka kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penerbitan IUP masih tetap berada pada pemerintah kabupaten/kota sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 8 jo. Pasal 37 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 yang kemudian dengan dasar normatifnya ada pada asas desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan pemerintah pusat ke daerah otonomi. Pada prinsipnya otonomi adalah salah satu garda depan penjaga negara kesatuan. Sebagai penjaga negara kesatuan, otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan

¹⁶ Kamaruddin Jafar, *Menguji 'Positive Legislature' sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Halu Oleo Law Review, Vol. 1 Issue 2, September 2017, hlm. 249.

pemerataan kemakmuran, kesejahteraan, keadilan baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial dengan cara menghormati dan menjunjung perbedaan-perbedaan antar daerah baik atas dasar sosial, budaya, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.

Esensi dari prinsip dasar otonomi daerah di atas maka politik hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan pertambangan mineral dan batu bara berada pada Pasal 33 ayat (3) jo. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, secara yuridis terlihat bahwa pengelolaan dan pemanfaatan SDA sepenuhnya dikuasai oleh negara sebagai dasar Negara Kesatuan yang kemudian diperuntukkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk merealisasi isi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ini maka dibutuhkan adanya pembagian kewenangan (*desentralisasi*) yang berdasarkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai landasan konstitusional otonomi daerah. Untuk mempertegas lagi pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana yang tertuang dalam konstitusi kita maka penulis mencoba memberikan satu konsep baru dasar pelaksanaan otonomi daerah yang berdasarkan pada asas desentralisasi asimetris yaitu, pembagian kewenangan berdasarkan kekhususan dan keistimewaan yang kemudian dikembangkan lagi pemaknaan desentralisasi asimetris yaitu daerah otonomi potensial (daerah otonom yang mempunyai sumber kekayaan alam harus dikelola bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota) dengan tujuan yang sama kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang berkeadilan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah adalah dua hal yang tidak dapat terpisahkan baik secara teoritis maupun secara empiris. Esensinya dengan kewenangan penerbitan IUP telah diimplementasikan dalam Pasal 8 jo. Pasal 37 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara. Adanya suatu sistem pemerintahan daerah yang akomodatif, aspiratif, dan partisipatif dalam rangka untuk semakin meningkatkan kesejahteraan sosial dan kemakmuran rakyat yang berkeadilan. Sehingga prinsip dasar otonomi daerah yang berdasarkan pada asas desentralisasi sudah seharusnya diimplementasikan dengan sungguh-sungguh dan bertanggung jawab oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah mengingat bahwa karakteristik dan watak dari bangsa dan negara Indonesia yang beraneka ragam tercermin dalam Bhinneka Tunggal Ika merupakan suatu identitas nasional yang tidak dapat diingkari oleh siapa pun juga sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan

karakternya dan kekayaan alam masing-masing untuk dapat mengimplementasikan dari kebinekaan daerah otonom maka penulis mencoba menggunakan konsep dasar asas desentralisasi asimetris. Berdasarkan pada konsep kewenangan maka hubungan kewenangan penerbitan IUP sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 secara normatif sudah mencerminkan prinsip dasar negara demokrasi yang diimplementasikan berdasarkan asas desentralisasi tanpa mengurangi prakarsa negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menjunjung tinggi falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila sebagai dasar ideologi bangsa dan negara khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah baik itu dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Daftar Pustaka

Buku

- Fendri, Azmi, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batu Bara*, Cet. 1, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Hatta, Moh., "Kearah Indonesia Merdeka (1932)", *Kumpulan Karangan*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- Hidjaz, Kamal, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Makassar: Pustaka Refleksi. 2010.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Ed. 1. Cet. 16. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Widjaja, HAW., *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005.

Jurnal dan Makalah

- Hadjon, Philipus M., *Tentang Wewenang*, dalam Majalah Yuridika Fakultas Hukum UNAIR Nomor 5 dan 6 Tahun XII, Surabaya, 1997.
- Haris, Oheo K., *Maladministrasi Pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Yan Berimplikasi Tindak Pidana*, Disertas, Surabaya: Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, 2015.
- Jafar, Kamaruddin, *Menguji 'Positive Legislature' sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Halu Oleo Law Review, Vol. 1 Issue 2, September 2017.
- Sinapoy, M. Sabaruddin, *"Tanggung Jawab Hukum Presiden Dalam Pemberian Izin Pemeriksaan Pejabat Negara"*, Jurnal Yuridika, Volume 27 No 3, September-Desember 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan
Batu Bara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Dalam Kerangka Prinsip Otonomi Daerah