



**PEMBAGIAN KEWENANGAN DI BIDANG PERTAMBANGAN ANTARA
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH**

*THE DISTRIBUTION OF AUTHORITIES IN THE MINING FIELD BETWEEN
CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENT*

SKRIPSI

Oleh :

ALI HADI SHAHAB

NIM. 150710101359

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2019

SKRIPSI

**PEMBAGIAN KEWENANGAN DI BIDANG PERTAMBANGAN ANTARA
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH**

*THE DISTRIBUTION OF AUTHORITIES IN THE MINING FIELD BETWEEN
CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENT*

ALI HADI SHAHAB

NIM. 150710101359

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2019

MOTTO :

“Menjadi pejabat berarti melayani rakyat, itulah pemerintahan yang akan mendapat hormat”¹.



¹ Najwa Shihab

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan pada :

1. Kedua orang tua saya Mama Fatimah dan Waled Abdullah Shahab yang telah membimbing, mendidik, membesarkan, kebersamai, dan mengajarkan saya tentang arti penting memperjuangkan hidup dengan senantiasa mendoakan, memberikan kasih sayang, motivasi, nasehat, serta dukungannya hingga saat ini, serta kepada kedua adek saya Sayidah Khadijah dan Syahri Banu sebagian contoh dan acuan dalam ranah pendidikan; dan
2. Almamater yang saya cintai dan saya banggakan Universitas Jember, semoga semakin jaya dan selalu menghasilkan lulusan terbaik yang berguna bagi kemajuan nusa, bangsa, dan negara

PERSYARATAN GELAR

**PEMBAGIAN KEWENANGAN DI BIDANG PERTAMBANGAN ANTARA
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH**

*THE DISTRIBUTION OF AUTHORITIES IN THE MINING FIELD BETWEEN
CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENT*

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember

ALI HADI SHAHAB

NIM 150710101359

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2019

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

Tanggal: 12 November 2019

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001

Dosen Pembimbing Anggota,

Rosita Indrayati, S.H., M.H.
NIP : 197805312005012001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

**PEMBAGIAN KEWENANGAN DI BIDANG PERTAMBANGAN ANTARA
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH**

*THE DISTRIBUTION OF AUTHORITIES IN THE MINING FIELD BETWEEN
CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENT*

Oleh :

ALI HADI SHAHAB

NIM 150710101359

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing Anggota

Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.

NIP : 197004101998021001

Rosita Indrayati, S.H., M.H.

NIP : 197805312005012001

**Mengesahkan:
Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi**

Universitas Jember

Fakultas Hukum

Dekan,

Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.

NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Senin

Tanggal : 02

Bulan : Desember

Tahun : 2019

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua,

Sekretaris,

Eddy Mulyono, S.H, M.Hum.

Dr. A'an Efendi, S.H., M.H.

NIP: 196802191992011001

NIP: 198302032008121004

Anggota Penguji :

Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. (.....)

NIP : 197004101998021001

Rosita Indrayati, S.H., M.H. (.....)

NIP : 197805312005012001

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : ALI HADI SHAHAB

Nim : 150710101359

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah dengan judul **“PEMBAGIAN KEWENANGAN DI BIDANG PERTAMBANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH”** adalah benar-benar karya sendiri kecuali kutipan yang saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang dijunjung tinggi.

Dengan demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 20 Oktober 2019

Yang Menyatakan,

ALI HADI SHAHAB

150710101359

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas segala rahmat dan karunia – Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “ **PEMBAGIAN KEWENANGAN DI BIDANG PERTAMBANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH** ”. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah membimbing penulis, memberikan pengarahan, saran, motivasi, serta semangat dalam menyelesaikan skripsi ini
2. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah memberikan saran, memberikan motivasi, memberikan dorongan, dan kesabarannya untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
3. Bapak Eddy Mulyono, S.H, M.Hum., selaku Ketua Penguji Skripsi yang telah menguji, memberikan masukan, serta mengarahkan skripsi ini menjadi karya ilmiah yang lebih baik.
4. Bapak Dr. A’an Efendi, S.H., M.H., selaku Sekretaris Penguji Skripsi yang telah meluangkan waktunya untuk menguji, memberikan kritik dan saran, serta motivasi kepada penulis.
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember.
6. Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan I, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II, dan Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember
7. Bapak dan Ibu Dosen serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember.

8. Kedua orang tua yang penulis cintai dan hormati, Mama Fatimah, Waled Abdullah Shahab, Adek Sayyidah Khadijah, dan Adek Syahri Banu, yang telah memberi nasihat, doa, kasih sayang, serta dukungannya yang selalu menjadi motivasi bagi penulis.
9. Kawan - Kawan yang selalu memberi dorongan, dukungan, serta motivasi yaitu yang telah menjadi semangat bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
10. Kawan-kawan Unit Kegiatan Mahasiswa (UKM) FK2H dan teman – teman organisasi satu perjuangan.
11. Kawan-kawan seperjuangan Don Ramadhan Bawazier, Bayu Yulio, Iwan Fery, Aprilian Sumodiningrat, dan segenap kader Himpunan Mahasiswa Islam, Komisariat Hukum Universitas Jember.
12. Kawan-kawan Himpunan Mahasiswa (HIMA) Alawiyyin Jember.
13. Kawan-kawan seperjuangan di Jember Bagir, Hasan, Mira, Satria, Debbie, Septi, Enha, Ikke dan lainnya
14. Keluarga Bin Ali Jember Tahir Kherid, Sayyidah Khadijah, Sani Haddar, dan Ali Zainal Abidin Shahab
15. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu – persatu yang telah memberikan dukungan pada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Penulis juga menerima segala kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat.

Jember, 20 Oktober 2019

Penulis

RINGKASAN

Pertambangan adalah usaha yang padat modal dan padat teknologi. Sedangkan kemampuan Pemerintah sangat terbatas, oleh karena itu Pasal 6 ayat (1) huruf (n) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, mengalokasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan tambang batubara kepada pemerintah daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 31 ayat (2) huruf a, b, c, d, e, dan f, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pelaksanaan Desentralisasi dilakukan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan, peningkatan daya saing nasional, dan pemeliharaan keunikan tradisi, budaya, serta adat istiadat daerah.

Permasalahan dalam penelitian ini yaitu Bagaimanakah prosedur pembagian kewenangan di bidang pertambangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ?, serta Bagaimana pengaturan pemanfaatan hasil tambang untuk Daerah yang terkena limbah atau pencemaran yang ditimbulkan atas usaha pertambangan ? Tujuan dari penelitian ini adalah Untuk mengetahui penguasaan bidang pertambangan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; selain itu Untuk mengetahui pemanfaatan hasil tambang untuk Daerah yang terkena limbah atau pencemaran yang ditimbulkan atas usaha pertambangan.

Maka dari itu melalui penelitian dalam skripsi ini, mencoba untuk menjawab permasalahan yang ada menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan Perundang-undangan. Pendekatan-pendekatan tersebut dipilih sebagai langkah untuk mencari tahu apa yang ada dirumusan masalah.

Kesimpulan *Pertama*, Pemerintah daerah dalam mengatur dan menerbitkan usaha pertambangan, karena perlu mengutamakan faktor lingkungan dan pembangunan berkelanjutan atau lebih tepatnya menciptakan usaha pertambangan yang berwawasan lingkungan. Dengan demikian akan mengurangi dampak usaha penambangan terhadap lingkungan. *Kedua* Pertambangan harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat di sekitar lingkaran usaha pertambangan tersebut. Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara pasal 2 berbunyi Manfaat, Keadilan, dan keseimbangan; keberpihakan kepada kepentingan bangsa; partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas; berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Terdapat dua saran yang dikemukakan penulis, *Pertama*, Pemerintah daerah harus lebih mengatur dan menerbitkan tentang pertambangan, untuk menjaga lingkungan yang ada disekitar usaha pertambangan tersebut. *Kedua* Pengusaha pertambangan harus lebih mengutamakan dasar hukum yang telah di atur, karna yang dilakukan oleh pengusaha tambang yang tidak memperdulikan dasar hukum tentang pertambangan itu berdampak besar terhadap lingkungan dan merugikan bagi masyarakat.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN MOTTO	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iii
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN	v
HALAMAN PENGESAHAN	vi
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	vii
HALAMAN PERNYATAAN	viii
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH	ix
HALAMAN RINGKASAN	xi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah	3
1.3 Tujuan Penelitian.....	4
1.4 Manfaat Penelitian.....	4
1.5 Metode Penelitian	4
1.5.1 Tipe Penelitian	5
1.5.2 Bahan Hukum	6
1.5.4 Bahan Hukum Sekunder	6
1.5.5 Bahan Non Hukum.....	7
1.5.6 Analisa Bahan Hukum	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
2.1 TEORI KEWENANGAN DAN TEORI PERIZINAN	8
2.1.1 Teori Kewenangan	8
2.1.2 Teori Perizinan	13
2.2 Konsep Pertambangan	16
2.2.1 Pengertian pertambangan	16
2.2.2 Jenis-jenis Tambang	17
2.2.3 Asas-asas Pertambangan	19
2.3 PEMBAGIAN WEWENANG ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH.....	20
2.3.1 Sepintas Mengenai Otonomi Daerah	20
2.3.2 Konsep Hubungan Kewenangan dan Pembagian Kewenangan.....	22

2.3.3 Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dalam Menerbitkan Izin Pertambangan	28
BAB III PEMBAHASAN	30
3.1 Pembagian Kewenangan Antar Pemerintah.	30
3.1.1 Konsep Hubungan Kewenangan dan Pembagian Kewenangan.....	30
3.1.2 Pembagian Urusan Pemerintahan menurut Undnag-Undang Nomor 23 Tahun 2014.....	34
3.2 Usaha Pertambangan untuk Kesejahteraan Masyarakat.....	38
3.2.1 Penerapan Sistem Pertambangan yang Memperhatikan Keramahan Lingkungan dan Kesejahteraan Masyarakat.	38
3.2.2 Hasil Pertambangan Untuk Masyarakat Sekitar Usaha Pertambangan	41
BAB IV PENUTUP	47
4.1 Kesimpulan.....	47
4.2 Saran.....	48
DAFTAR PUSTAKA	49

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada dasarnya kegiatan usaha pertambangan tidak dapat mengabaikan isi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa Bumi, Air dan Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan YME dan dikuasi oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, hanya Pemerintah yang dapat melakukan usaha pertambangan.

Berdasarkan Pasal tersebut, Pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan yang cenderung bersifat sentralistis, seperti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Tujuan usaha pertambangan juga cenderung dilihat dari dimensi tekno-ekonomis yaitu mendapatkan devisa dan pendapatan negara, yang akibatnya menyingkirkan dimensi sosial politis, lingkungan, dan konservasi sumber daya alam.²

Pertambangan adalah usaha yang padat modal dan padat teknologi. Sedangkan kemampuan Pemerintah sangat terbatas, oleh karena itu Pasal 6 ayat (1) huruf (n) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, mengalokasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan tambang batubara kepada pemerintah daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 31 ayat (2) huruf a, b, c, d, e, dan f, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pelaksanaan Desentralisasi dilakukan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan, peningkatan daya saing nasional, dan pemeliharaan keunikan tradisi, budaya, serta adat istiadat daerah.

Namun dalam tataran implementasi, otonomi daerah telah menimbulkan berbagai persoalan diantaranya persoalan di bidang pertambangan, khususnya yang terkait dengan masalah perizinan. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun

² Rachman Wiriosudarmo, "Kebijaksanaan Investasi Pertambangan", (disampaikan pada lokakarya Reposisi JATAM, Tomohon, 22-29 November 1999), hlm. 1.

2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, izin pertambangan diatur dalam Pasal 37 yang mengatur bahwa izin usaha pertambangan (IUP) diberikan oleh bupati/walikota jika wilayah tambang berada dalam satu wilayah kabupaten/kota; IUP diberikan oleh Gubernur jika wilayah tambang berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi, dan IUP diberikan oleh Menteri Energi Sumber Daya Mineral (ESDM) jika wilayah tambang berada pada lintas wilayah provinsi. Pemberian izin tersebut seharusnya dilakukan secara selektif dan hati-hati, sesuai dengan hukum yang berlaku.

Perlu dibahas pula mengenai prosedur pembagian kewenangan di bidang pertambangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan pada tujuan mendapatkan devisa dan peningkatan pendapatan negara, Pemerintah cenderung lebih mengalokasikan usaha kepada investor besar. Rakyat dan pengusaha kecil tidak peluang untuk menambang. Dengan kata lain, hak rakyat untuk menambang tidak diakui, sehingga menimbulkan tambang-tambang liar yang akhirnya juga merugikan negara.³

Selain itu, Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan pada ayat (1) berbunyi; Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, ayat (2); Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, ayat (3) menyebutkan ; Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, ayat (4), Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Dari keempat ayat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, tersirat makna bahwa penguasaan cabang produksi yang

³ (<https://nasional.tempo.co/read/849444/ini-penyebab-tambang-liar-timah-masih-eksis-di-pulau-bangka/full&view=ok> diakses tanggal 17 Juli 2019, pukul 18.52) dikatakan bahwa “Anggota Lembaga Cegah Kejahatan Indonesia (LCKI) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Bambang Herdiansyah mengatakan eksistensi tambang timah ilegal di Pulau Bangka tidak lepas dari peran pengepul atau yang sering disebut kolektor timah. Bahkan jumlahnya pun banyak karena didukung oleh pemodal.”

menyangkut hajat ekonomi rakyat, dikuasai sepenuhnya oleh negara. Selanjutnya, untuk prinsip ekonomi pemanfaatannya berdasarkan ayat 4 nya dilakukan berdasarkan asas demokrasi, serta prinsip kebersamaan. Maka sudah seharusnya dalam pembagian hasil dari perusahaan tambang oleh negara dapat dinikmati secara merata meskipun hingga ke daerah-daerah yang minim akan kepemilikan aset pertambangan, atau bahkan tidak memiliki hasil tambang. Maka hal tersebut perlu dikaji lebih lanjut, mengingat tidak adanya pengaturan lebih lanjut mengenai pemerataan pembagian hasil dari pertambangan itu sendiri. Hal ini diperlukan, untuk menjalankan amanat konstitusi kita, dan supaya terwujudnya rasa keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Keadaan ini sangat bertentangan dengan tujuan pemberian kuasa menurut Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. keberpihakan kepada kepentingan bangsa dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Pasal 2 huruf b, telah terabaikan. Pemerintah lebih mengorientasikan kekuasaan daripada peran masyarakat (*community based*).⁴

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menanggapi permasalahan di atas dengan pemberian otonomi Daerah yang seluas-luasnya. Oleh karena itu, perlu diteliti apakah dalam Undang-Undang tersebut juga dilakukan desentralisasi di bidang pertambangan, khususnya bidang pertambangan umum.

1.2 Rumusan Masalah

Untuk mengusahakan bahan galian guna kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, adalah merupakan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dengan penyerahan kewenangan yang dilakukan oleh Undang-Undang 23 Tahun 2014, telah memperluas kewenangan Daerah yang diharapkan dapat lebih mengarah pada kemakmuran rakyat secara merata.

Kemakmuran di bidang pertambangan, menurut Wiriosudarmo, dapat tercapai jika masyarakat dapat berperan secara aktif dalam mengentaskan

⁴ Ibid.

kemiskinan, dan menjaga kelestarian sumber daya alam (terutama yang dapat diperbaharui).⁵

Dari sini timbul beberapa permasalahan yang antaranya akan dicoba dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah pembagian kewenangan di bidang pertambangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ?
2. Bagaimana pemanfaatan hasil tambang untuk masyarakat yang terkena limbah atau pencemaran yang ditimbulkan atas usaha pertambangan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengatuaran bidang pertambangan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ;
2. Untuk mengetahui pemanfaatan hasil tambang untuk Daerah yang terkena limbah atau pencemaran yang ditimbulkan atas usaha pertambangan;

1.4 Manfaat Penelitian

Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan konsep-konsep dan teori-teori dalam Hukum Tata Negara, Khususnya Hukum Administrasi Negara. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

1.5 Metode Penelitian

Metode merupakan suatu hal yang penting dalam sebuah penelitian yang bersifat ilmiah, tak terkecuali penelitian hukum. Adanya sebuah metode merupakan tolak ukur bagi penilitan hukum, apakah sudah berjalan dengan sistematika yang tepat atau tidak.⁶ Selain itu Metodologi merupakan cara kerja

⁵ Ibid

⁶Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti,2004), hlm. 57

untuk bagaimana menemukan atau mendapatkan hasil yang konkrit dan juga metode tersebut merupakan cara utama mencapai tujuan.⁷

1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*).

Alasan peneliti menggunakan penelitian hukum normatif karena untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai praktisi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Objek penelitian hukum normatif selalu mengambil isu dari hukum sebagai sistem norma yang digunakan memberikan “justifikasi” prespektif tentang suatu peristiwa hukum. Sehingga penelitian hukum normative menjadikan sistem norma sebagai pusat kajiannya.

Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) suatu pendekatan yang dilakukan dengan bertumpu pada peraturan perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum.⁸ Dalam penelitian skripsi ini pendekatan konseptual (*Conceptual approach*) digunakan sebagai pisau analisis dan menjawab permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini

Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*) yaitu menelaah semua Undang-Undang yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dibahas. Beranjak dari pendekatan Perundang-undangan, penulis dapat menelaah apakah terdapat keterpaduan antar satu Undang-Undang dengan Undang-Undang yang lainnya. Hasil dari penelaahan tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu hukum yang sedang dibahas.⁹ Selain itu penulis juga merujuk pada dasar filosofis dalam pembentukan Undang-Undang yang berkaitan dengan permasalahan yang ada. Memahami kandungan filosofis yang ada di belakang Undang-Undang itu, peneliti tersebut akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara Undang-Undang dengan isu yang dihadapi.¹⁰

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 27.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm 95.

⁹ *Ibid*, hlm 93.

¹⁰ *Ibid*, hlm 94.

1.5.2 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penelitian yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada. Adapun bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan proposal penelitian ini adalah:

1.5.3 Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, dan putusan-putusan pengadilan.¹¹ Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam penulisan proposal penelitian ini, peraturan perundang-undangan yang dimaksud:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- f. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- g. Peraturan Menteri ESDM Nomor, 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

1.5.4 Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, data yang diambil dari internet, kamus, serta wawancara. Publikasi ini meliputi literatur-literatur ilmiah, serta buku-buku untuk mempelajari dari isi pokok permasalahan yang dibahas.¹²

¹¹*Ibid.*, hlm 141

¹²*Ibid.*, hlm. 115

1.5.5 Bahan Non Hukum

Penulis selain menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dalam proposal penelitian ini juga menggunakan bahan non hukum primer. Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa buku-buku mengenai Penyandang Disabilitas, buku pedoman penulisan karya ilmiah dan bahan-bahan lainnya yang diperoleh dari internet dan sumber non hukum lain ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dalam topik penelitian.¹³

1.5.6 Analisa Bahan Hukum

Langkah-langkah dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan dengan langkah-langkah mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan non hukum sekiranya dipandang mempunyai relevansi, melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dalam menjawab isu hukum, dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹⁴

Bahan-bahan hukum yang telah terkumpul tersebut disusun secara sistematis dan terarah dengan menggunakan metode deduktif yaitu menyimpulkan pembahasan dari yang bersifat umum menuju hal-hal yang bersifat khusus dan diharapkan memberikan preskripsi tentang apa yang seharusnya ditetapkan berkaitan dengan permasalahan yang terkait.

¹³*Ibid.*, hlm. 164

¹⁴*Ibid.*, hlm. 171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 TEORI KEWENANGAN DAN TEORI PERIZINAN

2.1.1 Teori Kewenangan

Secara umum, kewenangan merupakan kekuasaan untuk melakukan tindakan hukum, yang dijabarkan sebagai hak untuk menjalankan pemerintahan dan hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah.¹⁵

Dalam bahasa Belanda, wewenang atau kewenangan disebut sebagai “*bevoegdheid*” yang artinya wewenang atau berkuasa. Wewenang adalah hal yang sangat penting dalam Hukum Administrasi Negara, sebab, pemerintahan baru mendapatkan fungsinya setelah kewenangan yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Adapun terkait dengan kewenangan itu, dapat dilihat dari apa yang diamanahkan oleh konstitusi negara yang melegitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Dengan kata lain, bahwa wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁶

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kewenangan pemerintah adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintah atau penyelenggara Negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.¹⁷

Dalam konteks Hukum Administrasi Negara, tindakan hukum pemerintah itu menciptakan hubungan hukum antara penguasa sebagai subjek yang memerintah dan warga masyarakat sebagai objek yang diperintah. Pemerintah, dalam hal ini melaksanakan *bestuurzorg*, yaitu menyelenggarakan kepentingan

¹⁵Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta; FHUI,2007),hlm. 29-30.

¹⁶SF, Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta; Liberty, 1997), hlm. 154.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrsi Pemerintahan.

umum yang diajarkan oleh penguasa yang mempunyai wewenang untuk itu.¹⁸ Bahwa tujuan dituangkannya wewenang pemerintah dalam peraturan perundang-undangan adalah agar kekuasaan pemerintah itu mempunyai landasan hukum dan tidak berlaku sewenang-wenang. Tanpa adanya wewenang yang sah secara hukum, maka tidak akan melahirkan keputusan yang sah.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan. Menurutnya, kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang bermakna sebagai hak dan kewajiban. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah misalnya, hak mengandung pengertian untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri secara horizontal, sedangkan kewajiban secara vertikal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Untuk hal ini, vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan negara secara keseluruhan.¹⁹

Adapun sifat-sifat dari wewenang pemerintahan adalah:

1. Terikat pada suatu masa tertentu.
2. Tunduk pada batas materi kewenangan tertentu.
3. Tunduk pada wilayah berlakunya wewenang.

Wewenang Badan dan atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh:

- a. Masa atau tenggan waktu wewenang;
- b. Wilayah atau daerah wewenang; dan
- c. Cakupan bidang atau materi wewenang.

Berdasarkan ini, Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang telah berakhir masa atau tenggang waktu wewenangnya, tidak dibenarkan mengambil keputusan atau tindakan.²⁰

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yakni dengan mengutamakan asas legalitas, berdasarkan prinsip ini bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari

¹⁸Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 35-36.

¹⁹ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, FH Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, hlm. 1-2.

²⁰Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 11 menyebutkan bahwa kewenangan itu diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.²¹

- a. Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.²² Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:²³
 1. Diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang-Undang;
 2. Merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
 3. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan. Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang-Undang.²⁴

- b. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.²⁵ Kewenangan delegasi bukanlah kewenangan baru, karena kewenangan delegasi ada karena adakewenangan atribusi. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan bisa mendapatkan kewenangan delegasi apabila :

²¹ Ibid. Pasal 11.

²² Ibid. Pasal 1 angka 22.

²³ Ibid. Pasal 12 ayat 1.

²⁴ Ibid. Pasal 12 ayat 2 dan 3.

²⁵ Ibid. Pasal 1 angka 23.

1. Diberikan oleh Bdan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
2. Ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
3. Merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.²⁶

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Delegasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mensubdelegasikan Tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan: a) dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan; b) dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan c) paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.²⁷ Sementara itu, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁸

- c. Mandat yaitu pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.²⁹ Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:
 1. Ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
 2. Merupakan pelaksanaan tugas rutin. Pejabat yang melaksanakan tugas rutin terdiri atas: a) Pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat defintif yang berhalangan sementara; dan b) Pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat defintif yang berhalangan tetap.

²⁶Ibid. Pasal 13 ayat 2.

²⁷Ibid. Pasal 13 ayat 4.

²⁸Ibid. Pasal 13 ayat 5.

²⁹ Ibid. Pasal 1 angka 24.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Mandat kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidak efektifan penyelenggara pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menarik kembali wewenang yang telah memperoleh wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Mandat tanggung jawab kewenangan tetap pada pemberi Mandat.³⁰

Dalam hal terjadi Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan, kewenangan penyelesaian Sengketa Kewenangan berada pada antar atasan Pejabat Pemerintahan yang bersengketa melalui koordinasi untuk menghasilkan kesepakatan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan menghasilkan kesepakatan, maka kesepakatan tersebut mengikat para pihak yang bersengketa sepanjang tidak merugikan keuangan negara, aset negara dan/atau lingkungan hidup. Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan tidak menghasilkan kesepakatan, penyelesaian Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan pada tingkat terakhir diputuskan oleh Presiden. Penyelesaian Sengketa Kewenangan yang melibatkan lembaga negara diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal sengketa Kewenangan menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, sengketa tersebut diselesaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹

³⁰ Ibid. Pasal 14 ayat 3,4,5,6,7 dan 8.

³¹ Ibid. Pasal 16 ayat 1,2,3,4,5 dan 6.

2.1.2 Teori Perizinan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa yang dimaksud dengan izin adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³²

Secara sederhana perizinan merupakan upaya mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum. Adapun mekanismenya, yaitu melalui penerapan prosedur ketat dan ketentuan yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan tertentu. Dengan kata lain, bahwa perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengadilan yang dimiliki pemerintah, yang merupakan mekanisme pengadilan administratif terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.³³

Perizinan adalah bagian dari campur tangan pemerintah terhadap pengendalian langsung mengenai sumber daya tertentu untuk mewujudkan suatu kehidupan masyarakat yang sejahtera. Sebagaimana dilansir oleh Lemaire dalam bukunya *Het Recht in Indonesie*, bahwa negara menyelenggarakan kewajiban yang merupakan *bestuurzorg*³⁴ dalam sebuah *welfare state*.³⁵

Izin ini merupakan instrumen yang paling sering digunakan dalam lingkup hukum administrasi negara. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana untuk mengendalikan tindakan masyarakat. Bahwa yang dimaksud dengan izin adalah perkenan dari pemerintah bagi suatu tindakan yang karena suatu alasan kepentingan umum, mengharuskan pengawasan khusus dari pemerintah.³⁶

Sehingga, dengan mendasarkan pada tindakan-tindakan administrasi Negara pada suatu sistem perizinan, maka pembuat Undang-Undang dapat mencapai tujuan dari pemberi izin itu sendiri, yakni:

- a. Keinginan mengarahkan atau mengendalikan terhadap aktifitas-aktifitas tertentu;
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (seperti izin lingkungan);

³² Ibid. Pasal 1 angka 19.

³³ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan*, hlm. 173.

³⁴ Adalah penyelenggaraan kesejahteraan umum yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat.

³⁵ Yaitu suatu negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat.

³⁶ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (bandung; Alumni, 1979), hlm. 77.

- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (seperti izin terbang, izin membongkar, dan lain sebagainya);
- d. Hendak membagi benda-benda yang bersifat terbatas (seperti izin untuk penghunian);
- e. Memberikan pengarah dengan cara menyeleksi, yaitu izin dimana seorang hendak izin harus memiliki syarat-syarat tertentu.³⁷

Dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa : “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi”. Energi dan Sumber Daya Mineral menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi yang berarti bahwa, pertambangan mineral dan batubara sebagai bagian dari energi dan sumber daya mineral menjadi urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi. Dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait Pembagian Urusan Pemerintah Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota juga telah ditentukan urusan masing-masing tingkat pemerintahan berdasarkan bidang dan sub urusannya. Dalam bidang Energi dan Sumber Daya Mineral sub urusan Mineral dan Batubara, kewenangan hanya ada di tangan pemerintah pusat dan daerah provinsi, sedangkan untuk daerah kabupaten/kota tidak memegang kewenangan samasekali termasuk dalam pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP).

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pemberian IUP yang bersifat Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dipisahkan, IUP dalam rangka PMA diberikan oleh Pemerintah Pusat sedangkan IUP dalam rangka PMDN diberikan oleh Pemerintah Pusat dan Provinsi. Wilayah untuk IUP dalam rangka PMA yang dapat diberikan oleh pemerintah pusat adalah Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) lintas provinsi maupun dalam wilayah provinsi dan wilayah laut lebih dari 12 mil. Wilayah untuk IUP dalam rangka PMDN yang dapat diberikan oleh pemerintah pusat adalah Wilayah Izin Usaha Pertambangan

³⁷Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta; Gajah Mada University Press,2001), hlm. 141.

(WIUP) wilayah laut lebih dari 12 mil. Sedangkan Wilayah untuk IUP dalam rangka PMDN yang dapat diberikan oleh pemerintah provinsi adalah WIUP dalam satu wilayah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil.

Pada 30 April 2015 ditetapkan Surat Edaran Menteri ESDM No.04.E/30/DJB/2015. Surat edaran tersebut menyatakan bahwa dengan terbitnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara beserta peraturan pelaksanaannya yang mengatur kewenangan Bupati/Walikota tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam surat edaran tersebut, Gubernur dan Bupati/Walikota harus segera melakukan koordinasi terkait dengan penyerahan dokumen IUP mineral dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang telah dikeluarkan oleh Bupati/Walikota atau dokumen permohonan IUP yang diajukan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai tindak lanjut pengalihan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintah di bidang pertambangan mineral dan batubara kepada Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Gubernur diminta untuk segera melakukan evaluasi dan memproses penerbitan atau pemberian persetujuan atas berkas perizinan yang telah disampaikan oleh Bupati/Walikota sebagaimana tersebut di atas. Gubernur dapat melakukan evaluasi terhadap berkas perizinan yang disampaikan oleh Bupati/Walikota. Hal itu diatur dalam Pasal 4 Peraturan Menteri ESDM No, 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Bleid tersebut juga memuat sejumlah ketentuan mengenai evaluasi menyeluruh terhadap pemegang IUP, bahkan ada klausul sanksi terberat berupa pencabutan IUP tersebut. Diatur dalam Permen tersebut bahwa Gubernur wajib menyampaikan hasil evaluasi terhadap penerbitan IUP kepada Menteri melalui Direktur Jenderal paling lama 90 (sembilan puluh) hari kalender sejak penandatanganan berita acara serah terima dokumen perizinan dari bupati/walikota. Hasil evaluasi terhadap IUP dapat berupa pemberian status Clear and Clean bagi IUP yang memenuhi kriteria administratif dan kewilayahan, pemberian sertifikat Clear and Clean apabila memenuhi kriteria teknis dan lingkungan, serta sanksi

administrasi lain seperti teguran tertulis dan pencabutan sementara kegiatan usaha.³⁸

Dalam hal hasil evaluasi terhadap penerbitan IUP tidak dapat disampaikan karena Gubernur berhalangan, belum ada pejabat yang ditetapkan secara definitif sebagai Gubernur, dan alasan lain yang sah, maka laporan hasil evaluasi terhadap penerbitan IUP dapat disampaikan oleh Pejabat Pemerintah Provinsi yang membidangi urusan energi dan sumber daya mineral. Apabila tidak menyampaikan laporan hasil evaluasi dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari kalender, maka Direktur Jenderal atas nama Menteri mengumumkan status IUP tidak Clear and Clean.

2.2 Konsep Pertambangan

2.2.1 Pengertian pertambangan

Pertambangan yaitu sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengolahan dan pengusahaan mineral atau batu bara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.³⁹ Dalam kamus besar bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan menambang adalah menggali barang tambang dari dalam tanah. Kemudian, Abrar Saleng menyatakan bahwa usaha pertambangan pada hakikatnya ialah usaha pengambilan bahan galian dari dalam bumi.⁴⁰

Dari pengertian-pengertian pertambangan di atas, dapat diketahui bahwa pertambangan adalah suatu usaha mengambil dan memanfaatkan bahan-bahan galian.

Hakikatnya pembangunan sektor pertambangan dan energi mengupayakan suatu proses pengembangan sumber daya mineral dan energi yang potensial untuk dimanfaatkan secara hemat dan optimal bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

³⁸ Republik Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, Nomor 43 Tahun 2015, Pasal 21 ayat (2).

³⁹ Undang-undang No. 4 Tahun 2009 (UUPMB), Pasal 1 angka (1)

⁴⁰ Abrar Saleng, Hukum Pertambangan, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 90

Sumber daya mineral merupakan suatu sumber yang bersifat tidak dapat diperbaharui. Oleh karena itu penerapannya diharapkan mampu menjaga keseimbangan serta keselamatan kinerja dan kelestarian lingkungan hidup maupun masyarakat sekitar. Beberapa faktor yang mempengaruhi usaha pertambangan adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan dalam sistem perpajakan.
- b. Kebijakan dalam lingkungan hidup.
- c. Keadaan ekonomi yang buruk.
- d. Harga endapan atau logam yang buruk.
- e. Keadaan politik yang tidak stabil.

2.2.2 Jenis-jenis Tambang

Indonesia kaya akan sumber daya alam terutama dari hasil pertambangannya. Jenis-jenis benda yang disebut barang tambang, dihasilkan dari pertambangan di tanah air kita antara lain: Jenis-jenis barang tambang antara lain dapat dilihat berikut:

a. Minyak Bumi

Salah satu pertambangan utama di Indonesia adalah minyak bumi. Minyak bumi menjadi sangat penting karena sebagian masyarakat Indonesia bahkan dunia menggunakannya untuk bahan bakar kendaraan, usaha rumah tangga hingga usaha lain, sedikit saja ada perubahan harga minyak bumi maka akan berdampak pada kestabilan ekonomi.

b. Batu Bara

Batu bara terbentuk dari sisa-sisa tumbuhan zaman purba yang akhirnya terpendam dan mengendap di dalam lapisan tanah hingga berjuta tahun, oleh karena itu, batu bara juga disebut batu fosil. Indonesia banyak terdapat batu bara terutama di wilayah Kalimantan. Manfaat batu bara antara lain untuk bahan bakar usaha rumahan kecil, pengganti kayu dan bahan bakar jangka panjang PLTU.

c. Timah

Timah adalah salah satu bahan tambang yang sangat penting. Timah jika sudah diolah dapat digunakan sebagai kaleng makanan, pelapis besi agar

tidak berkarat dan dalam bentuk lembaran timah di gunakan sebagai pembungkus permen, coklat hingga rokok.

d. Biji besi

Barang-barang dari besi yang ada di rumah kita pada awalnya terbuat dari biji-biji besi kecil yang akhirnya diolah menjadi bongkahan besi dan di cetak sesuai dengan kebutuhan.

e. Biji Emas

Salah satu jenis barang tambang utama adalah emas. Bahkan dibidang sebagai cadangan kekayaan suatu negara. Emas dibuat menjadi perhiasan dengan nilai jual yang sangat tinggi. Bahkan harganya tidak pernah mengalami penurunan dan cenderung terus menaik. Tidak jarang emas digunakan sebagai investasi jangka panjang karena memiliki peluang yang cukup tinggi.

f. Tembaga

Tembaga banyak sekali dimanfaatkan dalam pembuatan alat listrik seperti kabel, peralatan industri konstruksi, pembuatan kapal laut pipa air. Tembaga banyak terdapat di daerah Papua yang pengolahannya dilakukan di PT.Freeport.

Dalam penggolongan hasil bahan tambang menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara, sesungguhnya tidak secara tegas mengatur tentang pembagian golongan bahan galian sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Penggolongan bahan galian diatur berdasarkan pada kelompok usaha pertambangan, sesuai Pasal 4 yaitu:

a) Usaha pertambangan dikelompokkan atas:

1. Pertambangan mineral;
2. Pertambangan batu bara;

b) Pertambangan mineral sebagaimana diaksud digolongkan atas:

- 1) Pertambangan mineral radio aktif;
- 2) Pertambangan mineral logam
- 3) Pertambangan mineral bukan logam

4) Pertambangan batuan.⁴¹

2.2.3 Asas-asas Pertambangan

Asas-asas yang berlaku dalam penambangan mineral dan batu bara telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, ada 4 macam, yaitu:⁴²

a. Manfaat, Keadilan, dan Keseimbangan

Yang dimaksud dengan asas manfaat dalam pertambangan adalah asas yang menunjukkan bahwa dalam melakukan penambangan harus mampu memberikan keuntungan dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Kemudian asas keadilan adalah dalam melakukan penambangan harus mampu memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proposional bagi seluruh warga negara tanpa ada yang dikecualikan. Sedangkan asa keseimbangan adalah dalam melakukan kegiatan penambangan wajib memperhatikan bidang-bidang lain terutama yang berkaitan langsung dengan dampaknya.

b. Keberpihakan kepada Kepentingan Negara

Asas ini mengatakan bahwa di dalam melakukan kegiatan penambangan berorientasi kepada kepentingan negara. Walaupun di dalam melakukan usaha pertambangan dengan menggunakan modal asing, tenaga asing, maupun perencanaan asing, tetapi kegiatan dan hasilnya hanya untuk kepentingan nasional.

c. Partisipatif, Transparansi, dan Akuntabilitas

Asas partisipatis adalah asas yang menghendaki bahwa dalam melakukan kegiatan pertambangan dibutuhkan peran serta masyarakat untuk penyusunan kebijakan, pengelolaan, pemantauan, dan pengawasan terhadap pelaksanaannya. Asas transparansi adalah keterbukaan dalam penyelenggaraan kegiatan pertambangan diharapkan masyarakat luas dapat memperoleh informasi yang benar, jelas dan

⁴¹ Sudrajat Nandang, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Pustaka Yustisia, 2013, Yogyakarta. hlm 77

⁴² Gatot Supramono, 2012, *Hukum Pertambangan dan Batu Bara di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 7

jujur. Sebaliknya masyarakat dapat memberikan bahan masukan kepada pemerintah. Sedangkan asas akuntabilitas adalah kegiatan pertambangan dilakukan dengan cara-cara yang benar sehingga dapat dipertanggung jawabkan kepada negara dan masyarakat

d. **Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan**

Asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batu bara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.

2.3 PEMBAGIAN WEWENANG ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

2.3.1 Sepintas Mengenai Otonomi Daerah

Persoalan otonomi bukanlah persoalan hukum dan pemerintahan saja, akan tetapi ia menyangkut juga aspek sosial, politik, budaya, ekonomi, dan lain sebagainya sehingga persoalan tersebut tidak mungkin dikaji secara monodisipliner akan tetapi harus secara multi atau interdisipliner.⁴³ Selain itu pengertian terhadap otonomi adalah merupakan suatu konsep yang dinamis yang senantiasa mengikuti dan mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan pemikiran yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Titik berat otonomi daerah pada dasarnya terletak pada percepatan pembangunan dan pelayanan-pelayanan langsung terhadap masyarakat sehingga tercipta masyarakat adil dan makmur sesuai dengan alinea ke IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam kepustakaan dikenal dua bentuk otonom yaitu otonomi terbatas dan otonomi luas.⁴⁴ Menurut Bagir Manan suatu otonomi dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila, Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula, Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa

⁴³Abdurrahman, Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah, (Jakarta: PT. Melton Putra, 1987), hlm. 6.

⁴⁴Bagir Manan, Menyongsong Fajar otonomi daerah (Yogyakarta : Penerbit Pusat Studi Hukum), hlm. 87.

sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, dan 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. Berlainan dengan konsep otonomi luas yang biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.⁴⁵

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, daerah otonom di daerah Kabupaten dengan sebutan Tingkat II (Dati II), dan wilayah Administratif Provinsi dengan sebutan Daerah Tingkat I (Dati I). Namun dengan dikeluarkannya Undang-Undang tersebut, maka istilah daerah tingkat II diganti menjadi Kabupaten/Kota, sedangkan istilah daerah Tingkat I diganti menjadi Daerah Provinsi.⁴⁶ Akan tetapi, walaupun adanya penggunaan istilah tingkatan yang pada dasarnya sebagai pengaruh dari konsep pembagian bentuk daerah tersebut, dalam implementasinya tetap dikatakan sebagai daerah otonom dan pemerintahannya disebut sebagai pemerintahan daerah otonom.

Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut maka asas-asas yang digunakan, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini, daerah memunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itupun sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:⁴⁷

- a. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau

⁴⁵Ibid., hlm. 37.

⁴⁶Pasal 2, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

⁴⁷BN. Marbun, DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah, dan Masa depannya, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 25.

kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

- c. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Akan tetapi dengan terbentuknya daerah otonom dengan terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah otonom, tidak berarti bahwa daerah otonom sudah terlepas dari pengawasan pemerintahan pusat. Pemerintah pusat tetap memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan pemerintah daerah. Pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan.

Pada desentralisasi pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tidak ditentukan dari sifat urusan, tapi lebih ditujukan pada manfaat. Apakah suatu urusan lebih bermanfaat jika diurus oleh pusat atau diserahkan kepada daerah.⁴⁸ Terkait dengan itu pula, selain dengan urusan-urusan yang dikecualikan yaitu urusan-urusan yang tidak boleh diserahkan kepada daerah, Bagir Manan mengemukakan: “Tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah. Suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan daerah menjadi urusan pusat dan sebaliknya”.⁴⁹

Dalam keadaan demikian, harus dikembangkan berbagai aturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan berotonomi.

2.3.2 Konsep Hubungan Kewenangan dan Pembagian Kewenangan

Dengan adanya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitution*), maka negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan semata (*machtstaat*). Pemerintah yang berdasarkan atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolut.

⁴⁸Op. Cit., Bagir Manan, Menyongsong Fajar., hlm. 59.

⁴⁹Ibid. hlm. 55.

Berdasarkan hal tersebut maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.⁵⁰

Pengertian tentang kewenangan guna menjadi batasan dalam menganalisis kewenangan pemerintahan serta pembagiannya. Asa legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah atau dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Menurut H.D. Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.⁵¹

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang harus memiliki keabsahan (*legitimate power*).⁵² Artinya kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik di rumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Berdasarkan pada kewenangan tersebut, urusan

⁵⁰Riwu Kaho, Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, (Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM, 2012), hlm.29.

⁵¹Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 70-71.

⁵²Ramlan Subakti, Memahami Ilmu Politik, (Jakarta: PT Gramedia, 2001), hlm. 57.

baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau sebuah institusi telah diberian kewenangan sebelumnya.⁵³

Dalam perspektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*).⁵⁴ Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintah dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.⁵⁵

Hubungan kewenangan antara lain berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila; *Pertama*; urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya daiatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*; apabila sistem supervisi 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.⁵⁶

Berdasarkan doktrin, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintah adalah wewenang pemerinthan pusat yang kemudian diselenggarakan dengan berdasarkan asas sentralisasi dan desentralisasi. Namun demikian, Muhsan mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.⁵⁷

⁵³ Ramlan Subakti, Memahami Ilmu Politik, (Jakarta: PT Gramedia, 2001), hlm. 57.

⁵⁴ Muhammad Fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 79.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Op.cit Bagir Manan, Menyongsong Fajar, hlm. 37.

⁵⁷ Muhsan, Perspektif Yuridis dalam Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Ed. 5 tahun II 2000, hlm. 108.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidak mungkin menyelenggarakan prinsip desentralisasi tanpa adanya sentralisasi terlebih dahulu. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berpraktis memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antara organisasi yang bersifat saling berbalasan (*resiprokal*).⁵⁸

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundang disebut dengan urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, pada hakikatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintah 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 diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli mengingatkan bahwa “tidak semua fungsi negara dapat atau harus didesentralisasi. Yaitu fungsi-fungsi yang penting dan menyangkut ketahanan suatu negara. Seperti fungsi pelayanan untuk kepentingan ekonomi dan standarisasi 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 daripada unit pemerintah daerah”. *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

⁵⁸ Ni'matul Huda, Pengawasan Pusat Terhadap Daerah, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 16-17.

urusan pemerintah tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.⁵⁹

Otonomi luas biasanya bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Untuk menjalankan hal tersebut maka sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Menyangkut pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan tersebut secara konseptual dikenal tiga ajaran utama yakni

a) Sistem Rumah Tangga Formal (*formale huishoudingsleer*)

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh pusat dan yang diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan berhasil kalau diurus dan diatur oleh suatu pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya.⁶⁰ Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh Undang-Undang dan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang terjadi telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi.⁶¹

b) Sistem Rumah Tangga Material (*materiele huishoudingsleer*)

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang

⁵⁹ Henry Maddick, Democracy, Decentralization, and Development, dalam Ni'matul Huda, Loc.cit.

⁶⁰ Bagir Manan, Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 26.

⁶¹ Ibid.

termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak ada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.⁶²

c) Sistem Rumah Tangga Nyata (*Riil*)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.⁶³ Sistem rumah tangga ini lazim pula disebut (sistem) otonomi nyata atau otonomi riil. Disebut “nyata”, karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Tresna menyebut sistem ini mengambil jalan tengah.⁶⁴

Manurut Bagir Manan, memperhatikan apa yang diutarakan Tresna, terkesan bahwa cara-cara yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal merupakan prinsip yang lebih diutamakan dari pada cara-cara menurut sistem rumah tangga material. Dan sistem rumah tangga material menurut Bagir Manan lebih merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan *spanning* hubungan antara pusat dan daerah. Jadi, sistem rumah tangga formal mengandung dasar-dasar yang lebih kokoh untuk mewujudkan prinsip dan tujuan rumah tangga daripada sistem material. Dalam konteks pemikiran seperti ini dapatlah dipahami apabila sistem rumah tangga nyata meletakkan asasnya dalam sistem rumah tangga formal.⁶⁵ Melalui sistem rumah tangga formal yang disertai dengan unsur-unsur sistem rumah tangga material maka otonomi dianggap dapat diwujudkan secara wajar.

Dari ciri-ciri diatas maka tidaklah berlebih-lebihan kalau dikatakan bahwa sistem rumah tangga nyata memang mencerminkan sistem tersendiri yang berbeda

⁶² Op.cit., Ni'matul Huda, hlm. 87.

⁶³ Op.cit., Ni'matul Huda, hlm. 17

⁶⁴ Op.cit., Bagir Manan, Hubungan Pusat Daerah, hlm. 30.

⁶⁵ Ibid.

dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Sebagai jalan tengah, sistem rumah tangga nyata diharapkan dapat mengatasi kesulitan atau kelemahan yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material.

2.3.3 Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dalam Menerbitkan Izin Pertambangan

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa: Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi.

Pasal 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan 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.

Pada lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral terdapat pada poin cc. Pada lampiran ini terlihat bahwa daerah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan sama sekali dalam hal penerbitan izin pertambangan mineral dan batubara.

Setiap pejabat administrasi negara dalam bertindak (menjalankan tugas-tugasnya) harus dilandasi wewenang yang sah yang diberikan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian setiap perbuatan para pejabat administrasi negara harus mempunyai landasan hukum.⁶⁶ Oleh karena itu, setiap pejabat administrasi negara sebelum menjalankan tugasnya harus terlebih dahulu dilekati dengan suatu kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁶⁷

Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat.

⁶⁶Safri Nugraha, et. al., Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok: 2007, hlm. 38.

⁶⁷Ibid.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. Van Wijk/ Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:⁶⁸

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas nama dirinya.

Berdasarkan hal tersebut, kewenangan yang dimiliki provinsi dalam penerbitan izin pertambangan merupakan kewenangan yang sah, karena didapat dari peraturan perundang-undangan.

Penyerahan kewenangan harus memperhatikan keseimbangan antara dua orientasi: efisiensi pemerintahan dan demokrasi politik di mana pada ujungnya adalah penilaian apakah publik bisa memperoleh pelayanan yang bermutu atau sebaliknya. Selain itu, dikaitkan dengan pendekatan penyerahan kewenangan di atas, tentu hasil penilaian berdasarkan berbagai kriteria yang tetap diserahkan kepada daerah berdasarkan cara bertahap menurut kondisi dan kemampuan riil daerah bersangkutan.

Efisiensi pelayanan dalam penerbitan izin pertambangan akan lebih terasa apabila kewenangan penerbitan izin pertambangan berada pada kabupaten/kota. Sebab untuk pengurusan izinnnya tidak perlu ke daerah provinsi yang jaraknya bisa beratus-ratus kilometer.

Kewenangan harus dikelola secara adil, jujur, dan demokratis. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk meletakkan otonomi luas dalam rangka kemandirian daerah yang mampu mengoptimalkan sumber daya lokal dalam menjawab tantangan global.⁶⁹

⁶⁸ Supandi, "Kewenangan Diskresi Pemerintah Dalam Sistem Hukum Indonesia" dalam Subur MS (Editor), Peradilan Administrasi Kontemporer, Genta Press, Yogyakarta, 2014, hlm.24.

⁶⁹J. Kaloh, Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Rineka Cipta, Jakarta: 2007, hlm. 10.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

1. Pemerintah daerah dalam mengatur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dirumuskan definisi dari otonomi daerah yakni hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menerbitkan usaha pertambangan, karena perlu mengutamakan faktor lingkungan dan pembangunan berkelanjutan atau lebih tepatnya menciptakan usaha pertambangan yang berwawasan lingkungan.

Desentralisasi merupakan suatu cara pelimpahan atau penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah yang menerimanya. Atau dengan kata lain, bahwa desentralisasi dilihat dari segi pemberian wewenang adalah asas pemberian wewenang kepada pemerintah di daerah untuk menangani urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Dengan demikian akan mengurangi dampak usaha penambangan terhadap lingkungan.

2. Usaha Pertambangan harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat di sekitar lingkarang usaha pertambangan tersebut akibat sistem penambangan yang tidak memperhatikan dan menerapkan konsep penambangan yang baik dan benar, menimbulkan bencana seperti kekeringan, tanah longsor, banjir bandang kerusakan aliran sungai, kerusakan aset kepentingan umum seperti rusak dan hancunya jalan. Kondisi ini bertentangan dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang memengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta mekhluk hidup lain.

Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara pasal 2 berbunyi Manfaat, Keadilan, dan keseimbangan; keberpihakan kepada kepentingan bangsa; partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas; berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

4.2 Saran

1. Pemerintah daerah harus lebih mengatur dan menerbitkan tentang pertambangan, untuk menjaga lingkungan yang ada disekitar usaha pertambangan tersebut.
2. Pengusaha pertambangan harus lebih mengutamakan dasar hukum yang telah di atur, karna yang dilakukan oleh pengusaha tambang yang tidak memperdulikan dasar hukum tentang pertambangan itu berdampak besar terhadap lingkungan dan merugikan bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku:

- A Tresna Sastrawijaya, *Pencemaran Lingkungan*, cet. Ke-2, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000).
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Melton Putra, 1987.
- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia*, Suska Press dan Red Post Press, Pekanbaru: 2007.
- Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar otonomi daerah Yogyakarta* : Penerbit Pusat Studi Hukum, 2005.
- Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, FH Unpad, Bandung, 13 Mei 2000
- Bagir Manan, *Beberapa Catatan atas Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1999.
- BN. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah, dan Masa depannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Dr. Azmi Fendri, S.h., M.Kn., 2016, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah Dan Pemerintah Daerah*, (PT Raja Grafindo persada, Jakarta),
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, bandung; Alumni, 1979.
- Irwan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta).
- Gatoto Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2012.
- George W. (Rock) Pring. *Mining, Environment and Development*. Tshwane University of Technology, 2010.

- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta: 2007.
- Marilang, “Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara atas Barang Tambang”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012, Terakreditasi Nomor: 412/AU/P2MI-LIPI/04/2012
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2006
- Muhsan, *Perspektif Yuridis dalam Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, Ed. 5 tahun II 2000
- Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010
- Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta; Gajah Mada University Press,2001.
- Rachman Wiriosudarmo, *Kebijaksanaan Investasi Pertambangan*, Tomohon, 22-29 November 1999.
- Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia, 2001.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM, 2012.
- Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta; FHUI,2007.
- Salim, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014.
- SF, Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta; Liberty, 1997.
- Supandi, *Kewenangan Diskresi Pemerintah Dalam Sistem Hukum Indonesia* dalam Subur MS (Editor), *Peradilan Administrasi Kontemporer*, Genta Press, Yogyakarta, 2014.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika).
- Sarundajang, 2000, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan).
- Utang Rosidin, 2010, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: CV Pustaka Setia).

2. Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Peraturan Menteri ESDM Nomor, 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

3. Media Massa

<https://nasional.tempo.co/read/849444/ini-penyebab-tambang-liar-timah-masih-eksis-di-pulau-bangka/full&view=ok>

[http://regional.kompas.com/read/2012/09/28/17313375/70.Persen.Kerusakan.Lingkungan.akibat.Operasi.Tambang.](http://regional.kompas.com/read/2012/09/28/17313375/70.Persen.Kerusakan.Lingkungan.akibat.Operasi.Tambang)