

**DAMPAK UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TERHADAP PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN BINTAN TAHUN 2015
(Studi Peralihan Kewenangan Dibidang Kelautan dan Pertambangan)**

Oleh :

Oksep Adhayanto¹ dan Yudhanto Satyagraha Adiputra²

Abstract

The complex policy on authority management between central and local government has appeared to be hot issue from each periods of the constitution implementation on the local governance. With the enactment of the newly issued Local Governance Law Number 23 Year 2014, has indirectly influenced legal products on which previously effective whether to district or head district law.

Problem of this research is how authority management between central, provincial and district/municipal government is answered based on the Law Number 23 Year 2014 and the impacts on authority transformation in terms of ocean and mining affair. Basically, this research theoretically attempts to apply several approaches by integrating between more macro and micro systemic study, although not entirely practised.

Law Number 23 Year 2014 implies a more de-constructing rather than reconstructing relationship between central and local government, by reducing authority of head district/city mayor in the development. Decentralization instrument has turned resources management of which previously held on the hand of district/city authority presently taken over by the provincial level of government, for instance : mining license shift for class C mined products and the sea territorial limit. Thus, the 2014 Local Governance Law makes necessary to cause juridical adjustment for the local legal products mainly related to certain authorities which are tranferred from the provincial to district or regency level.

Keywords: District Regulation, Bintan Government, Authority

A. Latar Belakang

Sejarah perjalanan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia senantiasa mengalami pasang surut seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Beragam peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan daerah bergulir sejak Negara ini berdiri.

Dimulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-

Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hal ini membuktikan bahwa implementasi terhadap pemerintahan daerah begitu rumit dan kompleks karena banyaknya persoalan yang perlu diatur dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kompleksitas pengaturan berkaitan dengan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah

¹ Ketua Program Studi Ilmu Hukum Universitas Maritim Raja Ali Haji.

² Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji.

daerah menjadi isu hangat setiap periodeisasi dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Hubungan pemerintah dan pemerintah daerah tidak luput juga meletakkan andil terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Pada level di bawahnya, hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota serta hubungan antara pemerintah kabupaten/kota dengan desa-desa yang ada dibawahnya menjadi perbincangan hangat dalam rangka menemukan formulasi yang tepat guna mengatur persoalan-persoalan di atas.

Topik-topik yang berkaitan dengan pengaturan kewenangan dan hubungan serta keuangan menjadi topik yang sentral yang mewarnai setiap perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, secara tidak langsung mempengaruhi produk hukum di daerah baik peraturan daerah, peraturan kepala daerah maupun yang lainnya yang sebelumnya sudah berlaku terlebih dahulu. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyisiran terhadap produk-produk hukum daerah khususnya peraturan daerah yang tidak lagi sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang berlaku saat ini agar dapat segera untuk disesuaikan sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Dengan melihat matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sebagaimana terdapat dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat diketahui bahwa terdapat beberapa urusan pemerintah kabupaten/kota yang telah beralih menjadi urusan pemerintah provinsi.

Urusan-urusan yang sebelumnya menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota yang diperkuat dengan peraturan daerah tentunya secara hukum perlu untuk direvisi mengingat urusan tersebut kini bukan lagi menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota melainkan menjadi urusan pemerintah provinsi.

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan di atas, dapat diketahui terdapat permasalahan yang muncul pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Tentunya hal ini akan turut mem-

pengaruhi kewenangan daerah yang ada saat ini yang berkaitan dengan hal-hal dimaksud di atas.

Terkait dengan hal di atas, fokus penelitian ataupun pengkajian hukum yang akan dilakukan ini berfokus pada kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah Kabupaten Bintan saat ini khususnya di Bidang Kelautan dan Pertambangan.

B. Permasalahan

Sejalan dengan hal tersebut, maka dirumuskanlah permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Dampak perubahan kewenangan pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Bintan khususnya di Bidang Kelautan dan Pertambangan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk mengidentifikasi dan menghasilkan informasi yang komprehensif, padat dan jelas mengenai permasalahan yang terjadi sebagai dampak dari diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya di Bidang Kelautan dan Pertambangan di Kabupaten Bintan.

D. Metode Penelitian

1. Pendekatan Kajian

Pada dasarnya penelitian ini secara teoritis dapat menggunakan beberapa pendekatan dengan memadukan antara kajian sistem yang lebih makro dan kajian sistem yang lebih mikro, walaupun tidak secara menyeluruh. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa kajian yang dilakukan menjadi lebih lengkap, karena mempertimbangkan keseluruhan sistem yang mempengaruhi, baik sistem eksternal maupun internal.

2. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan terbagi 2 (dua) kategori data, yaitu :

1. Data primer merupakan data-data yang berhubungan atau terkait langsung dengan peraturan perundang-undangan terkait. Pengumpulan data primer dilakukan melalui tiga pendekatan yaitu;

- a. Studi Kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan terkait.
 - b. Wawancara/*Interview*. Metode wawancara diterapkan bila peneliti mengasumsikan bahwa data yang di butuhkan sebagian besar diketahui oleh *key informan*. Metode wawancara di lakukan secara langsung dengan menggunakan panduan pertanyaan yang sifatnya terbuka
2. Data Sekunder, merupakan data-data yang sudah tercatat dan sudah dipublikasikan, baik berupa buku laporan, tabulasi, peta, kriteria/standar/parameter dan pedoman, ataupun peraturan perundangan terkait lainnya.

3. Metode Pengolahan Data

Data-data dan informasi yang didapat dari hasil studi kepustakaan maupun survey, baik data primer maupun sekunder, selanjutnya diolah dengan cara :

- a. Tabulasi, yaitu pengelompokkan data/informasi berdasarkan jenis dan lingkungannya;
- b. Pemilahan data-data yang dibutuhkan dan yang kurang relevan dan atau bahkan tidak ada kaitannya dengan kebutuhan kajian (studi) yang dilakukan;
- c. Pengolahan data dan informasi dalam bentuk; tabel, diagram, peta-peta, dan narasi.
- d. Analisis data, data-data yang telah diolah dianalisis sebagai dasar penyusunan produk hukum daerah ke depan.

E. Kerangka Teori

Beberapa ketentuan yang bersifat prinsip yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 antara lain adalah sebagai berikut:

1. Hubungan Pemerintah Pusat dan daerah

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut mem-

lihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan

tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden.

Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan,

kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

3. Urusan Pemerintahan

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

4. Keuangan Daerah

Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada Daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membantu Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

5. Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah

Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.

F. Pembahasan

1. Pengaturan Kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten Kota berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014

Tiada satupun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang luas dapat melaksanakan kebijaksanaan dan program-programnya secara efektif dan efisien melalui sistem sentralisasi (Browman dan Hampton, 1983).

Negara nasional terlalu kecil untuk mengatur dan mengurus masalah-masalah yang sangat kecil (Bell, 1988;2). Bahwa peran negara sebagai pengatur dan penyelenggara akan semakin berkurang dan akan sangat tergantung dengan mekanisme koordinasi dan pembagian kekuasaan, baik pada tingkat internasional maupun pada tingkat lokal (Fukuyama, 2004;95). Konsekuensi logis dalam hal ini ialah penyerahan sebagian kekuasaan kepada sub unit-sub unit nasional dan lokal⁴.

Desentralisasi adalah istilah penting dengan konotasi yang luas. Setiap penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat dapat tercakup dari pengertian tersebut. Konsep desentralisasi selalu berkaitan dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kekuasaan yang menjadi domain Pemerintah Pusat yang diserahkan ke daerah. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi selalu dikaitkan pembentukan daerah otonom atau pemerintahan daerah dan penyerahan urusan pemerintahan dari pusat kepada pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut.

Secara teoritik terdapat elemen-elemen dasar yang bersifat generik dalam institusi pemerintahan daerah. Agar pemerintah daerah mampu melaksanakan otonominya secara optimal yaitu sebagai instrumen menciptakan proses demokratisasi dan instrumen menciptakan kesejahteraan ditingkat lokal, maka harus dipahami secara filosofis elemen-elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu entitas pemerintahan. Setidaknya terdapat 7 elemen dasar yang membangun entitas pemerintahan daerah yaitu⁵:

⁴ Eko Prasajo, "Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah di Indonesia; Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme." Pidato Pengukuhan Guru Besar Administrasi Negara Universitas Indonesia.

⁵ Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri Tahun 2011.

1. Urusan Pemerintahan

Elemen dasar pertama dari pemerintahan daerah adalah “urusan pemerintahan”, yaitu kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah. Desentralisasi pada hakekatnya membagi urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan; pusat mengerjakan apa dan daerah mengerjakan apa.

2. Kelembagaan

Elemen dasar yang kedua dari pemerintahan daerah adalah kelembagaan daerah. Kewenangan daerah tidak mungkin dapat dilaksanakan kalau tidak diakomodasikan dalam kelembagaan daerah. Untuk konteks Indonesia, ada dua Kelembagaan penting yang membentuk pemerintahan daerah yaitu: kelembagaan untuk pejabat politik yaitu kelembagaan kepala daerah dan DPRD; dan kelembagaan untuk pejabat karier yang terdiri dari perangkat daerah (dinas, badan, kantor, sekretariat, kecamatan, kelurahan, dll)

3. Personil

Elemen dasar ketiga yang membentuk pemerintahan daerah ialah adanya personil yang menggerakkan kelembagaan daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintahan daerah. Personil daerah (PNS Daerah) tersebut yang pada gilirannya menjalankan kebijakan publik strategis yang dihasilkan oleh pejabat (DPRD dan Kepala Daerah) untuk menghasilkan barang dan jasa (*goods and services*) sebagai hasil akhir dari pemerintahan daerah.

4. Keuangan Daerah

Elemen dasar keempat yang membentuk pemerintahan daerah ialah keuangan daerah. Keuangan daerah adalah sebagai konsekuensi dari adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Hal tersebut sesuai dengan prinsip “*money follows function*”. Daerah harus diberikan sumber-sumber keuangan baik yang bersumber pada pajak dan retribusi daerah (desentralisasi fiskal) maupun bersumber dari dana perimbangan (subsidi dan bagi hasil) yang diberikan ke daerah. Adanya sumber keuangan yang memadai akan memungkinkan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

5. Perwakilan Daerah

Elemen dasar yang kelima yang membentuk pemerintahan daerah adalah perwakilan daerah.

Secara filosofis, rakyat yang mempunyai otonomi daerah tersebut. Namun secara praktis adalah tidak mungkin masyarakat untuk memerintah bersama. Untuk itu maka dilakukan pemilihan wakil-wakil rakyat untuk menjalankan mandat rakyat dan mendapatkan legitimasi untuk bertindak untuk dan atas nama rakyat daerah. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, ada dua jenis institusi yang mewakili rakyat. Pertama, DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum, untuk menjalankan fungsi legislasi daerah. Kedua, Kepala Daerah yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah.

6. Pelayanan Publik

Elemen dasar yang keenam yang membentuk pemerintahan daerah adalah “pelayanan publik”. Hasil akhir dari pemerintahan daerah adalah tersedianya “*goods and services*” tersebut dapat dibagi dalam dua klasifikasi sesuai dengan hasil akhir yang dihasilkan pemerintahan daerah. *Pertama*, pemerintahan daerah menghasilkan *public goods* yaitu barang-barang untuk kepentingan masyarakat lokal seperti; jalan, jembatan, irigasi, gedung sekolah, pasar, terminal, rumah sakit dan sebagainya. *Kedua*, pemerintahan daerah menghasilkan pelayanan yang bersifat pengaturan publik, seperti; menerbitkan akte kelahiran, kartu tanda penduduk, kartu keluarga, izin mendirikan bangunan, dan sebagainya. Pada dasarnya *public regulation* dimaksudkan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat.

7. Pengawasan

Elemen dasar yang ketujuh yang membentuk pemerintahan daerah adalah “Pengawasan”. Argumen dari pengawasan adalah adanya kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana adagium Lord Acton “*Power tends to corrupt and absolute power will corrupt absolutely*”. Untuk mencegah hal tersebut maka elemen pengawasan mempunyai posisi strategis untuk menghasilkan pemerintahan yang bersih.

Undang-Undang Dasar 1945 beserta perubahannya telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Diantara ketentuan tersebut, yaitu; 1) Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2) Prinsip daerah mengatur dan mengurus rumah sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; 3) Prinsip menjalankan otonomi seluas-

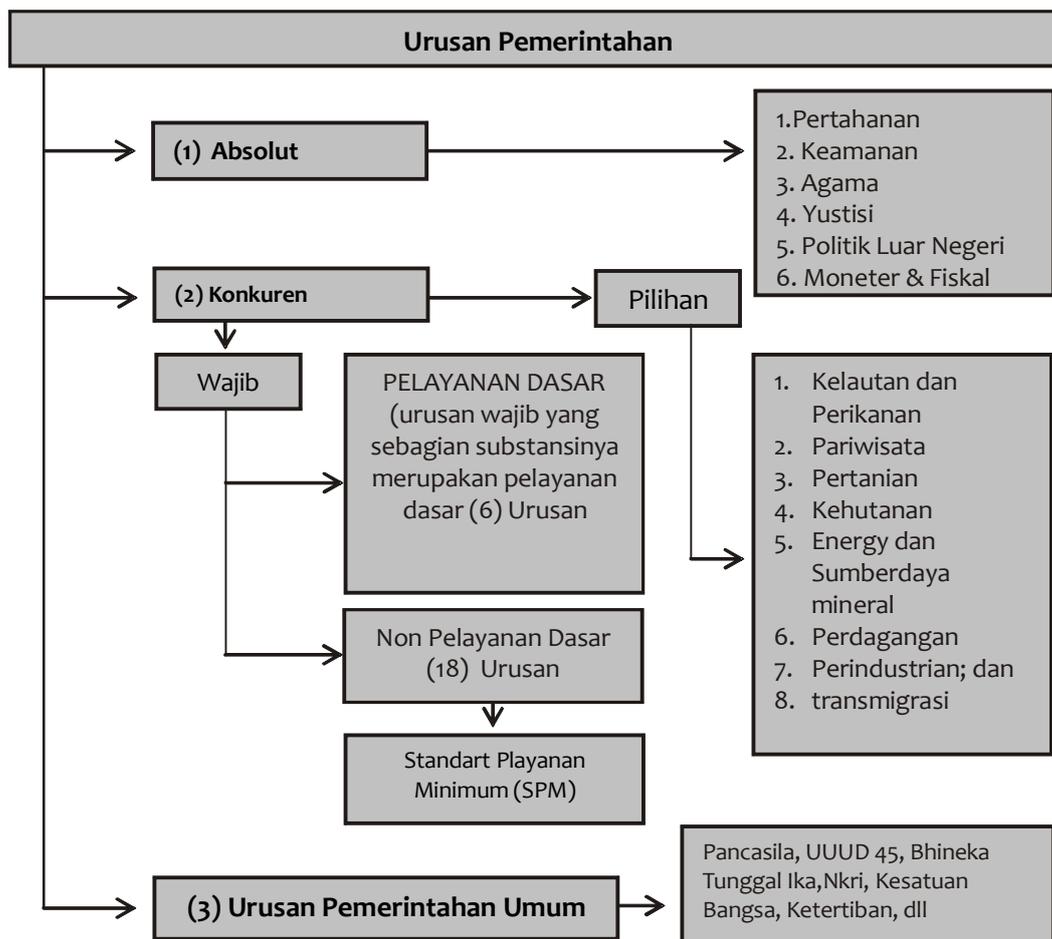
luasnya; 4) prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa; 5) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu; 6) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil; 7) Prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah; 8) prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang; dan 9) Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah

yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

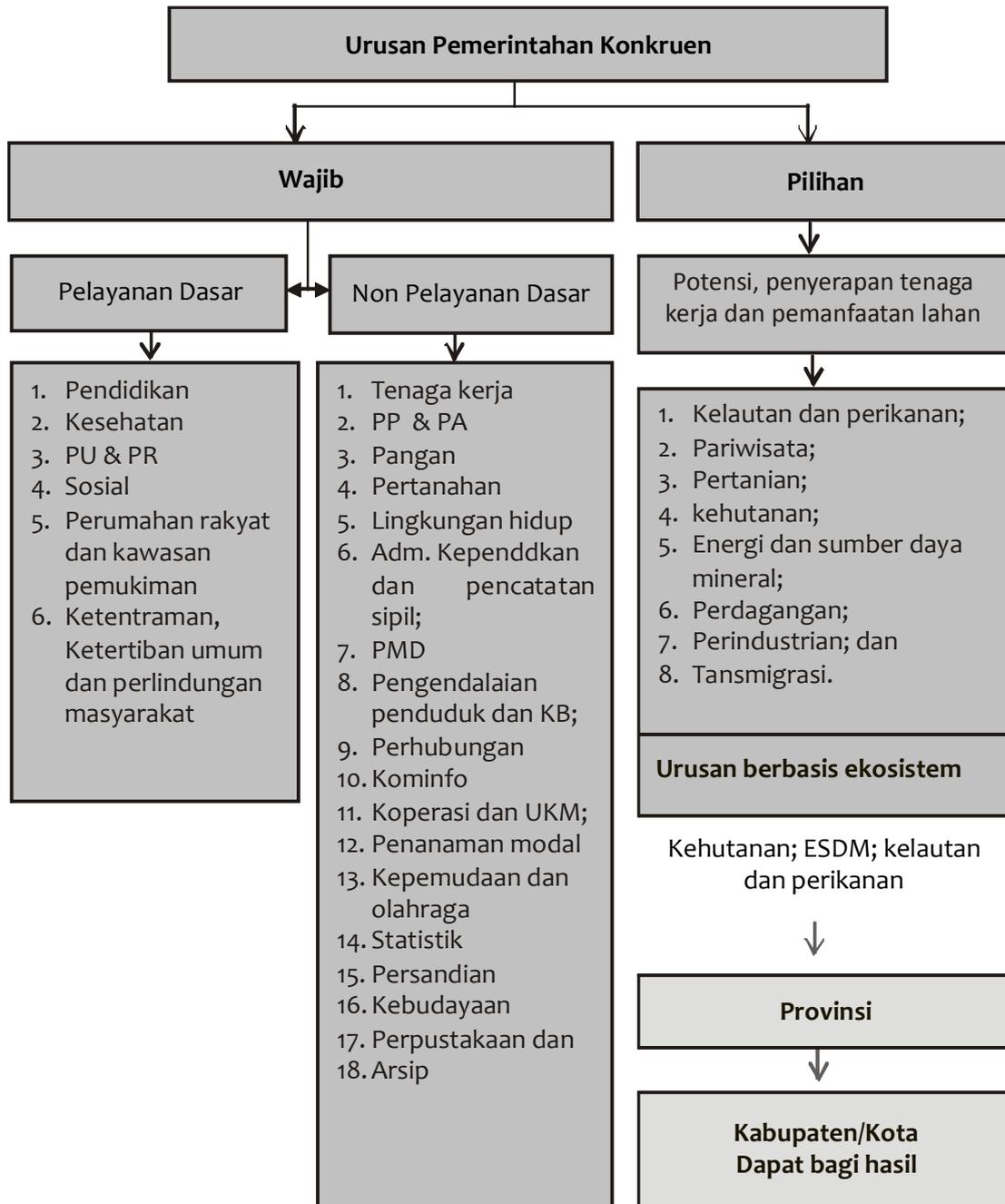
Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 9 mengatur klasifikasi urusan pemerintahan yang terdiri dari;

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

Bagan 1
Klasifikasi Urusan Pemerintahan
Urusan Pemerintahan



Bagan 2
Klasifikasi Urusan Pemerintahan Konkruen
Urusan Pemerintahan Konkruen



Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 pada pasal 13 ayat (1, 2 dan 3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berikut kriteria-kriteria urusan pemerintahan pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

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.

Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi adalah:

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.

Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;

2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau;
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

2. Dampak Perubahan Kewenangan Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Bintan Khususnya di Bidang Kelautan dan Pertambangan

Prinsip pembagian kekuasaan/kewenangan atau urusan pada Negara kesatuan adalah sebagai berikut⁶:

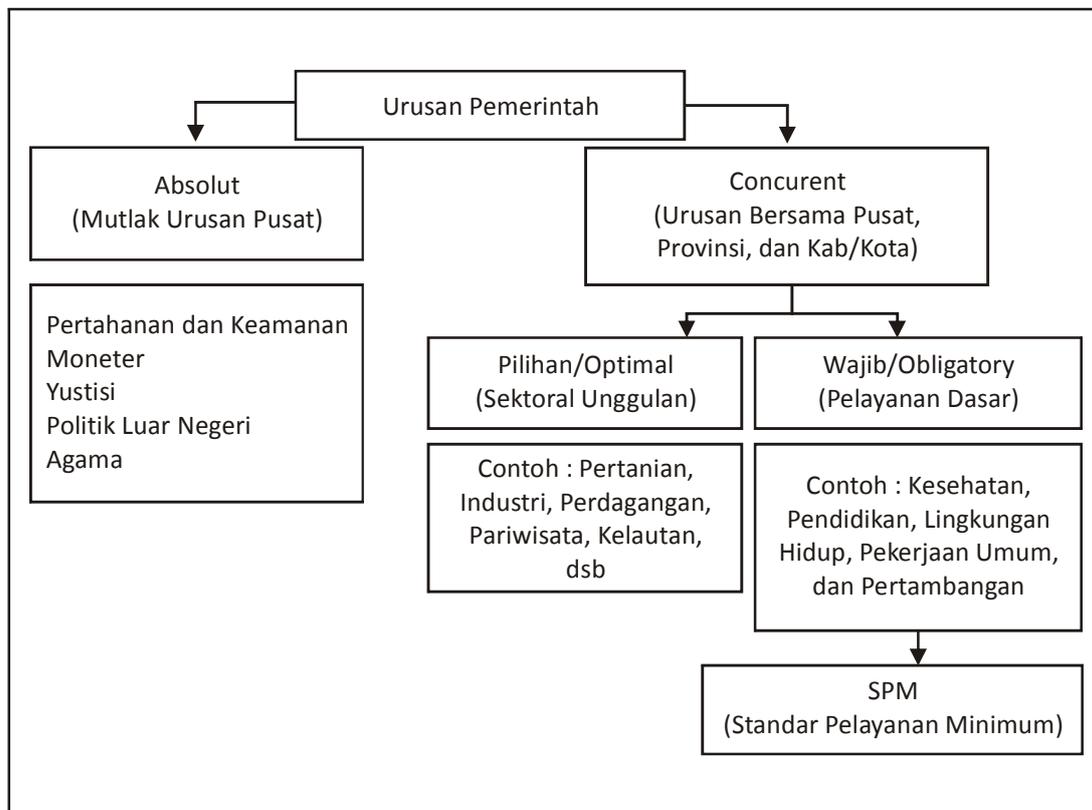
Pertama, Kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya adalah milik pemerintah pusat, daerah diberi kewenangan atau hak mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintah yang di limpahkan atau diserahkan. Jadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan.

Kedua, Pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap mempunyai garis komando dan hubungan hierarkis. Hubungan yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal.

Ketiga, Kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, dimana daerah tidak mampu menjalankan tugas dengan baik, maka kewenangan atau urusan yang dilimpahkan atau diserahkan tersebut dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

⁶ Muchlis Hamdi, Supriyanto, R. Endi Jaweng (dkk), *Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, BPHN Tahun 2011.

Bagan 3
Anatomi Urusan Pemerintah Menurut UU. No 32/2004⁷



2.1 Kewenangan di Bidang Pengelolaan Wilayah Laut

Aturan pengelolaan di wilayah laut mengalami perubahan sangat drastis. Adapun perubahan tersebut, yaitu :

1. Perubahan kewenangan

Menurut Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Daerah Provinsi diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya laut yang ada di wilayahnya. Artinya, pasal ini menetapkan bahwa hanya provinsi yang berhak mengelola sumber daya laut. Hal ini berbeda dengan aturan sebelumnya, bahwa daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut (Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Daerah dalam pasal ini adalah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Jadi, Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Pemda

mencabut kewenangan Kabupaten/Kota.

2. Bagi hasil pengelolaan sumber daya

Meskipun kewenangan pengelolaan kabupaten/kota dicabut, namun kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Penentuan Daerah Kabupaten/Kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pangkal ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Dalam hal batas wilayah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari daerah yang berbatasan. Artinya, pemerintah kabupaten/kota tetap mendapatkan "hak" atas bagi hasil sumber daya sejauh 4 mil laut.

⁷ Made Suwandi, *Kewenangan Daerah dalam Koridor UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*, dalam Josef Riwo Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, POLGOV FISIPOL UGM, 2012, hal 129.

3. Kewenangan pengelolaan

Kewenangan Daerah Provinsi untuk mengelola sumber daya diwilayah laut sebagaimana tertuang dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, meliputi: (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut diluar minyak dan gas bumi; (b) pengaturan administratif; (c) pengaturan tata ruang; (d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah Pusat; (e) membantu memelihara keamanan di laut; dan (e) membantu mempertahankan kedaulatan Negara. Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Pemda, adanya penekanan kegiatan eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut hanya untuk sumber daya di luar minyak dan gas bumi.

4. Wilayah kewenangan

Menurut Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Kewenangan Daerah Provinsi untuk mengelola sumber daya diwilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pangkal ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Apabila wilayah laut antara 2 (dua) Daerah Provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya diwilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) Daerah Provinsi tersebut (Pasal 27 ayat (4)). Artinya, terjadi perubahan kewenangan pengelolaan sumberdaya laut yang hanya untuk Daerah Provinsi. Selain itu, perubahan pembagian jarak wilayah pengelolaan sumberdaya laut hanya untuk Daerah Provinsi, sehingga pembagian jarak wilayah pengelolaan sumberdaya laut untuk Kabupaten/Kota dibuang.

5. Provinsi Kepulauan

Menurut Pasal 28 ayat (1), selain melaksanakan kewenangan untuk mengelola sumber daya diwilayah laut, bagi Daerah Provinsi yang berciri kepulauan, Pemerintah Pusat menugaskan pelaksanaan kewenangannya dibidang kelautan. Penugasan baru dapat dilaksanakan apabila Pemerintah Daerah Provinsi yang berciri kepulauan tersebut telah memenuhi norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Mengenai norma, standar, prosedur dan kriteria, Undang-Undang Pemerintahan Daerah

mengamanatkan pengaturan dalam bentuk Peraturan Pemerintah.

2.2 Kewenangan di Bidang Pertambangan dan Mineral

Dalam rezim hak kepemilikan (*property rights regime*), hak atas sumber daya digolongkan ke dalam empat jenis hak, yaitu⁸:

1. *Open Acces*.

Dalam *open acces* sumber daya alam dipandang tidak memiliki oleh siapapun. Oleh karena itu masyarakat merdeka melakukan pemanfaatan dengan caranya sendiri. Sebagian masyarakat memanafaatkannya secara arif.

2. *Private Property*

Private Property atau kepemilikan pribadi atas sumber daya alam seperti tanah atau benda yang mengakar pada tanah secara “tetap” dalam literatur hukum perdata termasuk sebagai pemilikan atas benda tidak bergerak (*roerende zaken*). Pengemban hak atas *private property* ini adalah pribadi alamiah (*naturalijke person*) atau pribadi buatan/badan hukum. Menurut *Machperson*, baik pribadi alamiah maupun pribadi buatan adalah sama-sama pribadi sebagai suatu subjek pengemban hak.

Private property sebagai kepemilikan pribadi (individual atau korporasi) adalah jenis hak yang terkuat karena memiliki empat sifat yang tidak dimiliki oleh tiga jenis hak lainnya, yaitu: (a) *completeness*, dimana hak-hak didefinisikan secara lengkap, (b) *exclusivity*, dimana semua manfaat dan biaya yang timbul menjadi tanggungan secara eksklusif pemegang hak, (c) *transferable*, dimana hak dapat dialihkan kepada pihak lain baik secara penuh (jual-beli) maupun secara parsial (sewa, gadai), dan (d) *enforceability*, dimana hak-hak tersebut dapat ditegakkan. Oleh karena empat alasan itu maka *private property* dianggap sebagai hak yang paling efisien dan mendekati sempurna. Dorongan kesempurnaan hak yang memiliki empat sifat tadi berorientasi pada kepastian dan efisiensi dalam industrialisasi.

3. *State Property*

Berangkat dari motivasi yang kuat untuk mengatur pengelolaan sumber daya alam, maka pada masyarakat politik modern, sumber daya alam ditetapkan sebagai “milik negara” atau “*state property*”. Tesis Hardin tentang “*tragedy of the commons*” dijadikan

⁸ Yance Arizona, *Karakter Peraturan Daerah Sumberdaya Alam : Kajian Kritis terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak terkait Pengelolaan Hutan*, Penerbit HUMA, 2008, hal 9-15.

sebagai pembenar bagi tindakan negara (pemerintah) untuk menguasai dan mengatur sumber daya alam dalam arti yang seluas-luasnya.

Negara menjadi aktor yang paling ekstensif dalam mengatur dan mengelola sumber daya alam karena sifatnya sebagai badan publik yang melingkupi seluruh warganegara. Karena hubungan negara dengan sumber daya alam dan masyarakatnya bersifat publik, maka tujuan dari hubungan negara dengan sumber daya alam adalah untuk kemakmuran masyarakat. Namun, konsep idealistik tentang kedaulatan dan kekuasaan negara sebagai badan publik sering kali terdistorsi. Setidaknya terdapat dua distorsi berkaitan dengan *state property*: *Pertama*, konsep negara sebagai “penguasa” (aspek publik) didistorsi menjadi negara sebagai “pemilik” (aspek *private*).

Kedua, “Negara” di representasikan menjadi “Pemerintah,” sehingga pemerintah lantas bertindak sebagai pemilik, pengelola, pengurus dan pengawas terhadap tindakan pengelolaan sumber daya alam. Bahkan kebanyakan hak-hak privat lahir sebagai hak berian dari negara *c.q* pemerintah seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak-hak pengelolaan baik yang diberikan kepada masyarakat atau berkolaborasi antara pemerintah dengan masyarakat.

4. *Communal Property*

Pengelolaan sumber daya alam sebagai “milik negara” maupun milik privat terutama swasta telah meninggalkan jejak yang sama, yaitu kerusakan lingkungan dan peminggiran masyarakat lokal *Communal property* bukanlah konsep baru dalam hubungan antara manusia dengan sumber daya alam. Di beberapa tempat, konsep *communal property/commons property* atau *community-based management* dicoba dihidupkan kembali dengan mengangkat konsep ulayat dari hubungan masyarakat secara tradisional dengan sumber daya alam yang sudah ada sejak lama.

Bahkan konsep itu merupakan konsep sebelum kemunculan negara dan hak privat di negara-negara berkembang. Para pakar seperti Bromley, Ostrom, Lynch dan Talbott menyatakan, bahwa apa yang dimaksud dengan *common property* bukanlah *open access* sebagaimana disangkakan oleh para ekonom dengan menggunakan *The Tragedy of The Commons* dari Garret Hardin.

Landasan hukum yang berkaitan dengan penguasaan negara atas sumberdaya alam di Indonesia termaktub dalam pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-undang Dasar 1945, Ayat (2): *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat*

hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Ayat (3): Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hubungan negara dengan sumber daya alam sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 menurut Mahkamah Kontitusi diturunkan ke dalam lima fungsi yaitu: yaitu pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), serta pengawasan (*toezichthoudensdaad*).

Lima fungsi negara terhadap sumberdaya alam yang dilakukan oleh pemerintah (termasuk pemerintah daerah) sebagaimana ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dapat digunakan untuk mengkategorisasi Peraturan Daerah tentang sumberdaya alam.

Pertama, dalam fungsi pengaturan (*regelendaad*), setiap peraturan daerah adalah bersifat mengatur, sehingga secara eksplisit bahwa peraturan daerah lahir dalam kapasitas pemerintah daerah melakukan fungsi pengaturan. *Kedua*, Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilihat dari materi yang diatur dalam peraturan daerah. Apakah suatu peraturan daerah memberikan hak atau kewenangan pengelolaan kepada instansi Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan Daerah dalam mengelola sumberdaya alam? Termasuk dalam hal ini adalah apakah negara melalui pemerintah daerah memberikan kewenangan pengelolaan kepada masyarakat atau bersama-sama dengan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Ketiga, Fungsi Kebijakan (*beleid*) dan *Keempat*, tindakan pengurusan (*berstuursdaad*) yang dilihat dari materi peraturan daerah, apakah suatu peraturan daerah memberikan izin, lisensi atau konsesi kepada badan hukum atau non-badan hukum dalam mengakses sumberdaya alam. Fungsi pengurusan dalam bentuk pemberian izin berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah untuk menarik pungutan (pajak daerah dan retribusi daerah) dari pemanfaatan sumberdaya alam

Kelima, Fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*) dalam peraturan daerah dilihat dari bagaimana pengaturan pengawasan dan/atau pengendalian dirumuskan didalam peraturan daerah agar penguasaan negara atas sumberdaya alam dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bagi pemerintah pusat, fungsi pengawasan ini dilakukan dengan melakukan pengujian (*executive review*) terhadap peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

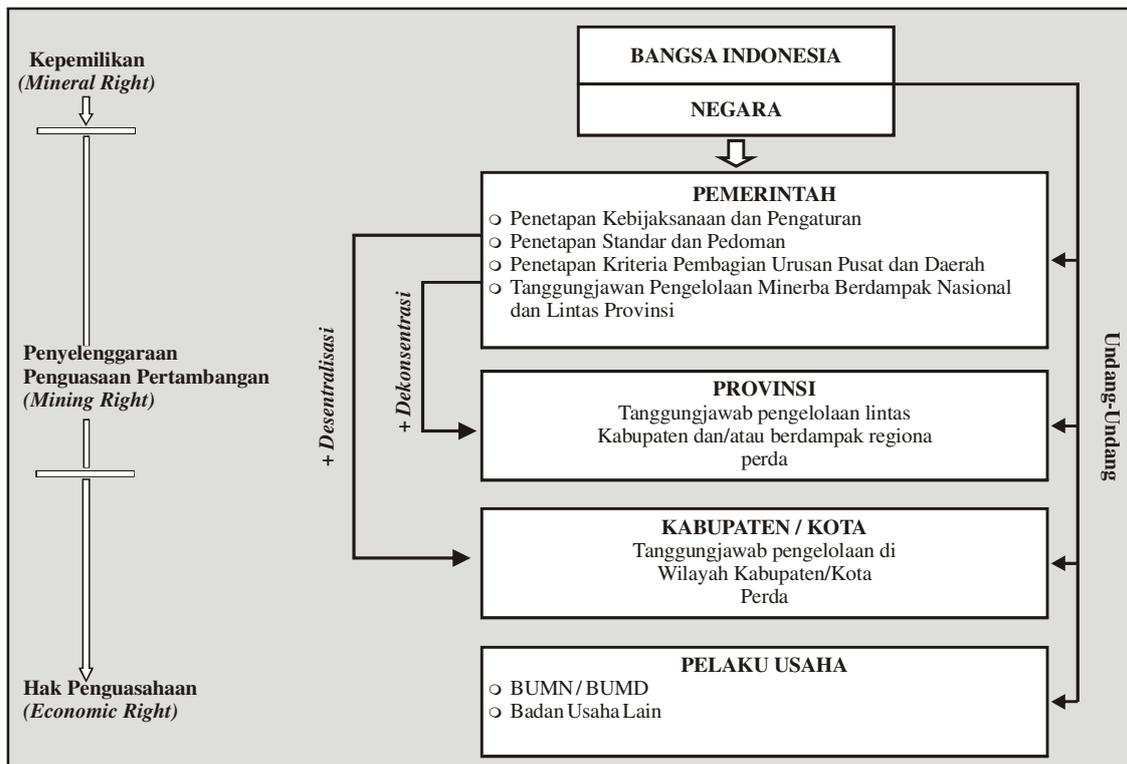
Tabel 1
Perbandingan UU No.11/1967 dan UU No.4/2009

Materi Pokok	UU No.11 Tahun 1967	UU No.4 Tahun 2009
1. Judul	Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan	Pertambangan Mineral dan Batubara
2. Prinsip Hak Penguasaan Negara (HPN)	Penguasaan bahan galian diselenggarakan Negara (psl. 1)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Penguasaan minerba oleh Negara, diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemda (psl. 4) ○ Pemerintah dan DPR menetapkan kebijakan pengutamaan minerba bagi kepentingan nasional (psl. 5)
3. Penggolongan/ Pengelompokan	Penggolongan bahan galian: strategis, vital, non strategis-non vital (psl.3)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pengelompokan usaha pertambangan: mineral dan batubara ○ Penggolongan tambang mineral: radioaktif, logam, bukan logam, batuan (psl.34)
4. Kewenangan Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bahan galian strategis (gol. A) dan vital (gol. B) oleh Pemerintah ○ Bahan galian non strategis-non vital oleh Pemda I/Propinsi (psl. 4) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 21 kewenangan berada di tangan pusat ○ 14 kewenangan berada di tangan propinsi ○ 12 kewenangan berada di tangan kabupaten/kota (psl. 6-8)
5. Wilayah Pertambangan	Secara terinci tidak diatur, kecuali bahwa usaha pertambangan tidak berlokasi di tempat suci, kuburan, bangunan, dll (psl.16 ayat 3)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wilayah pertambangan adalah bagian dari tata ruang nasional, ditetapkan pemerintah setelah koordinasi dgn Pemda dan konsultasi dgn DPR (psl.10) ○ Wilayah pertambangan tdd: wilayah usaha pertambangan/WUP, wilayah pertambangan rakyat/WPR dan wilayah pencadangan nasional/ WPN (psl.14-33)
6. Legalitas Usaha	Rezim kontrak (psl.10,15), berupa: <ul style="list-style-type: none"> ○ Kontrak karya/KK ○ Kuasa pertambangan/KP ○ Surat ijin pertambangan daerah/SIPD ○ Surat ijin pertambangan rakyat/SIPR 	Rezim perijinan (psl. 35), berupa: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ijin usaha pertambangan/IUP ○ Ijin pertambangan rakyat/IPR ○ Ijin usaha pertambangan khusus/IUPK
7. Tahapan Usaha	Enam tahapan, berkonsekuensi pada adanya 6 jenis kuasa pertambangan: penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan & pemurnian, pengangkutan, penjualan (psl.14)	Dua tahapan, berkonsekuensi pada adanya 2 tingkatan perijinan: <ul style="list-style-type: none"> ○ Eksplorasi, meliputi: penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan. ○ Operasi produksi, meliputi: konstruksi, penambangan, pengolahan & pemurnian, pengangkutan & penjualan (psl. 36)
8. Klasifikasi Investor & Jenis Legalitas Usaha	<ul style="list-style-type: none"> ○ Investor domestik (PMDN), berupa: KP, SIPD, PKP2B ○ Investor asing (PMA), berupa: KK, PKP2B 	<ul style="list-style-type: none"> ○ IUP bagi badan usaha (PMA/PMDN), koperasi, perseorangan (psl. 38) ○ IPR bagi penduduk lokal, koperasi (psl. 67) ○ IUPK bagi badan usaha berbadan hukum Indonesia, dengan prioritas bagi BUMND (psl.75)

Pembagian kewenangan antar-pemerintahan. Secara umum, jika merujuk Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjadi pedoman dalam Undang-Undang Nomor 4

Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara secara umum arsitektur pembagian kewenangan dibidang pertambangan dalam sistem pemerintahan RI dapat ditunjukkan seperti gambar berikut ini:

Bagan 4
Pertambangan Dalam Sistem Pemerintahan NKRI
(UUD 1945 & UU NO. 32 Tahun 2004)



Mengalir dari pedoman di atas, Undang-Undang Minerba menggariskan kewenangan eksklusif pusat dalam hal: (a) penetapan kebijakan nasional, (b) pembuatan peraturan perundang-undangan, (c) penetapan standard, pedoman dan kriteria, (d) penetapan sistem perijinan pertambangan mineral nasional, (e) penetapan wilayah pertambangan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan DPR. Di luar itu, jenis-jenis kewenangan (terutama ihwal perijinan) antar pusat, propinsi dan kab/kota bersubstansi sama dan hanya berbeda dalam skala cakupan wilayah: Pemerintah Daerah kab/kota dalam kab/kota tersebut dan wilayah laut sampai 4 mil, Pemda propinsi untuk wilayah lintas kab/kota dan wilayah laut sampai 4-12 mil, serta Pusat untuk wilayah lintas propinsi dan wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai. Pembagian semacam ini juga sesuai dengan garis Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Peme-

rintahan.

Wewenang perizinan tambang didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 14 menyebutkan bahwa:

“Urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral hanya ada pada pemerintah provinsi dari pusat”.

Selanjutnya, yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan wilayah tambang (WP) yang terdiri dari wilayah usaha pertambangan (WUP), wilayah pencadangan negara (WPN), dan wilayah usaha pertambangan khusus (WUPK);
2. Menetapkan WIUP mineral logam dan batubara serta WIUPK;
3. Menetapkan WIUP mineral non logam lintas provinsi;
4. Menerbitkan IUP mineral logam, mineral nonlo-

gam, dan batubara yang wilayah tambangnya lintas provinsi, berbatasan negara lain, serta wilayah laut dari 12 mil;

5. Menerbitkan IUP penanaman modal asing;
6. Penerbitan IUPK;
7. Penerbitan IUPL pengolahan dan pemurnian untuk penanaman modal asing;
8. Penetapan produksi mineral logam dan batubara untuk tiap provinsi;
9. Penetapan harga patokan mineral logam dan harga patokan batubara;
10. Pengelolaan inspektur tambang.

Kemudian, yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi adalah sebagai berikut:

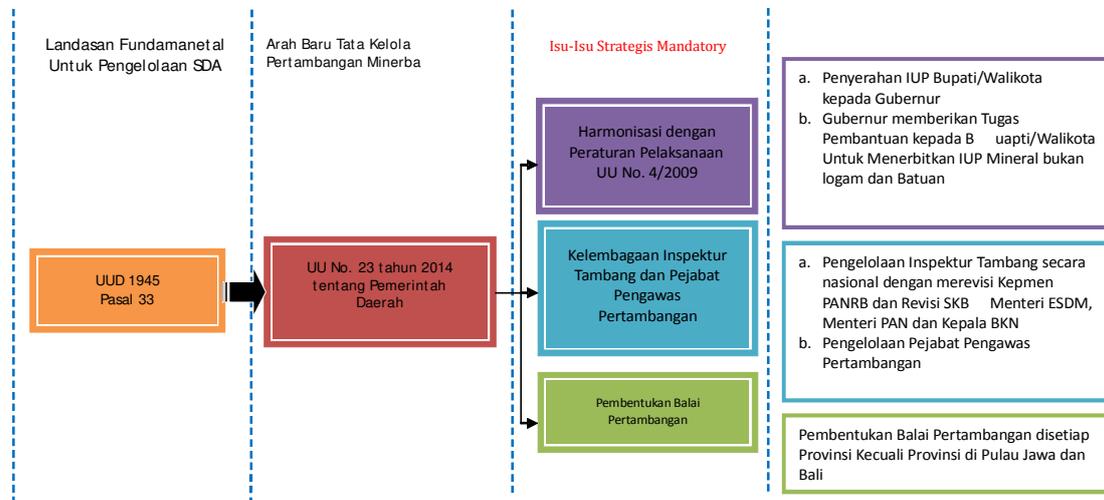
1. Penerbitan WIUP mineral non logam dan batuan;
2. Penerbitan IUP mineral logam dan batubara;
3. Penerbitan IUP mineral non logam dan batuan;
4. Penerbitan IPR;
5. Penerbitan IUPK pengolahan dan pemurnian untuk penanaman modal dalam negeri;
6. Penetapan harga patokan mineral non logam dan batuan.
7. Penerbitan WIUP mineral non logam dan batuan;
8. Penerbitan IUP mineral logam dan batubara;
9. Penerbitan IUP mineral non logam dan batuan;
10. Penerbitan IPR;
11. Penerbitan IUPK pengolahan dan pemurnian untuk penanaman modal dalam negeri;
12. Penetapan harga patokan mineral non logam dan batuan.

Jika diadakan studi komperatif terkait hal pertambangan maka dengan merujuk pada Undang-Undang

Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (Minerba), justru menyebutkan bahwa Kewenangan bupati/walikota terkait izin pertambangan adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan wilayah pertambangan rakyat (WPR) setelah berkonsultasi DPRD;
2. Menerbitkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) diwilayahnya;
3. Memberikan rekomendasi kepada gubernur soal penerbitan IUP yang berada dalam wilayah lintas kabupaten dan kepada menteri penerbitan IUP lintas provinsi;
4. Memberikan izin sementara penjualan mineral atau batubara bila kegiatan studi kelayakan yang dilakukan pemegang IUP Eksplorasi mendapatkan minerba;
5. Menerbitkan IUP operasi produksi untuk lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian serta pelabuhan yang berada dalam satu wilayah kabupaten/kota. Memberikan rekomendasi ke Gubernur untuk IUP lintas kabupaten dan kepada menteri terkait IUP lintas provinsi;
6. Menerbitkan Izin Pertambangan Rakyat;
7. Mencabut IUP atau Izin Usaha Pertambangan khusus (IUPK);
8. Mengawasi usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP;
9. Melaporkan pelaksanaan kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP diwilayah kabupaten/kota kepada menteri;
10. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap usaha pertambangan rakyat;
11. Memberikan sanksi administratif kepada pemegang IUP, IPR, atau IUPK.

Daftar Bagan 5
Isu-isu Strategis Mandatory
Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014⁹



Tabel 2
Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi

NO	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/ Kota
1	2	3	4	5
1	Mineral dan Batubara	a) Penetapan wilayah pertambangan sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayah nasional, yang terdiri atas wilayah usaha pertambangan, wilayah pertambangan rakat dan wilayah pencadangan negara serta wilayah usaha pertambangan khusus b) Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara serta wilayah izin usaha pertambangan khusus c) Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan lintas Daerah Provinsi dan wilayah laut lebih dari 12 mil	a) Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah Provinsi dan wilayah laut sampai 12 mil. b) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negri pada wilayah izin usaha pertambangan Daerah yang berada dalam satu daerah Provinsi termasuk wilayah laut sampai 12 mil laut. c) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negri pada	

⁹ Paparan Direktorat Jendral Mineral dan Batubara Pada *Indonesia Mining Outlook* 2015, Jakarta 28 Januari 2014

	<p>d) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam, batu bara, mineral bukan logam dan batuan pada:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1). Wilayah izin usaha pertambangan yang berada pada wilayah lintas daerah provinsi; 2). Wilayah izin usaha pertambangan yang berbatasan langsung dengan negara lain; dan 3) wilayah laut lebih dari 12 mil <p>e) penerbitan izin usaha pertambangan dalam rangka penanaman modal asing.</p> <p>f) pemberian izin usaha pertambangan khusus mineral dan batubara.</p> <p>g) pemeberian registrasi izin usaha pertambangan dan penetapan umlah produksi setiap daerah provinsi untuk komoditas mineral logam dan batubara.</p> <p>h) penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian yang komoditas tambangnya yang berasal dari daerah provinsi lain di luar lokasi fasilitas pengolahan dan pemurnian, atau impor serta dalam rangka penanaman modal asing.</p> <p>i) penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing yang kegiatan usahanya di seluruh wialayah Indonesia</p> <p>j) penetapan harga patokan mineral logam dan batubara.</p> <p>k) pengelolaan inspektur tambang dan pejabat pengawas pertambangan.</p>	<p>wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam satu daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.</p> <p>d) Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam, dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat.</p> <p>e) Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari satu daerah provinsi yang sama.</p> <p>f) Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam satu daerah provinsi.</p> <p>g) Penetapan harga patokan mineral bukan logam</p>	
--	---	---	--

Tabel 3
Identifikasi dan Kualifikasi Peraturan Daerah Kabupaten Bintan
Terkait Kewenangan Pemerintah Kabupaten

NO	Peraturan Daerah	Rekomendasi	Keterangan
1.	Perda No 5 tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Bintan	Dilakukan Penyempurnaan dan <i>up to date</i> acuan yuridis dan kelengkapan yuridis formal	Pembagian urusan pemerintahan ke dalam 1. Absolut 2. Konkuren yang dibagi ke dalam dua bahagian; a) wajib dan, b) pilihan 3. Urusan Pemerintahan Umum
2.	Perda No 1 tahun 2012 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral	Dilakukan Penyempurnaan dan <i>up to date</i> acuan yuridis dan kelengkapan yuridis formal	Pemberian IUP tidak lagi berada dalam urusan pemerintahan kabupaten/kota namun menjadi urusan pemerintahan provinsi. Namun dalam UU minerba 2009 masih meletakkan pemerintah kabupaten/kota sebagai pemberi IUP.

G. Kesimpulan

Perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik atau otonomi daerah yang pada hakekatnya bertujuan untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Penerapan otonomi daerah merupakan bagian dalam amanat reformasi, dan hal itu kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 *junto* Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah lebih merupakan dekonstruksi daripada upaya me-rekonstruksi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, dengan mereduksi

kewenangan bupati/walikota untuk membangun daerah.

Instrumen desentralisasi turut mengubah pola pengelolaan sumber daya yang sebelumnya berada dalam level kewenangan kabupaten/kota kemudian dialihkan pada level provinsi, diantaranya; pengalihan urusan perijinan tambang galian C, dan batas wilayah laut yang kini kabupaten/kota tidak punya kewenangan karena dialihkan ke Provinsi.

Maka dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, praktis terdapat efek perubahan dan patut dilakukan penyesuaian acuan normatif yuridisnya peraturan-peraturan daerah yang ada di Kabupaten Bintan, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan yang semula menjadi domain pemerintah kabupaten/kota kini telah beralih ke pemerintahan provinsi.

Daftar Pustaka

A. Buku-buku

- Eko Prasajo, *“Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah di Indonesia; Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme.”* Pidato Pengukuhan Guru Besar Adminitrasi Negara Universitas Indonesia.
- Muchlis Hamdi, Supriyanto, R. Endi Jaweng(dkk), *Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, BPHN Tahun 2011.
- Made Suwandi, *Kewenangan Daerah dalam Koridor UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*, dalam Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, POLGOV FISIPOL UGM, 2012.
- Yance Arizona, *Karakter Peraturan Daerah Sumberdaya Alam : Kajian Kritis terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak terkait Pengelolaan Hutan*, Penerbit HUMA, 2008.

B. Makalah, Jurnal, Internet dan Surat Kabar

- Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri Tahun 2011.
- Paparan Direktorat Jendral Mineral dan Batubara Pada *Indonesia Mining Outlook 2015*, Jakarta 28 Januari 2014.

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Peraturan Daerah No 5 tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Bintan.
- Peraturan Daerah No 1 tahun 2012 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral.