



UU NO. 23 TAHUN 2014 DAN PERUBAHAN KEWENANGAN PEMDA DAN DAMPAKNYA PADA PENGELOLAAN SDA
LAW NO. 23 OF 2014 AND THE CHANGE OF AUTHORITY OF LOCAL GOVERNMENT AND ITS IMPACT ON NATURAL RESOURCES MANAGEMENT

Marhaeni Ria Siombo*

ABSTRAK

Perubahan sistem pemerintahan di Indonesia yang tadinya sentralistik menjadi desentralisasi, dengan adanya pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakat. Hal ini disambut positif, yang kemudian diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999¹, sebagai pengganti UU No. 5 tahun 1974 (yang dianggap sentralistik), disempurnakan lagi dengan UU No. 32 Tahun 2004. Seiring dengan itu terjadi banyak perubahan pada sistem pemerintahan termasuk pemilihan secara langsung kepala daerah. Mulailah timbul persoalan, termasuk penyalagunaan kewenangan oleh beberapa kepala daerah, dalam mengeluarkan izin lingkungan. Kelemahan tersebut memicu untuk disempurnakan sehingga berganti menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terbitnya UU No. 23 Tahun 2014, menimbulkan persoalan baru, dengan adanya macam-macam urusan pemerintahan, yang kemudian terbagi-bagi lagi. Urusan pemerintahan yang tadinya menjadi kewenangan pemda kabupaten/kota menjadi berpindah ke pemda provinsi. Hal ini termasuk berdampak pada kewenangan yang berkaitan dengan pengelolaan SDA.

Kata Kunci: Pengelolaan sumber daya alam, regulasi, otonomi daerah.

ABSTRACT

The change of the centralized government system in Indonesia became decentralized, with the giving of authority to the regions to organize and manage the region according to the aspirations and interests of the community. This was positively welcomed, which was then regulated in Law No. 22 of 1999 [This law was issued after the reform era], in lieu of Law No. 5 of 1974 (considered centralistic), refined by Law No. 32 of 2004. There are many changes to the system of government including direct election of regional head. Began to arise many problems, including abuse of authority by some regional heads, in issuing environmental permits. The weakness triggered to be improved so that it changed into Law No. 23 of 2014 on Regional Government. The publication of Law No. 23 of 2014, raises new issues, with the existence of various government affairs, which then divided again. Government affairs that had been the authority of the district/municipal governments to move to the provincial government. This includes impacting authority related to natural resource management. Moreover, the regulation of the division of authority between provinces and districts technically, as a reference has not been published. SDA is abundant in Indonesia, generally located within the territorial territory of the district/city, it should

* Fakultas Hukum Unika Atma Jaya, Jl. Jend. Sudirman 51 Jakarta 12930, Email: riasiombo@yahoo.com

¹ Undang-undang ini dikeluarkan setelah era Reformasi.

be given authority to the region to manage and manage the natural resources in its territory, for the welfare of the people residing in its territory. The economic gap between districts and centers is striking. Basically this is one of the considerations of the provision of regional autonomy, which later on Law No. 23 of 2014, impressed there was a weakening of the authority that has been given according to previous law.

Keywords: *Management of natural resources, regulation, regional autonomy.*

PENDAHULUAN

Dalam pertimbangan diterbitkannya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH), menyatakan bahwa pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Pertimbangan kedua menyatakan bahwa semangat otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah, termasuk di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pertimbangan ketiga menyatakan bahwa kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan.

Semangat otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 23/2004 mewarnai dan menjadi salah satu pertimbangan diterbitkannya UU No. 32 Tahun 2009. Ketika semangat otonomi daerah dijadikan pertimbangan, tentunya ada indikasi terjadinya penurunan kualitas lingkungan hidup yang mengancam

kelangsungan hidup manusia dan makhluk lainnya, karena pemerintah daerah dimana SDA itu berada, tak bisa berbuat banyak karena kewenangan yang terbatas, dalam mengelola SDA di wilayahnya. Oleh karena itu pengaturan UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dipengaruhi oleh semangat bahwa daerah sudah waktunya diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Dengan demikian daerah memiliki tanggung jawab dalam menjaga kualitas dan keberlangsungan sumber daya alam yang berada di wilayahnya. Kemudian euphoria otonomi, ditambah lagi adanya sistem Pemilu kepala daerah langsung, yang terindikasi terjadi terkait perizinan bidang SDA, memicu mengendorkan kembali semangat otonomi daerah, dengan 'mengerem', memindahkan kewenangan tersebut dari kabupaten ke provinsi. Justru hal ini membuka ruang terjadinya 'korupsi semakin melebar' dan semakin birokratis. Seharusnya sistem monitoring dan evaluasi dan bentuk pengawasan lainnya serta penegakan hukum, yang diperketat untuk mengurangi kemungkinan dampak negatif dari euphoria otonomi tersebut.

Dalam UU No. 32/2014 Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar, meliputi antara lain aspek lingkungan hidup² dan Urusan

² Pasal 11 Ayat (2) UU No. 23 tahun 2014, Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar

Pemerintahan Pilihan (berkaitan dengan pengelolaan SDA yaitu: perikanan kelautan, kehutanan, energi dan sumber daya mineral), diserahkan kepada daerah sebagai bagian dari pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah (provinsi dan kabupaten) yang dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena pada umumnya sumber daya potensial (kehutanan, perkebunan, pertambangan) berada di wilayah kabupaten/kota, maka peran pemda kabupaten penting dalam mengontrol pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan, mengontrol proses regulasi dalam memfilter supaya keseimbangan ekosistem tetap terjaga, dan kualitas hidup serta kesejahteraan masyarakat setempat diperhatikan dan meningkat. Masalahnya adalah kewenangan yang selama ini diberikan kepada pemda kabupaten, dengan adanya undang-undang pemerintah daerah yang baru (UU No. 23 Tahun 2014), sebagian besar kewenangan tersebut beralih ke provinsi. Hal ini menjadi tidak sinkron dengan penjelasan dari UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana tersebut di atas dan tentunya akan berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung pada pengelolaan SDA dalam jangka panjang.

Undang-Undang 23/2014 tentang Pemerintah Daerah berlaku mulai 2 Oktober 2014, sebagai contoh hal yang berkaitan dengan kewenangan pengelolaan SDA adalah tentang penerbitan IUP. Pada UU No. 32/2004, pemda kabupaten yang berkewenangan menerbitkan IUP. Setelah berlakunya UU No. 23/2014, pemerintah provinsi mengambil alih Izin Usaha Pertambangan (IUP) dari

tangan pemerintah kabupaten. Batas waktu pelimpahan administrasi dari kabupaten ke provinsi adalah dua tahun sejak diundangkan atau tanggal 2 Oktober 2016. Perubahan sistem perizinan akan menyulitkan pelaku usaha karena hubungan antara pemerintah kabupaten dan provinsi tidak selalu berjalan lancar. Beberapa pemerintah kabupaten menyampaikan keberatan terkait pemindahan kewenangan dari kabupaten ke provinsi. Beberapa pemda keberatan, antara lain Kepala Dinas dan Energi Kabupaten Bangka Tengah, mengatakan pemindahan kewenangan menyebabkan terganggunya koordinasi dalam pengelolaan pertambangan yang menyebabkan tidak tercapainya sasaran kerja, begitupun dari Dinas ESDM Kabupaten Banjar mengatakan bahwa pemindahan kewenangan menyebabkan keterlambatan proses perijinan yang akan berdampak pada turunnya hasil tambang. Hal tersebut akan menyebabkan dana bagi hasil bagi kabupaten/kota akan turun.³

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif, mengkaji peraturan yang mengatur tentang pemberian kewenangan pemerintah kepada pemerintah daerah, mulai dari UU No. 32 Tahun 1999 sampai UU No. 23 Tahun 2014, dan peraturan pelaksanaannya, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Melakukan analisis pengaturan kewenangan pengelolaan SDA, terutama kewenangan berkaitan dengan perizinannya. Analisis dilakukan secara kualitatif.

Ayat (2) , meliputi a. tenaga kerja, b. pemberdayaan perempuan & perlindungan anak, c.pangan, d. pertanahan, e. lingkungan hidup.

³ <http://eiti.ekon.go.id/september 2017>.

PEMBAHASAN

Otonomi Daerah dan SDA

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴; sedangkan Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Indonesia memiliki banyak sumber daya alam yang harus dibangun artinya pembangunan harus dilakukan, karena pembangunan merupakan jembatan menuju kesejahteraan masyarakat, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD '45, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang menguasai hayat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, untuk dipergunakan sebanyak-banyaknya bagi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat Indonesia. Bahwa dalam rangka

penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan. daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Terutama kewenangan dalam mengelola sumber daya alam yang merupakan sumber pendapatan utama daerah, dalam membangun daerahnya. Pemberian kewenangan tersebut seharusnya diiringi dengan aspek pemantauan, evaluasi dan penegakan hukum, untuk meminimalisir penyalahgunaan kewenangan oleh pimpinan wilayah (bupati). Karena sistem monev tidak berjalan optimal, kemudian terindikasi dalam banyak kasus para 'bupati' terjebak dalam *euphoria* otonomi, dengan menyalahgunakan kewenangan yang dimilikinya untuk kepentingan sendiri dan/atau kelompok. Hal

⁴ Pasal 1 butir 6 UU No. 23/2014.

ini tampak dalam penyalahgunaan proses terbitnya 'izin lingkungan', yang diwajibkan sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2009 dan PP No. 27 Tahun 2012. Pada hal kewajiban adanya surat Izin Lingkungan sebagai bagian dari upaya menerapkan konsep pembangunan yang berkelanjutan.

Perubahan Kewenangan Pasca UU No. 32 Tahun 2014 dan Implikasinya.

- 1) Di bawah ini beberapa contoh perubahan kewenangan berkaitan dengan kewenangan pengelolaan SDA, diantaranya sebagai berikut:

Pada Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang semula kewenangan di bagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, kini hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Propinsi. Kewenangan Kabupaten/Kota yang hilang diantaranya adalah membuat Perda terkait ESDM, pemberian izin, pembinaan dan pengawasan. ESDM berada dalam teritori kabupaten/kota, akan lebih adil jika daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan pemberian izin, bukan dialihkan kepada provinsi. Untuk mencegah penyalahgunaannya, maka sistem pemantauan dan evaluasi dapat dilakukan oleh kementerian teknis terkait. Penguatan sistem pencegahan berjalan seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah.

- 2) Pada bidang Kelautan
Semula kewenangan di bagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, kini kewenangan Kabupaten/Kota yang hilang diantaranya

adalah pelaksanaan kebijakan, penataan ruang laut, pengawasan dan penegakan hukum, koordinasi pengelolaan dan pemanfaatan, dan perizinan. Izin usaha perikanan masih berada di kabupaten kota sesuai kewenangan teritorial administrasinya. Pengawasan dan penegakan hukum seharusnya masih berada di kabupaten, tempat dimana aktivitas kelautan berlangsung, bukan sebaliknya menjauhkan proses penegakan hukum dari lokasi dimana aktivitas berlangsung.

- 3) Pada bidang Kehutanan

Semula kewenangan dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, kini hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi. Kewenangan Kabupaten/Kota yang hilang diantaranya adalah inventarisasi hutan, pengelolaan taman hutan, pertimbangan teknis, pemberian izin dan lain sebagainya

Undang-Undang 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan (30 September 2014), artinya paling lambat pada tanggal 30 September 2016 segala aturan pelaksanaan, termasuk Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut pembagian urusan pemerintahan harus ditetapkan. Namun demikian sampai saat ini Peraturan Pemerintah tersebut belum diterbitkan. Oleh karena itu masing-masing kementerian mengatur sesuai dengan tupoksi teknisnya, untuk memberikan arahan bagi pemda kabupaten. Misalnya, Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran Nomor

120/253/SJ tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Setelah Ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Demikian halnya dengan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup yang mengeluarkan Surat Edaran Nomor SE. 5/MenLHK-II/2015 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Kehutanan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berkaitan dengan perubahan kewenangan yang terjadi pasca UU No. 32/20014, berdampak pada terjadinya perubahan struktur organisasi perangkat daerah pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dan pemda Propinsi, karena adanya penambahan/perubahan kewenangan. Begitupun dengan beberapa Perda yang dikeluarkan pemda kabupaten/kota perlu direvisi untuk penyesuaian. Disamping itu sumber keuangan daerah (PAD) mungkin akan berkurang, karena beralihnya beberapa kewenangan yang sebelumnya ada.

KESIMPULAN

Sumber daya alam berupa hutan, perkebunan, nikel, timah, batubara, emas, aspal dan lain-lain, pada umumnya berada di wilayah kabupaten/kota. Oleh karena itu pemberian kewenangan pengelolaannya semestinya diberikan keleluasaan kepada pemerintah kabupaten/kota, untuk mengatur sumber keuangan daerah (PAD) yang dapat digunakan bagi peningkatan kesejahteraan bagi rakyat di wilayahnya. Pesolan yang timbul karena adanya *'abuse of power'* yang diindikasikan dilakukan oleh bupati, tidak kemudian diatasi dengan mengurangi kewenangan yang sudah diberikan tersebut. Bentuk pengawasan yang terukur dan penegakan hukum yang tegas akan menghilangkan kemungkinan penyalagunaan kekuasaan yang dilakukan oleh para pemimpin daerah. Pemerintah daerah memerlukan dana untuk melakukan pembangunan di wilayahnya, untuk memfasilitasi rakyat di daerahnya berkembang secara ekonomi dan maju pendidikannya. Secara nasional akan mengurangi urbanisasi yang menjadi persoalan sosial di ibukota negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Chiras, Daniel D, 1990, *Environmental Science, Action For Sustainable Future*, California: The Benyamin Publishing Company.
- Hartono, Sunaryati, 2011, *Beberapa Pemikiran tentang Sistem pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Keraf, A.Sonny, 2006, *Etika Lingkungan*: Penerbit Kompas.
- Mitchell, Bruce, 2010, *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Cet.ke-4.
- Rahmadi Takdir, 2012 *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Edisi kedua.
- Saptomo, Ade, 2010, *Hukum dan Kearifan Lokal*, Jakarta: Grasindo.
- Siahaan, N.M.T, 2009, *Hukum Lingkungan*, Jakarta: Pancuran Alam.
- Siombo, Marhaeni Ria. "Tanggung Jawab Pemda Terhadap kerusakan Lingkungan Hidup Kaitannya dengan Kewenangan Perizinan di Bidang Kehutanan dan Pertambangan", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol 14 No. 3, FH Unsoed-Purwokerto, 2014.
- Siombo, Marhaeni Ria, 2012, *Hukum Lingkungan & Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- _____, 2010. *Hukum Perikanan Nasional dan Internasional*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- _____, 2014, *Tanggung Jawab Pemda Terhadap kerusakan Lingkungan Hidup Kaitannya dengan Kewenangan Perizinan di Bidang Kehutanan dan Pertambangan*, *Jurnal Dinamika Hukum*, Purwekerto; FH-Unsoed.