CONSTITUER: *Jurnal Hukum Ketatanegaraan*

Konflik Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penerbitan Izin Lingkungan Kawasan Industri Maluku Utara

Conflict of Regional Government Authority in Issuing Environmental Permits for Industrial Areas in North Maluku

Dea Rafika Asis[1] **,Putri Nurul Hikmah**[2]
[1] Institut Agama Islam Negeri Ternate
[2] Institut Agama Islam Negeri Ternate

Artikel Info

Kata Kunci:
Konflik Kewenangan; Izin Lingkungan; Kawasan Industri; Pemerintahan Daerah; Maluku Utara

Keyword:
Authority Conflict; Environmental Permit; Industrial Area; Regional Government; North Maluku

Abstrak

Penerbitan izin lingkungan kawasan industri di Provinsi Maluku Utara seringkali menimbulkan konflik kewenangan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar hukum pembagian kewenangan dalam penerbitan izin lingkungan, mengidentifikasi bentuk-bentuk konflik kewenangan yang terjadi, serta merumuskan mekanisme penyelesaian konflik kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik kewenangan bersumber dari tumpang-tindih regulasi antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Konflik kewenangan ini berdampak pada ketidakpastian hukum bagi investor dan masyarakat, serta berpotensi merusak kelestarian lingkungan hidup. Penyelesaian konflik memerlukan harmonisasi regulasi, penguatan koordinasi kelembagaan, dan pembentukan forum konsultasi antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Abstract

The issuance of environmental permits for industrial areas in North Maluku Province often creates authority conflicts between the Provincial Government and the Regency/City Governments. This study aims to analyze the legal basis for the division of authority in issuing environmental permits, identify the forms of authority conflicts that occur, and formulate a mechanism for resolving such conflicts based on applicable legislation. This research employs a normative legal research method with a statute approach and a conceptual approach. The results show that the conflict of authority stems from overlapping regulations between Law Number 23 of 2014 on Regional Government, Law Number 32 of 2009 on Environmental Protection and Management, and Law Number 11 of 2020 on Job Creation. This conflict creates legal uncertainty for investors and communities and has the potential to damage environmental sustainability. Conflict resolution requires regulatory harmonization, strengthening institutional coordination, and the establishment of a consultation forum between provincial and regency/city governments.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Maluku Utara merupakan salah satu provinsi di kawasan timur Indonesia yang memiliki potensi sumber daya alam yang sangat besar, khususnya di sektor pertambangan nikel dan pengembangan kawasan industri. Keberadaan kawasan industri seperti Indonesia Weda Bay Industrial Park (IWIP) di Kabupaten Halmahera Tengah dan Kawasan Industri Pulau Obi di Kabupaten Halmahera Selatan telah menjadikan Maluku Utara sebagai salah satu pusat pertumbuhan ekonomi nasional. Namun demikian, perkembangan pesat kawasan industri tersebut tidak jarang menimbulkan problematika hukum, khususnya dalam hal penerbitan izin lingkungan. Penerbitan izin lingkungan kawasan industri di Maluku Utara seringkali melibatkan dua entitas pemerintahan yang berbeda, yakni Pemerintah Provinsi Maluku Utara dan Pemerintah Kabupaten/Kota, yang masing-masing mengklaim memiliki kewenangan dalam hal tersebut. Kondisi ini menimbulkan tumpang-tindih kewenangan (overlapping authority) yang berujung pada konflik kelembagaan. Konflik kewenangan tersebut tidak hanya menciptakan ketidakpastian hukum, tetapi juga berpotensi menghambat investasi dan merusak kelestarian lingkungan hidup.[1]

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, urusan perizinan dan pengawasan ingkungan merupakan salah satu urusan yang menjadi kewenangan daerah. Artinya, daerah memiliki kemandirian dalam melakukan urusan berkaitan dengan perizinan dan pengawasan di bidang lingkungan hidup. Pertama, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki kewenangan yang sama untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungan dan izin PPLH diterbitkan oleh pemerintah daerah Provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota sebagaimana kewenangan yang sama juga dimiliki oleh Pemerintah Pusat dalam lingkup wilayah nasional dan lintas kepulauan.1Kedua, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungandan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) Pasal 2 menyebutkan bahwa asas otonomi daerah merupakan salah satu asas yang dijadikan dasar dalam melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Ketiga, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan Undang-Undang

[1] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

tentang Pemerintahan Daerah sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi dasar kontekstualitas dalam memaknai asas otonomi daerah sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH. Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Bab mengenai pembagian urusan pemerintahan disebutkan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadikewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yangoleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat, yaitu selain urusa menyangkut politik luar negeri,pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Jika dimaknai secara residu maka semua urusan selain kelima urusan tersebut merupakan urusan pemerintah daerah, termasuk urusanlingkungan hidup.[2]

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota telah diatur secara lebih terperinci dibandingkan regulasi sebelumnya. Dalam urusan lingkungan hidup, pemerintah provinsi diberikan kewenangan atas izin lingkungan yang dampaknya lintas kabupaten/kota, sedangkan pemerintah kabupaten/kota berwenang atas izin lingkungan yang dampaknya hanya pada wilayah kabupaten/kota tersebut.[3] Namun dalam praktiknya, batas-batas dampak lingkungan seringkali tidak dapat ditentukan secara tegas. Kawasan industri berskala besar yang beroperasi di suatu kabupaten dapat menimbulkan dampak lingkungan yang melampaui batas administrasi kabupaten tersebut, sehingga memunculkan pertanyaan mendasar: siapakah yang berwenang menerbitkan izin lingkungannya? Ambiguitas inilah yang menjadi sumber utama konflik kewenangan antara Pemerintah Provinsi Maluku Utara dan Pemerintah Kabupaten/Kota.[4] Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah mekanisme perizinan lingkungan dari konsep "izin lingkungan" menjadi "persetujuan lingkungan" semakin memperkomplicasi persoalan ini. Perubahan paradigma perizinan tersebut, yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021, memerlukan penyesuaian regulasi di tingkat daerah yang belum sepenuhnya terlaksana.

---

2 Moh. Hasyima, Siti Ruhama Mardhatillah, Asas Otonomi Daerah Dalam Penegakan Hukum Terhadap Izin Lingkungan, Bina Hukum Lingkungan, Volume 5, Nomor 1, Oktober 2020, hlm. 41

3 Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 102.

4 Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah (Bandung: Nusa Media, 2017), hlm. 45.

Masalah lingkungan hidup saat ini semakin menjadi kesadaran publik. Hal ini dibuktikan dengan semakin banyaknya diskusi publik tentang hal ini. Bahkan menurut Indeks Kualitas Lingkung Hidup (IKLH) lingkungan hidup di Indonsia semakin rusak dan banyak pihak yang dirugikan baik manusia maupun lingkungan hidup itu sendiri tetapi penyelesaianperkara lingkungan yang efektif belum ditemukan. Hal ini perlu pemikiran untuk dapat menyelesaikan perkara lingkungan hidup yang efektif dan memperhatikan lingkungan hidup itu sendiri.[5] Pengendalian dampak lingkungan adalah upaya pelaksanaan engawasan atas kegiatan yang dilakukan oleh setiap orang, terutama perusahaan yang memberikan dampak besar terhadap lingkungan. Dampak lingkungan tersebut berarti dampak yan berakibat pada lingkungan hidup dan disebabkan oleh usaha dan/atau kegiatan, sehingga negara berkewajiban atas perlindungandan pengelolaan lingkungan hidup. Pemerintah danseluruh pemangku kepentinganpu demikian dalam rangka pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia tetap menjadi sumber dan penopang kehidupan masyarakat Indonesia dan makhluk hidup lainnya.[6]

2. Perumusan Masalah

Rumusan masalah dalam artikel ini yaitu pertama, bagaimana dasar hukum pembagian kewenangan antara Pemerintah Provinsi Maluku Utara dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penerbitan izin lingkungan kawasan industri? kedua, bagaimana bentuk-bentuk konflik kewenangan yang terjadi dalam praktik penerbitan izin lingkungan kawasan industri di Provinsi Maluku Utara? dan ketiga bagaimana mekanisme penyelesaian konflik kewenangan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penerbitan izin lingkungan kawasan industri berdasarkan sistem hukum yang berlaku?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (normative legal research) yang berfokus pada pengkajian dan analisis terhadap bahan-bahan hukum. Penelitian hukum normatif dipilih karena penelitian ini menitikberatkan pada studi terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan

---

[5] Alofsen Sianturi, Degradasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaandan Perlindungan Hukum Lingkungan Pasca Omnibus Law, Locus Journal of Academic Literature Review, Volume 2 Issue 8, August, 2023, hlm. 694.

[6] Averin Dian Boruna Sidauruk, InterdependensiKewenangan Pemerintah Daerah dengan Otonomi Daerah dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia, Neoclassical Legal Review: Journal of Law and Contemporary Issues, Vol.04, No.01 (2025) 11–19

hukum yang berkaitan dengan konflik kewenangan dalam penerbitan izin lingkungan kawasan industri.[7] Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: (1) Pendekatan perundang-undangan (statute approach), yakni dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan perizinan lingkungan dan pemerintahan daerah; (2) Pendekatan konseptual (conceptual approach), yakni dengan menganalisis konsep-konsep hukum yang relevan seperti kewenangan, desentralisasi, dan otonomi daerah; dan (3) Pendekatan kasus (case approach), yakni dengan menganalisis kasus-kasus konflik kewenangan yang pernah terjadi di Maluku Utara dan daerah lain sebagai bahan perbandingan. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer (primary legal materials) berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder (secondary legal materials) berupa buku, jurnal ilmiah, dan artikel hukum, serta bahan hukum tersier (tertiary legal materials) berupa kamus dan ensiklopedia hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research). Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode interpretasi hukum, khususnya interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis.[8]

B. PEMBAHASAN

1. Kerangka Hukum Pembagian Kewenangan Penerbitan Izin Lingkungan

Tata kelola sumber daya alam di Indonesia secara historis merupakan arena pertarungan antara dua paradigmayang saling berhadapan imperatif pertumbuhan ekonomi yang eksploitatif dan mandat konstitusional untuk mencapai keberlanjutan ekologis dan keadilan sosial.[9] Dalam sistem hukum Indonesia, kewenangan pemerintahan daerah dalam bidang lingkungan hidup diatur melalui beberapa lapisan regulasi yang saling berkaitan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi landasan utama dalam mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Lampiran UU 23/2014 secara eksplisit membagi urusan lingkungan hidup ke dalam tiga tingkatan

---

7 SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara (Yogyakarta: Liberty, 2016), hlm. 156.

8 Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik (Bandung: Nuansa Cendekia, 2019), hlm. 89.

9 Iskan Habibi, Tumpang Tindih Perizinan Sektor Pertambangan dan Kehutanan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja: Implikasi Terhadap Kerusakan Lingkungan Dan Ketidakpastian Hukum, KeadilaN Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang, Volume24/No2/Mei/2026, hlm. 582.

pemerintahan berdasarkan kriteria dampak lintas batas wilayah administratif.[10] Pemerintah provinsi diberikan kewenangan untuk menerbitkan izin lingkungan bagi usaha dan/atau kegiatan yang memiliki dampak lintas kabupaten/kota. Kriteria "lintas kabupaten/kota" inilah yang seringkali menjadi titik kritis perdebatan, mengingat tidak adanya ukuran yang baku dan terstandarisasi untuk menentukan apakah dampak suatu kegiatan industri benar-benar melampaui batas kabupaten. Kondisi geografis Maluku Utara yang terdiri dari gugus kepulauan semakin mempersulit penentuan kriteria ini.[11]

Masalah lingkungan merupakan permasalahn yang sangat rumit. Hukum lingkungan merupakan salah satu sarana untuk memecahkan kompleksitas permasalahan pada lingkungan. Hukum Lingkungan Hidup sebagai bagian dari Undang-Undang Fungsional yang memberikan kerangka hukum bagi pengelolaan pada lingkungan baik dari segi hukum, kelembagaan, sarana dan penegakan hukum lingkungan dalam rangka untuk keberhasilan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.[12] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) sebagai lex specialis dalam bidang lingkungan hidup mengatur bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) harus memperoleh izin lingkungan dari pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan pemberian izin lingkungan dikaitkan dengan kewenangan pemberian izin usaha, yang berarti bahwa pejabat yang berwenang menerbitkan izin usaha juga berwenang menerbitkan izin lingkungannya.[13] Dengan demikian, terdapat dua jalur penentuan kewenangan penerbitan izin lingkungan: jalur pertama berdasarkan UU Pemerintahan Daerah yang menggunakan kriteria dampak lintas wilayah, dan jalur kedua berdasarkan UUPPLH yang mengaitkan kewenangan izin lingkungan dengan kewenangan izin usaha. Dalam praktiknya, kedua jalur ini tidak selalu menunjuk pada satu subjek kewenangan yang sama, sehingga berpotensi menimbulkan konflik.[14]

---

[10] Budi Ispriyarso, "Konflik Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam," Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Vol. 47, No. 2 (2018), hlm. 133.

[11] M. Daud Silalahi, Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia (Bandung: P.T. Alumni, 2016), hlm. 210.

[12] Nur Namri Linggama, Toar N. Palilingan, Dani Pinasang, Kewenangan Pengawasan Pemerintah Daerah Kota Manado Terhadap Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Jurnal Fakultas Hukum Unsrat Lex Privatum Vo. 13. No. 2. Jan. 2024, hlm. 13.

[13] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140.

[14] Takdir Rahmadi, Hukum Lingkungan di Indonesia (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 65.

2. Perubahan Paradigma Perizinan Lingkungan Pasca UU Cipta Kerja

Dalam rangka menciptakan lapangan kerja, perizinan lingkungan menjadi salah satu regulasi yang disederhanakan dalam melakukan kegiatan usaha. Perlu diketahui instrumen hukum yang ada dalam perizinan lingkungan adalah instrumen administratif. Segihukum lingkungan secara administratif lahir apabila keputusan penguasa yangber sifat bijaksana dituangkan dalam bentuk penetapan keputusan (beschikking) penguasa, misalnya dalam prosedur perizinan, penentuan baku mutu lingkungan,prosedur analisis mengenai dampa lingkungan, dan sebagainya. Izin merupakan suatu instrumen hukum yang berfungsi mengendalikan perilaku orang atau lembaga yang bersifat preventif. Penerapan perizinan lingkungan sebelumnya menggunakan Licensed Approach atau dikenal dengan "Pendekatan Regulasi". Dengan adanya Undang-Undang Cipta Kerja beserta peraturan turunannya, perizinan lingkungan diubah dengan pendekatan baru, yaitu *Risk Based Approach* atau dikenal dengan Pendekatan Berbasis Risiko.[15]

Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja membawa perubahan fundamental dalam sistem perizinan lingkungan di Indonesia. Konsep "izin lingkungan" yang selama ini dikenal diubah menjadi "persetujuan lingkungan" yang merupakan keputusan kelayakan lingkungan hidup atau pernyataan kesanggupan pengelolaan lingkungan hidup. Perubahan ini bukan sekadar perubahan nomenklatur, melainkan perubahan substansial dalam mekanisme perizinan yang berdampak pada pembagian kewenangan antara tingkatan pemerintahan.[16] Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai peraturan pelaksana UU Cipta Kerja mengintegrasikan persetujuan lingkungan ke dalam sistem perizinan berusaha berbasis risiko. Dalam sistem baru ini, persetujuan lingkungan tidak lagi berdiri sebagai izin tersendiri, melainkan menjadi prasyarat penerbitan perizinan berusaha. Implikasinya, kewenangan persetujuan lingkungan mengikuti kewenangan perizinan berusaha sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021.[17] Perubahan sistem perizinan ini belum sepenuhnya

---

[15] Evan Devaraa, Maret Priyanta, Yulinda Adharani, Novasi Pendekatan Berbasis Risiko Dalam Persetujuan Lingkungan Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja, LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria Departemen Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Volume 1, Nomor 1Oktober 2021, hlm. 102.

[16] Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245.

[17] Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

diadaptasi dalam regulasi daerah di Maluku Utara. Peraturan Daerah Provinsi Maluku Utara maupun peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota masih merujuk pada konsep izin lingkungan berdasarkan UUPPLH, sehingga menimbulkan disharmoni antara regulasi pusat dan daerah. Disharmoni regulasi inilah yang menjadi salah satu faktor pemicu konflik kewenangan dalam penerbitan izin lingkungan kawasan industri.[18]

3. Bentuk-Bentuk Konflik Kewenangan dalam Penerbitan Izin Lingkungan Kawasan Industri di Maluku Utara

Perizinan lingkungan merupakan instrumen penting dalam upaya pemerintah melindungi lingkungan hidup dari dampak negatif aktivitas usaha, sekaligus menjadi perwujudan fungsi pencegahan dalam pengelolaan lingkungan Dalam konteks hukum administrasi negara, izin lingkungan menjadi sarana pengendali sosial yang bertujuan menyeimbangkan kepentingan ekonomi dengan prinsip keberlanjutan lingkungan Namun, implementasi kewenangan pemerintah dalam pemberian dan perpanjangan izin lingkungan seringkali menghadapi berbagai tantangan, mulai dari ketidakharmonisan regulasi antara pusat dan daerah, tumpang tindih kewenangan, hingga lemahnya penegakan hukum.[19]

Konflik kewenangan antara Pemerintah Provinsi Maluku Utara dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penerbitan izin lingkungan kawasan industri dapat dibedakan menjadi beberapa bentuk. Pertama, konflik kewenangan positif (positive conflict of authority), yaitu situasi di mana baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota sama-sama mengklaim berwenang menerbitkan izin lingkungan untuk suatu kegiatan industri tertentu. Konflik jenis ini pernah terjadi dalam pengembangan kawasan industri di pesisir Halmahera, di mana Pemerintah Provinsi Maluku Utara dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah sama-sama menerbitkan dokumen lingkungan untuk kegiatan yang sama.[20]

Kedua, konflik kewenangan negatif (*negative conflict of authority*), yakni situasi di mana baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota sama-sama merasa tidak berwenang atau menolak menerbitkan izin lingkungan. Konflik negatif ini

---

[18] Dian Aries Mujiburohman, "Perizinan Lingkungan Pasca UU Cipta Kerja," Jurnal Pertanahan, Vol. 11, No. 2 (2021), hlm. 115.

[19] Syurpana Nofanda, Implementasi Kewenangan Pemerintah Dalam Perpanjangan Izin Lingkungan: (Studi Kasus Pt. Sas Di Provinsi Jambi), Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum, Volume 4Number 1, 2026, hlm. 6039.

[20] Imam Koeswahyono, "Konflik Agraria dan Penguasaan Tanah di Kawasan Industri," Jurnal Arena Hukum, Vol. 12, No. 2 (2019), hlm. 301.

umumnya terjadi ketika terdapat ketidakjelasan regulasi mengenai kewenangan, sehingga masing-masing pihak saling menunggu atau saling melempar tanggung jawab. Kondisi ini sangat merugikan investor karena proses perizinan menjadi terhambat dan tidak memiliki kepastian waktu.[21] Ketiga, konflik prosedural (procedural conflict), yakni perbedaan dalam prosedur dan persyaratan penerbitan izin lingkungan yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Konflik prosedural ini dapat terjadi meskipun sudah ada kesepakatan mengenai siapa yang berwenang, karena masing-masing tingkatan pemerintahan menerapkan standar dan prosedur yang berbeda. Dalam konteks Maluku Utara, perbedaan prosedur ini seringkali memperpanjang waktu pengurusan izin dan meningkatkan biaya kepatuhan bagi pelaku usaha.[22] Keempat, konflik substansial (substantive conflict), yakni perbedaan dalam penilaian substansi dokumen lingkungan hidup, khususnya dalam penilaian AMDAL. Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota seringkali memiliki penilaian yang berbeda mengenai dampak suatu kegiatan industri terhadap lingkungan, terutama ketika menyangkut kepentingan daerah masing-masing. Konflik substansial ini dapat berujung pada penerbitan izin lingkungan oleh satu pihak dan penolakan oleh pihak lain, yang semakin memperkeruh situasi.[23]

Konflik kewenangan dalam penerbitan izin lingkungan kawasan industri di Maluku Utara menimbulkan dampak multidimensi yang serius. Dari perspektif hukum, konflik kewenangan menciptakan ketidakpastian hukum (legal uncertainty) yang bertentangan dengan prinsip negara hukum (rechtsstaat). Ketika suatu kegiatan industri mengoperasikan kegiatannya berdasarkan izin yang diterbitkan oleh salah satu pihak, namun pihak lain tidak mengakui izin tersebut, maka terjadi kekosongan perlindungan hukum bagi pelaku usaha dan masyarakat sekitar kawasan industri.[24] Dari perspektif ekonomi, konflik kewenangan menghambat iklim investasi di Maluku Utara. Investor membutuhkan kepastian dan efisiensi dalam proses perizinan, termasuk izin lingkungan. Ketika proses penerbitan izin lingkungan terganggu oleh konflik kewenangan, investor

---

[21] M. Ilham F. Putuhena, "Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengelolaan Pertambangan," Jurnal Rechts Vinding, Vol. 9, No. 1 (2020), hlm. 74.

[22] Asep Warlan Yusuf, "Perizinan sebagai Instrumen Yuridis dalam Pelayanan Publik," Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Vol. 18, No. 1 (2017), hlm. 22.

[23] Ahmad Redi, Hukum Sumber Daya Alam dalam Sektor Kehutanan (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 78.

[24] Hotma P. Sibuea, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (Jakarta: Erlangga, 2017), hlm. 167.

harus menanggung biaya tambahan berupa biaya waktu (time cost) dan biaya ketidakpastian. Hal ini pada akhirnya dapat menurunkan daya saing Maluku Utara sebagai tujuan investasi di sektor industri.[25] Dari perspektif lingkungan hidup, konflik kewenangan dapat berdampak negatif terhadap kelestarian lingkungan. Ketika tidak ada pihak yang secara tegas memegang kendali atas proses perizinan lingkungan, maka pengawasan terhadap kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan lingkungan hidup menjadi lemah. Kelemahan pengawasan ini berpotensi membuka celah bagi terjadinya pelanggaran lingkungan yang merugikan masyarakat dan ekosistem di sekitar kawasan industri.[26]

Penyelesaian konflik kewenangan antara Pemerintah Provinsi Maluku Utara dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penerbitan izin lingkungan kawasan industri dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme hukum. Pertama, mekanisme harmonisasi regulasi. Permasalahan mendasar yang memicu konflik kewenangan adalah adanya disharmoni dan tumpang-tindih regulasi. Oleh karena itu, upaya harmonisasi regulasi menjadi langkah pertama yang harus dilakukan. Harmonisasi dapat dilakukan melalui revisi Peraturan Daerah Provinsi Maluku Utara tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup untuk menyesuaikannya dengan UU Cipta Kerja dan PP 22/2021.[27]

Kedua, mekanisme koordinasi kelembagaan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota bersifat koordinatif dan kooperatif. Dalam konteks penerbitan izin lingkungan kawasan industri, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota perlu membangun mekanisme koordinasi yang terstruktur dan terformalisasi. Salah satu bentuk koordinasi yang dapat dikembangkan adalah pembentukan Tim Koordinasi Perizinan Lingkungan Kawasan Industri yang melibatkan unsur pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang relevan.[28] Ketiga, mekanisme penyelesaian sengketa administratif. Apabila konflik kewenangan tidak dapat diselesaikan melalui koordinasi, maka dapat ditempuh penyelesaian melalui mekanisme sengketa administratif yang diatur dalam

---

[25] Agus Salim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum (Bogor: Ghalia Indonesia, 2017), hlm. 145.

[26] Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

[27] Muchamad Ali Safa'at, dkk., Hukum Tata Negara Pasca Reformasi (Malang: Setara Press, 2020), hlm. 211.

[28] Yusdianto, "Identifikasi Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran, Vol. 3, No. 2 (2016), hlm. 234.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Gubernur Maluku Utara sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan antar pemerintah kabupaten/kota dalam satu provinsi yang berkaitan dengan urusan pemerintahan yang diotonomi daerahkan.[29] Keempat, mekanisme judicial review. Sebagai upaya terakhir (ultimum remedium), konflik kewenangan yang berkaitan dengan konstitusionalitas pembagian kewenangan antara tingkatan pemerintahan dapat diselesaikan melalui mekanisme sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, pembatalan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dilakukan melalui judicial review di Mahkamah Agung.[30]

Untuk mengakhiri konflik kewenangan yang berkepanjangan, diperlukan rekonstruksi sistem perizinan lingkungan kawasan industri di Maluku Utara yang komprehensif. Rekonstruksi ini harus didasarkan pada beberapa prinsip. Pertama, prinsip kejelasan kewenangan (clarity of authority). Setiap regulasi daerah yang mengatur penerbitan izin lingkungan harus secara eksplisit dan tegas menentukan pejabat yang berwenang berdasarkan kriteria yang objektif dan terukur, bukan semata-mata berdasarkan batas administratif yang seringkali tidak relevan secara ekologis.[31] Kedua, prinsip integrasi perizinan (integrated licensing). Sistem perizinan lingkungan kawasan industri di Maluku Utara perlu diintegrasikan ke dalam sistem perizinan berusaha berbasis risiko sebagaimana diamanatkan oleh UU Cipta Kerja dan PP 5/2021. Integrasi ini akan menghilangkan duplikasi perizinan dan memperjelas jalur kewenangan. Pemerintah Provinsi Maluku Utara perlu mengembangkan portal perizinan terintegrasi yang menghubungkan sistem perizinan provinsi dengan sistem perizinan kabupaten/kota, serta terintegrasi dengan sistem Online Single Submission (OSS) di tingkat nasional.[32] Ketiga, prinsip partisipasi publik (public participation). Rekonstruksi sistem perizinan lingkungan harus memastikan tetap terjaganya ruang partisipasi publik yang bermakna. Pengalaman di beberapa kawasan industri di Maluku Utara

[29] Philipus M. Hadjon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019), hlm. 130.

[30] Harjono, Konstitusi sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L., Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2018), hlm. 45.

[31] Nomensen Sinamo, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia (Jakarta: Permata Aksara, 2016), hlm. 98.

[32] Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

menunjukkan bahwa konflik kewenangan seringkali diperparah oleh ketidakpuasan masyarakat terhadap proses perizinan yang dianggap tidak transparan dan tidak partisipatif. Mekanisme konsultasi publik yang terstandarisasi dan wajib dilaksanakan baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota akan meningkatkan legitimasi dan penerimaan sosial atas izin lingkungan yang diterbitkan.[33]

Keempat, prinsip pengawasan bersama (joint supervision). Penyelesaian konflik kewenangan dalam penerbitan izin bukan berarti pihak yang tidak berwenang menerbitkan izin kehilangan perannya secara keseluruhan. Pemerintah kabupaten/kota tetap memiliki peran penting dalam pengawasan dan pemantauan kepatuhan pelaku usaha kawasan industri terhadap ketentuan izin lingkungan, meskipun izin lingkungan tersebut diterbitkan oleh pemerintah provinsi. Mekanisme pengawasan bersama ini perlu diformalisasikan melalui perjanjian kerja sama (MoU) antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan.[34]

C. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, konflik kewenangan antara Pemerintah Provinsi Maluku Utara dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penerbitan izin lingkungan kawasan industri bersumber dari disharmoni dan tumpang-tindih antara UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH, dan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Perubahan paradigma perizinan lingkungan pasca UU Cipta Kerja yang belum sepenuhnya diadaptasi dalam regulasi daerah menjadi faktor pemberat konflik. Kedua, konflik kewenangan yang terjadi dapat dikategorikan menjadi empat bentuk, yakni konflik kewenangan positif, konflik kewenangan negatif, konflik prosedural, dan konflik substansial. Keempat bentuk konflik ini menimbulkan dampak serius terhadap kepastian hukum, iklim investasi, dan kelestarian lingkungan hidup di Maluku Utara. Ketiga, penyelesaian konflik kewenangan memerlukan pendekatan multidimensi yang mencakup harmonisasi regulasi, penguatan koordinasi kelembagaan melalui pembentukan tim koordinasi bersama, penyelesaian sengketa administratif, serta rekonstruksi sistem perizinan lingkungan kawasan industri yang didasarkan pada prinsip

[33] Hamid Awaludin, "Otonomi Daerah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Antara Desentralisasi dan Kontrol Pusat," Jurnal Konstitusi, Vol. 17, No. 1 (2020), hlm. 45.

[34] Zainal Arifin Mochtar, Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 89.

kejelasan kewenangan, integrasi perizinan, partisipasi publik, dan pengawasan bersama. Pemerintah Provinsi Maluku Utara perlu mengambil inisiatif untuk membangun sistem perizinan lingkungan yang terintegrasi dan harmonis bersama pemerintah kabupaten/kota dalam rangka mendukung pembangunan kawasan industri yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Gadjong, Agus Salim Andi. Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum. Bogor: Ghalia Indonesia, 2017.

Hadjon, Philipus M., dkk. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019.

Harjono. Konstitusi sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2018.

Hotma P. Sibuea. Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Jakarta: Erlangga, 2017.

Huda, Ni'matul. Hukum Pemerintahan Daerah. Bandung: Nusa Media, 2017.

Marbun, SF. dan Moh. Mahfud MD. Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: Liberty, 2016.

Mochtar, Zainal Arifin. Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Rahmadi, Takdir. Hukum Lingkungan di Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.

Redi, Ahmad. Hukum Sumber Daya Alam dalam Sektor Kehutanan. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung: Nuansa Cendekia, 2019.

Safa'at, Muchamad Ali, dkk. Hukum Tata Negara Pasca Reformasi. Malang: Setara Press, 2020.

Silalahi, M. Daud. Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia. Bandung: P.T. Alumni, 2016.

Sinamo, Nomensen. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Jakarta: Permata Aksara, 2016.

B. Jurnal

Alofsen Sianturi, Degradasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaandan Perlindungan Hukum Lingkungan Pasca Omnibus Law, Locus Journal of Academic Literature Review, Volume 2 Issue 8, August, 2023

Averin Dian Boruna Sidauruk, InterdependensiKewenangan Pemerintah Daerah dengan Otonomi Daerah dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia, Neoclassical Legal Review: Journal of Law and Contemporary Issues, Vol.04, No.01 (2025)

Awaludin, Hamid. "Otonomi Daerah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Antara Desentralisasi dan Kontrol Pusat." Jurnal Konstitusi, Vol. 17, No. 1 (2020): 45-68.

Evan Devaraa, Maret Priyanta, Yulinda Adharani, Novasi Pendekatan Berbasis Risiko Dalam Persetujuan Lingkungan Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja, LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria Departemen Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Volume 1, Nomor 1Oktober 2021

Iskan Habibi, Tumpang Tindih Perizinan Sektor Pertambangan dan Kehutanan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja: Implikasi Terhadap Kerusakan Lingkungan Dan Ketidakpastian Hukum, KeadilaN Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang, Volume24/No2/Mei/2026

Ispriyarso, Budi. "Konflik Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam." Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Vol. 47, No. 2 (2018): 133-148.

Koeswahyono, Imam. "Konflik Agraria dan Penguasaan Tanah di Kawasan Industri." Jurnal Arena Hukum, Vol. 12, No. 2 (2019): 301-320.

Mujiburohman, Dian Aries. "Perizinan Lingkungan Pasca UU Cipta Kerja." Jurnal Pertanahan, Vol. 11, No. 2 (2021): 115-132.

Nur Namri Linggama, Toar N. Palilingan, Dani Pinasang, Kewenangan Pengawasan Pemerintah Daerah Kota Manado Terhadap Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Jurnal Fakultas Hukum Unsrat Lex Privatum Vo. 13. No. 2. Jan. 2024

Putuhena, M. Ilham F. "Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengelolaan Pertambangan." Jurnal Rechts Vinding, Vol. 9, No. 1 (2020): 74-91.

Syurpana Nofanda, Implementasi Kewenangan Pemerintah Dalam Perpanjangan Izin Lingkungan: (Studi Kasus Pt. Sas Di Provinsi Jambi), Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum, Volume 4 Number 1, 2026

Yusdianto. "Identifikasi Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah." Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran, Vol. 3, No. 2 (2016): 234-254.

Yusuf, Asep Warlan. "Perizinan sebagai Instrumen Yuridis dalam Pelayanan Publik." Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Vol. 18, No. 1 (2017): 22-45.

C. Peraturan Perundang-undangan

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.26/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2018 tentang Pedoman Penyusunan dan Penilaian serta Pemeriksaan Dokumen Lingkungan Hidup.