

# DILEMATIKA PELAKSANAAN OTONOMI DI BIDANG PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM/AGRARIA

Sarjita\*

**Abstract:** The management of natural/agrarian resources in the reformation era influence the governance of the government after Amendment of the 1945 Constitution. The article is aimed at analyzing the crucial problems related to the right of the central government on managing (the land, forestry, mining, and taxation) problems. Yet, at present, those duties are implemented by the provincial and regional governments. The result of the analysis showed that the implementation caused the decrease of the environmental quality, overlapping of services and so forth. Therefore, to make the regulations accord with the constitution, the break law by the judges of the constitutional court was badly required.

**Keywords:** dilemma, implementation, management natural/agrarian resources.

**Intisari:** Dilematika pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam pada era reformasi dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang menerapkan pembagian kewenangan pemerintahan oleh Pemerintah (pusat/sentralisasi), Pemerintahan Daerah (desentralisasi), telah mewarnai tata kelola pemerintahan paska amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tulisan ini berkehendak mengurai beberapa persoalan krusial terkait pelaksanaan kewenangan pemerintahan (pertanahan, kehutanan, pertambangan, dan perpajakan) yang semula merupakan kewenangan Pemerintah (Pusat), kemudian sebagian dilaksanakan, didesentralisasikan kepada pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, beserta permasalahan yang timbul sebagai ikutannya. Hasil analisis/kajian menunjukkan, bahwa pelaksanaan kewenangan di bidang pengelolaan sumber daya agraria/alam terjadi "slenco" alias tidak sinkron, bahkan belum optimal dan menyeluruh, serta mengakibatkan degradasi/penurunan kualitas lingkungan, tumpang tindih (*overlapping*) penanganan pelayanan, dll. Oleh karena itu, untuk menjaga agar regulasi pengelolaan sumber daya Agraria/Alam senafas dengan konstitusi, diperlukan terobosan "break law" oleh hakim MK melalui sarana *judicial review*.

**Kata kunci:** Dilematika regulasi dan implementasi, tata kelola sumber daya agraria/alam, era reformasi.

## A. Pengantar

Mencermati secara seksama, problematika yang muncul dalam berbangsa dan bernegara Indonesia, mendorong kita untuk lebih mendalami dan mengkaji amanah para pendiri negara (*the founding fathers*) yang terkandung di dalam konstitusi negara Republik Indonesia (UUD 1945). Konstitusi tersebut merupakan hasil ke-

adaan materiil dan spiritual masa yang berlangsung saat dibentuk UUD 1945 sebagai dokumen formal, tertulis serta mengisyaratkan hal-hal sebagai berikut: 1) hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau; 2) tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; 3) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan 4) suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dengan memperhatikan secara substantif UUD 1945, maka sangat benar dan tepat apa yang dikemukakan oleh N. Navi Pillay (Komisioner

---

\* Dosen/Ketua Jurusan Manajemen Pertanahan pada STPN dan Dosen Luar Biasa Mata Kuliah HTN, Hukum Kepartaian dan Pemilu serta Hukum Konstitusi pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Tinggi HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa) sebagaimana dilontarkan pada *Bali Democracy Forum*: 8-9 November 2012 di Nusa Dua Bali. Beliau menyatakan bahwa “Pemerintah harus melaksanakan konstitusi, termasuk menunjukkan bahwa seluruh peraturan harus mematuhi konstitusi. Pemerintah juga harus memastikan bahwa setiap orang yang tinggal di Indonesia dilindungi hak azasnya.”<sup>1</sup>

Realitas sosial yang muncul, menunjukkan telah terjadi kecenderungan dalam formulasi/perumusan regulasi di bidang pengelolaan sumberdaya alam/agraria, yaitu mengalami krisis orientasi harmonisasi dan keberlanjutan yang bersifat krusial. Hal tersebut dibuktikan dengan telah dikabulkannya oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan pengujian/*judicial review* terhadap beberapa UU yang mengatur pengelolaan SDA dan secara substantif bertentangan dengan UUD 1945. Beberapa UU terkait dengan pengelolaan Sumberdaya Alam/Agraria tersebut, antara lain sederet Putusan MK, masing-masing *Nomor 10/PUU-X/2012 tertanggal 20 November 2012 – UU Nomor 4 Tahun 2009 ttg Minerba, Putusan MK Nomor 45/PUU-IX/2011 tertanggal 9 Pebruari 2012 – UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 tertanggal 9 Juni 2012- UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Putusan MK Nomor 55/PUU-VIII/2010 – UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Putusan MK Nomor 21/PUU-V/2008, PUU Nomor 22/PUU-V/2008 tertanggal 25 Maret 2008 – UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Putusan MK Nomor 02/PUU-I/2003 – UU Nomor 21 Tahun 2002 tentang Migas, Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 tertanggal 13 November 2012–UU Nomor*

*22 Tahun 2001 tentang Migas, dan hanya satu UU yang lolos dari judicial review (ditolak/tidak dikabulkan) MK, yaitu Putusan MK Nomor 58/PUU-II/2004, 59/PUU-II/2004, 60/PUU-II/2004, 63/PUU-II/2004 – UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.*

Dengan mencermati secara substantif dalil dan alasan beberapa putusan MK tersebut, mengisyaratkan kepada Badan Legislatif (DPR) untuk secara jernih memikirkan ulang bagaimana menjalankan/mengemban amanah UUD 1945 agar keberadaan Konstitusi (UUD 1945) benar-benar menampung/mengejawantahkan suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin.

Sudahkan terwujud sendi-sendi kehidupan yang berkeadilan di dalam masyarakat sebagai tugas utama negara? Tugas negara yang utama<sup>2</sup> yaitu, *Pertama*: memberikan perlindungan kepada penduduk dalam wilayah tertentu; *Kedua*: mendukung atas atau langsung menyediakan pelbagai pelayanan kehidupan masyarakat dalam bidang sosial, ekonomi, dan kebudayaan; *Ketiga*: menjadi wasit yang tidak memihak antara pihak-pihak yang berkonflik dalam masyarakat serta menyediakan suatu sistem yudisial yang menjamin keadilan dasar dalam hubungan sosial masyarakat.

Realitas lain yang ditemukan adalah, terjadinya berbagai tindak pidana, diberbagai lini, baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif, di ranah pemerintah pusat, daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, bahkan telah merasuk ke pemerintah desa. Di Bidang eksekutif, dan legislatif, dan yudikatif ternyata apa yang dilaksanakan oleh para pemimpin, wakil kita di parlemen,

<sup>1</sup> Koran *Tempo*, “Seluruh Peraturan Harus Patuhi Konstitusi”, 16 November 2012, hlm. A14.

<sup>2</sup> Frans Magnis Suseno, 2001. *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 316-317.

bahkan yang seharusnya memberikan keadilan sebagai wakil Tuhan di bumi (hakim) banyak yang masih tidak nyambung alias “slenco”<sup>3</sup> yang terjadi dalam hal korupsi, bahkan dalam tata politik. Kondisi yang demikian ini, besar kemungkinan terjadi pula di lingkungan sekitar kita, cuma mau melihat secara jernih atau tidak dengan hati nurani. Tidak jarang pula kemampuan melihat dengan mata hati atau “biso rumongso” dalam menyikapi persoalan telah tumpul, sebaliknya sikap “rumongso biso” yang akhirnya masuk ke ranah panca indra yang akhirnya tidak lagi mengilhami yang seharusnya untuk menangkap makna yang sejatinya, untuk apa mereka sebenarnya dipilih menjadi pemimpin, wakil rakyat dan Tuhan di bumi menjadi terge-rus atau sirna? Jadi, “slenco” telah merambah hampir di setiap perilaku kehidupan manusia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, kuncinya satu yaitu masihkah mempunyai rasa “malu” dan mau hidup “sederhana”.

Demikian pula, kita susah menemukan lagi sosok/figur pimpinan atau wakil rakyat yang sepadan dengan tokoh “**Sukrasana**”<sup>4</sup> dalam kehidupan saat ini. Sukrasana, adalah tokoh dalam pewayangan yang buruk muka tetapi sakti dan berwatak mulia, “*mrantasi*” alias memberi solusi. Berorientasi untuk mewujudkan nilai-nilai ideal kehidupan, pencapaian cita-cita yang membawa kemaslahatan bagi orang banyak. Yang terjadi sebaliknya muncul tokoh ala “Arjuna” baik di Pusat maupun di daerah yang dengan polesan gincunya, yang dibisiki oleh para raksekso-rakseksi untuk menggunakan kas kerajaan demi kepentingan diri sendiri dan keluarganya atau kroni-kroninya, mereka mengerogoti secara sistematis mulai dari saat penganggaran sampai eksekusinya.

Dampak dari semua itu adalah semakin melemahnya semangat untuk mencapai atau mewujudkan sendi-sendi berkehidupan yang berkeadilan bagi masyarakat. A. Zen Umar Purba,<sup>5</sup> menyatakan bahwa “*Tidak mudah berusaha di Indonesia*”, Hasil survei berbagai peraturan di 183 negara itu menempatkan Indonesia di posisi ke-129 pada tahun 2012, yang berarti mundur dari kursi 126 untuk tahun 2011. Selanjutnya diukur dari 10 pembukaan bidang usaha, pengurusan izin usaha kontruksi, pemrosesan listrik, pendaftaran properti, perolehan kredit, perlindungan investor, pembayaran pajak, perdagangan lintas negara, pelaksanaan kontrak dan penutupan usaha. Kemudian dikaji dari kemudahan berusaha secara keseluruhan, menempatkan Indonesia berada pada posisi paling buruk/urutan ke-155 terkait di bidang usaha dan pelaksanaan kontrak. Pendapat senada, dikemukakan oleh Nico Kanter<sup>6</sup> (C.E.O PT. Vale Indonesia), perusahaann yang bergerak di bidang pertambangan Nikel dan Bijih Besi. Menyatakan bahwa masih peliknya Kepastian hukum. Belum lagi soal pinjam pakai kawasan hutan, merupakan urusan yang cukup pelik karena melibatkan dari pemerintah kabupaten-Pusat, dan harus dapat menjebatani antara kepentingan investasi perusahaan, pemerintah dan pemodal. Titik krusialnya terletak pada *regulasi dan kebijakan serta implementasi di lapangan, dan bersentuhan dengan masyarakat hukum adat*.

Berangkat dari beberapa uraian/paparan tersebut di atas, dalam makalah ini akan disajikan problematika regulasi dan solusi otonomi/pelimpahan wewenang pengelolaan di bBidang Sumberdaya Alam/Agraria.

<sup>3</sup> Sindhunata, “Slenco”, *Kompas*, 2013.

<sup>4</sup> Indra Tranggono, Mencari “Sukrasana”, *Kompas*, 2013.

<sup>5</sup> Zen Umar Purba, “Tidak Mudah berusaha di Indonesia”. *Koran Tempo*, 19 November 2012, hlm. A8.

<sup>6</sup> Nico Kanter, “Peliknya Kepastian Hukum”, *Kompas*, 4 Februari 2013.

## B. Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial

Kita memerlukan sebuah arah perubahan kebijakan penguasaan kawasan hutan untuk mencapai kepastian dan keadilan tenurial. Ide pemikiran ini pernah di sampaikan oleh berbagai kelompok Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM (HuMa, WG-Tenure, FKKM, KPSHK, AMAN, Karsa, dll.) pada tahun 2011. Kemudian pada awal tahun 2013 disuarakan dalam Petisi/Surat Terbuka kepada Presiden terkait dengan Forum Indonesia Untuk Keadilan Agraria yang diketuai oleh Dr. Soerjo Adiwibowo dengan dukungan para Akademisi Perguruan Tinggi yang konsen pada masalah/persoalan Agraria, Peneliti, Tokoh-Tokoh Masyarakat (terlampir). Para pegiat agraria itu menyampaikan gagasan berupa 3 (tiga) arah perubahan yaitu:

1. Perbaiki kebijakan dan percepatan proses pengukuhan kawasan hutan;
  - a. Pengukuhan Kawasan Hutan
 

Regulasi pengukuhan kawasan hutan, semua diatur dalam Permenhut No. P.50/Menhut-II/2009 tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan, Permenhut Nomor P.50/Menhut-II/20011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Kedua peraturan Menteri Kehutanan tersebut, telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 64 Permenhut Nomor P.44/Menhut-II/2012 tertanggal 11 Desember 2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan, dilakukan proses pengukuhan kawasan hutan. Tahapan atau proses pengukuhan kawasan hutan ini diawali dengan penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, penetapan kawasan hutan. Selanjutnya ditindaklanjuti dengan kegiatan penunjukan dengan Keputusan Menteri, pelaksanaan tata batas; pembu-

atan Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan yang ditandatangani oleh Panitia Tata Batas atau Pejabat yang berwenang; dan penetapan dengan Keputusan Menteri.

Penunjukan kawasan hutan untuk wilayah tertentu yang secara parsial dapat dilakukan pada areal bukan kawasan hutan yang berasal dari:

- 1) Lahan pengganti dari tukar-menukar kawasan hutan, dilakukan setelah Berita Acara Tukar menukar Kawasan Hutan ditandatangani oleh Dirjend atas nama Menteri bersama pemohon;
- 2) Lahan kompensasi dari izin pinjam pakai kawasan hutan dengan kompensasi lahan, dilakukan setelah Berita Acara Serah Terima Lahan Kompensasi ditandatangani oleh Dirjend atas nama Menteri bersama pemohon;
- 3) Tanah timbul;
- 4) Tanah milik yang diserahkan secara sukarela, maka menteri dapat langsung menunjuk sebagai kawasan hutan; atau
- 5) Tanah selain dimaksud pada angka 1 s/d 3 sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun syarat-syarat untuk Penunjukan Kawasan Hutan ada usulan atau rekomendasi gubernur dan/atau bupati/walikota (dalam hal usulan dilakukan oleh gubernur, maka rekomendasi oleh bupati/walikota, sebaliknya jika usulan dari bupati/walikoat, maka rekomendasi oleh gubernur. Khusus untuk usulan yang tanahnya berasal dari lahan kkompensasi, maka rekomendasi diberikan oleh gubernur atau bupati/walikota); dan secara teknis dapat dijadikan hutan.

Dalam rangka pengukuhan kawasan hutan di dalamnya terdapat hak-hak pihak ketiga, maka terlebih dahulu dilakukan tahapan berupa inventarisasi, identifikasi dan penyelesaian

**hak-hak Pihak ketiga.** Hak-hak pihak ketiga dibuktikan dengan alat bukti tertulis atau tidak tertulis. **Bukti tertulis** (*Sertipikat Hak Atas Tanah*) meliputi *Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan*. Sedangkan **alat bukti tidak tertulis lainnya** (Selain Sertipikat Hak Atas Tanah), seperti *hak eigendom, optal, erfpacht, petuk pajak bumi/landrente, girik, pilil, kekitir, Verponding Indonesia dan alas hak yang dipersamakan dengan itu; Surat Keterangan Riwayat Tanah yang dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI, dan Pasal VII Ketentuan-Ketentuan Konversi UU Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (Bandingkan dengan alat bukti tidak tertulis yang dimaksud dalam Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Jo. Pasal 60 (Sistematik) dan 76 (Sporadik) PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 Jis. Perakaban Nomor 3 Tahun 2012).<sup>7</sup>*

Untuk memperkuat keabsahan alat bukti tersebut, maka harus disertai **Klarifikasi dari instansi yang membidangi urusan pertanahan** sesuai dengan kewenangannya.

<sup>7</sup> Menurut penulis sudah merujuk pada ketentuan UUPA dan Peraturan pelaksanaannya, namun masih terdapat alat-alat bukti tertulis yang belum diakomodasikan oleh Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Permenhut-II/2012, seperti halnya surat bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peratutran Daerah Swapradja; surat keputusan pemberian HM dari pejabat yang berwenang baik sbeleum atau sejak berlakunya IIPA yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi kewajiban yang disebutkan di dalamnya, akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Desa/Kalurahan yang dibuat sebelum berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997 Jo. PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan.

Permenhut Nomor P.44/Permenhut-II/2012 ini juga mengakomodasikan alat-alat bukti tidak tertulis yang idlakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Permukiman, fasilitas umum, fasilitas sosial yang berdasarkan sejarah **keberadaannya sudah ada sebelum** penunjukan kawasan hutan;
- 2) Permukiman, fasilitas umum, fasilitas sosial dalam desa/kampung yang berdasarkan sejarah **keberadaannya ada setelah** penunjukan kawasan hutan dapat dikeluarkan dari kawasan hutan dengan kriteria:
  - a) Telah ditetapkan dalam Perda, **dan**
  - b) Tercatat pada statistik Desa/Kalurahan; **dan**
  - c) Penduduk di atas 10 (sepuluh) KK dan terdiri dari minimal 10 (sepuluh) rumah.
  - d) Ketentuan tersebut tidak berlaku pada provinsi yang luas kawasan hutannya di bawah 30% (per seratus).

Keberadaan permukiman fasilitas umum, fasilitas sosial tersebut di atas didukung dengan citra penginderaan jauh resolusi menengah sampai tinggi dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam Berita Acara Tata batas.

Hal yang perlu mendapat perhatian yaitu terkait dengan pendistribusian Dokumen Pengukuhan Kawasan Hutan. Mengingat bahwa areal batas kawasan hutan selalu bersinggungan/berbatasan dengan otoritas pertanahan, maka ada baiknya jika Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (di tingkat Daerah) atau secara nasional di tingkat Pusat (BPN-RI) **memperoleh salinan tentang penetapan Kawasan Hutan sebagai bahan pertimbangan bagi aparatur BPN untuk pengambilan kebijakan pengelolaan pertanahan yang berbatasan dengan kawasan hutan**. Dengan mekanisme ini, maka akan mereduksi timbulnya konflik pertanahan dengan otoritas Kementerian Kehutanan.

**Pasal 57 Ketentuan peralihan Permenhut Nomor 44/Permenhut-II/2012** menyebutkan,

bahwa “Terhadap hak atas tanah yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang sebelum diterbitkannya peta register hutan, penunjukan parsial, Rencana Pengukuhan dan Penggunaan Hutan (RPPH)/Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang merupakan lampiran dari Keputusan Menteri Pertanian/Kehutanantentang Penunjukan areal hutan di provinsi merupakan kawasan hutan, maka ***hak atas tanah diakui dan dikeluarkan keberadaannya dari kawasan hutan (enclave)***.”

Hal-hal lain yang perlu mendapat pencermatan, yaitu:

- a) Mekanisme pengukuhan kawasan hutan selayaknya jika memberikan ruang partisipasi yang sangat optimal bagi masyarakat, khususnya masyarakat hukum adat. Pengaturan mengenai kelembagaan, prosedur/mechanisme partisipasi, dan kriterianya.
- b) Menerapkan UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP), untuk membuka ruang akses masyarakat luas pada dokumen-dokumen Berita Acara penataan batas Kawasan hutan.

## 2. Penyelesaian konflik kehutanan

Konflik tenurial kehutanan hampir merata terjadi di seluruh Indonesia. Konflik kehutanan jelas akan berdampak pada terganggunya kepastian hukum di bidang usaha/investasi khususnya bagi pemegang izin di bidang kehutanan dan/atau perizinan di bidang pertanahan yang arealnya berbatasan dengan Kawasan hutan. Konflik tersebut, disebabkan oleh berbagai hal, seperti pelanggaran terhadap prosedur penunjukan kawasan hutan era/rezim sebelum dikeluarkannya Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 45/PUU-IX/2011 tertanggal 9 Pebruari 2012 – UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Klaim wilayah hutan sebagai hutan negara secara sepihak oleh Kementerian kehutanan maupun pemerintahan Kolonial Belanda. Kondisi tersebut diperparah lagi dengan kebijakan Departemen/Kementerian Kehutanan,

menerbitkan perizinan kepada Pihak ketiga (lain) dengan menafikan/menegasikan keberadaan masyarakat hukum adat. Terkait kriteria keberadaannya menurut ketentuan Penjelasan Pasal 67 UU Nomor 41 Tahun 1999, mustahil untuk terpenuhi, khususnya terkait persyaratan keberadaan lembaga peradilan adat, sebagaimana telah kita ketahui bersama bahwa keberadaan lembaga peradilan adat telah digantikan oleh Peradilan Negara (UU Darurat Nomor 1 Tahun 1951 tentang Penghapusan Peradilan Adat).

Penanganan dan penyelesaian konflik kehutanan yang berbenturan dengan eksistensi masyarakat hukum adat maupun pihak lainnya, akan berdampak positif, tidak hanya pada upaya membuka akses kesejahteraan bagi masyarakat, tetapi juga memberikan kepastian hukum berusaha bagi pemegang izin.

Secara garis besar tipologi konflik tenurial kehutanan dapat dibedakan berdasarkan pihak-pihak yang terlibat, yaitu:

- a) Konflik antara masyarakat hukum adat dengan Kementerian Kehutanan, sehubungan dengan penunjukan dan/atau penetapan kawasan hutan adat sebagai kawasan hutan negara. Perlu kami tegaskan bahwa “*lebensraum/wewengkon /wilayah*” masyarakat hukum adat jangan hanya dipahami/dimaknai objeknya sebagai tanah saja, melainkan juga hutan, perairan pedalaman (Sungai, danau) maupun perairan luar (Pantai/pesisir).
- b) Konflik antara masyarakat hukum adat dengan Kementerian kehutanan dan/atau Badan Pertanahan Nasional. Misalnya konflik karena penerbitan bukti hak atas tanah pada areal wilayah masyarakat hukum adat, dan diklasifikasikan sebagai kawasan hutan.
- c) Konflik antara masyarakat Transmigran dengan masyarakat (adat/Lokal) dan/atau Kementerian Kehutanan sebagai Kawasan Hutan.

- d) Konflik antara masyarakat hukum adat dengan petani peladang berpindah-pindah atau karena adanya mitigasi bencana;
- e) Konflik antara Pemerintah Desa dengan Kementerian Kehutanan;
- f) Konflik antara spekulasi tanah dengan melibatkan elite politik melawan Kementerian kehutanan;
- g) Konflik antara masyarakat lokal dengan investor pemegang izin kehutanan;
- h) Konflik antara investor pemegang izin Kementerian Kehutanan dengan Investor Pemegang Izin dari Otoritas BPN-RI. (Dahulu antara Pemegang HPH/Kementerian Kehutanan dengan Pemegang HGU/BPN-RI dan Kementerian Pertanian dan Perkebunan, dan kemungkinan juga dengan Pemegang izin di bidang Pertambangan/KP Kementerian ESDM)
- i) Konflik kehutanan terkait dengan pemberlakuan Perda Tata Ruang Wilayah Kab/Kota, Provinsi.

Penanganan konflik kehutanan tersebut dapat dilakukan dengan merujuk pada substansi Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Meskipun telah dibentuk Tim Mediasi Konflik Kehutanan dengan Keputusan Menteri kehutanan Nomor SK. 254/Menhut-II/2008, masih perlu dilakukan perbaikan dan pembenahan lebih lanjut, dengan mengadopsi prinsip-prinsip kearifan lokal dan substansi PERMA Nomor 1 Tahun 2008 tentang Mediasi di Pengadilan. Disamping itu koordinasi lintas sektor dalam perumusan kebijakan dan pemberian perizinan sangat membantu mereduksi terjadinya konflik di kemudian hari. Jika dimungkinkan dibentuk lembaga yang khusus menangani korban karena kebijakan sektor Kementerian Kehutanan yang tujuannya memberikan perlindungan korban kejahatan karena pola penunjukan kawasan hutan yang menga-

baikan hak-hak dasar warganegara, seperti hak-hak masyarakat hukum adat dengan menerapkan dan mempertimbangkan akademisi perguruan tinggi yang memahami dan ahli di bidang victimologi.

3. Perluasan wilayah kelola rakyat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya.

Memperhatikan hasil Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan pada Tahun 2008 dan Tahun 2009, keberadaan Desa/Kelurahan diperoleh kriteria 3 (tiga), yaitu:

- a) Desa/Kelurahan di dalam kawasan hutan, yaitu Desa/Kelurahan yang letaknya di tengah atau di kelilingi kawasan hutan baik desa yang sudah dienclave maupun yang belum;
- b) Desa/Kelurahan di tepi kawasan hutan a, yaitu desa/kelurahan yang letaknya di tepi, atau di pinggir kawasan hutan, atau berbatasan dengan kawasan hutan;
- c) Desa/Kelurahan di luar kawasan hutan, yaitu desa/kelurahan letaknya jauh dari kawasan hutan.

Dari hasil identifikasi tersebut diketahui bahwa pada tahun 2007 terdapat 31.957 desa/kelurahan di dalam kawasan hutan dari sekitar 15 Provinsi, dan terdapat 7.943 Desa/kelurahan yang lokasinya/letaknya di tepi kawasan hutan.<sup>8</sup> Selanjutnya pada tahun 2009 terdapat Desa/Kelurahan sebanyak 1.500 yang lokasi/letaknya di dalam kawasan hutan dan 8.602 desa/kelurahan yang lokasi/letaknya di tepi kawasan hutan.<sup>9</sup> Beberapa Program Pemberdayaan

<sup>8</sup> Pusat Rencana Statistik Kehutanan Departemen Kehutanan dengan Direktorat Statistik Pertanian BPS, 2007. *Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan 2007*, hlm. 14.

<sup>9</sup> Pusat Rencana Statistik Kehutanan Departemen Kehutanan dengan Direktorat Statistik Pertanian BPS, 2009. *Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan 2009*. Jakarta, hlm. 18.

masyarakat yang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan, seperti Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dan Kemitraan. Jika diperlukan melakukan koordinasi dengan lembaga keuangan/perbankan atau Pemerintah Daerah, dll., maka untuk pendampingan sosial, ekonomi, modal, infrastruktur pedesaan sebagai stimulan. Para pelaku usaha di bidang kehutanan sebagai bagian dari badan hukum (PT) agar menerapkan ketentuan **PP Nomor 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perseroan Terbatas**. Dalam PP tersebut ditegaskan bahwa Perseroan terbatas sebagai badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dengan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas diwajibkan bagi Perseroan yang menjalankan kegiatan *usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam* adalah perseroan yang tidak mengelola dan tidak memanfaatkan sumber daya alam, tetapi kegiatannya usahanya berdampak pada fungsi kemampuan sumberdaya alam termasuk pelestarian lingkungan hidup. Sedangkan menjalankan perusahaan berdasarkan Undang-Undang harus dimaknai dengan ruang lingkup kegiatan usaha di *bidang perindustrian, kehutanan, minyak dan gas bumi, BUMN, Usaha Panas Bumi, Sumber Daya Air, pertambangan mineral dan batubara, ketenagalistrikan, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, larangan praktik monopoli, dan persaingan usaha tidak sehat, HAM, Ketengakerjaan, serta perlindungan konsumen*. Upaya lain yang masih dapat dilakukan dan ditingkatkan yaitu percepatan dan perluasan wilayah kelola masyarakat lokal di sekitar hutan dengan program atsus sekama HKm, Hutan Desa, HTR, dll.

### C. Pelaksanaan Kewenangan Daerah di Bidang Pengelolaan Sumberdaya Alam

Ritme penyelenggaraan kewenangan di bidang pemerintahan yang telah dan sedang diterapkan adalah sistem Sentralisasi/Kekuasaan pemerintahan terpusat di Jakarta (Orde Lama-Orde Baru), Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan (Medebewind) berjalan setelah Era Reformasi dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian terjadi gejolak dalam implementasinya, sehingga dilakukan penyempurnaan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. UU Nomor 32 Tahun 2004 ini kemudian ditindak lanjuti dengan PP Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

#### 1. Bidang Pertanahan

Di bidang pertanahan, jauh sebelum keluar PP Nomor 38 Tahun 2007, Presiden sudah menerbitkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan.<sup>10</sup> Kebijakan tersebut, selanjutnya dituangkan dalam PP Nomor 38 Tahun 2007, ada 8 (delapan) kewenangan di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dilaksanakan berdasarkan azas desentralisasi dan 1 (satu) kewenangan yang dilaksanakan berdasarkan azas tugas perbantuan (*medebewind*).

Selanjutnya dalam Lampiran I PP Nomor 38 Tahun 2007 dicantumkan kewenangan apa saja yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota di bidang pelayanan pertanahan, sebagai berikut:

<sup>10</sup> Sarjita, 2005. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Tugujogja Pustaka.



Tabel 1. Urusan wajib Pemerintahan Kabupaten/Kota di Bidang Pertanahan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007

No.	Kewenangan/ Urusan Pemerintahan	Sistem Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan	Jenis Kegiatan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota
1.	Izin Lokasi	Desentralisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. penerimaan permohonan dan pemeriksaan kelengkapan berkas persyaratan;</li> <li>2. kompilasi bahan koordinasi;</li> <li>3. pelaksanaan rapat koordinasi;</li> <li>4. pelaksanaan peninjauan lokasi;</li> <li>5. penyiapan berita acara koordinasi berdasarkan pertimbangan teknis pertanahan dari kantor pertanahan kabupaten/kota dan pertimbangan teknis lainnya dari instansi teknis terkait;</li> <li>6. pembuatan peta lokasi sebagai lampiran SK izin lokasi yang diterbitkan;</li> <li>7. penerbitan SK Izin Lokasi;</li> <li>8. pertimbangan dan usulan pencabutan izin dan pembatalan SK Izin Lokasi dengan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.</li> <li>9. monitoring dan pembinaan perolehan tanah.</li> </ol>
2.	Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	Desentralisasi <i>Catatan: Kewenangan ini dengan diberlakukannya UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sudah ditarik kembali menjadi kewenangan Pusat Cq. BPN RI.</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. penetapan lokasi;</li> <li>2. pembentukan panitia pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;</li> <li>3. pelaksanaan penyuluhan;</li> <li>4. pelaksanaan inventarisasi;</li> <li>5. pembentukan Tim Penilai Tanah;</li> <li>6. Penerimaan hasil penaksiran nilai tanah dari Lembaga/Tim Penilai tanah;</li> <li>7. pelaksanaan musyawarah;</li> <li>8. penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian;</li> <li>9. pelaksanaan pemberian ganti kerugian;</li> <li>10. Penyelesaian bentuk dan besarnya ganti kerugian;</li> <li>11. pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah di hadapan Kepala kantor Pertanahan kabupaten/Kota</li> </ol>
3.	Penyelesaian Sengketa tanah Garapan	Desentralisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. penerimaan dan pengkajian laporan pengaduan sengketa tanah garapan;</li> <li>2. penelitian terhadap subjek dan objek sengketa;</li> <li>3. pencegahan meluasnya dampak sengketa tanah garapan;</li> <li>4. koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya;</li> <li>5. fasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak;</li> </ol>
4.	Penyelesaian Masalah ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk pembangunan	Desentralisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. pembentukan Tim Pengawasan Pengendalian;</li> <li>2. penyelesaian masalah ganti kerugian dan dan santunan tanah untuk pembangunan;</li> </ol>
5.	penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee	Desentralisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembentukan Panitia Pertimbangan Landreform dan Sekretariat Panitia;</li> <li>2. Pelaksanaan sidang yang membahas hasil inventarisasi untuk penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;</li> <li>3. Pembuatan hasil sidang dalam Berita Acara;</li> <li>4. Penetapan tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee sebagai objek Landreform berdasarkan sidang hasil panitia;</li> <li>5. Penetapan para penerima kelebihan tanah maksimum dan tanah absentee berdasarkan hasil sidang panitia;</li> <li>6. Penerbitan SK Subjek dan Objek redistribusi tanah serta ganti kerugian;</li> </ol>
6.	Penetapan Tanah Ulayat	Desentralisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembentukan Panitia Peneliti;</li> <li>2. Penelitian dan kompilasi hasil penelitian;</li> <li>3. pelaksanaan dengan pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat;</li> <li>4. Pengusulan Rancangan Peraturan daerah tentang Penetapan tanah ulayat;</li> <li>5. Pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan Kabupaten/Kota;</li> <li>6. Penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat.</li> </ol>
7.	Penyelesaian Masalah Tanah Kosong	Desentralisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim;</li> <li>2. Penetapan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama pihak lain berdasarkan perjanjian;</li> <li>3. Penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman pangan semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat;</li> <li>4. Fasilitasi perjanjian kerjasama antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang akan memanfaatkan tanah di hadapan/diketahui oleh Kepala Desa/Lurah dan Camat setempat dengan perjanjian untuk dua kali musim tanam;</li> <li>5. Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian</li> </ol>
8.	Izin Membuka Tanah	Tugas perbantuan ( <i>Medebewind</i> )	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. penerimaan dan pemeriksaan permohonan;</li> <li>2. Pemeriksaan lapang dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota;</li> </ol>

			<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Penerbitan Izin Membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;</li> <li>4. Pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah.</li> </ol>
9.	Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah Kabupaten/ Kota	Desentralisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembentukan Tim Koordinasi Tingkat Kabupaten/Kota;</li> <li>2. Kompilasi data dan informasi yang terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Peta Pola Penatagunaan Tanah atau Peta Wilayah Tanah Usaha atau peta Persediaan Tanah dari kantor Pertanahan kabupaten/Kota;</li> <li>b. Rencana Tata Ruang Wilayah;</li> <li>c. Rencana pembangunan yang akan menggunakan tanah baik rencana Pemerintah, Pemerintah Kabupaten/ Kota, maupun instansi swasta.</li> </ol> </li> <li>3. Analisis kelayakan letak lokasi sesuai dengan ketentuan dan kriteria teknis dari instansi terkait;</li> <li>4. Penyiapan draf Rencana Letak Kegiatan Penggunaan Tanah;</li> <li>5. Pelaksanaan rapat koordinasi terhadap draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah dengan instansi terkait;</li> <li>6. Konsultasi publik untuk memperoleh draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah;</li> <li>7. Penyusunan Draft final rencana letak kegiatan penggunaan tanah;</li> <li>8. Penetapan rencana letak kegiatan penggunaan tanah dalam bentuk peta dan penjelasannya dengan keputusan Bupati/Walikota;</li> <li>9. Sosialisasi tentang rencana letak kegiatan penggunaan tanah kepada instansi terkait;</li> </ol>

**Sumber:** Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Yogyakarta, Fokus Media, 2007, hlm. 215-226.

## 2. Bidang Kehutanan

Selanjutnya, di Bidang Kehutanan, dapat dipedomani pada lampiran: AA PP Nomor 38 Tahun 2007 beberapa kewenangan di bidang kehutanan yang menjadi wewenang Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota meliputi 59 (lima puluh) jenis antara lain: pengusulan, pertimbangan teknis, pemberian izin, pengelolaan, penetapan, perencanaan, pelaksanaan, pengusahaan, pengawetan, lembaga Konservasi, Perlindungan Penelitian dan pengembangan, penyuluhan, pembinaan dan pengendalian serta pengawasan. Secara rinci dapat disajikan diantaranya:

- a. Penyelenggaraan inventarisasi hutan produksi (HP) dan hutan lindung dan skala Daerah Aliran Sungai dalam wilayah Kabupaten/kota;
- b. Pengusulan penunjukan kawasan hutan Hutan Produksi Hutan Lindung, Kawasan Pelestarian Alam, Kawasan Suaka Alam dan Taman Buru;
- c. Pengusulan pengelolaan hutan dengan tujuan khusus untuk masyarakat hukum

- adat, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan kehutanan, lembaga sosial dan keagamaan untuk skala kabupaten/kota dengan pertimbangan gubernur;
- d. Pengusulan perubahan status dan fungsi hutan dan perubahan status dari lahan milik menjadi kawasan hutan, dan penggunaan serta tukar-menukar kawasan hutan;
  - e. Pertimbangan penyusunan rancang bangun dan pengusulan pembentukan wilayah pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi, serta institusi wilayah pengelolaan hutan;
  - f. Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek unit KPHP;
  - g. Pertimbangan teknis pengesahan rencana kerja usaha 20, 5, 1 tahunan unit usaha pemanfaatan HP;
  - h. Pertimbangan teknis untuk pengesahan, dan pengawasan pelaksanaan penataan batas luar areal kerja unit pemanfaatan HP dalam Kabupaten/Kota;
  - i. Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan 20, 5, 1 tahunan unit usaha pemanfaatan hutan Lindung (KPHL);
  - j. Pertimbangan teknis pengesahan penataan areal kerja unit pemanfaatan hutan lindung kepada provinsi;
  - k. Pertimbangan teknis rencana pengelolaan 20, 5, 1 tahunan unit KPHK;
  - l. Pertimbangan teknis penesahan rencana pengelolaan 20, 5, 1 tahunan untuk cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam dan taman buru skala kabupaten/kota;
  - m. Pengelolaan Taman Hutan Raya, penyusunan rencana pengelolaan dan penataan blok (zonasi) serta pemberian perizinan usaha pariwisata alam dan jasa lingkungan serta rehabilitasi di taman hutan raya skala kabupaten/kota;
  - n. Penyusunan rencana-rencana kehutanan tingkat kabupaten/kota;
  - o. Penyusunan Sistem Informasi Kehutanan (numerik dan spasial) tingkat Kab/Kota;
  - p. Pertimbangan teknis kepada Gubernur untuk pemberian perpanjangan IUP Hasil Hutan Kayu, serta pemberian perizinan usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, pemberian perizinan pemungutan hasil hutan bukan kayu pada HP kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja Perum Perhutani;
  - q. Pemberian izin pemanfaatan kawasan hutan dan jasa lingkungan skala Kabupaten/Kota kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja Perum Perhutani;
  - r. Pertimbangan teknis pemberian izin industri primer hasil hutan kayu, pengawasan dan pengendalian penatausahaan hasil hutan skala kabupaten/kota;
  - s. Pemberian perizinan pemanfaatan kawasan hutan, pemungutan kayu yang tidak dilindungi dan tidak termasuk ke dalam Lampiran CITES dan pemanfaatan jasa lingkungan skala kabupaten/kota kecuali pada kawasan hutan negara pada wilayah kerja Perum Perhutani;
  - t. Pelaksanaan pemungutan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) skala kabupaten/kota;
  - u. Penetapan lahan kritis skala kabupaten/kota, pertimbangan teknis rencana rehabilitasi hutan dan lahan DAS/Sub DAS, penetapan rencana pengelolaan, rencana tahunan dan rancangan rehabilitasi hutan pada hutan taman hutan raya skala kabupaten/kota.

Terkait dengan kewenangan di bidang kehutanan dalam rangka pelaksanaan ketentuan PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonstrasi dan Tugas Pembantuan, Kementerian Kehutanan menerbitkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.24/Menhut-II/2012 tertanggal 11 Juni 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Urusan (Dekonsentrasi) Bidang Kehutanan Tahun 2012

Yang Dilimpahkan kepada Gubernur Selaku Wakil Pemerintah

### 3. Bidang Minerba dan Panas Bumi dan Air Tanah

Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di bidang Mineral, Batubara, Panas Bumi dan Air Tanah, meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Penyusunan peraturan perundang-undangan daerah kabupaten/kota di bidang mineral, batubara, panas bumi dan air tanah;
- b. Penyusunan data dan informasi wilayah kerja usaha pertambangan minerba serta panas bumi skala kabupaten/kota;
- c. Penyusunan data dan informasi cekungan air tanah skala kabupaten/kota;
- d. Pemberian rekomendasi teknis izin pengeboran, izin penggalan dan iizin penurapan air tanah pada cekungan air tanah pada wilayah kabupaten/kota;
- e. Pemberian izin usaha pertambangan minerba dan panas bumi pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi;
- f. Pemberian izin usaha pertambangan minerba untuk operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung pada wilayah kabupaten/kota dan 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi;
- g. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan minerba dan panas bumi pada wilayah kabupaten/kota dari 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi;
- h. Pemberian izin badan usaha jasa pertambangan minerba dan panas bumi dalam rangka PMA dan PMDN di wilayah kabupaten/kota;
- i. Pengelolaan, pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha jasa pertambangan minerba dan panas bumi dalam rangka penanaman modal di wilayah kabupaten/kota;
- j. Pembinaan dan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang,

konservasi dan peningkatan nilai tambah terhadap usaha pertambangan minerba dan panas bumi pada wilayah kabupaten/kota;

- k. Penetapan wilayah konservasi air tanah dalam wilayah kabupaten/kota;
- l. Pembinaan dan pengawasan serta kesehatan kerja, lingkungan pertambangan termasuk reklamasi lahan pasca tambang, konservasi dan peningkatan nilai tambah Kuasa Pertambangan dalam wilayah Kabupaten/Kota;
- m. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan minerba untuk operasi produksi, serta panas bumi yang berdampak lingkungan langsung dalam wilayah kabupaten/kota;
- n. Penetapan nilai perolehan air tanah pada cekungan air tanah dalam wilayah kabupaten/kota;
- o. Pengelolaan data informasi minerba, panas bumi dan air tanah serta pengusaha dan Sistem Informasi Geografis wilayah kerja pertambangan di wilayah kabupaten/kota;
- p. Penetapan potensi panas bumi dan air tanah serta neraca sumber daya dan cadangan minerba di wilayah kabupaten/kota;
- q. Pengangkatan dan pembinaan inspektur tambang serta pembinaan jabatan fungsional kabupaten/kota.<sup>11</sup>

### 4. Bidang Minyak dan Gas Bumi

Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di bidang Minyak dan Gas Bumi, meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Penghitungan produksi dan realisasi lifting minyak bumi dan gas bumi bersama pemerintah;
- b. Pemberian rekomendasi penggunaan wilayah kerja kontrak kerja sama untuk kegiatan lain

<sup>11</sup> Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, Yogyakarta, Fokus Media, 2007, hlm. 535-537

- di luar kegiatan migas pada wilayah kabupaten/kota;
- c. Pemberian izin pembukaan kantor perwakilan perusahaan di sub sektor migas;
  - d. Pengawasan pengendalian pendistribusian dan tata niaga bahan bakar minyak dari agen dan pangkalan dan sampai konsumen akhir di wilayah kabupaten/kota;
  - e. Pemantauan dan inventarisasi penyediaan, penyaluran dan kualitas harga BBM serta melakukan analisis dan evaluasi terhadap kebutuhan BBM di wilayah kabupaten/kota;
  - f. Pemberian rekomendasi lokasi pendirian kilang dan tempat penyimpanan;
  - g. Pemberian izin lokasi pendirian Stasiun Pengisian Bahan Bakar untuk Umum (SPBU);
  - h. Pemberian rekomendasi pendirian gudang bahan peledak dalam rangka kegiatan usaha migas di daerah operasi daratan dan di daerah operasi wilayah kabupaten/kota dan 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi;
  - i. Pengangkatan dan pembinaan inspektur migas serta pembinaan jabatan fungsional kabupaten/kota;
  - j. Penyertaan dan/atau memfasilitasi penyelenggaraan assessment bekerjasama dengan lembaga assessment Departemen ESDM;
  - k. Penyusunan kebutuhan dan penyelenggaraan diklat teknis dan fungsional tertentu sektor energi dan sumberdaya mineral dalam skala kabupaten/kota.<sup>12</sup>

Untuk memantau perkembangan pelaksanaan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/kota, Kementerian ESDM menerbitkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 02 Tahun 2013 tertanggal 11 Januari 2013. Adapun pejabat yang ditunjuk untuk melakukan pengawasan dilakukan oleh Direktur Jenderal (Dirjend), sedangkan

ruang lingkup pengawasan tersebut meliputi:

- a. penetapan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR);
- b. penetapan dan pemberian Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) mineral bukan logam dan WIUP batuan;
- c. pemberian Wilayah Izin Usaha Pertambangan mineral logam dan WIUP batubara;
- d. penerbitan Izin Pertambangan Rakyat (IPR);
- e. penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP);
- f. penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan kegiatan yang dilakukan oleh pemegang IPR dan IUP.

Khusus pada huruf a di atas, maka penetapan WPR dilakukan setelah berkoordinasi dengan Pemprov dan berkonsultasi dengan DPRD Kabupaten/Kota. Kemudian sebelum melakukan koordinasi dengan Pemprov dan berkonsultasi dengan DPRD, terlebih dahulu wajib memastikan lokasi WPR: a. Masuk dalam Kawasan Peruntukan pertambangan yang tercantum dalam RTRW Kabupaten/Kota yang ditetapkan dalam Perda; b. Telah mendapatkan persetujuan dari pemegang hak atas tanah sesuai dengan ketentuan per UU; c. Telah menggunakan sistem koordinat pemetaan dengan Datum Geodesi Nasional yang mempunyai parameter sama dengan parameter Ellipsoid World Geodetic System. d. Telah memenuhi kriteria penetapan WPR sesuai Per UU; dan e. Telah dilaksanakan pengumuman rencana penetapan WPR kepada masyarakat secara terbuka paling sedikit pada kantor Kelurahan/desa di lokasi WPR sesuai dengan ketentuan PerUU.

#### **D. Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

##### **1. Pemaknaan Pajak dan Ruang Akses Masyarakat**

Sejalan dengan dinamika masyarakat dan timbulnya demokrasi dalam berbangsa dan berne-

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 535-537.

gara, maka pemaknaan hakekat pajak dipersepsikan sesuai kepentingan penguasa. Mengapa demikian, dikarenakan secara substantif dasar pemungutan dan mekanisme pemungutan pajak diwadahi dalam regulasi berupa UU yang juga merupakan produk politik dari penguasa untuk menjalankan strategi kekuasaannya.

Pada masa kerajaan otoriter, pajak dimaknai sebagai penghisapan sekaligus wujud persembahan dari rakyat kepada raja yang bertahta. Kemudian pada masa kolonialisme, pajak difokuskan pada kepentingan penjajah (eksploitasi rakyat negara jajahan). Berikutnya pada awal kemerdekaan, di mana negara/pemerintah memerlukan anggaran untuk keberlangsungan eksistensi NKRI, maka meskipun rakyat dipungut pajak tanpa suatu kontraprestasi yang nyata mereka tetap mendukung dan menyadari sepenuhnya. Pada masa Orla, Orba dan Era Reformasi, masyarakat memaknai pajak diorientasikan untuk pembangunan berbagai infrastruktur demi menunjang kesejahteraan rakyat. Pasal 1 angka 10 UU Nomor 28 Tahun 2009 menegaskan, bahwa "... pemungutan pajak digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah".

Dalam perkembangan selanjutnya, terkait dengan perpajakan dilakukan regulasi agar terdapat kepastian hukum subjek, objek, perbuatan atau peristiwa hukum yang akan terkena ketentuan pajak. Secara filosofis, UU Perpajakan ditujukan untuk membangun sistem pemungutan pajak dengan memberi porsi kepercayaan yang lebih besar kepada anggota masyarakat sebagai wajib pajak untuk melaksanakan kewajibannya.

Di Indonesia dasar pemungutan pajak dituangkan dalam Pasal 23A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk negara diatur dengan undang-undang". Dengan demikian, maka peraturan perundang-undangan pemungutan pajak dan pungutan lainnya dapat di

lihat dalam 2 aspek, yaitu: Pertama, aspek yuridis perlunya keselarasan dalam regulasi antara peraturan perundang-undangan sebagai dasar pemungutan pajak dengan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam konstitusi UUD 1945. Kedua, aspek demokratis, pemungutan pajak diputuskan dalam suatu persetujuan rakyat melalui wakil-wakil mereka di DPR Pusat maupun DPRD. Dengan demikian, maka kedua ruang yaitu aspek hukum dan demokrasi akan memberikan ruang bagi rakyat untuk aktif dalam membangun sistem perpajakan. Bentuk partisipasi sebagai ruang akses publik/masyarakat dalam pemungutan pajak tersebut, maka kepada masyarakat yang hak konstitusionalnya terabaikan/dirugikan dapat melakukan judicial review terhadap UU/Perpu Perpajakan ke MK, dan Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang/Perpu ke MA. Kemudian jika terjadi sengketa pajak, juga sudah disediakan forum/lembaga peradilan pajak sebagai peradilan kekhususan di bawah lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

## 2. **Persoalan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 28 Tahun 2009)**

Persoalan terkait pemberlakuan UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebabkan kurangnya tingkat pemahaman baik oleh legislatif maupun eksekutif terhadap berbagai aspek hukum dan kebijakan publik. Disamping itu objek yang diatur cukup luas atau banyak ruang lingkungannya dari substansi pertambangan, air, tanah, hotel dan lain sebagainya. Mengingat Pemerintah Daerah melalui UU Nomor 28 Tahun 2009 telah mendapat dan memperoleh kewenangan yang luas dan nyata untuk menggali sumber-sumber PAD, maka dalam pembahasan substansi Perda terkait pajak daerah dan retribusi daerah jangan asal memenuhi azas formalitas sebuah Perda, melainkan

secara substansial juga harus dilakukan secara optimal, jika hanya mengejar formalitas, maka akan berdampak pada wajib pajak dan pembangunan daerah secara keseluruhan. Jangan sampai setelah Perda disahkan, justru dalam pelaksanaannya menimbulkan beban bagi masyarakat, mengganggu iklim berinvestasi atau bahkan mengakibatkan ekonomi biaya tinggi.

Melalui UU Nomor 28 Tahun 2009, kewenangan pemungutan dan pengelolaan pajak yang semua ditangani Pemerintah Pusat, bergeser menjadi kewenangan Pemerintah Daerah (Desentralisasi Fiskal). Kondisi yang terjadi saat sebelum dikeluarkannya UU Nomor 28 Tahun 2009, melalui berbagai Perda Pajak dan Retribusi Daerah, ternyata telah melanggar Azas Ekonomi<sup>13</sup> dan Azas Non Double Taxation.<sup>14</sup> Pencabutan dan pembatalan Perda terkait Pajak Daerah dan Retribusi Daerah oleh Menteri Dalam Negeri pada masa lalu, harus diambil hikmahnya, supaya tidak terjadi /terulang kembali pada era UU No. 28 Tahun 2009. Beberapa alasan atau pertimbangan dicabut dan dibatalkannya beberapa Perda di atas, antara lain:

- a. Merintang arus sumber daya ekonomi antar daerah dan kegiatan ekspor impor serta menyebabkan ekonomi biaya tinggi;
- b. Retribusi menyebabkan terjadinya pungutan ganda karena aitem pembayaran jalan yang

<sup>13</sup> Pajak yang dipungut oleh Negara tidak boleh mengakibatkan terhambatnya kelancaran produksi dan perdagangan. Harus diusahakan supaya tujuan untuk mencapai kebahagiaan dan terselenggaranya kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan tidak dihambat oleh adanya pemungutan pajak.

<sup>14</sup> Pajak berganda adalah pemungutan 2 (dua) pajak atas satu kekayaan dalam satu periode pemungutan yang sama dan dengan tujuan yang sama pula. Pemungutan 2 (dua) pajak pada satu keuntungan perusahaan. Keuntungan/penghasilan perusahaan dikenakan pajak 2 kali, satu kali pada tingkat perusahaan yaitu pada saat mendapatkan penghasilan, dan satu kali pada pemegang saham. Pada tingkat internasional, pemungutan pajak-pajak sejenis 2 atau lebih negara terhadap seorang wajib pajak atas satu tujuan yang sama.

diterapkan pemerintah sudah dilakukan pungutan kepada pengguna jalan melalui PKB dan PBBKB.

- c. Segala pemberian ijin usaha pada dasarnya untuk pendaftaran usaha merupakan urusan umum pemerintahan yang layak dibiayai dari penerimaan umum.

### **3. Terobosan Kepala BPN RI terkait Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah**

Pasal 91 UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menentukan bahwa :

- (1) PPAT/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak;
- (2) Kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang Negara hanya dapat menandatangani risalah lelang Perolehan Hak atas tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak;
- (3) Kepala Kantor di bidang pertanahan hanya dapat melakukan pendaftaran Hak atas Tanah dan/atau pendaftaran peralihan hak atas tanah setelah Wajib Pajak.

Kebijakan baru di bidang pertanahan dalam menyikapi ketentuan Pasal 91 UU Nomor 28 tahun 2009, khususnya terkait pelayanan pendaftaran hak atas tanah sering menjadi kendala, dan mengalami keterlambatan, dikarenakan menurut UU Nomor 20 Tahun 2000 Jo. UU Nomor 21 Tahun 1997 tentang BPHTB Jis. SE Kepala BPN Nomor 500-1757 tertanggal 9 Juli 2004, yang mewajibkan suatu persyaratan pada tahap pendaftaran hak atas tanah terlebih dahulu melakukan pengecekan tanda bukti setoran pembayaran BPHTB baik pada kegiatan pendaftaran hak atas tanah atau pendaftaran peralihan hak atas tanah. Persyaratan tersebut, dirasakan menambah simpul/persyaratan pelayanan dan berakibat

terjadi keterlambatan pelayanan pendaftaran hak atas tanah. Demi kelancaran proses pelayanan pendaftaran hak atas tanah itu, maka Kepala BPN melakukan mencabut dan menyatakan tidak berlaku SE tersebut, dan selanjutnya menerbitkan SE Nomor 5/SE/IV/2013 tertanggal 10 April 2013 tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah Atau Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Terkait Dengan Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Secara substansi SE tersebut, menyatakan bahwa untuk peningkatan pelayanan di bidang pertanahan menyarankan agar Para Kakanwil BPN Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tidak perlu terlebih dahulu melakukan pengecekan tanda bukti setoran pembayaran BPHTB pada instansi yang berwenang dan dapat langsung melakukan proses pendaftaran hak atas tanah atau pendaftaran peralihan hak atas tanah.

\_\_\_\_\_, Dkk., 2012. *Strategi Dan Manajemen Resolusi Konflik, Sengketa dan Perkara Pertanahan Untuk Keamanan di Bidang Investasi*. Yogyakarta: Mitra Amanah Publishing-PUSPIN Jakarta.

“Seluruh Peraturan Harus Patuhi Konstitusi”, Koran *Tempo*, 16 November 2012.

Sindhunata, “Slenco”, *Kompas*, 2013.

Suseno, Frans Magnis, 2001. *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

## Daftar Pustaka

- Anonimous, 2007. *Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*. Yogyakarta: Fokus Media.
- Indra Tranggono, Mencari “Sukrasana”, *Kompas*, 2013.
- Nico Kanter, “Peliknya Kepastian Hukum”, *Kompas*, 4 Pebruari 2013.
- Purba, Zen Umar, 2012. “Tidak Mudah berusaha di Indonesia”. Koran *Tempo*, 19 November 2012.
- Pusat Rencana Statistik Kehutanan Departemen Kehutanan dengan Direktorat Statistik Pertanian BPS, 2007. *Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan, 2007*.
- \_\_\_\_\_, 2009. *Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan, 2009*. Jakarta.
- Sarjita, 2005. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Tugujogja Pustaka.