

003

# HARMONISASI PENGATURAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM ANTARA PERATURAN DAERAH DENGAN PERATURAN PERUNDANGAN TERKAIT\*

Oleh: DR. Marcus Lukman, S.H., M.H.\*\*

## A. PENGANTAR

1. Kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah yang terkait langsung dengan pengelolaan Sumber Daya Alam memang masih memerlukan upaya sinkronisasi hukum (harmonisasi norma) secara vertikal dan horisontal. a.l:
  - a. **Bagi Daerah Propinsi: *Pertanian, Kelautan, Pertambangan dan Energi, Kehutanan dan Perkebunan, Penataan Ruang, Pemukiman, Pekerjaan Umum, Perhubungan, dan Lingkungan Hidup, dan Pertanahan.***
  - b. **Bagi Daerah Kabupaten dan Kota: *Pekerjaan Umum, Pertanian, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Pertanahan.***
2. Makalah ini hanya sekedar memberikan wawasan umum. Sebab untuk konkritisasinya memerlukan ketersediaan data yang jelas tentang obyek yang hendak diatur dan peraturan-peraturan yang harus dianalisis sinkronisasi substansinya secara jernih.

## B. CONTOH KASUS

1. Berdasarkan Pasal 11 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 secara normatif daerah kabupaten dan kota wajib melaksanakan urusan pertanahan. Namun, berdasarkan PP No. 25 Tahun 2000, kewenangan

---

\* Makalah disampaikan pada Seminar Tentang Integrasi Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Mewujudkan Pembangunan Yang Berkesinambungan, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Kehakiman dan HAM bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak tanggal 29-30 September 2003.

\*\* Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura.

pemerintah di bidang pertanahan, hanya didesentralisasikan kepada propinsi sebagai daerah otonom

2. Dengan kata lain, kepada daerah kabupaten dan daerah kota belum diserahkan urusan pertanahan. Bahkan menurut Pasal 1 Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanahan (sebelum diterbitkannya Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003), masih berlaku “Peraturan Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang telah ada”. Artinya implementasi Pasal 11 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 sepanjang mengenai kewenangan wajib di bidang pertanahan, realisasinya masih mengalami penundaan sampai ditetapkannya peraturan yang baru berdasarkan Peraturan Pemerintah No 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.
3. Konsekuensi yuridisnya, penanganan kewenangan di bidang pertanahan tetap berada pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Bagi daerah kabupaten/kota yang sedang memproses pembentukan Dinas/Kantor/Badan Pertanahan ditangguhkan. Bagi daerah kabupaten dan daerah kota yang sudah menetapkannya dalam peraturan daerah tidak melantik/mengisi pejabatnya. Kemudian bagi daerah kabupaten dan daerah kota yang telah membentuk lembaga pertanahan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dan sudah melantik/mengisi pejabatnya ditinjau kembali dengan tetap memfungsikan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.<sup>1</sup>
4. Mengapa implementasi kewenangan otonomi daerah pada daerah kabupaten dan daerah kota masih mengalami penundaan? Ternyata berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor: 593.08/381/UMPEM tanggal 30 Juli 2001, menentukan, antara lain:
  - a. Akan terjadi kebijakan yang *ambivalen*, apabila kewenangan Pemerintah Daerah di bidang pertanahan serta merta dilaksanakan sebagaimana dimaksud UU No. 22 Tahun 1999 dan-PP No. 25 Tahun 2000, sebab peraturan pelaksanaan UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan-peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria masih bersifat sentralistik.

---

1. Berlaku di Propinsi Jawa Timur berdasarkan Surat Gubernur Jawa Timur Nomor 061/2873/031/2001 tanggal 2 April 2002) perihal Kedudukan dan Kewenangan Lembaga BPN.

- b. Karena itu, untuk melaksanakan kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan, diperlukan sinkronisasi pedoman-pedoman dan petunjuk pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1960 yang sejalan dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000.
  - c. Bahwa sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh BPN di Daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah sampai ditetapkannya peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, selambat-lambatnya 2 (dua) tahun. Hal ini secara tegas diatur berdasarkan Pasal 109 ayat (6) Keputusan Presiden No. 61 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Keppres No. 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Keppres No. 103 Tahun 2001.
5. Di pihak pemerintah daerah kabupaten dan daerah kota, tampaknya sudah tidak sabar lagi untuk melaksanakan kewenangan bidang pertanahan secara otonom. Mereka berpandangan, Pasal 11 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 sudah sangat jelas mewajibkan kewenangan bidang pertanahan dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota. Karena itu, baik daerah kabupaten dan daerah kota yang lama maupun yang baru dibentuk, umumnya sudah mempersiapkan Peraturan Daerah tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Pertanahan. Bahkan dengan tegas menyatakan, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1989 tentang Struktur Organisasi Badan Pertanahan Nasional di tingkat Kabupaten atau Kota dicabut.<sup>2</sup> Sebaliknya, menurut Pasal 1 Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 tetap masih berlaku.
  6. Fenomena hukum yang demikian, jelas menimbulkan persoalan hukum yang bersifat mendasar dalam upaya mengimplementasikan otonomi daerah di bidang pertanahan dan Sumber Daya Alam lainnya:
    - a. Tata hirarki peraturan pusat dan daerah menjadi tidak jelas, mana yang lebih tinggi kedudukannya antara Peraturan, Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan

---

2. Antara lain Perda Kabupaten Lemongan Nomor 14 Tahun 2000 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Pertanahan Kabupaten Lamongan.

Pertanahan Nasional yang dibentuk untuk melaksanakan UU No. 5 Tahun 1960, dengan Peraturan Daerah yang dibentuk untuk melaksanakan UU No. 22 Tahun 1999.

- b. Kepastian hukum bagi masyarakat luas untuk memperoleh hak-hak atas tanah dan pengelolaan Sumber Daya Alam lainnya.
- c. Kepastian hukum rincian urusan pertanahan dan sumber daya alam lainnya antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota

7. Khusus kewenangan propinsi di bidang pertanahan, Pasal 2 ayat (3) butir 14 PP No. 25 Tahun 1999 menentukan, ada 5 (lima) penetapan yang menjadi kewenangan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom, yaitu: (a) Penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah; (b) Penetapan persyaratan landreform; (c) Penetapan standar administrasi pertanahan; (d) Penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan; (e) Penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II.

8. Berarti pula, kewenangan BPN Propinsi yang terkait dengan kelima penetapan secara yuridis beralih kepada Pemerintah Propinsi, yang atas dasar itu. Pemerintah Propinsi dapat membentuk Peraturan Daerah tentang Dinas Pertanahan Propinsi untuk melaksanakannya, dan atau melikuidasi BPN Propinsi menjadi Dinas Pertanahan Propinsi. Jika demikian halnya, maka kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan di Daerah Propinsi seakan-akan menjadi terputus. Sebab, pemerintah propinsi sebagai satuan wilayah administratif (dekon-sentrasi) dan alat pemerintah pusat di daerah berbeda kompetensinya dengan propinsi sebagai daerah otonom yang berwenang mengurus, mengatur dan melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri. Konkretnya, secara teoretis bisa terjadi konflik persepsi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Propinsi, karena terbuka peluang bagi Propinsi sebagai Daerah Otonom merasa tidak perlu memperhatikan kepentingan pemerintah Pusat di bidang pertanahan, walaupun wujudnya sebadan dengan Propinsi sebagai Pemerintah Administratif (alat Pusat).

9. Sungguhpun demikian, tampaknya para konseptor dan pembentuk UU No. 22 Tahun 1999 sepakat bahwa, konflik yang demikian tidak

mungkin terjadi, mengingat Propinsi sebagai wilayah administratif maupun daerah otonom, tidak mungkin berhianat kepada Pemerintah Pusat atau Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tegasnya, kepentingan pemerintah pusat di bidang pertanahan, cukup diawasi oleh Pemerintah Propinsi sebagai wilayah administratif, terhadap dirinya sendiri sebagai daerah otonom. Persepsi yang demikian, memang dapat diterima sepanjang situasi politik, sosial, ekonomi, dan keamanan tetap stabil. Namun, sulit dipertahankan apabila situasi POLSOSEKKAM dimaksud sangat tidak stabil atau terjadinya perubahan tuntutan masyarakat di daerah propinsi untuk sepenuhnya menjadi daerah otonom dan/atau bahkan menghendaki menjadi negara federalis.

10. Dalam konteks maraknya inisiatif, kreativitas dan tuntutan daerah kabupaten maupun daerah kota untuk segera melaksanakan kewenangan otonomi urusan pertanahan, maka tampaknya pemerintah propinsi menjadi cukup kewalahan. Sehingga para Gubernur dan Bupati/Walikota secara bersama-sama meminta penjelasan kepada pemerintah Pusat Cq Menteri Dalam Negeri, yang melahirkan Keputusan Presiden Nomor: 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanahan dan Keputusan Presiden Nomor: 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.
11. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor: 103 Tahun 2001, semakin mempertegas kedudukan dan tugas Badan Pertanahan Nasional sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, dengan tugas dan fungsi sebagaimana diatur pada Pasal 64, Pasal 66 dan Pasal 67. Jika dicermati, ketiga Pasal tersebut, ternyata urusan pemerintahan di bidang pertanahan sepenuhnya menjadi kewenangan BPN.
12. Malahan, berdasarkan Pasal 66 huruf f dan g 3): penetapan standar administrasi pertanahan dan pedoman pelayanan pertanahan, serta perumusan standar tatalaksana pelayanan pertanahan, juga tetap menjadi kewenangan BPN. Konsekuensi, kewenangan propinsi sebagai daerah otonom berkurang hanya tersisa 2 (dua) macam penetapan, yaitu: (a) Penetapan persyaratan landreform, (b) Penetapan

Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II. Atau setidaknya, harus ada delegasi kewenangan ulang dari BPN kepada Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom untuk melaksanakan Pasal 66 huruf f dan g 3). Kenyataan ini, tentunya menambah kekacauan tertib hukum peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dan otonomi daerah, bahwa ternyata Keputusan Presiden Nomor: 103 Tahun 2001, telah mengeleminir ketentuan Pasal 2 angka 14 a, c dan d PP No. 25 Tahun 2000.

13. Namun demikian, ternyata pada tanggal 31 Mei 2003 telah dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, di mana pada Pasal 2 Keputusan Presiden tersebut, dan Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-1316 tanggal 31 Mei 2003 telah menjelaskan mengenai sejumlah kewenangan yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota, yang hakikatnya di masa lalu sudah dilaksanakan oleh Bupati/Wali Kotamadya dalam konteks tugas pembantuan (*medebewind*). Hanya saja, meskipun kewenangan tersebut sudah ditugaskan pelaksanaannya kepada daerah kabupaten dan kota, akan tetapi otonomi yang sesungguhnya tetap menunggu hasil penyempurnaan UUPA No. 5 Tahun 1960 dan terbentuknya Undang-undang tentang Hak Atas Tanah, sebagaimana ditentukan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003. Demikian pula pengaturan sektor Sumber Daya Alam lainnya. Sehingga menimbulkan masalah krusial.

### C. ESENSI MAKRO OTONOMI DAERAH

**Tabel: 1**  
**PRINSIP-PRINSIP OTONOMI DAERAH BERDASARKAN**  
**UU NO. 22 TAHUN 1999**

Prinsip Umum	Indikator
Penyelenggaraan Otonomi Daerah	Demokrasi, Keadilan, Pemerataan, Potensi, dan Keanekaragaman Daerah.
Pelaksanaan Otonomi Daerah	Otonomi Luas, Nyata, dan Bertanggung Jawab.
Peletakan Otonomi Daerah	1. Pada Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Daerah Propinsi. 2. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dibentuk berdasarkan Asas Desentralisasi. 3. Daerah Provinsi dibentuk atas dasar Asas Desentralisasi dan Dekonsentrasi.
Menjamin Hubungan Harmonis antara Pusat dan Daerah	Sesuai Konstitusi, tetap menjamin hubungan yang serasi antara Pusat dengan Daerah dan antar Daerah.
Meningkatkan Kemandirian Daerah Otonom	Penghapusan Wilayah Administrasi (kecamatan) pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, serta kawasan-kawasan administrasi khusus lainnya.
Meningkat Peran dan Fungsi Legislatif Daerah Kedudukan Kepala Daerah	Fungsi Legislasi, Pengawasan dan Anggaran sepenuhnya berada pada DPRD. Sebagai Kepala Eksekutif Daerah, dipilih dan diangkat oleh DPRD, serta bertanggung jawab kepada DPRD.
Asas Dekonsentrasi	1. Diletakkan pada Daerah Provinsi, Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat bertanggung jawab kepada Presiden. 2. Perangkat-perangkat Pusat di Daerah (Instansi Vertikal).
Tugas Pembantuan	Dimungkinkan Dari Pemerintah Pusat kepada Daerah, Dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah kepada Desa yang disertai Pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber Daya Manusia dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Tabel: 2

**Kewenangan Daerah (Makro)**

1. Mencakup seluruh bidang pemerintahan: kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang meliputi:
  - a) Kebijakan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro;
  - b) Dana perimbangan keuangan;
  - c) Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara;
  - d) Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia;
  - e) Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.
2. Kewenangan pemerintahan yang diserahkan dalam rangka Desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (sudah ada PP).
3. Kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka Dekonsentrasi harus disertai pembiayaan (sudah ada PP).
4. Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup bidang pemerintahan:
  - a) Bersifat Lintas Kabupaten dan Kota: Pekerjaan Umum, Perhubungan, Kehutanan, dan Perkebunan.
  - b) Kewenangan bidang pemerintahan tertentu:
    - 1) perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro;
    - 2) Pelatihan bidang tertentu;
    - 3) Alokasi sumber daya manusia potensial dan penelitian yang mencakup wilayah propinsi;
    - 4) Pengelolaan pelabuhan regional;
    - 5) Pengendalian lingkungan hidup; Promosi dagang dan budaya/pariwisata;
    - 6) Penanganan penyakit menular hama tanaman; dan
    - 7) Perencanaan tata ruang propinsi.
  - c) Tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Kota, setelah ada pernyataan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
5. Kewenangan Daerah di wilayah laut, meliputi:
  - a) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan laut sebatas wilayah laut;
  - b) Pengaturan kepentingan administratif;
  - c) Pengaturan tata ruang;
  - d) Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
  - e) Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.



**Tabel: 3**  
**Kewenangan Daerah Propinsi Sebagai Daerah Otonom**  
**Yang Terkait Langsung dengan Sumber Daya Alam**  
**Menurut PP No. 25 Tahun 2000**

<b>1. Bidang Pertanian:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Penetapan standar minimal dalam bidang pertanian yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota;</li> <li>b) Penetapan Standar pembibitan/pembenihan pertanian;</li> <li>c) Penetapan standar teknis minimal rumah potong hewan, rumah sakit hewan, dari satuan pelayanan peternakan terpadu;</li> <li>d) Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia aparat pertanian teknis fungsional, keterampilan dan diklat kejuruan tingkat menengah;</li> <li>e) Promosi ekspor komoditas pertanian unggulan daerah Propinsi;</li> <li>f) Penyediaan dukungan kerja sama antar Kabupaten/Kota dalam bidang pertanian;</li> <li>g) Pengaturan dan pelaksanaan penanggulangan wabah hama dan penyakit menular di bidang pertanian lintas Kabupaten/Kota;</li> <li>h) Pengaturan penggunaan bibit unggul pertanian;</li> <li>i) Penetapan kawasan pertanian terpadu berdasarkan kesepakatan dengan Kabupaten/Kota;</li> <li>j) Pelaksanaan penyidikan penyakit di bidang pertanian lintas Kabupaten/Kota;</li> <li>k) Penyediaan dukungan pengendalian eradikasi organisme pengganggu tumbuhan hama dan penyakit di bidang pertanian;</li> <li>l) Pengaturan penggunaan air irigasi;</li> <li>m) Pemantauan, peramalan dan pengendalian serta penanggulangan eksplosif organisme pengganggu tumbuhan dan penyakit di bidang pertanian;</li> <li>n) Penyediaan dukungan pengembangan perekayasa teknologi perikanan serta sumber daya perairan lainnya;</li> <li>o) Pengendalian terhadap pelaksanaan pemberantasan penyakit ikan di darat;</li> <li>p) Pengendalian eradikasi penyakit ikan di darat.</li> </ul>
<b>2. Bidang Kelautan:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Penataan dan pengelolaan perairan di wilayah laut Propinsi;</li> <li>b) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut kewenangan Propinsi;</li> <li>c) Konservasi dan pengelolaan plasma nuffah spesifik lokasi serta suaka perikanan di wilayah laut kewenangan Propinsi;</li> <li>d) Pelayanan izin usaha pembudidayaan dan penangkapan ikan pada perairan laut di wilayah laut kewenangan Propinsi.</li> <li>e) Pengawasan pemanfaatan sumber daya ikan di wilayah laut kewenangan Propinsi.</li> </ul>

Lanjutan Tabel: 3

<b>3. Bidang Pertambangan dan Energi</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>a) Penyediaan dukungan pengembangan dan pemanfaatan sumberdaya mineral dan energi serta air bawah tanah;</li><li>b) Pemberian izin usaha inti pertambangan umum lintas Kabupaten/Kota yang meliputi eksplorasi dan eksploitasi;</li><li>c) Pemberian izin usaha inti listrik dan distribusi lintas Kabupaten/Kota yang tidak disambung ke grid nasional;</li><li>d) Pengelolaan sumberdaya mineral dan energi non migas kecuali bahan radio aktif pada wilayah laut dan 4 (empat) sampai 12 (dua belas) mil;</li><li>e) Pelatihan dan penelitian di bidang pertambangan dan energi di wilayah Propinsi.</li></ul>
<b>4. Bidang Kehutanan dan Perkebunan</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>a) Pedoman penyelenggaraan inventarisasi dan pemetaan hutan/kebun;</li><li>b) Penyelenggaraan penunjukan dan pengamanan batas hutan produksi dan hutan lindung;</li><li>c) Pedoman penyelenggaraan tata batas hutan, rekonstruksi dan penataan batas kawasan hutan produksi dan hutan lindung;</li><li>d) Penyelenggaraan pembentukan dan perwilayahan areal perkebunan lintas Kabupaten/Kota;</li><li>e) Pedoman penyelenggaraan pembentukan wilayah dan penyediaan dukungan pengelolaan taman hutan raya;</li><li>f) Penyusunan perwilayahan, design, pengendalian lahan dan industri primer bidang perkebunan lintas Kabupaten/Kota;</li><li>g) Penyusunan rencana makro kehutanan dan perkebunan lintas Kabupaten/Kota;</li><li>h) Pedoman penyelenggaraan pengurusan erosi, sadimentasi, produktivitas lahan pada daerah aliran sungai lintas Kabupaten/Kota;</li><li>i) Pedoman penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan produksi dan hutan lindung;</li><li>j) Penyelenggaraan perizinan lintas Kabupaten/Kota meliputi pemanfaatan hasil hutan kayu, pemanfaatan flora dan fauna yang tidak dilindungi, usaha perkebunan dan pengelolaan hasil hutan;</li><li>k) Pengawasan perbenihan, pupuk, pestisida, alat dan mesin di bidang kehutanan dan perkebunan;</li><li>l) Pelaksanaan pengamatan, peramalan organisme tumbuhan pengganggu dan pengendalian hama terpadu tanaman kehutanan dan perkebunan;</li><li>m) Penyelenggaraan dan pengawasan atas rehabilitasi, reklamasi, sistem silvikultur, budidaya dan pengolahan;</li><li>n) Penyelenggaraan pengelolaan taman hutan raya lintas Kabupaten/Kota;</li><li>o) Turut secara aktif bersama Pemerintah dalam menetapkan kawasan serta perubahan fungsi dan status hutan dalam rangka perencanaan tata ruang Propinsi berdasarkan kesepakatan antara Propinsi dan kabupaten/Kota;</li><li>p) Perlindungan dan pengamanan hutan pada kawasan lintas Kabupaten/Kota;</li><li>q) Penyediaan dukungan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis, penelitian dan pengembangan terapan bidang kehutanan.</li></ul>

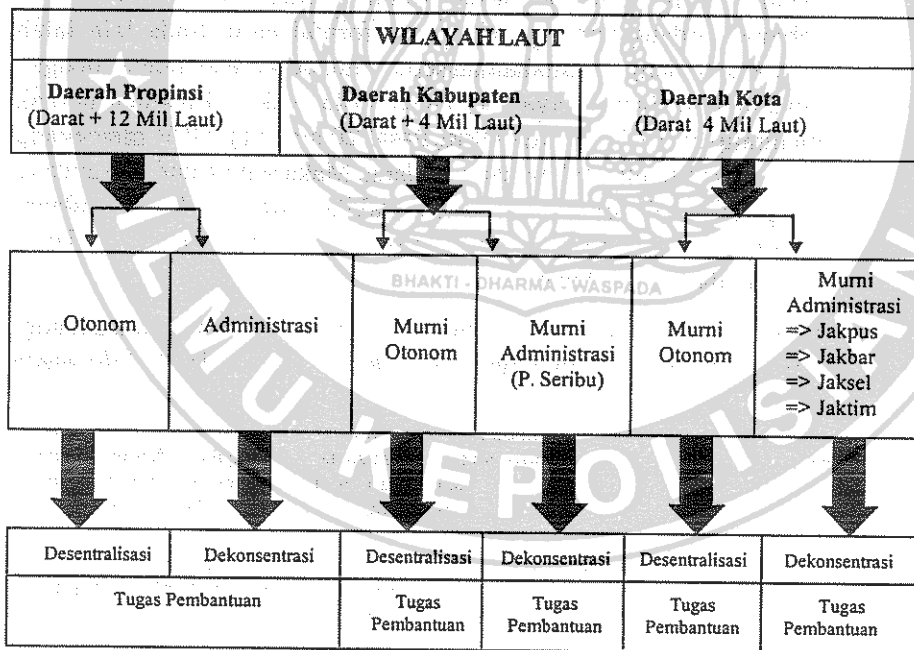
Lanjutan Tabel: 3

<b>5. Bidang Penataan Ruang</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Penetapan tata ruang Propinsi berdasarkan kesepakatan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota;</li> <li>b) Pengawasan atas pelaksanaan tata ruang.</li> </ul>
<b>6. Bidang Pemukiman</b>
<p>Penyediaan bantuan/dukungan penerapan hasil penelitian dan pengembangan teknologi, arsitektur bangunan dan kawasan jatidiri kawasan.</p>
<b>7. Bidang Pekerjaan Umum</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Penetapan standar pengelolaan sumber daya air permukaan lintas Kabupaten/Kota;</li> <li>b) Pemberian izin pembangunan jalan bebas hambatan lintas Kabupaten/Kota;</li> <li>c) Penyediaan dukungan/bantuan untuk kerjasama antar Kabupaten/Kota dalam pengembangan prasarana dan sarana wilayah yang terdiri atas pengairan, bendungan/dam, jembatan dan jalan beserta simpul-simpulnya serta jalan bebas hambatan;</li> <li>d) Penyediaan bantuan/dukungan untuk pengelolaan sumber daya air permukaan pelaksanaan eksploitasi dan pemeliharaan jaringan irigasi dan drainase lintas Kabupaten/Kota beserta bangunan-bangunan pelengkap mulai dari bangunan pengambilan sampai kepada saluran percontohan sepanjang 50 meter dari bangunan sadap;</li> <li>e) Perizinan untuk mengadakan perubahan dan atau pembongkaran bangunan-bangunan dan saluran jaringan dan prasarana dan sarana pekerjaan umum lintas Kabupaten/Kota;</li> <li>f) Perizinan untuk mendirikan, mengubah ataupun membongkar bangunan-bangunan lain, selain dari yang dimaksud pada angka 4 termasuk yang berada di dalam, di atas, maupun yang melintasi saluran irigasi;</li> <li>g) Pelaksanaan pembangunan dan perbaikan jaringan utama irigasi lintas Kabupaten/Kota beserta bangunan pelengkap;</li> <li>h) Penyusunan rencana penyediaan air irigasi.</li> </ul>
<b>8. Bidang Lingkungan Hidup</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Pengendalian lingkungan hidup lintas Kabupaten/Kota;</li> <li>b) Pengaturan pengelolaan lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya laut 4 (empat) mil sampai 12 mil (dua belas) mil;</li> <li>c) Pengaturan tentang pengamanan dan pelestarian sumber daya air lintas Kabupaten/Kota;</li> <li>d) Penilaian analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas yang lokasinya meliputi lebih dari satu Kabupaten/Kota;</li> <li>e) Pengawasan pelaksanaan konservasi lintas Kabupaten.Kota;</li> <li>f) Penetapan baku mutu lingkungan hidup berdasarkan baku mutu lingkungan nasional.</li> </ul>

Tabel: 4

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota	
1.	Mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan.
2.	Penyerahan kewenangan tidak perlu secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh Pemerintah.
3.	Bidang Pemerintahan yang wajib dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Kota:
a)	<u>Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Pertanian, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Pertanahan, Koperasi, dan Tenaga Kerja.</u>
b)	Kewenangan tersebut dilaksanakan sepenuhnya oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta <u>tidak dapat dialihkan</u> ke Daerah Propinsi.
c)	Dilaksanakan tanpa mengurangi arti dan pentingnya prakarsa daerah dalam penyelenggaraan otonominya untuk menghindari kekosongan penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat.

Tabel: 5  
ESENSI UU NO. 24 TAHUN 1999  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DKI JAKARTA



#### D. ESENSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Dalam konsep Negara Hukum, eksistensi peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur fundamental bagi penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan atas hukum. Hal itu tercermin dari konsep Friedrich Julius Stahl<sup>3</sup> dan Zippelius<sup>4</sup>. Bedanya, jika Stahl menempatkan “penyelenggaraan pemerintahan menurut undang-undang (*wetmatig bestuur*)” pada elemen yang ketiga dari konsep negara hukum, sebaliknya Zippelius menemukannya pada unsur pertama dengan pengertian yang agak luas, ialah “penyelenggaraan pemerintahan menurut hukum (*rechtsmatig bestuur*)”.
2. Pemahaman terhadap teori perundang-undangan pada dasarnya meliputi empat substansi utama, yaitu: pengertian perundang-undangan, fungsi perundang-undangan, materi perundang-undangan, dan politik perundang-undangan. Menurut Bagir Manan,<sup>5</sup> dalam kepustakaan Belanda, pemahaman mengenai peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan “wet in materiele zin” yang dihadapkan dengan pengertian “wet in formele zin”.
3. Dalam kepustakaan Indonesia “wet in formele zin” diterjemahkan sebagai undang-undang dalam arti formal yang tiada lain ialah “undang-undang”. Pemahaman seperti itu, berkorespondensi dengan amandemen Pasal 5 ayat (1) DUD 1945, yakni: Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Pasal 20 ayat (1): DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Maka segala undang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan mendapat Persetujuan Presiden secara konsepsional dinamakan undang-undang dalam arti formal.
4. Sebaliknya yang dimaksud dengan “wet in-materile zin” atau undang-undang/perundang-undangan dalam arti material adalah “*algemeen*

3. Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum, Disertasi, Bulan Bintang, Jakarta, 1991, hal. 73 Berdasarkan pemikiran Julius Stahl, unsur-unsur utama negara hukum adalah 1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia; 2. Pemisahan kekuasaan negara berdasarkan prinsip trias politica, 3. Penyelenggaraan pemerintahan menurut undang-undang (*wetmatig bestuur*), 4. Peradilan administrasi negara.
4. A Hamid S. Attamimi. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I -Pelita V. Disertasi Universitas Indonesia. 1990. hal 311 Unsur Negara Hukum Zippelius adalah: 1. pemerintahan menurut hukum. 2 jaminan terhadap hak-hak asasi nianusia, 3. pembagian kekuasaan, 4. pengawasan justisial terhadap pemerintah.
5. Bagir Manan, Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan, Makalah, Jakarta, 1994, hlm. 2.

*verbidende voorschrift*” yang antara lain meliputi: “de supra-nationale algemeen verbidende voorschriften, wet, AMVB, de ministeriele verordeningen, de gemeentelike raadverordeningen, de provinciale staten verordeningen.”<sup>6</sup>

5. Dengan mengutip pendapat P.J.P Tak tentang “wet in materiele zin”, maka Bagir Manan melukiskan pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti material sebagai berikut:
  - a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht. Written Law*).
  - b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).
  - c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.<sup>7</sup>
6. Untuk kondisi Negara Hukum Indonesia, pemahaman terhadap undang-undang dalam arti formal sama maknanya dengan pengertian *wet in formele zin* di Belanda, yang tiada lain adalah undang-undang. Sedangkan pemahaman tentang *wet in materiele zin*, atau undang-undang dalam arti material yang tiada lain adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat secara umum.
7. Bentuk-bentuk konkretnya secara umum pernah diatur berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang meliputi: UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang, PERPU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan peraturan pelaksanaan lainnya (yang dikeluarkan oleh Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah).
8. Kemudian diubah dengan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum, yaitu: UUD 1945, TAP MPR, Undang-

6. Ibid, mengutip FAM Stroink - JG Steenbeek, Inleiding in het - en administratiefrecht, Season, Alphen aan den Rijn, 1985, hlm. 84-95.

7. Ibid, hlm. 3.

undang, PERPU, Peraturan pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah.

9. Berdasarkan pemahaman dan Ketetapan MPRS dan MPR tersebut memperlihatkan pengertian peraturan perundang-undangan mencakup pula Undang-undang sebagai salah satu bentuknya.
10. Tentang fungsi peraturan perundang-undangan, secara makro dapat dibedakan atas dua kelompok utama, yaitu: fungsi internal dan fungsi eksternal.<sup>8</sup>
11. Fungsi internal peraturan perundang-undangan terdiri atas:<sup>9</sup>
  - a. **Fungsi penciptaan hukum:** melalui pembentukan hukum oleh organ legislatif dan eksekutif, keputusan hakim (jurisprudence), hukum adat, serta konvensi ketatanegaraan.
  - b. **Fungsi pembaharuan hukum:** untuk menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman, kurang adil, tidak lengkap, atau tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masa kini.
  - c. **Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum:** ialah mengintegrasikan beberapa sistem hukum dan atau materi-materi hukum sejenis sehingga tersusun dalam satu tatanan kodifikasi dan unifikasi hukum yang harmonis.
  - d. **Fungsi kepastian hukum (*rechtszekerheid*):** untuk menjamin terpeliharanya upaya pengaturan dan penegakan hukum melalui perumusan norma hukum yang memenuhi kriteria asas, bentuk, pengertian, penggunaan bahasa, maupun keberlakuannya.
12. Fungsi eksternal peraturan perundang-undangan adalah menyangkut fungsi sosial hukum, berkorelasi dengan hukum adat, yurisprudensi dan atau lingkungan tempat berlakunya peraturan perundang-undangan, yaitu:<sup>10</sup>
  - a. **Fungsi Perubahan:** berkenaan dengan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as a tool social engineering*) guna merubah kondisi SOSEKBUD masyarakat dan aparatur Negara,

8. Bagir Manan, Ibid, hlm. 16.

9. Ibid, Hlm. 17-20.

10. Ibid, Hlm. 21-22.

baik mengenai pola pikir maupun perilakunya dan status tradisional (konservatif) ke status modern (progresif). Ataupun untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dianggap terbaik bagi kepentingan Negara, pemerintah dan masyarakat luas (rakyat).

- b. **Fungsi stabilisasi:** mengandung pengertian peranan peraturan perundang-undangan untuk **menstabilkan keadaan-keadaan tertentu**, seperti bagaimana mengatur **stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat pasca kerusuhan massal secara represif maupun preventif**.
  - c. **Fungsi kemudahan:** ialah untuk memberikan kemudahan-kemudahan, toleransi dan fasilitas tertentu guna mencapai tujuan tertentu. Umpamanya kemudahan mengurus perijinan, toleransi pembayaran pajak, pembayaran bunga Bank. dan fasilitas-fasilitas lainnya yang diberikan oleh pemerintah dalam dunia usaha.
13. Mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan tolok ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitupun sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin rinci dan konkret pula materi muatannya. Umpamanya:
- a. Untuk melaksanakan UUD 1945 harus dioperasionalkan berdasarkan Ketetapan MPR dan Undang-undang.
  - b. Untuk mengoperasionalkan Ketetapan MPR dapat dilakukan dengan Undang-undang, Peraturan Pemerintah maupun Keputusan Presiden.
  - c. Untuk melaksanakan Undang-undang/PERPU dapat dilakukan dengan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.
  - d. Untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah dapat dilakukan melalui Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Instruksi Menteri dan seterusnya.
14. Kesemuanya itu mencerminkan adanya pertingkatan-pertingkatan tentang materi muatan peraturan perundang-undangan. Di mana undang-undang merupakan salah Satu bentuk peraturan perundang-



undangan yang paling luas jangkauannya. Bahkan menurut **Bagir Manan**.<sup>11</sup>

- a. Tidak ada lapangan kehidupan dan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, masyarakat, dan individu yang tidak dapat diatur oleh undang-undang, kecuali menyangkut materi muatan yang seharusnya diatur oleh UUD dan Ketetapan MPR, atau sesuatu yang oleh undang-undang didelegasikan pengaturannya dalam bentuk peraturan lainnya secara khusus.
- b. Sungguhpun demikian, tidak berarti undang-undang tidak dapat mengatur materi muatan yang diatur oleh UUD dan Ketetapan MPR, sebab menurut prakteknya banyak undang-undang organik yang ternyata mengatur substansi-substansi yang seharusnya di atur oleh UUD dan Ketetapan MPR. Kenyataan tersebut, antara lain dikarenakan begitu singkat, umum dan fleksibelnya materi muatan UUD 1945.

15. Oleh karena itu, tolok ukur makro materi muatan undang-undang hanya dapat ditentukan secara umum, yaitu:<sup>12</sup>

- a. Secara tegas ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar;
- b. Ditetapkan dalam undang-undang terdahulu;
- c. Ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah atau mengganti undang-undang lama;
- d. Materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi manusia, dan;
- e. Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.

16. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

1. **Asas Tertib Hirarkhis:** Sinkronisasi Vertikal dan Horisontal
2. **Asas Kewenangan Membentuk:** Atribusi dan Delegasian
3. **Asas Formal:** Tujuan Jelas, Organ/Lembaga Tepat, Perlunya Pengaturan, Dapat Dilaksanakan, Konsensus.
4. **Asas Material:** Terminologi/Sistematika Benar, Dapat Dikenali, Perlakuan Hukum yang sama, Kepastian Hukum, Pelaksanaannya Konkret/individual/faktual.

---

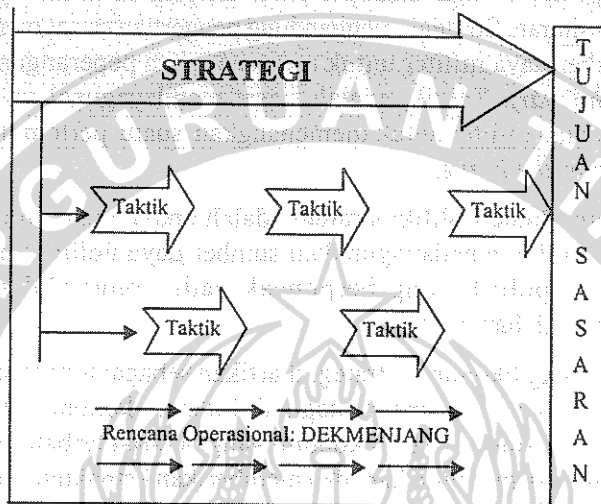
11. Ibid, Hlm. 25.

12. Ibid, Hlm. 26-27.

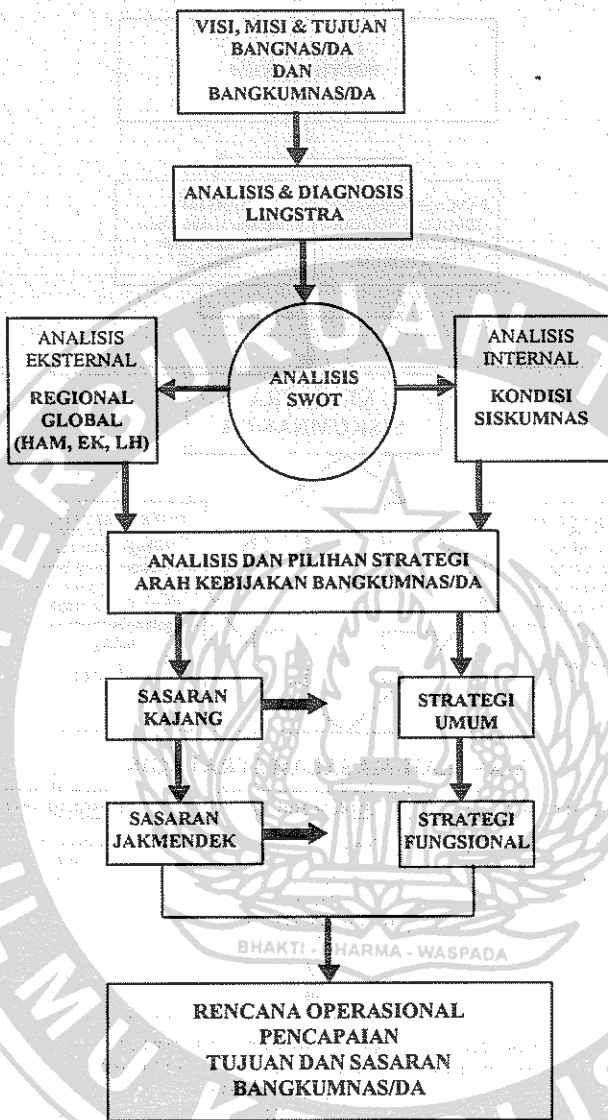
17. Politik perundang-undangan atau Politik Hukum: Strategi Membangun dan Melaksanakan Hukum untuk mewujudkan tujuan hukum, tujuan negara dan tujuan sosial yang dikehendaki rakyat menjadi kenyataan dalam wadah Negara Hukum Kesejahteraan.
18. Pengertian strategi dan taktik lazim digunakan dalam ilmu kemiliteran, tetapi dapat juga diadopsi pada disiplin ilmu lainnya. Di bidang kemiliteran, Strategi, mengandung pengertian siasat mendayagunakan sumber daya militer untuk memenangkan peperangan (*the winning of the war*). Taktik, adalah siasat mendayagunakan satuan-satuan kekuatan militer untuk memenangkan suatu pertempuran (*the winning of the battle*)
19. Dalam dunia Politik: strategi adalah upaya menghimpun, menggerakkan dan mendayagunakan sumber daya politik untuk mencapai tujuan politik yang berpuncak pada pengendalian kekuasaan pemerintahan negara.
20. Di bidang Ekonomi: strategi diartikan sebagai formulasi rencana dan pelaksanaan rencana strategis di bidang ekonomi untuk mendayagunakan sumber daya ekonomi yang bersifat terbatas secara efektif, efisien, menguntungkan, dan memberikan kemakmuran kepada setiap orang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang tidak terbatas.
21. Kemudian berkembang ke lingkungan manajemen perusahaan menjadi konsep Manajemen Strategi yang oleh Agustinus Sri Wahyudi dirumuskan: "suatu seni dan ilmu dari pembuatan (formulating), penerapan (implementing) dan evaluasi (evaluating) keputusan-keputusan strategis antar fungsi yang memungkinkan sebuah organisasi mencapai tujuan-tujuan masa mendatang" (Herry Sutarto, dkk, 1999:1-2).
22. Membangun hukum: proses berpikir, merancang, membentuk, membuat, menyusun, dan/atau menormatiskan keinginan-keinginan rakyat berlandaskan nilai-nilai ideal dan empiris ke dalam bentuk peraturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis untuk dijadikan landasan tindakan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan perilaku individual guna mencapai tujuan hukum. tujuan negara, tujuan sosial, serta tujuan individual dalam kehidupan berpribadi, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

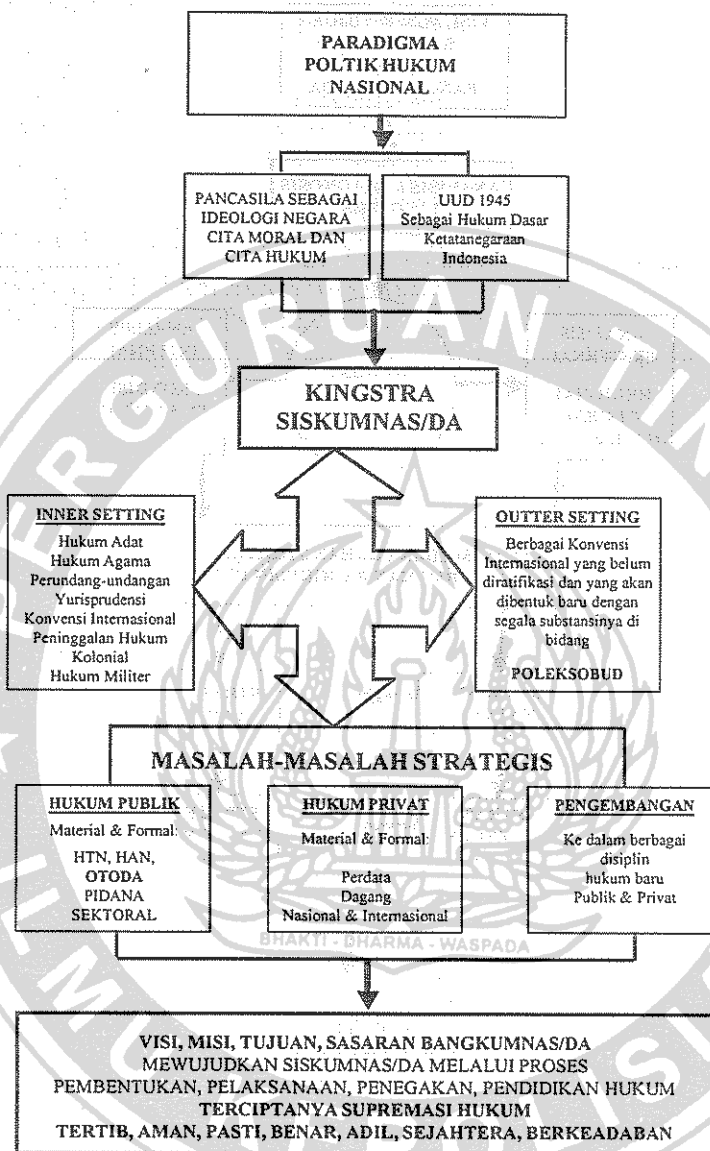
### Sifat Dasar Strategi:

1. Menyatukan (*unified*): menyatukan seluruh bagian ke dalam sistem.
2. Menyeluruh (*comprehensive*): mencakup seluruh aspek materi.
3. Integral (*Integrated*): kebaikan suai dan kesesuaian terbaik antar lembaga, institusi dan pemegang peran.



23. Strategi dihasilkan melalui proses berpikir strategis dengan pendekatan metodologi tertentu untuk memecahkan masalah strategis yang dihadapi oleh suatu organisasi dalam upaya mencapai tujuannya. Masalah strategis adalah masalah yang bersifat: (a) multi dimensional; (b) berdampak luas; (c) berjangkauan panjang; (d) berorientasi ke depan; (e) perumusan mendalam; (f) mempertimbangkan faktor internal dan eksternal (lingkungan strategis); (g) memerlukan keputusan dari lembaga, lingkungan jabatan, manajemen, dan/atau kewenangan tertinggi; (h) menghasilkan dokumen perencanaan; dan (i) proses pelaksanaan sistemik.
24. Proses berpikir strategis dalam pembangunan nasional (BANGNAS) dan Pembangunan Hukum Nasional (BANGKUMNAS) tercermin dari perumusan visi, misi, tujuan, sasaran, analisis lingkungan strategis (SWOT), penetapan arah kebijakan, substansi program dan kegiatan, indikator kinerja, serta kurun waktu pelaksanaan pembangunan nasional. Umpamanya di bidang Pembangunan Hukum Nasional dapat digambarkan sebagai berikut:





## E. ESENSI PERATURAN DAERAH

1. Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan. Sekalipun berdasarkan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor: III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Peraturan Daerah berada pada urutan ketujuh; akan tetapi substansi Peraturan Daerah yang melaksanakan langsung ketentuan undang-undang dan/atau bersifat mandiri, hakikatnya memiliki kedudukan sederajat dengan Peraturan Pemerintah yang juga melaksanakan undang-undang.
2. Dengan demikian, eksistensi Peraturan Daerah bagi Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten dan Kota di Indonesia, menjadi instrumen yuridis fundamental dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Sebab, Peraturan Daerah bukan saja merefleksikan keotonoman daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri, tetapi juga menunjukkan adanya kewenangan lembaga pembentuk hukum (Peraturan Daerah) di Daerah (DPRD-KD) yang secara hierarkis tidak memiliki hubungan sub ordinat dengan lembaga pembentuk hukum (undang-undang) di tingkat Pusat.
3. Meskipun demikian, tidak berarti Peraturan Daerah sebagai Produk Hukum Legislatif Daerah tidak dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat, karena dalam suatu Negara Kesatuan, Pemerintah Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Negara, yang memungkinkan Pemerintah Pusat tetap memiliki kewenangan membina dan mengawasi jalannya penyelenggaraan Otonomi Daerah agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau perundang-undangan lainnya, sebagaimana dimaksud Pasal 113 dan 114 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
4. Persoalan yuridis dan akademisnya, apakah pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat merupakan persoalan Pemerintahan ataukah persoalan Sengketa Hukum?
5. Jika dicermati Bab XII UU No. 22 Tahun 1999 dengan topik Pembinaan dan Pengawasan, maka esensi Pasal 112, dan Pasal 113 lebih bermakna sebagai persoalan Pemerintahan daripada persoalan Hukum. Akan tetapi, jika di cermati lebih lanjut Pasal 114, menampakkan pula tindakan hukum pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat dapat menjadi persoalan Sengketa Hukum, karena

jika Daerah tidak dapat menerima pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, maka Daerah dapat mengajukan keberatan<sup>13</sup> kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada pemerintah.

6. Segi kontrol hukum, sebenarnya merupakan ciri pokok dari tugas badan peradilan, yaitu melakukan "penilaian" (toetsing)<sup>14</sup> tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum<sup>15</sup>. Perbuatan atau tindakan hukum Pemerintah yang membatalkan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah, jelas mengandung substansi penilaian (toetsing) sah atau tidaknya kedua bentuk peraturan perundang-undangan dimaksud, terutama dari segi apakah materi muatannya bertentangan dengan "kepentingan umum" dan "peraturan perundang-undangan" yang lebih tinggi (vertikal) dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya yang sederajat (horisontal).
7. Kontrol hukum seperti itu, berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945 pada Pasal 24A ayat (1) secara konstitusional berada dalam wilayah kekuasaan Mahkamah Agung, yang menyatakan: 'Mahkamah Agung berwenang...menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang...'

## F. PRINSIP POKOK HARMONISASI/SINKRONISASI PENGATURAN

1. Dilihat dari segi ruang lingkup cakupannya UUPA No. 5 Tahun 1960 boleh dikatakan paling luas jangkauannya, karena pengertian Agraria

- 
13. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (4) Perma No. 1 Tahun 1999, dikenal istilah gugatan dan keberatan kepada Mahkamah Agung. Istilah keberatan ini menjadi rancu karena memiliki kemiripan dengan mekanisme pemerintahan dalam kaitannya dengan keberatan administratif sebagaimana diatur Pasal 48 UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Tentang Upaya Administratif dalam bentuk "keberatan" ini diatur lebih lanjut dalam Sural Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991, bagian IV.
  14. Paulus Lotulung, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. xv-ii. Dalam kaitannya dengan "toetsing" terdapat perbedaan antara "*rechtmatigheid*" dengan "*doelmatigheid*". Badan peradilan hanya berfungsi untuk menilai segi "*rechtmatigheid*" (uji keabsahan) yang meliputi uji prosedur pembentukan dan substansi terhadap peraturan yang lebih tinggi. Hal ini berbeda dengan pengujian dalam lingkup kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (Keputusan pemerintah/*beschikking*) yang meliputi *rechtmatigheid* dan *doelmatigheid* toetsing (Pasal 53 ayat 2 huruf a, b, dan c).
  15. *Ibid.*, hlm. xviii.

secara konsepsional meliputi: Darat, Laut dan Udara. Sehingga pengaturan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Sumber Daya Alam selalu dijadikan konsiderans mengingat begitupun sebaliknya jika peraturan dimaksud sudah terbentuk akan dijadikan konsiderans mengingat peraturan lainnya yang akan dibentuk di bidang pengelolaan sumber daya alam.

2. Sebelum berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 berikut peraturan perundangan lainnya yang terkait dengan OTODA, pengaturan sumber daya alam hakikatnya bersifat sentralistik. Ini merupakan konsekuensi logis Pasal 33 UUD 1945 (Pra Amandemen). Di mana Pemerintah Pusat memegang kekuasaan (kewenangan) sentral pengaturan sumber daya alam yang terkandung dalam Bumi Indonesia (darat, Laut dan Udara). Maka pembentukan PERDA yang berkenaan dengan Sumber Daya Alam, tetap harus mencermati peraturan perundang-undangan Pusat yang sampai kini masih eksis. Titik tautnya tergambar pada bagan di bawah ini:

**INDIKATOR POKOK SINERGITAS KEWENANGAN DAERAH  
MEMBENTUK PERDA TERKAIT SUMBER DAYA ALAM**

UUD 1945				DIMENSI HAK PUBLIK DAN PRIVAT
UU 22/1999 DAN PERATURAN PELAKSANAANNYA				
DIMENSI DARAT	DIMENSI LAUT	DIMENSI UDARA		
UU 5/1960 PERTANAHAN (Hak Atas Tanah) Pelaksanaan	UU 4/1960 PERAIRAN	UU 15/1992 PENERBANGAN	BATAS NEGARA	
UUPA PERTANIAN	UU 5/1983 ZEE	NASIONAL	BATAS DAERAH Propinsi Kabupaten Kota	
UU 11/1974 PENGAIRAN	UU 1/1973 LANDAS KONTINEN	DAERAH	KAWASAN PELABUHAN PRASARANA UMUM	
UU 41/1999 KEHUTANAN DAN PERKEBUNAN	UU 17/1989 KONVENSI HUKUM LAUT	REGIONAL	KAWASAN LINDUNG DAN BUDI DAYA	
UU 11/1967 UU 15/19 PERTAMBANGAN DAN ENERGI	UU 9/1985 PERIKANAN	INTERNASIONAL	HANKAM Darat, Laut, Udara	



UU 13/1980 JALAN	UU 21/1992 PELAYARAN		Hak atas Tanah HM, HP, HS, HGB HGU, DLL.
UU 1/1964 UU 10/1992 PERUMAHAN DAN PEMUKIMAN	PENGELOLAAN KEKAYAAN HAYATI LAUT Propinsi 8 Mil Kabupaten: 4 Mil Kota 4 Mil	PENGATURAN DAERAH DALAM PENGELOLAAN PELABUHAN UDARA DAN AKTIVITAS LAINNYA YANG TERKAIT <b>PAD</b>	Hak-Hak Masyarakat Adat
UU 16/1985 RUMAH SUSUN			PENGATURAN LAINNYA
UU 3/1972 TRANSMIGRASI			SESUAI
UU 4/1984 INDUSTRI	PENGELOLAAN KAWASAN PESISIR DAN POTENSI LAINNYA TERKAIT <b>PAD</b>		SOSEKBUD KEMAJUAN IPTEKS MATERIAL DAN IMMATERIAL
UU 5/1990 KONSERVASI			
UU 23/1997 LINGKUNGAN HIDUP			

3. Esensi Ketetapan MPR Nomor: IX/MPR/2001:

- a. Pasal 2: Pembaharuan agraria mencakup, suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia:
- b. Pasal 3: Pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan,
- c. Pasal 4: Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:
  - 1) Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - 2) Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia,
  - 3) Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
  - 4) Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
  - 5) Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;

- 6) Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
  - 7) Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
  - 8) Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
  - 9) Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
  - 10) Mengakui, menghormati dan melindungi masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
  - 11) Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah propinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa dan atau yang setingkat, masyarakat dan individu;
  - 12) Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan agraria/sumber daya alam;
- d. Pasal 5 ayat (1): Arah kebijakan pembaruan agraria:
- 1) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4;
  - 2) Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat;
  - 3) Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform;

- 4) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip, sebagaimana dimaksud Pasal 4;
  - 5) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi;
  - 6) Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.
- e. Pasal 5 ayat (2): arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam sebagaimana ditentukan Pasal 5 ayat (2) adalah:
- 1) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4;
  - 2) Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional;
  - 3) Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional;
  - 4) Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut.
  - 5) Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud;

- 6) Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan;
- 7) Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Berdasarkan amanat Ketetapan MPR di atas, dapat ditarik kesimpulan pelaksanaan Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999,<sup>16</sup> belum dapat sepenuhnya dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota. Harus dilakukan pembaharuan terlebih dahulu terhadap UUPA dan Sumber Daya Alam Lainnya, menyerasikan substansinya dengan UU No. 22 Tahun 1999 serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait seperti undang-undang lingkungan hidup, undang-undang penataan ruang, undang-undang konservasi sumber daya alam dan ekosistem, undang-undang kehutanan, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan;
- g. Berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan:
  - (1) Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
  - (2) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
    - a. pemberian ijin lokasi;
    - b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
    - c. penyelesaian sengketa tanah garapan;
    - d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
    - e. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
    - f. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
    - g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;

16. Pekerjaan umum kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

- h. pemberian ijin membuka tanah;
  - i. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/Kota.
- (3) Kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dalam Propinsi, dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi yang bersangkutan.
- h. Sehubungan dengan hal itu setidaknya ada dua cara pokok yang dapat dilakukan:
- 1) Menunggu pembaharuan UUPA No. 5 Tahun 1960 dan Undang-undang Sumber Daya Alam lainnya sesuai arahan Ketetapan MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
  - 2). Prakarsa Daerah Kabupaten dan Kota mengatur urusan pertanahan dan Sumber Daya Alam lainnya untuk melaksanakan Pasal 11 UU No 22. Tahun 1999 dan/ atau urusan-urusan yang secara yuridis sudah diserahkan. Sedangkan bagi Daerah Propinsi sudah dapat mengaturnya sesuai atribusi PP No. 25 Tahun 2000.
- i. Cara yang pertama, tentunya akan memakan waktu yang lebih panjang. Akan tetapi hasilnya lebih memuaskan dan memiliki dasar hukum yang kuat berdasarkan undang-undang atau Peraturan pemerintah.
  - j. Sedangkan cara yang kedua memerlukan kecermatan yang cukup mendalam antara lain sebagaimana tercantum dalam Tabel: 6.

**Tabel: 6**

<b>LANGKAH-LANGKAH POKOK</b>	
Bentuk Kegiatan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inventarisasi, klasifikasi dan analisis peraturan perundang-undangan tingkat Pusat dan Daerah yang berkaitan langsung dengan Kewenangan Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota untuk mengatur urusan Pengelolaan Sumber Daya Alam.</li> <li>2. Inventarisasi, klasifikasi dan analisis diarahkan pada peraturan perundang-undangan yang perlu direvisi dan/ atau dibentuk baru oleh Pemerintah Daerah.</li> </ol>

	<p>3. Koordinasi intensif antara DPRD (legislatif) Propinsi Kabupaten dan Kota dengan Gubernur, Bupati, Walikota (eksekutif) dan Dinas/Instansi terkait.</p> <p>4. Konsultasi dengan Pemerintah Pusat tentang Pentingnya Pengaturan Sumber Daya Alam oleh pemerintah daerah.</p>
Metode	<p>1. Analisis yuridis, sosiologis dan Critical Legal Study untuk menemukan taraf sinkronisasi dan substansi peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horisontal.</p> <p>2. Penerapan asas-asas hukum yang layak diterapkan dalam proses perubahan dan pembentukan peraturan-peraturan daerah.</p> <p>3. Rancangan format, sistematika dan materi muatan Peraturan Daerah maupun Keputusan Kepala Daerah yang bersifat pengaturan:</p> <p>a. <b>Asas Formal:</b> Tujuan Jelas. Organ/Lembaga Tepat, Perlunya Pengaturan, Dapat Dilaksanakan, Konsensus:</p> <p>b. <b>Asas Material:</b> Terminologi/Sistematika Benar. Dapat Dikenali. Perlakuan Hukum yang sama. Kepastian Hukum, Pelaksanaannya Konkret, Individual, faktual.</p> <p>5. Atensi pakar hukum untuk memberikan masukan yang dianggap perlu oleh Legislatif dan Eksekutif Daerah.</p>

- k. Selain itu harus dilakukan pengkajian secara komprehensif tentang kelayakan/kemampuan daerah kabupaten dan kota untuk melaksanakannya dari segi:
- 1) Jumlah dan kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki daerah kabupaten dan kota untuk melaksanakan kewenangan dan urusan pertanahan;
  - 2) Kemampuan sumber daya keuangan daerah untuk membiayai dinas pertanahan yang akan dibentuk;
  - 3) Ketersediaan prasarana dan sarana perkantoran yang dimiliki daerah kabupaten dan kota;
  - 4) Kemampuan untuk mememanajementi pelaksanaan kewenangan dan urusan pertanahan yang diotonomikan kepada daerah kabupaten dan kota.

1. Patut direnungkan, membuat Peraturan hakikatnya lebih mudah daripada melaksanakannya. Dengan kata lain, tidak ada gunanya membuat peraturan jika tidak mampu mewujudkannya menjadi kenyataan bagi kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat luas. Karena itu, jika Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota sudah berketetapan hati mengaturnya ke dalam Peraturan Daerah, maka wajib konsekuen, konsisten dan berkesinambungan melaksanakannya.

