

HUBUNGAN KEWENANGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM*)

Oleh: Arief Hidayat**)

PENDAHULUAN

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", demikian bunyi Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan salah satu pasal dalam konstitusi NKRI, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial (selain Pasal 27 ayat 2 dan Pasal 34 ayat 1, 2 dan 3).

Ideologi "hak menguasai negara" tersebut kemudian ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang kemudian lebih dikenal dengan UUPA) yang menyatakan bahwa:

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Dalam kaitannya dengan sumber daya alam maka "hak menguasai negara" tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menyatakan bahwa "sumber daya alam dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, serta pengaturannya ditentukan oleh Pemerintah".

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat 2 UUPA, maka pengertian "hak menguasai Negara" bukanlah berarti "hak untuk memiliki" atau

* Makalah disampaikan dalam Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang pada tanggal 17-19 Juli 2006 di Grand Candi Hotel, Semarang.

** Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

"negara menjadi pemilik" (sebagaimana asas domein verklaring yang dikenal pada zaman Hindia Belanda), melainkan suatu pengertian yang mengandung kewajiban dan wewenang di bidang hukum publik kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan tertinggi.

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai ketentuan tersebut di atas, pemerintah melaksanakan pengusahaan sumber daya alam (SDA) berdasarkan hak penguasaan negara atas sumber daya alam (SDA) dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Dan "dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah" (Pasal 2 ayat 4 UUPA). Hal ini sesuai dengan 4 (empat) fungsi yang dimiliki negara, yaitu:¹

- a. Negara sebagai penjamin (*provider*);
- b. Negara sebagai pengatur (*regulator*);
- c. Negara sebagai pelaku ekonomi (*entrepreneur*); dan
- d. Negara sebagai pengawas (*umpire*).

Dalam kaitannya dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), maka dalam fungsinya sebagai penjamin, negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan, termasuk di dalamnya mengenai jaminan-jaminan sosial. Sebagai regulator, pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur, yang dapat diwujudkan melalui kebijakan yang berupa peraturan perundang-undangan. Dalam kedudukannya sebagai pelaku ekonomi,

1 W. Friedman, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, Steven and Sons, London, 1971, hlm. 3.

negara menjalankan sektor tertentu dalam bidang ekonomi melalui badan usaha milik negara (BUMN) dalam rangka menciptakan keseimbangan peran antara sektor publik dan sektor swasta. Sebagai pengawas, negara dituntut untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai kinerja sektor-sektor yang berbeda dalam bidang ekonomi. Dengan demikian, negara (dalam hal ini pemerintah) berkewajiban untuk meregulasi, mendistribusi, menyediakan dan meresolusi konflik dalam kompetisi perolehan sumber-sumber kesejahteraan.

HUBUNGAN KEWENANGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Untuk mengusahakan sumber daya alam (SDA), pemerintah dapat melaksanakannya sendiri (yang sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat 4 UUPA dapat dilakukan oleh pemerintah pusat atau dikuasakan pada pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota atau masyarakat hukum adat) atau diserahkan kepada pihak lain (investor asing) karena adanya keterbatasan di bidang teknologi, modal dan sumber daya manusia (SDM) pada pemerintah.

Dalam perjalanan waktu tampak bahwa dalam pelaksanaan "hak menguasai negara" ini ternyata telah terjadi penyimpangan dalam penjabaran jiwa dan semangat Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berakibat pada dihasilkannya perangkat peraturan perundang-undangan serta praktik pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam (SDA) yang tidak sesuai dengan kepentingan rakyat. Lebih-lebih pada masa Orde Baru, di mana pemerintah mengambil peran sebagai agen pembangunan yang mengharuskan adanya suatu sistem perencanaan dan pengendalian terpusat, yang menimbulkan ketergantungan daerah pada pemerintah pusat dan yang pada akhirnya mematikan, kemampuan inisiatif dan daya kreativitas pemerintah daerah dan masyarakat daerah. Oleh karena itu Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Sidang Umum tahun 2001 telah menerbitkan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang antara lain menyatakan bahwa²:

1. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai (pembaruan agraria) dan pengelolaan sumber daya alam (Pasal 1);

2 Menurut Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003, Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 masih berlaku.

2. Pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan (Pasal 3);
3. (Pembaruan agraria) dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:
 - a. memelihara dan mempertahankan keutuhan NKRI;
 - b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
 - c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
 - d. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
 - e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
 - f. mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
 - g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
 - h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
 - i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
 - j. mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
 - k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
 - l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam. (Pasal 4);

4. Menugaskan DPR RI bersama Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan (pembaruan agraria) dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini (Pasal 6);
5. Menugaskan kepada Presiden RI untuk segera melaksanakan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 ini, serta melaporkan pelaksanaannya pada Sidang Tahunan MPR RI (Pasal 7).

Sejalan dengan hal tersebut dan seiring dengan derasnya arus globalisasi yang salah satu *issue* utamanya adalah demokratisasi, maka muncul tuntutan kuat dilaksanakannya otonomi daerah sehingga ada desentralisasi kewenangan kepada daerah, yang tentu saja akan menimbulkan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam (SDA), menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, **pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah** dan dengan pemerintahan daerah lainnya (Pasal 2 ayat 4), di mana hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, **pemanfaatan sumber daya alam** dan sumber daya lainnya (Pasal 2 ayat 5), dan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya tersebut **dilaksanakan secara adil dan selaras** (pasal 2 ayat 6).

Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa:

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:

- a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya dan pelestarian;
- b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya;
- c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Dan, hubungan tersebut akan diatur dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 17 ayat 3).

Sementara itu, sebagai konsekuensi dari pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah dan sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pemerintahan daerah akan mendapatkan dana perimbangan (sebagai salah satu sumber pendapatan daerah) yang terdiri atas Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil (yang selain bersumber dari pajak) juga bersumber dari sumber daya alam yang berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi (Pasal 11 ayat (1) dan (3)).

Selama ini sebenarnya sudah dilakukan pengaturan dalam pemanfaatan/pengelolaan sumber daya alam (SDA) sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi pengaturan tersebut masih bersifat sektoral dan tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
2. UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan;
3. UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan;
4. UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan;
5. UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;
6. UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
7. UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
8. UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
9. UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Apabila diamati secara lebih cermat dan mendalam, maka berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan/pengelolaan sumber daya alam tersebut substansinya menunjukkan karakteristik sebagai berikut :³

3 Lihat J. Nyoman Nurjaya, "Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam Yang Berkeadilan, Demokratis Dan Berkelanjutan: Perspektif Hukum dan Kebijakan", Makalah dipresentasikan dalam Rakertas Wantanas pada tanggal 20-23 Juni 2006 di Hotel Sahid, Surabaya, hal. 7-8.

1. Bersifat sentralistik dan peran pemerintah sangat dominan karena pengaturan mengenai penguasaan dan pemanfaatan (pengelolaan) sumber daya alam dan lingkungan hidup ditetapkan oleh pemerintah.
2. Bersifat sektoral, karena sumber daya alam tidak dilihat sebagai satu kesatuan ekologi, sehingga peraturannya dilakukan dalam berbagai undang-undang yang terpisah, dan setiap sektor berjalan sendiri-sendiri sesuai dengan visi masing-masing, dan tidak ada koordinasi antar sektor.
3. Berorientasi pada eksploitasi (*use oriented*), serta mengabaikan kepentingan konservasi, keberlanjutan fungsi dan manfaat sumber daya alam dan lingkungan hidup, karena pembangunan diorientasikan pada peningkatan pertumbuhan ekonomi (*economic growth development*).
4. Berpihak kepada pemodal-pemodal besar (*capital oriented*), mengabaikan akses dan hak-hak masyarakat atas penguasaan dan pemanfaatan (pengelolaan) sumber daya alam, serta mematikan potensi-potensi ekonomi masyarakat lokal.
5. Tidak ada pengaturan yang jelas mengenai mekanisme transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan pemanfaatan (pengelolaan) sumber daya alam dan lingkungan hidup.
6. Tidak ada pengaturan yang jelas mengenai prinsip pengawasan dan akuntabilitas pemerintah dalam pemanfaatan (pengelolaan) sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Karakteristik produk perundang-undangan yang sentralistik, sektoral, eksploitatif, represif, mengabaikan hak-hak masyarakat, dan menggusur hukum yang hidup dalam masyarakat tersebut merupakan akibat dari implementasi paradigma pembangunan yang berbasis negara (*state-based development*) yang orientasinya adalah pertumbuhan ekonomi (*economic growth development*) dengan cara menguasai dan mengeksploitasi sumber daya alam (kekayaan alam) dan lingkungan hidup untuk meningkatkan pendapatan dan devisa negara.

Melihat karakteristik dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan (pengelolaan) sumber daya alam sebagaimana disebutkan di atas yang menimbulkan dampak negatif berupa kerusakan sumber daya alam (SDA) dan pencemaran lingkungan hidup, serta kenyataan banyaknya kontrak karya dalam pengelolaan sumber daya alam terutama di bidang pertambangan yang dibuat oleh

pemerintah pusat di masa lalu⁴ yang berdampak merugikan negara dan masyarakat dan lebih menguntungkan investor asing, maka cita-cita terciptanya hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA) secara adil dan selaras sebagaimana diamanatkan Pasal 2 ayat 4, 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak tercapai. Lebih parah lagi tarik ulur atau perebutan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA) yang selama ini terjadi dalam kenyataannya hanyalah rebutan pepesan kosong karena yang mendapatkan keuntungan adalah investor asing.

PENUTUP

Persoalan-persoalan mendasar dalam pengaturan mengenai pengelolaan sumber daya alam (SDA) berpotensi mengancam keberlanjutan fungsi sumber daya alam (SDA) dan kelangsungan hidup bangsa dan NKRI perlu segera diselesaikan. Untuk itu perlu segera dibuat sebuah undang-undang yang mengatur pengelolaan sumber daya alam yang mencerminkan prinsip-prinsip keadilan, demokratisasi, konservasi, dan keberlanjutan fungsi sumber daya alam, bersifat holistik, transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam, desentralisasi, serta pengakuan dan perlindungan atas hak-hak masyarakat adat/lokal, yang merupakan prinsip-prinsip global pengelolaan sumber daya alam. Lebih-lebih Indonesia sudah menerima Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati; juga telah memiliki Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak-hak Asasi Manusia. Sehingga "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam secara Adil dan Selaras" yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat terlaksana dalam praktik hidup bernegara.

4 Lihat Nanik Trihastuti, "Tanggung Jawab Perusahaan Penanaman Modal Asing Sektor Pertambangan Mineral Dalam Pembangunan Berkelanjutan Dihubungkan Dengan Tujuan Negara Kesejahteraan Indonesia", Disertasi Univeristas Padjadjaran, Bandung, 2006.

DAFTAR PUSTAKA

- Friedmen, W. *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*. Steven and Sons, London. 1971- Hal. 3.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 2003.
- . *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*. Jakarta : Penerbit Djambatan, 2004.
- Irianto, Gatot. "Menyoal Hak Guna Pakai Air". *Harian Kompas*, Sabtu, 4 Juni 2005.
- Krisanto, Yakub Adi. "Mencermati Sengketa Air Antar Wilayah". *Harian Kompas*, Rabu, 2 Februari 2005.
- Nurjaya, J. Nyoman. "Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam Yang Berkeadilan, Demokratis, Dan Berkelanjutan : Perspektif Hukum Dan Kebijakan". Makalah. 2006.
- . "Prinsip-Prinsip Global Pengelolaan Sumber Daya Alam : Implikasi Terhadap Politik Pembangunan Hukum Nasional". Makalah. 2001.
- N. N. "Kewenangan Yang Masih Diperebutkan". *Harian Kompas*, Jum'at, 16 Juni 2006.
- Trihastuti, Nanik. "Tanggung Jawab Perusahaan Penanaman Modal Asing Sektor Pertambangan Mineral Dalam Pembangunan Berkelanjutan Dihubungkan Dengan Tujuan Negara Kesejahteraan Indonesia". Disertasi Universitas Padjadjaran. 2006.

PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB mengenai Keanekaragaman Hayati.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

