

# KARAKTER PERATURAN DAERAH SUMBERDAYA ALAM

Kajian Kritis terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan  
Konstruksi Hak Masyarakat terkait Pengelolaan Hutan

YANCE ARIZONA



Penerbit

**HuMa**

Alamat. Jln. Jati Agung No. 8, Jatipadang, Pasar Minggu  
Jakarta 12540 – Indonesia  
Telepon. + 62 (21) 780 6959; 788 458 71  
Fax. + 62 (21) 780 6959  
E-mail. [huma@huma.or.id](mailto:huma@huma.or.id); [huma@cbn.net.id](mailto:huma@cbn.net.id)  
Website <http://www.huma.or.id>

**HuMa**  
2008

# **KARAKTER PERATURAN DAERAH SUMBERDAYA ALAM**

**KAJIAN KRITIS TERHADAP STRUKTUR FORMAL  
PERATURAN DAERAH DAN KONSTRUKSI HAK  
MASYARAKAT TERKAIT PENGELOLAAN HUTAN**

**HuMa**  
2008

# **KARAKTER PERATURAN DAERAH SUMBER DAYA ALAM**

## **Kajian Kritis terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak Masyarakat terkait Pengelolaan Hutan**

### **Penulis:**

Yance Arizona

### **Editor**

Myrna A. Safitri

### **Design Layout**

Didin Suryadin dan Tim Desa Putera

### **Penerbit**

#### **Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)**

Alamat. Jln. Jati Agung No. 8,

Jatipadang, Pasar Minggu

Jakarta 12540 – Indonesia

Telepon. + 62 (21) 780 6959; 788 458 71

Fax. + 62 (21) 780 6959

E-mail. [huma@huma.or.id](mailto:huma@huma.or.id); [huma@cbn.net.id](mailto:huma@cbn.net.id)

Website <http://www.huma.or.id>

**ISBN 978-979-17121-6-3**

Publikasi ini diterbitkan oleh Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) atas dukungan dari The Ford Foundation, Interchurch Organization for Development Co-operation, dan Rainforest Foundation of Norway. Opini yang diekspresikan oleh penulis/pembuatnya disini bukan merupakan cerminan ataupun pandangan The Ford Foundation, Interchurch Organization for Development Co-operation, dan Rainforest Foundation of Norway.

# KATA PENGANTAR



Bergulirnya otonomi daerah sejak tahun 1999 meningkatkan gairah politik Pemerintah Daerah (Pemda) untuk mengatur dirinya sendiri. Hal ini terkait dengan perebutan kontrol atas Sumber Daya Alam (SDA) yang sebelumnya tersedot ke pusat karena politik sentralisasi Orde Baru. Instrumen utama yang digunakan Pemda untuk melegalisasi kontrol kekuasaannya atas SDA dilakukan dengan menggunakan Perda.

Sudah ribuan Perda dilahirkan sejak berlakunya Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah (diganti kemudian dengan Undang-undang No. 32/2004) sampai hari ini. Perda yang paling dominan adalah Perda yang berisi kewajiban kepada warga negara dan korporasi untuk membayar sejumlah pajak dan retribusi atas pemanfaatan SDA atau pungutan lainnya sebagai konsekuensi dari pelayanan yang dilakukan oleh Pemda. Hal ini dilakukan karena Pemda ingin menggenjot peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) bagi penyelenggaraan pemerintahan.

Namun, akibat dari banyaknya Perda, terutama di bidang SDA, malah menimbulkan dampak buruk bagi lingkungan yang rusak tidak terkontrol dan menjadi beban bagi komunitas lokal yang selama ini menggantungkan hidupnya pada alam. Banyak contoh menunjukkan bahwa bencana alam seperti banjir dan longsor yang terjadi satu dekade terakhir sangat dipengaruhi oleh pemanfaatan SDA yang berlebihan di era otonomi daerah. Nasib masyarakat lokal yang selama ini menggantungkan hidupnya pada SDA juga tidak berubah, malah semakin terdesak karena izin-izin pemanfaatan SDA yang diberikan kepada korporasi.

Dengan menggunakan pendekatan tekstual, buku yang ada ditangan Anda ini mencoba menunjukkan bahwa orientasi Pemda dalam pembuatan Perda di bidang SDA adalah untuk menarik sejumlah pungutan bagi peningkatan PAD. Tidak saja secara kalkulatif dengan menginventarisasi sejumlah Perda SDA, tetapi juga dengan melakukan analisa tekstual. Secara umum ditemukan bahwa pada konsideran Perda yang pada dasarnya berisi

landasan filosofis, sosiologis, yuridis dan rasional kehadiran suatu peraturan hanya berisi alasan untuk mengenakan pungutan pemanfaatan SDA. Sulit sekali menemukan Perda SDA yang menjadikan pertimbangan ekologis dan penguatan hak serta akses masyarakat yang selama ini menggantungkan hidupnya pada SDA sebagai landasan untuk menghadirkan Perda di bidang SDA.

Di dalam buku ini juga dicoba dikupas secara normatif sejumlah kekeliruan-kekeliruan struktur formal perancangan Perda yang menunjukkan bahwa Pemda masih memiliki sejumlah kelemahan teknis dalam merancang Perda. Salah satu kelemahan mendasar adalah kemampuan memahami hirarki perundangan dan batas kewenangan daerah dalam mengatur objek yang akan diatur dalam Perda. Oleh karena itu, seringkali Perda-Perda tersebut dibatalkan oleh pemerintah pusat dengan alasan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Selain menampilkan analisis konten dan struktur Perda, buku ini mencoba untuk mendeskripsikan kerangka teoritis tentang Perda SDA. Penjelasan ini diharapkan bisa membantu aktivis di lapangan untuk memahami posisi Perda dalam upaya penguatan hak masyarakat lokal atas SDA. Sedangkan sebagai suatu pendalaman, Perda pada sektor kehutanan dipilih dan dianalisis untuk melihat inisiatif lokal dalam upaya penguatan hak masyarakat lokal. Ternyata, Perda inisiatif lokal terkait pengelolaan hutan tidak semuanya berjalan lancar guna memberikan manfaat kepada masyarakat. Bahkan salah satu inisiatif lokal di Kabupaten Wonosobo untuk menghadirkan Perda tentang pengelolaan sumberdaya hutan berbasis masyarakat malah dihadang keberlakuannya oleh Departemen Kehutanan/Perum Perhutani dengan "meminjam tangan" Departemen Dalam Negeri yang memiliki wewenang untuk membatalkan Perda. Demikian juga dengan Perda Kabupaten Kutai Barat tentang kehutanan daerah. Dua pengalaman ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat masih menyisakan hegemoninya di bidang SDA, salah satunya melalui mekanisme pengawasan Perda. Agaknya ada hal yang belum tuntas dalam soal kewenangan terkait pengelolaan SDA untuk dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat lokal yang selama ini menggantungkan hidupnya pada SDA.

Buku ini tidak hendak memperdebatkan apakah kewenangan pengelolaan SDA sebaiknya berada ditangan pemerintah pusat atau Pemda, namun hendak mengajak pembaca untuk memikirkan apakah otonomi daerah di bidang SDA memang berjalan untuk mengakomodasi hak-hak masyarakat lokal atas SDA? Atau hanya menampilkan tarik menarik kepentingan antara elit lokal/daerah, korporasi dan pemerintah pusat. Kepentingan masyarakat lokal dan lingkungan tampaknya masih belum menjadi arus utama dalam Perda di bidang SDA.

Mengakhiri kata pengantar ini, kami ingin mengucapkan terimakasih kepada rekan-rekan staf HuMa yang telah terlibat dalam mendiskusikan outline sampai pada isi kajian. Juga kepada Sdr. Rikardo Simarmata dan sdr. Bernadinus Steny yang menyempatkan diskusi dengan Penulis dan HuMa, Sdri. Myrna Safitri yang mengedit isi buku ini, serta Sdr. Didin Suryadin yang membuat tata letak buku ini. Ucapan terima kasih juga dihaturkan kepada Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Hukum dan HAM yang telah memberi akses kepada HuMa untuk mendapatkan sejumlah Perda dan data-data untuk kepentingan kajian ini. Ucapan terima kasih juga dihaturkan kepada seluruh mitra HuMa yang sebelumnya telah membantu pengumpulan Perda-Perda di berbagai daerah. Kepada pihak-pihak yang membantu terbitnya kajian ini baik langsung maupun tidak diucapkan terima kasih. Buku ini hanya satu fragmen saja dalam memotret dinamika pembaruan hukum di daerah yang diinstrumentalisasi melalui Perda. Sebagai suatu fragmen, tentu masih belum lengkap. Untuk itu, saran dan kritikan akan membantu perbaikan buku ini dikemudian hari.

Jakarta, Desember 2008

Perkumpulan HuMa



## DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	vii

### BAGIAN I

<b>PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latarbelakang .....	1
B. Cakupan dan Metode Penelitian .....	4

### BAGIAN II

#### KERANGKA TEORITIS PERATURAN DAERAH

<b>SUMBER DAYA ALAM .....</b>	<b>7</b>
A. Sumber Daya Alam .....	7
1. Pengertian .....	7
2. Hak Atas Sumber Daya Alam .....	9
B. Peraturan Daerah .....	24
1. Pengertian, Fungsi dan Kedudukan .....	24
2. Asas-asas yang Mempengaruhi Struktur Peraturan Daerah ....	27
3. Peraturan Daerah Sumber Daya Alam .....	33
4. Pengujian Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat .....	41

### BAGIAN III

#### JENIS DAN STRUKTUR FORMAL PERATURAN DAERAH

<b>SUMBER DAYA ALAM .....</b>	<b>45</b>
A. Gambaran umum Peraturan Daerah .....	45
B. Inventarisasi Peraturan Daerah Sumber Daya Alam .....	52
1. Kehutanan .....	56
2. Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) .....	57
3. Sumber Daya Air .....	60
4. Pertanian dan Perkebunan .....	63
5. Kelautan dan Perikanan .....	65
6. Pertanahan .....	67

C. Kekeliruan dalam Struktur Formal Peraturan Daerah	
Sumber daya alam .....	68
1. Judul .....	69
2. Konsideran .....	70
3. Dasar Hukum .....	72
4. Diktum .....	73
5. Ketentuan Umum .....	74
6. Ketentuan Pokok Yang diatur (objek, subjek dan relasi hak dan kewajiban) .....	75
7. Ketentuan Sanksi (pidana dan administratif) .....	80
8. Ketentuan Penutup dan Delegasi Kewenangan .....	82
9. Penutup dan Tandatangan Pejabat yang Mengesahkan .....	83
10. Penjelasan .....	83

## **BAGIAN IV**

### **HAK MASYARAKAT DALAM PERATURAN DAERAH**

<b>PENGELOLAAN HUTAN .....</b>	<b>85</b>
A. Kerangka Hukum Tentang Hak Masyarakat Atas Hutan .....	85
1. Paradigma Penguasaan Hutan .....	85
2. Macam-Macam Hutan Menurut Undang-undang No. 41/1999 .....	89
B. Pengelolaan hutan Oleh/Bersama Masyarakat .....	93
1. Tumpang sari .....	96
2. Tumpang Sari Plus (PHBM) .....	97
3. Hutan Kemasyarakatan (HKM) .....	98
4. Hutan Tanaman Rakyat .....	99
5. Hutan Desa .....	100
6. Hutan Adat .....	101
7. Hutan Milik .....	103
C. Peraturan Daerah Pengelolaan Hutan Oleh/Bersama Masyarakat .....	105
1. Peraturan Daerah PSDHBM Kabupaten Wonosobo .....	105
2. Peraturan Daerah Pengelolaan Hutan Rakyat Kabupaten Kutai Barat .....	109
3. Peraturan Daerah Kehutanan Daerah Kabupaten Kutai Barat .....	111

4. Peraturan Daerah Hutan Kemasyarakatan Provinsi Nusa Tenggara Barat .....	115
D. Hegemoni Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah Pengelolaan Hutan .....	116

**BAGIAN V**

<b>PENUTUP</b> .....	<b>121</b>
----------------------	------------

<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>123</b>
-----------------------------	------------

## **A. Latar Belakang**

Kebijakan otonomi daerah di era reformasi sebagaimana terwujud melalui pemberlakuan Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang diubah dengan Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah berhasil mengubah arah kebijakan dan praktik sentralisme pengelolaan sumber daya alam yang dominan di masa Orde Baru. Meskipun demikian, pemberlakuan kedua undang-undang ini banyak pula menimbulkan persoalan dan dampak yang negatif. Praktik koruptif pemerintah daerah dan kebijakan eksploitasi sumber daya alam terjadi hampir merata di seluruh Indonesia.

Penerbitan berbagai Peraturan Daerah (Perda) tentang sumber daya alam dan izin- izin pemanfaatan sumber daya alam, seperti Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) dan Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik (IPKTM) menjadi kecenderungan utama di daerah-daerah yang memiliki banyak sumber daya hutan. Bupati Kabupaten Kutai Barat di Kalimantan Timur misalnya sejak tahun 1999-2002 telah mengeluarkan 650 izin Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH). Sementara di Kabupaten Bulungan, juga di provinsi yang sama, izin serupa telah dikeluarkan sebanyak 300-an izin.<sup>1</sup> Hal demikian juga terjadi pada sektor sumber daya alam lainnya. Tujuan pembuatan Perda dan izin yang demikian adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pemungutan pajak dan retribusi dari pemanfaatan sumber daya alam. Banyaknya pengeluaran berbagai izin tersebut disinyalir berakibat pada timbulnya bencana alam seperti banjir dan longsor yang meningkat<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Simarmata, R. dan Masiun, S., 2002. Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat, Seri Pengembangan Wacana HuMa, No 1. September, hal 16. Tulisan itu pernah dipresentasikan pada acara International Association of Study on Common Property di Victoria all, Zimbabwe, 17-21 Juni 2002.

<sup>2</sup> 60% Perda di Jawa Sumbang Kemerosotan Lingkungan, Media Indonesia, 24 Januari 2008.

Otonomi daerah dalam kenyataannya tidak lebih dari proses transfer kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Kekuasaan atau kewenangan itu disambut oleh elit-elit daerah untuk membangun kekuatan politik dan bisnis, dengan cara-cara meniru praktik yang pernah digunakan oleh rezim pemerintahan Orde Baru.<sup>3</sup> Cara-cara tersebut diantaranya adalah: (1) menggunakan sumber daya alam sebagai basis pendapatan ekonomi; (2) menaklukkan pimpinan lokal/kepala adat dengan memformalisasi proses pengangkatan dan memberi fasilitas, termasuk uang; (3) melemahkan posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan melakukan sogokan dan penyuapan; (4) menggunakan cara-cara kekerasan dalam menyelesaikan kasus; (5) terus melanjutkan praktik kolusi, korupsi dan nepotisme; dan (6) mengiming-imingi investor dengan sejumlah insentif supaya menanamkan modalnya. Di luar keenam cara di atas masih ada cara lain yang digunakan, antara lain: (1) mengusahakan kodifikasi dan formalisasi hukum adat; (2) memfasilitasi kebangkitan kerajaan atau kesultanan masa lalu dengan menunggangi isu 'masyarakat adat'; dan (3) memobilisasi masyarakat daerah untuk menentang kebijakan maupun program pemerintah pusat terutama untuk unit-unit usaha yang berada di daerah.<sup>4</sup>

Dengan adanya Perda di bidang sumber daya alam terutama dalam bentuk perizinan, pajak dan retribusi, maka pemerintah daerah dapat meningkatkan PAD. Di sisi lain, pola itu mengakibatkan: (1) ekonomi biaya tinggi bagi investasi karena terdapat pungutan ganda dalam usaha pemanfaatan sumber daya alam yang sebelumnya sudah dipungut oleh pemerintah pusat; (2) tekanan ekonomi bagi masyarakat karena pengusaha mengalihkan beban peningkatan pajak dan retribusi terhadap pemanfaatan sumber daya alam kepada masyarakat yang menjadi konsumen dengan menaikkan harga jual produk; (3) tekanan bagi masyarakat adat/lokal yang selama ini sudah mengelola sumber daya alam sejak lama sebagai tradisi, karena Perda yang lahir tidak menganggap keberadaan mereka atau membangun prosedur formal baru yang membebani; serta (4) tidak

---

<sup>3</sup> Simarmata, R dan Masiun, S., Loc.cit

<sup>4</sup> ibid

terkendalinya pencemaran dan kerusakan alam akibat eksploitasi sumber daya alam di daerah.

Apa yang dikemukakan di atas menggambarkan sisi suram otonomi daerah. Meskipun demikian, tidak dipungkiri, bahwa di beberapa daerah terjadi kisah-kisah berseberangan yang mencoba memanfaatkan Perda sebagai instrumen hukum untuk menghormati, melindungi dan mengakui hak-hak masyarakat adat/lokal atas sumber daya alam. Misalnya, Perda Kabupaten Lebak No. 32/2001 tentang Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Baduy, Perda Kabupaten Kampar No. 12/1999 tentang Hak Tanah Ulayat dan Perda Kabupaten Wonosobo No. 22/2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat. Perda-perda ini mencoba menjadi penyeimbang dari banyaknya Perda yang hanya berorientasi PAD.

Perda pada umumnya mempunyai konsekuensi hukum yang tidak selalu menguntungkan masyarakat. Banyak dari Perda yang ada meneguhkan keberadaan hukum negara sebagai hukum yang "baru" dan "asing" bagi masyarakat di daerah, terutama bila dikaitkan dengan budaya hukum lokal yang tumbuh dan berkembang, khususnya pada masyarakat adat.<sup>5</sup> Selain itu, keberadaan Perda dapat mempermudah proses "negaraisasi" masyarakat dan aturan hukum masyarakat lokal/adat yang dapat berdampak pada penguatan negara dan melemahnya institusi sosial masyarakat. Gelombang positivisasi hukum di daerah yang diwujudkan melalui Perda mesti disikapi secara kritis. Kajian kritis terhadap Perda perlu dilakukan. Salah satunya dengan menganalisis struktur formal atau bentuk Perda. Kajian ini bermaksud melakukan inventarisasi Perda Sumber Daya Alam dan menganalisis secara kritis struktur formal atau bentuk Perda. Inilah yang menjadi tema utama dari penelitian yang mendasari penyusunan publikasi ini. Selain itu, sektor kehutanan juga dipilih sebagai fokus untuk melihat bagaimana Pemerintah Daerah memanfaatkan otonomi daerah untuk mengakui hak masyarakat dalam pengelolaan hutan serta apa saja hambatan hukum yang dihadapi Pemerintah Daerah untuk mengimplementasikan Perda pengelolaan hutan yang memihak masyarakat.

---

<sup>5</sup> Ulasan tentang hukum negara sebagai hukum "baru" dan hukum "asing" bagi masyarakat lokal dikupas oleh Tanya, B.L., 2006, *Hukum dalam Ruang Sosial*, Surabaya: Srikandi.

## B. Cakupan dan Metode Penelitian

Objek penelitian ini adalah Perda-perda yang muatannya berisi pengaturan tentang sumber daya alam. Secara berurutan, penelitian ini dilakukan dengan cara: (1) mengumpulkan Perda dan melakukan kategorisasi Perda yang berkaitan dengan sumber daya alam; (2) melakukan analisis terhadap struktur formal Perda sumber daya alam;<sup>6</sup> dan (3) melakukan analisis terhadap hak masyarakat dalam Perda pengelolaan sumber daya alam, khususnya pada sektor kehutanan.

Perda yang dikumpulkan adalah Perda yang berlaku sejak tahun 2000 sampai tahun 2006 (sejak Undang-undang No. 22/1999 yang diganti dengan Undang-undang No. 32/2004), yang meliputi Perda-perda di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota di sebelas provinsi di Indonesia, yaitu: Provinsi Sumatera Barat, Jambi, Riau, Banten, Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, dan Papua. Dasar pertimbangan memilih kesebelas wilayah tersebut karena merupakan daerah yang kaya sumber daya alam. Jumlahnyapun merepresentasikan sepertiga dari jumlah provinsi di Indonesia. Perda-perda yang sudah dikumpulkan itu dikategorisasi ke dalam sektor-sektor sumber daya alam. Pada setiap sektor sumber daya alam, Perda dipilah-pilah ke dalam empat jenis Perda, yaitu: 1] Perda Pajak; 2] Perda Izin; 3] Perda Retribusi; dan 4] Perda Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Analisis struktur formal atau teknik penyusunan Perda dilakukan pada beberapa Perda yang dipilih secara acak (*random sample*) dari yang sudah dikumpulkan. Analisis struktur formal Perda ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif<sup>7</sup> yang dilakukan dengan pendekatan semiotika

---

<sup>6</sup> Struktur dalam penelitian ini tidak hanya berarti bentuk dari Perda sumber daya alam sebagai satu kerangka aturan. Tetapi juga meneliti teks atau bahasa hukum, tujuan dan asas-asas yang ada dibalik teks Perda sumber daya alam.

<sup>7</sup> Menjadikan struktur formal Perda yang merupakan peraturan perundang-undangan sebagai objek penelitian menjadikan penelitian ini sebagai penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Lihat Ibrahim, J. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet II, Malang: Bayumedia Publishing, hal 302.

hukum.<sup>8</sup> Sebagai penelitian normatif, analisis struktur formal Perda sumber daya alam juga dilakukan dengan mengujinya kepada peraturan yang berkaitan dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Beberapa aturan yang dijadikan sebagai tolok ukur untuk mengkaji struktur Perda adalah: (1) Keputusan Presiden No. 188/1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang; (2) Keputusan Presiden No 44/1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan; dan (3) Undang-undang No 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Disamping itu, digunakan juga sejumlah asas-asas peraturan perundang-undangan yang disampaikan oleh beberapa ahli yang mempengaruhi struktur formal Perda. Analisis struktur Perda dilakukan terhadap 10 (sepuluh) komponen dalam suatu Perda, yaitu: (1) Judul; (2) Konsideran; (3) Dasar hukum; (4) Diktum; (5) Ketentuan Umum; (6) Ketentuan pokok yang diatur; (7) Ketentuan sanksi; (8) Ketentuan penutup dan delegasi kewenangan; (9) Penutup dan tandatangan pejabat yang mengesahkan; serta (10) Penjelasan.

Sedangkan analisis mengenai hak masyarakat dalam Perda pengelolaan hutan dilakukan pada Perda yang dipilih dengan tujuan tertentu (*purposif sampling*).<sup>9</sup> Perda sektor kehutanan menjadi fokus karena: 1] Secara kuantitatif, jumlah Perda pada sektor kehutanan paling banyak jumlahnya dibandingkan Perda pada sektor sumber daya alam lainnya; 2] Secara kualitatif, Perda pada sektor kehutanan juga merupakan Perda yang paling beragam jenisnya dibandingkan Perda pada sektor sumber daya alam lainnya; 3] Sudah muncul beberapa inisiatif di daerah untuk mengatur hak atau keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan; 4] Sektor kehutanan menjadi arena konflik sumber daya alam di daerah dan salah satu upaya penyelesaiannya adalah dengan melakukan negosiasi dan membuat Perda.

---

<sup>8</sup> Metode semiotika pada dasarnya bersifat kualitatif-interpretatif, yaitu sebuah metode yang memfokuskan diri pada tanda dan teks sebagai objek kajiannya, serta bagaimana peneliti menafsirkan dan memahami kode (decoding) di balik tanda dan teks tersebut. Selengkapnya lihat: Piliang, Y.A. 2003. Hipersemiotika: Tafsir Cultural Studies Atas Matinya Makna, Yogyakarta: Jalasutra, hal 270-276.

<sup>9</sup> Purposif sampling adalah penentuan sampel dengan tujuan tertentu. Dalam penelitian ini, tujuan tersebut adalah melihat hak masyarakat dalam Perda Pengelolaan Hutan. Oleh karena itu Perda yang diambil sebagai sampel atau objek penelitian adalah Perda yang berisi tentang hak masyarakat dalam pengelolaan hutan.



# KERANGKA TEORITIS PERATURAN DAERAH SUMBER DAYA ALAM

## A. Sumber Daya Alam

### 1. Pengertian

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia belum ditemukan definisi hukum tentang sumber daya alam. Pengertian tentang sumber daya alam dapat ditelusuri dari pandangan beberapa pakar. Menurut Kartodihardjo<sup>10</sup> sumber daya alam dapat digolongkan ke dalam dua bentuk. Pertama, sumber daya alam sebagai *stock* atau modal alam (*natural capital*) seperti *watershed*, danau, kawasan lindung, pesisir, dll, yang keberadaannya tidak dibatasi oleh wilayah administrasi. Kedua, sumber daya alam sebagai faktor produksi atau sebagai barang/komoditas seperti kayu, rotan, air, mineral, ikan, dll, yang diproduksi oleh berbagai sektor/dinas sebagai sumber-sumber ekonomi. Lebih jauh Kartodihardjo mengatakan, bahwa sumber daya alam dalam bentuk *stock* dapat menghasilkan fungsi-fungsi yang *intangible* sifatnya, seperti menyimpan air dan mencegah terjadinya banjir di musim hujan dan mengendalikan kekeringan di musim kemarau, menyerap CO<sub>2</sub> yang ada di udara, mempertahankan kesuburan tanah, mengurai berbagai bahan beracun, maupun kekayaan alam sebagai sumber pengetahuan serta hubungan sosial dan budaya masyarakat, dll. Sumber daya alam dalam bentuk *stock* mempunyai fungsi-fungsi yang berguna bagi publik, dan fungsi-fungsi tersebut tidak dapat dibagi-bagikan kepada perorangan dan tidak pula dapat dimiliki oleh perorangan, meskipun setiap orang memerlukannya.

---

<sup>10</sup> Kartodihardjo, H. Tanpa tahun. Pendekatan Bioregion dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam Yayasan Kehati-Kemitraan-Multistakeholder Forest Program, Merangkai Keberagaman, Jakarta, hal. 165.

Pengertian lain tentang sumber daya alam dikemukakan oleh Gibbs dan Bromley<sup>11</sup> yang menyebutkan: *"natural resources (sumber daya alam – Penulis) exist as stock, such as coal or mineral deposits, or flows such as water, sunlight, forest or fisheries.* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) mengartikan *stock* sebagai "sumber daya alam yang tersedia dalam jumlah, kualitas, tempat dan waktu tertentu," sedangkan *flows* adalah "aliran sumber daya alam baik berupa penambahan maupun pengurangan stock yang ada di alam."<sup>12</sup> Sebagai *stock* sumber daya alam tidak dapat diperbaharui: apa yang dimanfaatkan sekarang tidak dapat dimanfaatkan kemudian hari. Sedangkan sebagai *flows* sumber daya alam dapat diperbaharui. Bila dikelola dengan baik dapat memberikan manfaat yang berlanjut: apa yang dimanfaatkan sekarang dapat memberikan manfaat lagi dikemudian hari.

Dietz<sup>13</sup> menyebutkan *"sumber daya alam bukan hanya dihubungkan dengan ketersediaanya saja atau karena kegunaan potensialnya yang menjadikan unsur-unsur alam, seperti bahan galian, lahan, air, tumbuhan dan satwa, udara, sumber-sumber energi, sebagai suatu sumber daya tetapi karena penggunaan dampak aktualnya bagi manusia. Alam menjadi suatu sumber daya apabila manusia berhubungan dengan alam. Jadi ia merupakan sumber daya dalam pengertian sosialnya."* Sedangkan menurut BAPPENAS, sumber daya alam Indonesia diartikan sebagai *"semua sumber daya baik dalam bentuk materi, energi, dan informasi yang tersedia di alam, baik di dalam maupun di muka bumi, yang berada pada satu kesatuan ekosistem Indonesia."* Termasuk dalam pengertian sumber daya alam adalah ekonomi berbasis sumber daya alam seperti pertanian, karena kegiatan tersebut memanfaatkan dan mempengaruhi berbagai unsur alam.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Gibbs, C.J.N. dan Bromley, D. 1989. Institutional Arrangement for Management of Rural Resources: Common Property Regimes, dalam Common Property Resources: Ecology and Community-Based Sustainable Development, London: Belvalen Press, hal 23.

<sup>12</sup> BAPPENAS, 2004. Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Indonesia: Antara Krisis dan Peluang. Jakarta: Bappenas, hal 33.

<sup>13</sup> Dietz, T. 1998, Pengakuan Hak Atas Sumber Daya Alam: Kontur Geografi Lingkungan Politik (diterjemahkan dari Entitlements to Natural Resources: Countours of Political Environmental Geography, International Books, Utrecht, 1996), diterjemahkan oleh Roem Topatimasang, Yogyakarta: INSISTPress, hal. 69-71.

<sup>14</sup> BAPPENAS, op.cit., hal 3.

Dari definisi sumber daya alam yang disebut di atas, maka sumber daya alam dapat dibedakan berdasarkan fungsinya (pendapat Kartodihardjo) dan berdasarkan jenisnya (Gibbs dan Bromley). Sedangkan pendapat Dietz dan BAPPENAS tidak membedakan sumber daya alam berdasarkan fungsi maupun jenisnya, karena sumber daya alam didefinisikan atas apa saja yang bisa diberikan alam dalam hubungan aktualnya dengan manusia.

## 2. Hak Atas Sumber Daya Alam

### a. Rezim Hak Kepemilikan

Dalam Rezim Hak Kepemilikan (*Property Rights Regime*),<sup>15</sup> hak atas sumber daya digolongkan ke dalam empat jenis hak, yaitu *open access* (tak bertuan), *private property* (kepemilikan pribadi), *state property* (kepemilikan negara), dan *common property* (kepemilikan bersama)

#### 1) Open Access

Dalam *open acces* sumber daya alam dipandang tidak dimiliki oleh siapa pun. Oleh karena itu, masyarakat merdeka melakukan pemanfaatan dengan caranya sendiri. Sebagian masyarakat memanfaatkannya secara arif. Namun lebih banyak lagi yang memanfaatkannya secara tidak bijaksana. Dalam terminologi Garret Hardin (ahli biologi dan ekologi manusia), ketidak-arifan dalam pengelolaan sumber daya tersebut menghasilkan suatu "*tragedy of the commons*", yaitu suatu bentuk kehancuran sumber daya akibat adanya pendayagunaan yang berlebihan.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Property Rights Regime atau Property Regime bagi kalangan institusionalis didefinisikan sebagai "a social relationship among three parties. The three parties are the person with a right of any kind, the person who forbears from violating that right, and a third party (usually government or a court) who guarantees the right and obligation to forbear". Lihat Ellsworth, L. 2004. A Place in The World: A Review of the Global Debate on Tenure Security, Ford Foundation, hal. 5.

<sup>16</sup> Hardin, G. 1968. The Tragedy of The Commons, Dalam *Science* 162:1243-1248, dikutip dari [http://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html) (13 November 2008).

Tragedi menurut terminologi Hardin itu "hanya terjadi" jika tidak terdapat aturan main yang jelas tentang pendayagunaan sumber daya alam, sehingga setiap anggota masyarakat berpacu untuk memaksimalkan pemenuhan kebutuhan individualnya melalui pendayagunaan sumber daya alam tanpa memperhatikan kebutuhan anggota masyarakat lainnya maupun daya-dukung sumber daya yang bersangkutan karena sumber daya alam dianggap sebagai milik bersama (*common property*). Kritik Hardin terhadap ketiadaan aturan tentang pendayagunaan sumber daya alam ditujukan kepada kepemilikan bersama (*common property*). Tetapi sebenarnya yang dikritik Hardin adalah pada *open acces* atau *res nullius*<sup>17</sup> dimana sumber daya alam dianggap tanpa pemilik. Ciriacy-Wantrup dan Bishop<sup>18</sup> mengatakan Hardin telah keliru menyamakan *common property* dengan *open acces*:

*"Hardin confused common property with open access, failing to distinguish between collective property and no property. In order to clarify the discussion, a clear distinction between different types of management rules and property regime is crucial."*

*"Hardin mengaburkan common property dengan open access, [sehingga] gagal membedakan antara kepemilikan kolektif dan tanpa kepemilikan. Untuk memperjelas pembahasan, sebuah perbedaan yang jelas antara tipe-tipe yang berlainan pada pengaturan manajemen dengan rezim kepemilikan [sumber daya alam] adalah sangat menentukan"* (terjemahan bebas oleh penulis)

Kekeliruan Hardin tersebut menurut Runge<sup>19</sup> membuat penentuan status sumber daya alam menjadi sangat krusial.

---

<sup>17</sup> istilah *res nullius* berasal dari bangsa Romawi Kuno semasa Cicero dan Grotius untuk menunjukkan benda yang belum ada pemiliknya (not yet in anybody else's property). Straumann, B. Is Modern Liberty Ancient? Roman Remedies and Natural Rights in Hugo Grotius' Early Works on Natural Law, hal 17. Sebagaimana dikutip dari: [www.press.uillinois.edu/journals/lhr/str27.1.pdf](http://www.press.uillinois.edu/journals/lhr/str27.1.pdf) (14 November 2008)

<sup>18</sup> Ciriacy-Wantrup, S. V. dan Bishop, R. C. 1975. Common Property as a Concept in Natural Resources Policy, *Natural Resource Journal*, 15, 713-27, dikutip dari Heltberg, R. 2002. Property Rights and Natural Resource Management in Developing Countries, dalam *Journal of Economic Survey*, Vol. 16 No. 2, Blackwell Publishers Ltd, USA, hal 192.

<sup>19</sup> Runge, C. F. 1986. Common Property and Collective Action in Economic Development, *World development*, 14, 5, 623-35, dalam Heltberg, R. *ibid*.

Kemudian penentuan status tersebut menurut Heltberg berkontribusi untuk menentukan dua model pengaturan dalam pengelolaan sumber daya alam, yaitu pengaturan tentang akses (*access rules*) dan pengaturan tentang konservasi (*conservation rules*). Heltberg menyebutkan:

“Thus, one can define management rules to consist of (i) access rule (flow management) that define rules of resource access on regulate sharing of output, and (ii) conservation rules (stock management) concerned with limiting total resource out put, organising maintenance and undertaking investment.”<sup>20</sup>

*Jadi, seseorang dapat menentukan pengaturan [tentang] pengelolaan sumber daya alam [sebagai sesuatu] yang terdiri atas (i) pengaturan akses (terhadap pengelolaan aliran sumber daya alam) yang didasarkan pada pengaturan tentang pembagian hasil, dan (ii) pengaturan konservasi (pada pengelolaan cadangan sumber daya alam) yang menekankan pada pembatasan pengeluaran jumlah sumber daya, mengorganisir pemeliharaan dan pengambilalihan investasi. (terjemahan bebas oleh penulis)*

## 2) Private Property

*Private property* atau kepemilikan pribadi atas sumber daya alam seperti tanah atau benda yang mengakar pada tanah secara “tetap” dalam literatur hukum perdata termasuk sebagai pemilikan atas benda tidak bergerak (*roerende zaken*).<sup>21</sup> Pengemban hak atas *private property* ini adalah pribadi alamiah (*naturalijke person*) atau pribadi buatan/badan hukum (*recht person*). Menurut Machperson,

---

<sup>20</sup> Heltberg, R. Ibid.

<sup>21</sup> Vollmar menyebutkan sifat benda tidak bergerak pada pokoknya tanah dan segala sesuatu yang melekat di atasnya. Bagian yang melekat secara asli seperti pohon-pohon, tanaman yang mengakar (*wortelvast*), atau buah-buahan (*takvast*). Benda-benda yang melekat pada tanah tersebut karena perbuatan manusia (*advast dan nagelvast*). Hasil-hasil asli dari ladang dan buah-buahan yang terdapat pada pohon-pohon itu dapat dianggap sebagai benda-benda bergerak dikemudian hari. Lihat Vollmar, H.F.A., 1990. Hukum Benda Menurut KUH Perdata, disadur oleh Chidir Ali, Bandung: Transito, hal. 40.

baik pribadi alamiah maupun pribadi buatan adalah sama-sama pribadi sebagai suatu subjek pengemban hak.<sup>22</sup>

*Private property* sebagai kepemilikan pribadi (individual atau korporasi) adalah jenis hak yang terkuat karena memiliki empat sifat yang tidak dimiliki oleh tiga jenis hak lainnya, yaitu:<sup>23</sup> (a) *completeness*, dimana hak-hak didefinisikan secara lengkap, (b) *exclusivity*, dimana semua manfaat dan biaya yang timbul menjadi tanggungan secara eksklusif pemegang hak, (c) *transferable*, dimana hak dapat dialihkan kepada pihak lain baik secara penuh (jual-beli) maupun secara parsial (sewa, gadai), dan (d) *enforceability*, dimana hak-hak tersebut dapat ditegakkan. Oleh karena empat alasan itu maka *private property* dianggap sebagai hak yang paling efisien dan mendekati sempurna. Dorongan kesempurnaan hak yang memiliki empat sifat tadi berorientasi pada kepastian dan efisiensi dalam industrialisasi.

Kecenderungan ekonomi politik global yang tercantum di dalam *Washington Consensus* juga menjadikan *private property* sebagai satu syarat penting dalam pembangunan ekonomi dengan mendorong negara-negara eks komunis dan negara berkembang yang mengalami transisi pemerintahan untuk melakukan privatisasi.<sup>24</sup> Bahkan Joseph E. Stiglitz<sup>25</sup> penerima Nobel Ekonomi mengemukakan, bahwa jaminan atas *property rights* dalam perubahan hukum pada negara-negara transisi dari komunis dilakukan seiring dengan percepatan privatisasi.

---

<sup>22</sup> Macpherson, C.B. 1989. *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia hal. 6. <sup>23</sup> Alchian, A.A. dan Demsetz.H. 1973. *The Property Rights Paradigm*. *Journal of Economic History* 33 (March), sebagaimana dikutip dalam Ichwandi, I, 2003, *Kegagalan Sistem Tenurial dan Konflik sumber daya Hutan: Tantangan Kebijakan Kehutanan Masa Depan*, Makalah Falsafah Sains, hal, 3.

<sup>24</sup> Naim, M. 2000, *Washington Consensus or Washington Confusion? Foreign Policy*, dikutip dari [www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/118/washconsensus.pdf](http://www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/118/washconsensus.pdf) (14 November 2008) lihat juga <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/seminar/1999/reforms/Naim.HTM>.

<sup>25</sup> Stiglitz, J.E. and Hoff, K., 2005. *The Creation of Rule of Law and The Legitimacy of Property Rights: The Political and Economic Consequences of a Corrupt Privatization*, Massachusetts: National Bureau of Economic Research. Baca juga Stiglitz, J.E. and Godoy, S., 2006. *Growth, Initial Condition, Law and Speed of Privatization In Transitional Countries: 11 Years Later*, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, sebagaimana dikutip dari <http://www.nber.org/papers/> (14 November 2008)

Penelitian Stiglitz menunjukkan kedekatan antara *private property* sebagai pengutamaan dalam pembaruan hukum yang bersandar pada doktrin *rule of law* dengan mengadopsi konsep *property rights*. Tujuannya adalah menciptakan kondisi bagi bekerjanya mekanisme pasar bebas (neoliberalisme).

### 3) State Property

Berangkat dari motivasi yang kuat untuk mengatur pengelolaan sumber daya alam, maka pada masyarakat politik modern, sumber daya alam ditetapkan sebagai "milik negara" atau "*state property*". Tesis Hardin tentang "*tragedy of the commons*" dijadikan sebagai pembenar bagi tindakan negara (pemerintah) untuk menguasai dan mengatur sumber daya alam dalam arti yang seluas-luasnya. Negara menjadi aktor yang paling ekstensif dalam mengatur dan mengelola sumber daya alam karena sifatnya sebagai badan publik yang melingkupi seluruh warganegara.<sup>26</sup> Karena hubungan negara dengan sumber daya alam dan masyarakatnya bersifat publik, maka tujuan dari hubungan negara dengan sumber daya alam adalah untuk kemakmuran masyarakat. Namun, akuan konsep idealistik tentang kedaulatan dan kekuasaan negara sebagai badan publik sering kali terdistorsi. Setidaknya terdapat dua distorsi berkaitan dengan *state property*: *Pertama*, konsep negara sebagai "penguasa" (aspek publik) didistorsi menjadi negara sebagai "pemilik" (aspek private); *Kedua*, "Negara" direpresentasikan menjadi "Pemerintah," sehingga pemerintah lantas bertindak sebagai pemilik, pengelola, pengurus dan pengawas terhadap tindakan pengelolaan sumber daya alam. Bahkan kebanyakan hak-hak privat lahir sebagai hak berian dari negara c.q pemerintah seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak-hak pengelolaan baik yang diberikan kepada masyarakat atau berkolaborasi antara pemerintah dengan masyarakat.

---

<sup>26</sup> Menurut Macpherson, milik merupakan klaim yang dapat dipaksakan oleh pengemban hak tersebut. Serta satu-satunya lembaga yang ekstensif untuk memaksakannya adalah seluruh masyarakat yang terorganisasikan itu sendiri atau organisasi masyarakat yang khusus, Negara; dan dalam masyarakat modern (pasca feodal) lembaga pemaksa itu selalu negara, sebagai lembaga politik di zaman modern. Jadi milik adalah suatu fenomena politik. Lihat Macpherson, *op.cit.*, hal. 4.

Distorsi tersebut membuat *state property* bukan menjadi milik umum, melainkan menjadi milik pribadi buatan atau milik kelembagaan yang disebut Pemerintah. Sebagaimana dikatakan oleh Macpherson:<sup>27</sup>

*Dengan demikian, milik negara (state property – penulis) harus digolongkan sebagai milik kelembagaan, yang merupakan milik eksklusif dan bukanlah sebagai milik umum, yang merupakan milik non-eksklusif. Milik negara adalah hak eksklusif dari suatu pribadi buatan.*

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia yang menafsirkan Konsep Penguasaan Negara atas Sumberdaya Alam dalam Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU No 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan juga membenarkan hubungan hak kepemilikan yang bersifat privat atau keperdataan antara negara dengan sumberdaya alam:<sup>28</sup>

*Menimbang bahwa jika pengertian kata “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak akan mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, . . . Namun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.*

#### 4) Communal Property

Pengelolaan sumber daya alam sebagai “milik negara” maupun milik privat terutama swasta telah meninggalkan jejak yang sama, yaitu kerusakan lingkungan dan peminggiran masyarakat lokal.

---

<sup>27</sup> *ibid*, hal. 7.

<sup>28</sup> Hal itu dapat dilacak dalam putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, konsep yang sama juga digunakan dalam putusan pengujian Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, putusan pengujian Undang-undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air dan putusan pengujian Undang-undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Jejak tersebut di tingkat lokal menimbulkan konflik dengan frekuensi kejadian yang cukup signifikan<sup>29</sup>

Berkaca dari pengelolaan hutan oleh masyarakat yang menghasilkan kesimpulan positif, maka advokasi internasional secara tegas menyebutkan, bahwa partisipasi masyarakat lokal yang seluas-luasnya merupakan solusi optimum terhadap masalah pengelolaan sumber daya hutan. Hal senada dikatakan juga oleh Lynch dan Talbott<sup>30</sup> dengan mempromosikan sejumlah kunci untuk manajemen hutan berkelanjutan yang disebut sebagai *community-based tenure*. Di Indonesia telah banyak contoh nyata yang menunjukkan, bahwa masyarakat lokal itu memiliki kemampuan dan kemauan yang baik untuk mengelola sumber daya hutan secara produktif dan lestari, misalnya seperti yang dilakukan masyarakat Krui (Lampung Barat) dan masyarakat Meru Betiri (Jawa Timur).<sup>31</sup>

*Communal property* bukanlah konsep baru dalam hubungan antara manusia dengan sumber daya alam. Di beberapa tempat, konsep *communal property/commons property* atau *community-based management* dicoba dihidupkan kembali dengan mengangkat konsep ulayat dari hubungan masyarakat secara tradisional dengan sumber daya alam yang sudah ada sejak lama. Bahkan konsep itu merupakan konsep sebelum kemunculan negara dan hak privat di negara-negara berkembang. Para pakar seperti Bromley, Ostrom, Lynch dan Talbott menyatakan, bahwa apa yang dimaksud dengan *common property* bukanlah *open access* sebagaimana disangkakan oleh para ekonom dengan menggunakan *The Tragedy of The Commons* dari Garret Hardin.

---

<sup>29</sup> Tadjudin, J. Tanpa Tahun. Hutan Kemasyarakatan: Mimpi Polisi Hutan dan Kebutuhan Masyarakat, dikutip dari <http://www.latin.or.id>, (14 November 2008).

<sup>30</sup> Lynch, O.J., dan Talbott, K. 1995. *Balancing Acts: Community Based Forest Management and National Law in Asia and The Pacific*, World Resource Institute, hal. 125. edisi bahasa Indonesia diterjemahkan oleh Nina Dwi Sasanti. 2001. *Keseimbangan Tindakan: Sistem Pengelolaan Hutan Kerakyatan dan Hukum Negara di Asia dan Pasifik*, Jakarta: ELSAM.

<sup>31</sup> Tadjudin, Loc.cit.

## b. Sistem Tenurial

Sistem tenurial (*tenure system*) dapat diartikan sebagai *sistem penguasaan atas sumber daya alam (agraria) dalam suatu masyarakat*<sup>32</sup>. Kata *tenure* berasal dari kata dalam bahasa latin, yaitu *tenere* yang mencakup arti: *memelihara, memegang, memiliki*.<sup>33</sup> Menurut Gunawan Wiradi<sup>34</sup> istilah ini biasanya dipakai dari aspek yang mendasar dari penguasaan sumber daya alam yaitu mengenai *status hukumnya*. Artinya, membicarakan persoalan tenurial tidak lain yaitu membicarakan soal status hukum dari suatu penguasaan atas sumber daya alam (agraria) dalam suatu masyarakat.

Pendapat senada tentang sistem tenurial dijabarkan oleh Ridell<sup>35</sup> yang memaknai sistem tenurial sebagai sekumpulan atau serangkaian hak-hak. Sebagaimana dikatakannya, "*tenure system is bundle of rights*", yang mengandung pengertian sekumpulan atau serangkaian hak untuk memanfaatkan sumber-sumber agraria yang terdapat dalam suatu masyarakat, yang secara bersamaan juga memunculkan sejumlah batasan-batasan tertentu dalam proses pemanfaatan itu.

Menurut Fauzi dan Bachriadi,<sup>36</sup> pada setiap sistem tenurial, masing-masing hak mempunyai tiga komponen, yaitu:

- a. Subjek hak, yaitu pemangku hak atau pada siapa hak tertentu dilekatkan. Subjek hak bisa berupa individu, rumah tangga, kelompok, komunitas, kelembagaan sosial-ekonomi, bahkan lembaga politik setingkat negara.

---

<sup>32</sup> Acquaye, E. 1984 "Principles and Issues", dalam Acquaye, E., dan Crocombe, R.G. (eds), *Land Tenure and Rural Productivity in The Pacific Island*, Rome: FAO, hal.11-12.

<sup>33</sup> Fauzi, N., dan Bachriadi, D. 2000. *Sistem Tenurial Lahan Dan Tumbuh-Tumbuhan, Keamanan Penguasaan Atas Lahan Dan Kawasan Hutan Tertentu, Serta Konflik Tenurial*, dalam Noer Fauzi dan I Nyoman Nurjaya (penyunting), *Sumber Daya Alam untuk Rakyat: Modul Lokakarya Penelitian Hukum Kritis-Partisipatif Bagi Pendamping Hukum Rakyat*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, hal. 127.

<sup>34</sup> Sebagaimana dikutip oleh Fauzi, N., dan Bachriadi, D., *ibid*.

<sup>35</sup> Ridell, J. C. 1987. *Land Tenure and Agroforestry: A Regional Overview*, sebagaimana dikutip oleh Fauzi, N., dan Bachriadi, D., *ibid*.

<sup>36</sup> Fauzi, N., dan Bachriadi, D. 2000. *ibid*, hal. 128.

- b. Objek hak, yang berupa persil tanah, barang-barang yang tumbuh di atas tanah, barang-barang tambang yang berada di dalam tanah, perairan, makhluk hidup dalam perairan, atau pada wilayah udara. Objek hak bisa dalam bentuk total dan parsial, misalnya orang yang mempunyai pohon sagu tertentu belum tentu mempunyai hak atas tanah dimana pohon sagu itu tumbuh.
- c. Jenis haknya, setiap hak selalu dapat dijelaskan batasan dari hak tersebut, yang membedakannya dengan hak lainnya. Adapun jenis hak-hak tersebut adalah, hak milik, hak sewa, dan hak pakai, dan lain-lain.

Fauzi dan Bachriadi juga menegaskan, bahwa dari jenis hak yang muncul dalam suatu masyarakat menjadi penting membedakan antara kepemilikan (pemegang hak milik atas objek hak), dan kekuasaan (pemegang hak untuk mengatur pengelolaan atau peruntukan dari suatu objek hak). Dalam sistem tenurial juga ditentukan siapa yang memiliki hak untuk menggunakan sumber daya tertentu dan siapa yang dalam kenyataannya menggunakan sumber daya tersebut. Dua perbedaan ini sangat penting dalam menentukan hubungan antara hal-hal yang bersifat *de jure* dan *de facto*.<sup>37</sup> Hal pertama, hak untuk menggunakan, menunjukkan suatu kondisi yang bersifat *de jure*. Sedangkan hak kedua, pemakaian yang terjadi dalam praktik yang menunjukkan kondisi *de jure* dan *de facto* sekaligus. Kondisi *de facto* sangat penting untuk diketahui karena kehidupan sehari-hari suatu masyarakat (komunitas) berlangsung dalam keadaan *de facto* ini, apabila diabaikan akan menimbulkan permasalahan yang besar.<sup>38</sup> Sistem tenurial atau *bundle of rights* tidak berhenti pada persoalan hak atas suatu barang saja, tetapi juga mencakup akses, cara dan lama waktu yang dinikmati dari suatu barang tertentu.<sup>39</sup> Pemikiran ini tidak berpangkal pada pengembalian hak (subjek) sebagaimana tipologi yang lahir dalam *property rights regime*, melainkan berpangkal pada sumber daya alam (objek) dan hak yang ada pada suatu objek. *Bundle of rights* menunjukkan, bahwa pada satu objek

---

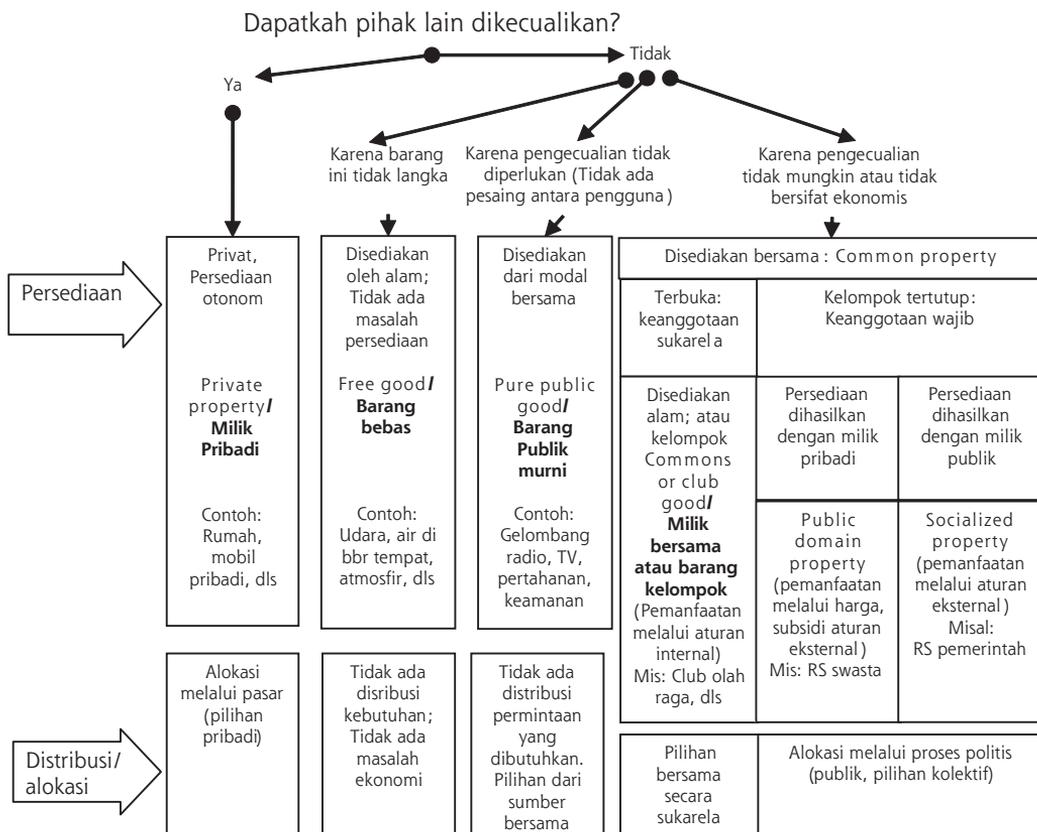
<sup>37</sup> Ibid, hal. 129

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Pernyataan Hariadi Kartodihardjo pada saat Diskusi tentang Bundle of Rights yang diselenggarakan oleh HuMa di Jakarta pada tanggal 31 Oktober 2007.

tertentu bisa dilekatkan hak-hak dari berbagai subjek, tergantung dari karakteristik sumber daya yang menjadi objek. Sebagaimana dijelaskan dalam bagan di bawah:

**Karakteristik Barang & Jasa (menurut Kasper & Streit, 1998)**



Sumber : Kasper, W dan Streit, M. E. 1998. *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Edward Elgar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, sebagaimana dikutip Kartodihardjo, H. 2007. *Regim Hak dan Institusi, handout presentasi dalam diskusi tentang Bundel of Rights di Kantor Perkumpulan HuMa, 31 Oktober. (Terjemahan bebas oleh penulis)*

Kasper dan Streit membagi dua kategori besar karakteristik sumber daya alam berdasarkan pertanyaan: apakah orang lain dapat dikecualikan untuk mengakses/memiliki hak atas suatu objek sumber daya alam? Bila jawabannya "ya" maka objek tersebut mendekati *private property*. Namun bila jawabannya "tidak" maka dia bisa masuk dalam empat kemungkinan,

yaitu *free good, pure public good, commons or club group*, atau *socialized property*.

Kategori yang dibuat Kasper dan Streit dapat menjadi panduan untuk melihat hak-hak apa saja yang dapat melekat pada satu objek barang atau jasa. Hak tersebut dapat berbentuk milik, penguasaan atau akses yang kemudian dikaitkan dengan sifatnya secara *de facto* atau *de jure*. Pembacaan tentang karakteristik barang atau jasa dapat dijadikan sebagai landasan untuk mengangkatnya dalam norma hukum. Simplifikasi karakteristik barang dan jasa dalam bentuk hak dan kewajiban dalam hukum secara "hitam-putih" sering menimbulkan sengketa karena terjadi kesenjangan antara penguasaan secara *de facto* dengan *de jure* atas suatu objek sumber daya alam.

### c. Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam di Indonesia

Landasan hukum hubungan negara dengan sumber daya alam di Indonesia digariskan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Dasar (UUD) 1945.<sup>40</sup> Landasan konstitusional itu berbunyi:

ayat (2) : *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*

Ayat (3) : *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

Penguasaan negara di atas ditafsirkan oleh Undang-undang No. 5/1960 tentang Pokok-pokok Agraria, menjadi tiga bentuk kewenangan negara, sebagaimana terjabarkan dalam Pasal 1 ayat (2) undang-undang tersebut, yang berbunyi:

---

<sup>40</sup> Selama ini hubungan konstitusional negara dengan sumber daya alam dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD. Namun Penguasaan negara atas cabang-cabang produksi penting sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD terkait juga dengan hubungan negara dengan sumber daya alam, karena beberapa cabang produksi penting seperti listrik oleh PLN, minyak dan gas oleh Pertamina, serta air oleh PDAM yang secara fisik merupakan sumber daya alam juga masuk dalam rezim hubungan negara dengan sumber daya alam.

Hak menguasai negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- 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 mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya semenjak berkuasanya rezim Orde Baru hubungan negara dengan sumber daya alam diturunkan dalam beberapa Undang-undang khusus, misalkan Undang-undang No. 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-undang No. 11/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Dua undang-undang sektoral itu menjadi landasan penting penopang ekonomi Orde Baru melalui sektor tambang dan hutan.

Gerakan reformasi pada tahun 1998 telah membawa perubahan di banyak dimensi. Salah satunya adalah tentang hubungan negara dengan sumber daya alam yang dapat dilihat dalam beberapa perubahan pada peraturan perundang-undangan. Perubahan pertama dapat dilihat dengan ditambahkan ayat (4) dalam Pasal 33 UUD 1945. Ayat (4) tersebut berbunyi:

*"Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional"*

Penambahan ayat (4) itu berimplikasi pada semakin masifnya upaya ekonomisasi sumber daya alam. Sumber daya alam sebagai sumber ekonomi dan kesejahteraan masyarakat yang diukur dari asumsi peningkatan ekonomi nasional membuat anggapan sumber daya alam seperti tanah atau hutan yang memiliki nilai-nilai tradisi, religi dan budaya semakin tergerus. Disamping itu penambahan ayat (4) secara kumulatif menambah nilai-nilai

yang harus diperhatikan dalam kegiatan perekonomian serta pengelolaan sumber daya alam. Nilai-nilai tersebut diantaranya demokrasi ekonomi, kebersamaan, efisiensi berkeadilan yang membuka peluang dilakukannya kompetisi dan liberalisasi sebagai ciri yang dominan dalam sistem ekonomi neo-liberal untuk melakukan swastanisasi serta penyejajaran negara dengan swasta. Penambahan nilai-nilai baru itu tidak sepenuhnya menjadi sekumpulan nilai yang mesti diagregasi secara kumulatif, melainkan nilai-nilai tersebut dikontestasikan dan bertarung dominasi. Sehingga tidak heran dalam praktiknya, semangat koperasi dari Pasal 33 ayat 1 UUD<sup>41</sup> menjadi "mati suri."

Tahap selanjutnya tentang konsep penguasaan negara atas sumber daya alam diramalkan seiring kemunculan Mahkamah Kontitusi yang memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD. Kewenangan untuk menguji undang-undang itu secara implisit membuat Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menafsir UUD, termasuk menafsir konsep penguasaan negara atas sumber daya alam. Sebagaimana telah disebutkan di bagian terdahulu, tafsir pertama Mahkamah Konstitusi tentang konsep hubungan negara dengan sumber daya alam ditemukan dalam Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai Pengujian Undang-undang No. 20/2002 tentang Ketenagalistrikan yang menyebutkan bahwa kepemilikan perdata negara atas sumber daya alam harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat.

Selanjutnya disebutkan:

*"... Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ...."*

---

<sup>41</sup> Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 berbunyi: Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

**Tabel 1. Lima Fungsi Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam**

No	Fungsi	Penjelasan
1.	<b>Pengaturan (regelendaad)</b>	Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah ( <i>eksekutif</i> ). Jenis peraturan yang dimaksud sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 Undang-undang No. 10/2004, serta Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah ( <i>eksekutif</i> ) yang bersifat mengatur ( <i>regelendaad</i> ).
2.	<b>Pengelolaan (beheersdaad)</b>	Dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham ( <i>share-holding</i> ) dan/ atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara. Dengan kata lain negara c.q. Pemerintah (BUMN) mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam peyelenggaraan pemerintahan daerah, fungsi ini dilakukan oleh perusahaan daerah.
3.	<b>Kebijakan (<i>beleid</i>)</b>	Dilakukan oleh pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan.
4.	<b>Pengurusan (bestuursdaad)</b>	Dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan ( <i>vergunning</i> ), lisensi ( <i>licentie</i> ), dan konsesi ( <i>concessie</i> ).

5.	<b>Pengawasan (toezichthoudensdaad)</b>	Dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat. Termasuk dalam fungsi ini yaitu kewenangan pemerintah pusat melakukan pengujian Perda ( <i>executive review</i> ).
----	---	---

*Sumber. Arizona, Y. 2008. Konstitusi dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Makalah dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi dan Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan, Jakarta, 5 Agustus 2008.*

Konsep tentang hubungan negara atas sumber daya alam yang dikonstruksi oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan pengujian Undang-undang 20/2002 tentang Ketenagalistrikan juga diadopsi kembali dalam putusan pengujian Undang-undang No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air, putusan pengujian Undang-undang No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan putusan pengujian Undang-undang No. 25/2007 tentang Penanaman Modal. Harun Alrasyid selaku saksi ahli dalam persidangan pengujian Undang-undang No. 25/2007 tentang Penanaman Modal menyatakan bahwa konsep penguasaan negara atas sumberdaya alam yang sudah ada di dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu sudah menjadi yurisprudensi tetap Mahkamah Konstitusi.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Penyebutan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai yurisprudensi MK tidaklah tepat. Tidak bisa membandingkan kedudukan putusan MK sama dengan kedudukan putusan Mahkamah Agung (MA) yang bisa dikompilasi menjadi yurisprudensi MA. Yurisprudensi MA diperlukan sebagai panduan bagi para hakim di bawahnya atau hakim MA sendiri untuk mengambil putusan atas suatu perkara sama yang sudah pernah diputus. Jadi tujuannya adalah harmonisasi putusan dari peradilan yang berjenjang, sedangkan MK adalah pengadilan yang tidak berjenjang, melainkan tunggal, sehingga MK tidak memiliki dan tidak memerlukan yurisprudensi MK.

## B. Peraturan Daerah

### 1. Pengertian, Fungsi dan Kedudukan

Menurut Lubis<sup>43</sup>, tertib perundang-undangan di daerah bergantung pada tertib ketatanegaraan yang berpuncak pada UUD. Melalui amandemen kedua UUD 1945, Perda mendapatkan landasan konstitusional yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.<sup>44</sup> Ketentuan tersebut merupakan bagian dari Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Penjelasan lebih lanjut tentang susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah oleh ayat (7) Pasal 18 UUD 1945 diamanatkan untuk "diatur dalam undang-undang."<sup>45</sup> Ironisnya, Undang-undang Pemerintahan Daerah (Undang-undang No. 22/1999 dan Undang-undang No. 32/2004) sebagai undang-undang utama dalam penyelenggaraan pemerintah daerah tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan Perda. Definisi yuridis Perda ditemukan dalam Undang-undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Undang-undang P3) khususnya pada Pasal 1 angka 7 yang menyebutkan, bahwa "peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah." Definisi demikian hanya menjelaskan pihak yang berwenang membuat Perda, tidak menjelaskan fungsi dan materi muatan yang dapat dikandung dalam Perda. Penjelasan mengenai fungsi dan materi muatan Perda dijelaskan dalam beberapa produk hukum seperti tercantum dalam tabel di bawah ini:

---

<sup>43</sup> Lubis, M.S. 1995. Landasan dan Teknik Perundang-undangan, Bandung: Mandar Maju, hal. 29.

<sup>44</sup> Pasal 18 ayat (6) berbunyi: "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."

<sup>45</sup> Frasa "diatur dalam undang-undang" secara gramatikal berarti, bahwa pengaturan tentang pemerintahan daerah dan dimensi-dimensi pemerintahan daerah yang dimaksud dalam Bab VI UUD 1945 tidak mesti diatur dalam satu undang-undang saja, melainkan dapat diatur dalam beberapa undang-undang. Sehingga, misalnya terdapatnya pengaturan tentang kewenangan pemerintah daerah dalam mengurus sumber daya alam dalam beberapa undang-undang di bidang sumber daya alam seperti Undang-undang Perkebunan, Undang-undang Kehutanan dan Undang-undang Pengelolaan Laut dan Wilayah Pesisir, adalah hal yang wajar dan konstitusional.

**Tabel 2. Materi Muatan dan Fungsi Perda**

No	Sumber Peraturan	Fungsi Perda dan Materi Muatan
1	Pasal 18 ayat (1) UUD 1945	Untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan
2	Pasal 71 ayat 1 dan ayat 2 Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah	<p>(1) Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar.</p> <p>(2) Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk Daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan</p>
3	Pasal 136 ayat (2) Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	Untuk melaksanakan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan
4	Pasal 12 Undang-undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	<p>a. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;</p> <p>b. Menampung kondisi khusus daerah; dan</p> <p>c. Penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.</p>

Tabel di atas menunjukkan, bahwa Undang-undang No. 22/1999 tidak mengatur secara jelas batasan materi muatan dan fungsi Perda. Sedangkan Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah menurunkan fungsi Perda sebagaimana tertulis dalam UUD 1945 dengan penegasan, bahwa Perda hanya berlaku pada provinsi dan kabupaten/kota, sedangkan desa atau nama lainnya tidak melaksanakan otonomi daerah dengan menggunakan Perda.

Dalam naskah UUD 1945, Perda terletak dalam satu bab dengan aturan lain mengenai pemerintahan daerah, sehingga Perda dikonstruksikan sebagai satu hal yang *inheren* dalam rezim pemerintahan daerah. Sesuai logika itu, maka Perda tunduk dan dibentuk berdasarkan semangat yang menyelimuti rezim pemerintahan daerah<sup>46</sup> yang tertuang dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah. Disamping itu, Perda juga merupakan instrumen hukum yang tunduk pada rezim hukum peraturan perundang-undangan.<sup>47</sup> Artinya, posisi Perda selain sebagai instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah dan tugas pembantuan) yang responsif terhadap kebutuhan daerah, Perda juga merupakan peraturan yang berada pada posisi terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>48</sup>

Menurut Undang-undang P3, Perda selain untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dapat juga berfungsi sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sebagai instrumen hukum untuk menampung kondisi khusus daerah. Konstruksi Perda sebagai penampung kondisi khusus daerah membuka peluang Perda bersifat responsif dan dapat mengadopsi nilai-nilai lokal yang menjadi identitas komunal masyarakat lokal.

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan yang dipopulerkan oleh Hans Kelsen dengan ajarannya tentang *Stufenbau des Recht* atau *Hierarchy of Law* mengatakan, bahwa hukum (dalam bentuk

---

<sup>46</sup> Istilah “rezim hukum pemerintahan daerah” digunakan untuk menunjuk kepada seperangkat konsep dan peraturan yang menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

<sup>47</sup> Sama halnya dengan rezim hukum pemerintahan daerah, istilah rezim hukum peraturan-perundang-undangan digunakan untuk menunjuk kepada seperangkat konsep dan peraturan yang menjadi landasan.

<sup>48</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang P3

peraturan) tersusun berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk hierarki,<sup>49</sup> dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar.

Dalam konstruksi hukum nasional, Perda merupakan peraturan yang tingkat fleksibilitasnya sempit karena dibatasi oleh sekat-sekat yang dibangun dalam peraturan nasional. Tetapi dibukanya peluang untuk mengadopsi kondisi khusus daerah dalam bentuk nilai-nilai yang dianut masyarakat membuat Perda memiliki fleksibilitas tinggi untuk merespons kepentingan daerah. Perda sebagai ruang terbuka ini menjadi arena pertarungan politik antara pemerintah pusat, masyarakat, pembuatnya (kepala daerah dan DPRD) dan para pihak bermodal yang menginginkan aturan yang menguntungkan usahanya di daerah.

## 2. Asas-asas yang Mempengaruhi Struktur Peraturan Daerah

Rahardjo menyatakan, bahwa dalam membuat undang-undang sebagai sarana mengatur masyarakat memiliki dua aspek, yaitu aspek *inward looking* dan *outward looking*.<sup>50</sup> *Inward looking* adalah melihat ke dalam kepada bentuk dan struktur formal peraturan. Sedangkan *outward looking* adalah mempertanyakan dan menempatkan signifikansi suatu peraturan dalam mengatur masyarakat. Kemudian Ann dan Robert Siedman<sup>51</sup> membedakan komponen suatu peraturan hukum dalam tiga kategori: 1. Kelengkapan norma; 2. *accessibilitas* atau kemudahan penggunaan norma; dan 3. kemudahan dipahaminya norma.

---

<sup>49</sup> Penyebutan istilah “hierarki” lebih tepat dari pada “tata urutan.” Menurut Natabaya, kata “tata urutan” lebih berkonotasi urutan secara horisontal, sedangkan kata hierarki berkonotasi susunan atau jenjang secara vertikal. Lihat Natabaya, H.A.S., 2006. Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Kontitusi RI, hal. 108.

<sup>50</sup> Rahardjo, S. 2006. Hukum dalam Jagat Ketertiban, Jakarta: UKI Press, hal. 79.

<sup>51</sup> Seidman, A. dan Seidman, B. 2002. Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Elips, Edisi kedua, Mei 2002, hal. 253-254.

Struktur yang dimaksud di dalam bagian ini adalah bentuk formal dari teks Perda. Sebagaimana dikatakan oleh Seidman, di dalam peraturan perundang-undangan, *“tidak ada yang menentang bahwa bentuk seharusnya mengikuti isi. Akan tetapi pada dasarnya isi juga mengikuti bentuk, struktur, struktur kalimat, pilihan kosa kata, sintaksis, tata bahasa, tanda baca.”*<sup>52</sup>

Ada banyak teori atau asas yang berkaitan dengan perancangan peraturan perundang-undangan, namun dalam bagian ini diambil beberapa asas-asas terdapat di dalam Undang-undang P3 sepanjang asas tersebut berkaitan dengan struktur peraturan perundang-undangan atau struktur Perda. Pasal 5 Undang-undang P3 menggariskan ada tujuh asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari tujuh tersebut terdapat empat asas yang berkaitan dengan struktur peraturan, diantaranya:

a. Asas Kejelasan Tujuan

Penjelasan Undang-undang P3 menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.<sup>53</sup> Dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, penggambaran tujuan yang jelas dari pembentukan peraturan perundang-undangan dicantumkan dalam *konsideran* (menimbang), termasuk bagian penjelasan.<sup>54</sup> Konsideran memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Lihat Penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-undang P3.

<sup>54</sup> Yuliandri, 2003. *Fungsionalisasi Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan*, Disertasi Doktor di Universitas Airlangga, Surabaya, hal 159.

<sup>55</sup> Lihat Lampiran Undang-undang P3 angka 17 dan angka 16. Yang dimaksud perlu memuat pokok-pokok pikiran filosofis, sosiologis dan yuridis adalah Undang-undangan dan Peraturan Daerah. Sedangkan peraturan lain seperti Peraturan Pemerintah cukup memasukkan landasan yuridis yang menjadi dasar hukum pembentukan Peraturan Pemerintah.

Senada dengan itu Manan<sup>56</sup> mengemukakan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengacu kepada tiga landasan, yaitu:

- 1) Landasan yuridis (*juridische gelding*), landasan yuridis ini penting untuk menunjukkan beberapa hal, diantaranya:
  - Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum
  - Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur
  - Keharusan mengikuti tata cara tertentu
  - Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya
- 2) Landasan sosiologis (*sociologiche gelding*), mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Dasar sosiologis termasuk pula merekam kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat sehingga peraturan yang dibuat dapat mengarah kepada perkembangan masyarakat, jadi tidak hanya merekam seketika (*moment opname*) pengalaman masyarakat menjadi aturan yang bersifat konservatif.
- 3) Landasan filosofis, berkaitan dengan cita hukum (*rechts idee*) tentang nilai, tujuan dan hakikat sesuatu. Adakalanya sistem nilai atau landasan filosofis itu telah terangkum dalam baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi (misalnya Pancasila).

Menurut Robert Baldwin dan Martin Cave<sup>57</sup>, terdapat landasan lain dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu landasan rasional. Landasan rasional tersebut meliputi:

---

<sup>56</sup> Manan, B. 1992. Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, Jakarta: INDHILL.CO, sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, *ibid*, hal 155-156.

<sup>57</sup> Sebagaimana dikutip oleh Djani, L. 2005. Efektivitas Biaya dalam Pembuatan Legislasi, dalam Jurnal Hukum Jentera, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, Edisi 10 – Tahun III hal. 45.

- a. Mencegah monopoli atau ketimpangan kepemilikan sumber daya. Kebijakan yang dibuat berupaya untuk mencegah konsentrasi kekuasaan atau kepemilikan sumber daya pada segelintir orang atau kelompok;
- b. Mengurangi dampak (negatif) dari suatu aktivitas terhadap komunitas maupun lingkungan (*externalities*);
- c. Membuka informasi bagi publik dan mendorong kesetaraan antar kelompok. Biasanya kebijakan demikian ditujukan untuk mendorong perubahan institusi dan memberikan kesempatan atau *alternative action* kepada kelompok marginal;
- d. Mencegah kelangkaan sumber daya publik (*public resources*) akibat pemakaian yang tidak efisien. Kebijakan dikeluarkan untuk menjaga ketersediaan sumber daya publik dari eksploitasi jangka pendek;
- e. Menjamin pemerataan kesempatan dan sumber daya serta keadilan social (*social justice*). Perluasan akses atas sumber daya dan biasanya diikuti oleh upaya membagi (*redistributive*) sumber daya tersebut;
- f. Memperlancar koordinasi dan perencanaan dalam sektor ekonomi maupun sosial.

Asas 'Kejelasan Tujuan' ini memengaruhi struktur peraturan perundang-undangan, diantaranya:

- a. Konsideran (menimbang), apakah pokok-pokok yang dimuat dalam konsideran menimbang yang mencerminkan nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis suatu peraturan? Bagaimana keselarasan antara nilai-nilai itu? Dan bagaimana rasionalisasi nilai tersebut?
  - b. Nilai-nilai filosofis itu juga mempengaruhi adanya kalimat "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA" dalam pembukaan suatu peraturan. Kalimat itu menurunkan nilai-nilai ketuhanan yang ada di dalam Pancasila.
- b. Asas Kelembagaan atau Organ Pembentuk Yang Tepat  
Penjelasan Undang-undang P3 menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat adalah

bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.<sup>58</sup> Asas organ/lembaga yang tepat merupakan kelanjutan logis dari asas tujuan yang jelas,<sup>59</sup> karena setelah tujuan suatu peraturan ditentukan, maka dilihat organ mana yang berwenang membuat aturan tersebut. Aspek lain dari asas organ/lembaga yang tepat ini adalah pembagian kewenangan antara organ pusat dan daerah.

### **Kedudukan DPRD dalam Pembentukan Perda**

Setelah amandemen pertama UUD 1945, kewenangan legislasi yang sebelumnya berada di tangan Presiden dialihkan menjadi kewenangan DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*" Hal ini berimplikasi pada kalimat pengesahan dalam undang-undang. Bila sebelumnya dituliskan kalimat "atas persetujuan" DPR, maka setelah amandemen pertama itu, kalimatnya berubah menjadi "atas persetujuan bersama" DPR.<sup>60</sup> Hal ini berimplikasi pada hubungan antara kepala daerah (eksekutif daerah) dengan DPRD (legislatif daerah) yang sudah diadopsi dalam Pasal 25 huruf c Undang-undang No. 32/2004 yang menyatakan kepala daerah menetapkan Perda yang telah mendapat "persetujuan bersama DPRD."

#### c. Asas Kesesuaian Antara Jenis dan Materi Muatan

Penjelasan Undang-undang P3 menyebutkan yang dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah, bahwa dalam

---

<sup>58</sup> Lihat Penjelasan Pasal 5 huruf b.

<sup>59</sup> Yuliandri, op. cit, hal. 160.

<sup>60</sup> Lihat beberapa Undang-undang yang lahir sejak tahun 2001. Hampir semua Undang-undang yang lahir setelah tahun 2001 menggunakan frasa "dengan persetujuan bersama" DPR dalam kalimat yang menunjukkan organ pembentuknya.

pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan perundang-undangannya.<sup>61</sup> Hal ini berkaitan dengan kesesuaian antara jenis yang dilihat dari judul Perda dengan materi muatan yang diatur dalam batang tubuh Perda

d. Asas Kejelasan Rumusan

Penjelasan Undang-undang P3 menyebutkan yang dimaksud dengan Asas Kejelasan Rumusan adalah, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.<sup>62</sup>

Bentham<sup>63</sup> mengemukakan, bahwa ketidaksempurnaan (*imperfection*) yang dapat mempengaruhi peraturan perundang-undangan (*statute law*) di bagi ke dalam dua derajat atau tingkatan. Bentham membagi ketidaksempurnaan itu terkait dengan kejelasan rumusan suatu peraturan. Derajat pertama yaitu yang disebabkan oleh hal-hal yang meliputi:

- a. Arti ganda (*ambiguity*)
- b. Kekaburan (*obscurity*)
- c. Terlalu luas (*overbulkinnes*)

Ketidaksempurnaan derajat kedua meliputi:

- a. Ketidaktepatan ungkapan (*unsteadiness in respect of expression*);
- b. Ketidaktepatan tentang pentingnya sesuatu (*unsteadiness in respect of import*);
- c. Berlebihan (*redundancy*);
- d. Terlalu panjang lebar (*longwindedness*);
- e. Membingungkan (*entanglement*);

---

<sup>61</sup> Lihat penjelasan Pasal 5 huruf c.

<sup>62</sup> Lihat Penjelasan Pasal 5 huruf f Undang-undang P3.

<sup>63</sup> Jeremy Bentham dalam Yuliandri, op. cit., hal. 152.

- f. Tanpa tanda yang memudahkan pemahaman (*nakedness in respect of helps to intellection*);
- g. Ketidakteraturan (*disorderliness*).

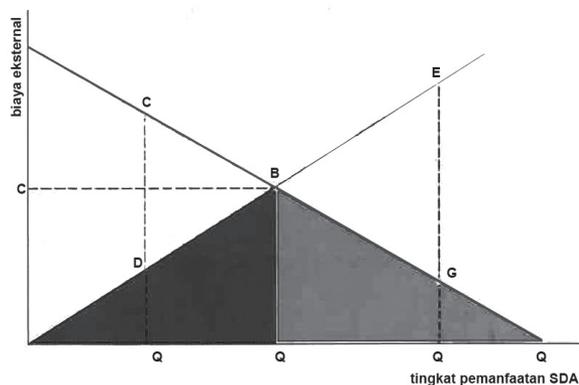
### 3. Peraturan Daerah Sumber Daya Alam

Istilah Perda Sumber Daya Alam adalah istilah yang digunakan untuk menyebut Perda yang objek pengaturannya adalah sumber daya alam. Sebagai instrumen hukum yang mengatur sumber daya alam, Perda merupakan manifestasi hubungan negara dengan sumber daya alam, dalam hal ini hubungan pemerintah daerah dan masyarakat di daerah dengan sumber daya alam yang ada di daerah.

Hubungan negara dengan sumber daya alam sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 menurut Mahkamah Konstitusi diturunkan ke dalam lima fungsi yaitu: yaitu pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), serta pengawasan (*toezichthoudensdaad*).

Lima fungsi negara terhadap sumberdaya alam yang dilakukan oleh pemerintah (termasuk pemerintah daerah) sebagaimana ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dapat digunakan untuk mengkategorisasi Perda sumberdaya alam. *Pertama*, dalam fungsi pengaturan (*regelendaad*), setiap Perda adalah bersifat mengatur, sehingga secara eksplisit bahwa Perda lahir dalam kapasitas pemerintah daerah melakukan fungsi pengaturan. *Kedua*, Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilihat dari materi yang diatur dalam Perda. Apakah suatu Perda memberikan hak atau kewenangan pengelolaan kepada instansi Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan Daerah dalam mengelola sumberdaya alam? Termasuk dalam hal ini adalah apakah negara melalui pemerintah daerah memberikan kewenangan pengelolaan kepada masyarakat atau bersama-sama dengan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam. *Ketiga*, Fungsi Kebijakan (*beleid*) dan *Keempat*, tindakan pengurusan (*berstuursdaad*) yang dilihat dari materi Perda, apakah suatu Perda memberikan izin, lisensi atau konsesi kepada badan hukum atau non-badan hukum dalam mengakses sumberdaya

alam. Fungsi pengurusan dalam bentuk pemberian izin berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah untuk menarik pungutan (pajak daerah dan retribusi daerah) dari pemanfaatan sumberdaya alam. Fungsi ketiga senada dengan konsepsi yang diadopsi dalam buku: *Sumberdaya Alam & Lingkungan Hidup Indonesia: Antara Krisis dan Peluang* yang diterbitkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional,<sup>64</sup> dalam buku tersebut dituliskan:



*"Secara teori, pihak yang diberi akses untuk memanfaatkan sumberdaya alam perlu 'mengeluarkan' sejumlah biaya eksternal sebagai kompensasi terhadap kerusakan yang timbul (external damage cost). Biaya ini direalisasikan antara lain melalui berbagai pajak, perbaikan atau efisiensi proses produksi, atau pengurangan target produksi. ... Pemanfaatan sumberdaya alam yang semakin besar membutuhkan biaya eksternal yang besar pula. Titik pemanfaatan sumberdaya alam yang optimal pada  $Q^*$  menunjukkan kondisi dimana terdapat kerugian yang minimal. Khususnya pada sumberdaya alam yang terbarukan, pemanfaatan yang terkendali memberikan ruang dan waktu regenerasi sumberdaya tersebut. Namun apabila sumberdaya alam tersebut dimanfaatkan secara besar-besaran pada  $Q_2$ , atau bahkan  $Q_3$  dengan external cost yang tidak memadai ( $Q^*Q_2GB$ ). Maka masyarakat akan menderita kerugian sebesar  $Q^*Q_2EB$  yang jauh melebihi external cost."*

<sup>64</sup> BAPPENAS, op. cit., hal. 16.

*Kelima*, Fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*) dalam Perda dilihat dari bagaimana pengaturan pengawasan dan/atau pengendalian dirumuskan di dalam Perda agar penguasaan negara atas sumberdaya alam dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bagi pemerintah pusat, fungsi pengawasan ini dilakukan dengan melakukan pengujian (*executive review*) terhadap Perda yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Lima fungsi negara terhadap sumberdaya alam yang dikonstruksi Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tidak terpisah secara tegas, misalkan masih sulit membedakan suatu aturan apakah merupakan bentuk yang lahir dari fungsi mengatur saja oleh pemerintah, sedangkan isi dari peraturan itu adalah izin, pengurusan atau pengelolaan. Demikian juga misalnya dengan peraturan yang substansinya adalah perizinan tetapi sekaligus mendayagunakan izin itu untuk mengatur dan mengendalikan sumberdaya. Dari lima fungsi itu kemudian dapat diturunkan dua kategori Perda di bidang sumberdaya alam, yaitu Perda yang ditujukan sebagai landasan hukum untuk melakukan pungutan (Perda pungutan sumberdaya alam) dan Perda sumberdaya alam yang ditujukan untuk mengatur, mengelola, melestarikan dan melindungi sumberdaya alam. Dalam beberapa hal, Perda yang disebutkan terakhir ada juga yang berimplikasi pada pungutan. Namun, karena niatnya tidak ditujukan untuk melakukan pungutan, maka Perda jenis kedua itu dimasukkan dalam kategori Perda non-pungutan sumberdaya alam atau Perda Pengelolaan Sumberdaya Alam. Cakupan luas dua kategori Perda tersebut dijelaskan di bawah:

**Tabel 3. Kategori Perda Pungutan dan Perda Pengelolaan**

No	Kategori Perda	Dasar Kewenangan	Jenis-jenis Perda
1	Perda pungutan sumber daya alam	1. Pengaturan 2. Pengurusan	1. Perda izin 2. Perda pajak 3. Perda retribusi 4. Dan lain-lain

2	Perda Pengelolaan sumber daya alam	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengaturan</li> <li>2. Pengelolaan</li> <li>3. Pengawasan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perda pengelolaan</li> <li>2. Perda pengawasan</li> <li>3. Perda perlindungan</li> </ol>
---	------------------------------------	--	--

**a. Peraturan Daerah Pungutan Sumber Daya Alam**

Peraturan Daerah (Perda) pungutan sumber daya alam adalah istilah yang digunakan dalam tulisan ini untuk menyebut Perda yang mengatur tentang perizinan, pajak, dan retribusi dari pemanfaatan sumber daya alam. Dalam teori *external damage cost*, maka pungutan dikenakan kepada pihak yang mendapat manfaat dari penggunaan sumber daya alam. Pungutan dalam hal ini dijadikan sebagai kompensasi kerusakan sumber daya alam. Semakin besar manfaat yang ditarik oleh pihak yang diberi izin memanfaatkan sumber daya alam, maka berbanding lurus dengan besarnya pungutan yang dikenakan.<sup>65</sup>

Pengaturan tentang Perda pungutan dijelaskan dalam Undang-undang No. 18/1997 jo Undang-undang No. 34/2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disingkat UU PDRD). Dalam UU PDRD, pungutan di daerah dilakukan dalam bentuk pajak daerah atau retribusi daerah. Meskipun UU PDRD telah menggariskan beberapa pungutan yang dapat dilakukan daerah, tetapi jenis-jenis pungutan daerah tidak hanya terbatas pada jenis yang disebutkan dalam UU PDRD saja, melainkan pemerintah daerah dapat membuat Perda atau keputusan yang menimbulkan pungutan di daerah.

1) Pajak

Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 34/2000 tentang PDRD.

peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Daerah.<sup>66</sup> Dalam UU PDRD, Jenis pajak daerah sumber daya alam yang dibedakan berdasarkan tingkat pemerintahan antara provinsi dan kabupaten/kota dapat dilihat dalam tabel di bawah.

**Tabel 4. Jenis Pajak Daerah Menurut UU PDRD**

<b>Undang-undang</b>	<b>Provinsi</b>	<b>Kabupaten/Kota</b>
Undang-undang No. 18/1999	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	a. Pajak Penerangan Jalan; b. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C; c. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan;
Undang-undang No. 34/2000	a. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; b. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.	a. Pajak Penerangan Jalan; b. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;

Selain jenis pajak yang diatur dalam Undang-undang seperti pada tabel di atas, jenis pajak daerah lainnya dapat ditentukan berdasarkan Peraturan Pemerintah dengan memenuhi kriteria sebagai berikut:<sup>67</sup>

- a) bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi;
- b) objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan

<sup>67</sup> Lihat Pasal 2 ayat (4) huruf a, huruf c, huruf e, huruf f, huruf g, dan huruf h Undang-undang No. 34/2000 tentang PDRD.

- kepentingan umum;
- c) potensinya memadai;
  - d) tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
  - e) memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
  - f) menjaga keslestarian lingkungan.

Sedangkan untuk Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-undang No. 34/2000 ditambahkan dua kriteria tambahan, yaitu:<sup>68</sup>

- a. Objek pajak bukan merupakan objek pajak Provinsi dan/atau objek pajak Pusat;
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;

## 2) Retribusi

Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.<sup>69</sup> Berbeda dengan pajak yang ditentukan jenisnya di dalam UU PDRD, retribusi tidak ditentukan jenisnya dalam Undang-undang tersebut. UU PDRD mengamanatkan bahwa jenis retribusi diatur dalam Peraturan Pemerintah. Retribusi dikelompokkan menjadi tiga golongan, yaitu:<sup>70</sup>

- a). Retribusi Jasa Umum;
- b). Retribusi Jasa Usaha;
- c). Retribusi Perizinan Tertentu.

Jenis-jenis Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah berdasarkan kriteria sebagai berikut:

---

<sup>68</sup> Lihat Pasal 2 ayat (4) huruf b dan huruf d Undang-undang No. 34/2000 tentang PDRD.

<sup>69</sup> Lihat Pasal 1 angka 26 Undang-undang No. 34/2000 tentang PDRD.

<sup>70</sup> Lihat Pasal 18 ayat (2) Undang-undang No. 34/2000 tentang PDRD.

<sup>71</sup> Lihat Pasal 18 ayat (3) huruf a Undang-undang No. 34/2000 tentang PDRD.

a). Retribusi Jasa Umum:<sup>71</sup>

- 1). Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu;
- 2). Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
- 3). Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar Retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;
- 4). Jasa tersebut layak untuk dikenakan Retribusi;
- 5). Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;
- 6). Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial; dan
- 7). Pemungutan Retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

b). Retribusi Jasa Usaha:<sup>72</sup>

- 1). Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu; dan
- 2). Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.

c). Retribusi Perizinan Tertentu:<sup>73</sup>

- 1). Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan

---

<sup>72</sup> Lihat Pasal 18 ayat (3) huruf b Undang-undang No. 34/2000 tentang PDRD.

<sup>73</sup> Lihat Pasal 18 ayat (3) huruf c Undang-undang No. 34/2000 tentang PDRD.

- yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi;
- 2). Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum; dan
  - 3). Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari Retribusi Perizinan.

## b. Peraturan Daerah Pengelolaan Sumber Daya Alam

Perda Pengelolaan Sumber Daya Alam adalah istilah yang digunakan dalam tulisan ini untuk menyebut Perda-perda yang ditujukan bukan untuk menarik pungutan atau menambah pundi-pundi APBD, melainkan ditujukan untuk pengelolaan, pengawasan, pengendalian dan pelestarian sumber daya alam. Sejalan dengan pandangan Mahkamah Konstitusi tentang jenis-jenis fungsi negara terhadap sumber daya alam sebagaimana dikonstruksi melalui Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, maka Perda non-pungutan sumber daya alam lahir dari fungsi pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) pemerintah.

Istilah pengelolaan memiliki tafsir dan penggunaan yang beragam. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi itu, istilah pengelolaan (*beheersdaad*) diartikan sebagai keterlibatan Pemerintah dalam pengusahaan sumber daya alam. Pengelolaan dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dilakukan pemerintah melalui Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah atau dengan kepemilikan saham pada perusahaan baik secara absolut maupun relatif.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI),<sup>74</sup> pengelolaan diartikan sebagai: 1] proses, cara, perbuatan mengelola; 2] proses

---

<sup>74</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, 2001. Kamus Besar Bahasa Indonesia, ed. 3 – cet 1, Jakarta: Balai Pustaka, hal. 534.

melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; 3] proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; 4] proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan. Keluasan pengertian pengelolaan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kelihatannya juga diadopsi oleh Perda pengelolaan sumber daya alam. Perda-perda ini tujuan dan materi muatannya adalah untuk pengendalian, perlindungan dan pengaturan.

Dalam beberapa Perda pengelolaan sumber daya alam, terdapat pula materi muatan tentang pungutan selain materi tentang pengaturan, pengelolaan atau pengendalian sumber daya alam. Meskipun demikian, Perda itu tidak serta-merta dapat disebut sebagai Perda pungutan. Perbedaan antara Perda pungutan dengan Perda Pengelolaan tidak terletak pada perbedaan ada atau tidaknya pungutan, melainkan pada intensi atau tujuan pembentukan suatu Perda yang dapat dilihat dari konsideran menimbang maupun pada materi muatannya.

#### 4. Pengujian Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat

Perda merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan sistem peraturan perundang-undangan secara nasional. Oleh karena itu Perda dilarang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi darinya.<sup>75</sup> Untuk menjaga agar peraturan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka digunakanlah asas *lex superior derogat legis inferiori* (peraturan yang lebih tinggi mengenyampingkan peraturan

---

<sup>75</sup> Pasal 70 Undang-undang No. 22/1999 menyebutkan: Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal demikian diulang lagi dalam Pasal 136 ayat 4 Undang-undang No. 32/2004 yang berbunyi: Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

<sup>76</sup> Asas lain yang digunakan untuk menyelesaikan konflik norma dalam hukum positif antara lain: asas kekhususan peraturan (*lex specialis derogat legi generalis*) dan asas transisi peraturan (*lex priori derogat legis posteriori*).

yang lebih rendah).<sup>76</sup> Tujuannya adalah agar tercipta tertib dan kepastian hukum serta sinkronisasi dan harmonisasi norma hukum.

Mekanisme yang dilakukan untuk menjaga tertib hierarki dan harmonisasi norma hukum adalah pengujian atau *review* atas satu peraturan terhadap peraturan yang lebih tinggi darinya. Terdapat dua jalur untuk menguji Perda di Indonesia, yaitu: 1] Pengujian Perda di Mahkamah Agung; dan 2] Pengujian Perda oleh Pemerintah.

Pengujian Perda oleh pemerintah atau yang dalam kajian pengujian peraturan (*toetzingrecht*) dikenal dengan istilah *executive review* lahir dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan (otonomi) pemerintahan daerah. Dalam rangka *executive review*, ada dua bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif.<sup>77</sup> Pengawasan preventif dilakukan terhadap Rancangan Perda yang bermuatan APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta Perda tata ruang. Pengawasan preventif terhadap Rancangan Perda APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta tata ruang kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur, sedangkan Pengawasan preventif terhadap Rancangan Perda APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta tata ruang provinsi dilakukan oleh pemerintah (pusat). Selanjutnya pengawasan represif dilakukan terhadap seluruh Perda yang sudah dibuat oleh Pemerintah Daerah, termasuk Perda yang pada dasarnya sudah dilakukan pengawasan preventif.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Pengawasan preventif dilakukan terhadap rancangan Perda. Sedangkan pengawasan represif dilakukan terhadap peraturan daerah atau kebijakan daerah lainnya yang telah ada. Dalam Kepmendagri No 41/2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah disebutkan bahwa pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan daerah. Pengawasan represif dimaksud dilakukan secara berjenjang. Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah dan keputusan kepada daerah yang dikeluarkan oleh Gubernur, Bupati maupun Walikota. Sedangkan Gubernur melakukan pengawasan represif terhadap peraturan daerah kabupaten/kota; Keputusan DPRD Kabupaten/Kota tentang Tata Tertib DPRD; Keputusan DPRD Kabupaten/Kota tentang Kedudukan Keuangan Anggota DPRD; dan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota;

<sup>78</sup> Pengawasan represif terhadap seluruh perda membuat pemerintah dapat menguji dua kali aturan yang bermuatan APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta tata ruang provinsi. Namun bila penyampaian rancangan perda tidak dilakukan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan preventif, maka terhadap perda yang bermuatan APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta tata ruang provinsi hanya dilakukan satu kali tindakan pengawasan, yaitu pengawasan represif.

Berbeda dengan *judicial review* Perda yang dilakukan oleh satu lembaga kehakiman (Mahkamah Agung), *executive review* Perda dalam bentuk pengawasan oleh pemerintah dilakukan melalui beberapa lembaga negara/ departemen, yaitu Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan terhadap Perda bermuatan keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum terhadap Perda tata ruang, serta departemen sektoral sumber daya alam terhadap Perda yang bermuatan sumber daya alam. Tidak jarang proses evaluasi/pengujian Perda oleh pemerintah dilakukan lintas departemen yang dikoordinasikan oleh Departemen Dalam Negeri selaku “pembina” pemerintah daerah.

Standar pengujian Perda oleh pemerintah berbeda dengan standar pengujian Perda yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Bila Mahkamah Agung menguji suatu Perda atas dasar apakah satu Perda bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi (aspek materil) dan atau apakah pembuatan Perda bertentangan atau tidak dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (aspek formil), Pemerintah melakukan pengujian Perda didasarkan atas standar yang lebih luas.<sup>79</sup> Dikatakan lebih luas karena pemerintah menguji Perda tidak hanya didasarkan pada aturan hukum yang lebih tinggi dari Perda, tetapi juga didasarkan pada standar kepentingan umum.<sup>80</sup> Kepentingan umum sering terkait dengan dinamika kepentingan dan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat. Sehingga pengujian terhadap kepentingan umum bergantung pada pertarungan kepentingan dan aspek keberlakuan berbagai macam jenis hukum dan norma sosial yang ada dalam masyarakat. Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) Undang-undang Pemerintahan Daerah disebutkan, bahwa:

*“Yang dimaksud dengan ‘bertentangan dengan kepentingan umum’ dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya*

---

<sup>79</sup> Standar pengujian Perda oleh pemerintah dikatakan lebih luas karena memasukkan aspek kepentingan umum sebagai salah satu standar pengujian. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah dalam menguji Perda tidak hanya dalam rangka menyelesaikan sengketa antara Perda dengan peraturan yang lebih tinggi, tetapi juga menguji apakah suatu perda menimbulkan masalah dimasyarakat karena bertentangan dengan kepentingan umum.

<sup>80</sup> Pasal 145 ayat (2) Undang-undang Pemerintahan Daerah yang menyatakan: “Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.”

*kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.”*

Namun hal itu adalah bahasa peraturan yang belum tentu sesuai dengan kondisi masyarakat. Bertentangan dengan kepentingan umum menjadi standar yang longgar yang ditafsirkan berdasarkan kekuasaan penafsir. Maka tidak jarang tafsir kepentingan umum lebih mewakili tafsir penguasa. Orientasi kekuasaanlah terkadang yang mewakili kepentingan umum. Hal ini dapat dilihat dimana ketika tidak terjadi gejolak atau penolakan terhadap berlakunya suatu Perda di masyarakat juga dapat dibatalkan oleh pemerintah atas dasar bertentangan dengan kepentingan umum. Begitu pula sebaliknya, apabila suatu Perda dianggap menimbulkan masalah oleh masyarakat dapat saja tidak dibatalkan oleh pemerintah bila Perda tersebut sesuai dengan tafsir kekuasaan pemerintah..

Bentuk hukum pembatalan Perda sebagaimana disebutkan dalam Pasal 145 ayat (4) Undang-undang No 32/2004 adalah Peraturan Presiden (selanjutnya disingkat Perpres). Namun dalam praktiknya, Pembatalan Perda selama ini dilakukan dengan menggunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri). Dengan demikian, pembatalan Perda melalui (Kepmendagri) merupakan sebuah **kekeliruan hukum**. Kekeliruan itu terjadi karena instrumen hukum untuk membatalkan Perda harus dalam bentuk Perpres bukan Kepmendagri. Lagi pula sangat janggal karena Perda yang masuk dalam rumpun *regeling* dibatalkan oleh keputusan yang masuk dalam rumpun *beschikking*. Setidaknya, Kepmendagri yang membatalkan Perda tersebut belum final sebagai keputusan pembatalan Perda oleh pemerintah, karena keputusan tersebut harus dikukuhkan atau dikemas ulang dalam bentuk Perpres.

# JENIS DAN STRUKTUR FORMAL PERATURAN DAERAH SUMBER DAYA ALAM

## A. Gambaran Umum Peraturan Daerah

Sejak otonomi daerah digulirkan, sudah ribuan Perda dibuat oleh pemerintah daerah baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Data yang diperoleh dari Departemen Keuangan, sampai Desember 2006 terdapat 9.617 Perda yang terkait dengan perizinan, pajak dan retribusi di daerah. Dari sejumlah itu Departemen Keuangan sudah merekomendasikan kepada Departemen Dalam Negeri untuk membatalkan 895 Perda yang terkait dengan pajak dan retribusi di daerah. Data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri menunjukkan bahwa sejak tahun 2002 sampai tahun 2007 Perda yang dibatalkan baru berjumlah 761 Perda. Depkumham menyebutkan sejak tahun 1999 sampai tahun 2007 Perda yang sudah dibatalkan berjumlah 1.406 Perda.<sup>81</sup> Rincian perbandingan data tersebut di bawah ini:

---

<sup>81</sup> Pada bulan November 2007, Menteri Hukum dan HAM menyampaikan, bahwa sejak tahun 1999 sampai tahun 2007 sudah 1.406 Perda yang dibatalkan. Lihat Antara News, 1.406 Perda dibatalkan sejak 1999, dikutip dari: <http://www.antara.co.id/arc/2007/11/19/1406-perda-dibatalkan-sejak-1999/> (Januari 2008).

**Tabel 5. Data Perbandingan Rekomendasi Pembatalan Perda dari Depkeu dengan Realisasi Pembatalan Perda oleh Depdagri**

<b>Departemen Keuangan</b>	<b>Departemen Dalam Negeri</b>
<i>Per Desember 2006</i>	<i>Per Desember 2007</i>
Perda yang diterima : 9.617	Tahun Jumlah
Perda yang sudah dievaluasi : 6.118	2002 19
	2003 105
Dengan rincian	2004 236
Disetujui : 5.075	2005 136
Revisi : 148	2006 114
Dibatalkan : 895	<i>Total</i> <b>610</b>
	2007 173
	<i>Total</i> <b>783</b>
Sumber data: <i>Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Departemen Keuangan</i>	Sumber data: <i>Departemen Dalam Negeri</i>

Data di atas mengindikasikan, bahwa tidak semua Perda pajak daerah dan retribusi daerah yang direkomendasikan untuk dibatalkan oleh Departemen Keuangan (paling tidak 285 Perda sampai Desember 2006) ditindaklanjuti dengan pembatalan Perda oleh Departemen Dalam Negeri. Di sisi lain, terdapat beberapa Perda pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak direkomendasikan dibatalkan oleh Departemen Keuangan (meskipun secara substansi Perda tersebut juga dianggap bermasalah) justru dibatalkan oleh Departemen Dalam Negeri.<sup>82</sup> Hal itu menunjukkan buruknya koordinasi antar departemen dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Perda. Disamping soal koordinasi, proses evaluasi Perda oleh pemerintah pusat juga memakan waktu yang lama.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Wawancara dengan Direktur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Departemen Keuangan pada tanggal 7 Agustus 2007.

<sup>83</sup> Dalam satu kesempatan mengadakan Pendidikan Hukum Kritis untuk pegawai Biro Hukum Pemerintahan Kabupaten di Sanggau, Kalimantan Barat, tanggal 8-12 Mei 2007, seorang peserta dalam kegiatan tersebut pernah menyampaikan bahwa evaluasi Perda oleh Pemerintah pusat bahkan memerlukan waktu sampai tujuh tahun.

Meskipun Pasal 145 ayat (1) Undang-undang No. 32/2004 telah menegaskan, bahwa Perda disampaikan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat paling lama setelah 7 (tujuh) hari ditetapkan, ternyata tidak semua Perda yang sudah dibuat dilaporkan oleh pemerintah daerah. Menurut Departemen Hukum dan HAM, banyaknya Perda yang tidak dilaporkan oleh Pemerintah Daerah kepada pemerintah pusat terjadi karena 3 (tiga) hal,<sup>84</sup> yaitu: 1] ketidaktahuan Pemerintah Daerah bahwa ada kewajiban mereka untuk menyerahkan Perda ke pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah; 2] keengganan menyerahkan Perda ke pemerintah pusat karena tidak adanya sanksi bagi daerah yang tidak menyerahkan Perda yang telah mereka buat; dan 3] untuk menghindari sanksi berupa pembatalan dari pemerintah pusat atas Perda yang dilaporkan, karena berdasarkan Pasal 145 ayat (2) Undang-undang No. 32/2004 menyatakan, bahwa Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Pendokumentasian Perda yang tidak baik menurut catatan Departemen Hukum dan HAM terjadi karena kelalaian serta kekhawatiran Pemerintah Daerah bahwa Perda yang telah mereka buat akan dibatalkan oleh pemerintah pusat, terkesan hanya menyalahkan Pemerintah Daerah. Padahal, tidak baiknya pendokumentasian Perda juga terjadi karena proses pengujian Perda oleh pemerintah pusat memerlukan waktu yang lama. Hal tersebut berdampak terhadap ketidakpastian pelaksanaan dalam pelaksanaan Perda. Disamping itu, pemerintah pusat juga belum melakukan inovasi dalam pengembangan data base pendokumentasian Perda yang memudahkan pengumpulan Perda, misalkan melalui pendokumentasian dengan cara elektronik seperti melalui CD atau website yang khusus mengumpulkan dan menampilkan data dan isi Perda. Pemerintah pusat juga tidak mengeluarkan kebijakan memberikan *reward* atau *punishment* bagi Pemerintah Daerah

---

<sup>84</sup> Draft Buku Panduan Memahami Peraturan Daerah, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM bekerjasama dengan United Nation Development Programme (UNDP), dikonsultasikan dan dipublikasikan pada seminar nasional Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Melalui Peningkatan Kompetensi Aparatur Pemerintah Daerah Dalam tertib Pembentukan Peraturan Daerah, 19-20 November 2007.

yang tertib dan tidak tertib melaporkan Perda yang mereka buat. Tidak adanya upaya sistematis untuk menciptakan pendokumentasian Perda yang baik dari pemerintah pusat menunjukkan indikasi bahwa pemerintah pusat sendiri masih memiliki banyak kelemahan, atau bahkan memandang soal pendokumentasian Perda ini bukan merupakan hal yang sangat penting dan segera.

Sementara itu Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA) dalam laporannya sebagaimana dikutip Priyono<sup>85</sup> menemukan, bahwa proses pengujian Perda belum berjalan optimal dengan beberapa indikasi sebagai berikut:

- a. Ada perbedaan persepsi antara pusat dengan daerah dalam hal ruang lingkup review Perda. Sejauh ini, *review* oleh pemerintah pusat meliputi aspek administratif (konsistensi dengan peraturan lain, utamanya peraturan perundangan yang lebih tinggi) dan aspek substansi (merugikan kepentingan masyarakat). Sementara itu, beberapa daerah berpendapat bahwa seharusnya *review* pemerintah pusat hanya sampai pada penilaian tentang kesesuaian Perda yang dibuat dengan aturan tentang kewenangan yang sudah dilimpahkan kepada daerah (tidak perlu masuk ke wilayah substansi).
- b. Pemerintah pusat tidak dapat atau tidak mampu memenuhi target waktu satu bulan untuk meninjau kembali Perda tentang pajak daerah dan retribusi sebagaimana ditetapkan oleh Undang-undang 34/2000. Bahkan, tidak semua Perda yang diajukan untuk pengujian mendapatkan umpan balik atau komentar dari Pusat.
- c. Beberapa Pemerintah Kabupaten sudah melakukan konsultasi dengan Pemerintah Provinsi sebelum menerbitkan Perda tertentu, tetapi tetap saja ada Perda (yang sudah dikonsultasikan) dianggap bermasalah oleh Pusat, sehingga Pemerintah Daerah menganggap konsultasi itu sia-sia.

---

<sup>85</sup> Priyono, E, 2004. Menangani Perda Bemasalah: Seriuskan Pemerintah? Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Refleksi 3 Tahun Otonomi Daerah di Indonesia yang diselenggarakan oleh The Asia Foundation di Hotel Nikko, Jakarta, 27 Januari, diunduh dari: <http://www.akademika.or.id/arsip/Pengawasan%20Perda-IRDA%20Seminar-Indonesia.pdf> (14 November 2008).

- d. Provinsi menerima salinan Perda, tetapi fungsinya hanya sebagai penyimpanan arsip, karena tidak memiliki peran dalam melakukan peninjauan kembali Perda-perda tersebut.
- e. Tidak ada satu pun Perda tentang APBD yang mendapat tanggapan dari Pusat, padahal ditemukan beberapa kejanggalan, misalnya tidak ada dana pembangunan yang dialokasikan oleh Kabupaten Minahasa (Sulawesi Utara) dalam APBD 2002.

Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang paling dekat dengan masyarakat dan bersifat lebih terbuka<sup>86</sup> dibandingkan peraturan lainnya karena materi muatannya dapat dipengaruhi dari banyak sumber baik dari peraturan yang lebih tinggi, kebutuhan birokrasi di daerah dan akomodasi nilai-nilai lokal. Para pihak yang dapat mempengaruhi lahirnya dan bagaimana materi muatan yang diatur Perda juga relatif lebih beragam, mulai dari pembuatnya (kepala daerah dan DPRD), pemerintah pusat melalui departemen sektoral, organisasi masyarakat, pengusaha, bahkan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bermain pada level kebijakan daerah. Posisi Perda yang terbuka pada banyak kutub kepentingan membuat Perda menjadi ajang pertarungan kepentingan para aktor tersebut.

Dalam banyak hal, kepentingan yang terartikulasi dalam materi muatan Perda seringkali dipandang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum oleh pemerintah pusat. Misalnya banyak pemerintah daerah yang membuat Perda pungutan kemudian menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Menurut *Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD)* sejumlah 31% Perda seputar pajak dan retribusi daerah yang dibuat pemerintah daerah justru merusak investasi di daerah bersangkutan karena menimbulkan pungutan ganda.<sup>87</sup> Disamping Perda

---

<sup>86</sup> Anggapan bahwa Perda lebih terbuka dari peraturan perundang-undangan adalah karena Perda paling dekat dengan masyarakat di daerah, lingkup berlakunya lebih kecil dibandingkan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku secara nasional, sehingga komunikasi masyarakat dengan Perda bisa lebih intensif. Karena paling dekat dengan masyarakat, khususnya di daerah, maka banyak pihak yang dapat mempengaruhi lahirnya suatu Perda dan materi muatan yang diaturnya, termasuk upaya pelaksanaan dan penegakkannya.

<sup>87</sup> 31% Perda Rusak Iklim Investasi, Koran Seputar Indonesia, 30 November 2007.

yang dipandang bermasalah karena memberatkan investasi di daerah, banyak juga Perda yang dianggap bermasalah karena bersifat diskriminatif terhadap kelompok rentan dan tidak ramah lingkungan. Misalnya Perda-perda yang membatasi kebebasan warganegara karena alasan jenis kelamin, agama dan golongan serta Perda yang memposisikan sumber daya alam dan lingkungan hanya untuk dieksploitasi guna memenuhi ambisi keuntungan ekonomis tanpa mengupayakan keberlanjutannya dan dampak bencana yang dapat ditimbulkan alam.

Untuk mengatasi masalah yang ditimbulkan dari kemunculan Perda semacam itu, diperlukan pengujian baik melalui mekanisme *judicial* atau *executive review*. Seperti dijelaskan di bab terdahulu, *judicial review* dilakukan oleh Mahkamah Agung sedangkan *executive review* dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri. Dalam perkembangan pengujian Perda baik oleh Mahkamah Agung maupun oleh Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri, ditemukan data sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 6. Data Perbandingan Pembatalan Perda antara Mahkamah Agung dengan Depdagri**

<b>Mahkamah Agung</b>	<b>Departemen Dalam Negeri</b>	
Keadaan Perkara Hak Uji Materil Tahun 2003 s/d Juni 2007	Perda yang dibatalkan oleh Depdagri Tahun 2002 s/d November 2007	
1. Jumlah perkara masuk : 175	Tahun	Jumlah
2. Jumlah perkara putus : 96	2002	19
a. Tolak : 77	2003	105
b. Kabul : 14	2004	236
c. N.O : 2	2005	136
d. Cabutan : 3	2006	114
3. Jumlah perkara yang belum diputus : 79	<i>Total</i>	<b>610</b>
Perkara hak uji materil Perda sebanyak : 28 perkara	2007	173 (sampai November)
	<i>Total</i> <b>783</b>	<b>783</b>

<p>*Sumber data: <i>Makalah, Hak Uji Materiel, Imam Soebechi, S.H., M.H (Hakim Agung), disampaikan dalam Seminar Nasional Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Melalui Peningkatan Kompetensi Aparatur Pemerintah Daerah Dalam tertib Pembentukan Peraturan Daerah, 19-20 November 2007.</i></p>	<p>Sumber data: Departemen Dalam Negeri, sebagaimana dikutip oleh Menteri Hukum dan HAM dalam buku Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Dirjen Peraturan Perundangan Departemen Hukum dan HAM bekerjasama dengan UNDP, hal ii.</p>
---	--

Tabel di atas setidaknya menunjukkan bahwa Perda yang dianggap bermasalah selalu ada setiap tahunnya. Hal itu juga menunjukkan selama ini pemerintah terbukti belum berhasil mengatasi masalah yang timbul dari kehadiran suatu Perda, meskipun ada mekanisme pengujian Perda.<sup>88</sup> Pemerintah juga sering melanggar ketentuan tentang pengujian Perda yang sudah ditetapkan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, misalnya tentang bentuk hukum pembatalan Perda. Dalam Undang-undang No. 32/2004 disebutkan bahwa pembatalan Perda dilakukan dengan Peraturan Presiden, tetapi dalam praktiknya selama ini belum pernah ada satu pun Peraturan Presiden yang berisi pembatalan Perda.<sup>89</sup> Pilihan selama ini adalah menggunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri). Tetapi, kekeliruan ini diterima saja oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah terkesan menerima pembatalan Perda dilakukan dengan Kepmendagri serta tidak melakukan perlawanan dengan mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dibolehkan dalam Pasal 145 ayat (5) Undang-undang Pemerintahan Daerah.

<sup>88</sup> Pada bulan April 2006 misalnya, Ketua Kadin, M.S. Hidayat, menyebutkan masih ada sekitar 1.000 Perda Kabupaten dan Kota yang bermasalah karena memicu terjadinya ekonomi biaya tinggi melalui legalisasi aneka praktik pungutan atau regulasi yang menghambat perizinan. Lihat Sriwijaya Post, Selasa 13 Juni 2006.

<sup>89</sup> Pasal 145 ayat 3 Undang-undang No. 32/2004 menyebutkan Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Diduga tidak adanya respons pemerintah daerah atas kekeliruan bentuk hukum pembatalan Perda oleh pemerintah terjadi karena tiga hal, yaitu: a] ketidaktahuan pemerintah daerah tentang instrumen pembatalan Perda yang seharusnya adalah Perpres. Hal ini terjadi karena pemerintah daerah masih memegang ukuran peraturan lama (Undang-undang No. 22/1999) yang tidak menyebut secara eksplisit bentuk hukum pembatalan Perda, padahal Undang-undang No. 32/2004 telah secara tegas menyatakan bahwa bentuk hukum pembatalan Perda dilakukan melalui Perpres; b] Keacuhan pemerintah daerah tentang bentuk instrumen pembatalan hukum Perda, karena bagi Pemerintah Daerah yang membatalkan Perda adalah pemerintah pusat, terlepas bagaimana bentuk hukum pembatalannya; atau c] ketidakmauan pemerintah daerah melakukan upaya hukum pengajuan keberatan ke Mahkamah Agung karena objek sengketa (Perda yang dibatalkan) tidak begitu signifikan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini adalah kecenderungan yang paling mungkin karena besarnya biaya dan ketidakpastian proses yang akan dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam menguji Perda. Karena Mahkamah Agung masih dipandang sebagai lembaga yang penuh ketidakpastian.

## **B. Inventarisasi Peraturan Daerah Sumber Daya Alam**

Dari inventarisasi Perda yang telah dilakukan ditemukan bahwa Perda di bidang sumber daya alam didominasi oleh Perda pajak daerah dan Perda retribusi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah masih memosisikan sumber daya alam sebagai faktor ekonomi yang mesti dieksploitasi semaksimal mungkin untuk meningkatkan PAD. Fungsi ekologis sumber daya alam sebagai penopang keberlanjutan generasi manusia seakan terabaikan. Begitu juga dengan fungsi sosiologis sumber daya alam bagi kelangsungan kehidupan masyarakat yang berada di kawasan dan menggantungkan kehidupannya dari memanfaatkan sumber daya alam, seperti hutan, sumber daya air dll. Orientasi pemerintah yang ekonomistik itu menimbulkan dampak bagi hilangnya akses serta hak masyarakat adat/ lokal pada sumber daya alam.

Meskipun kecenderungan umum Perda sumber daya alam didominasi oleh Perda pajak dan retribusi, tetapi di beberapa daerah terjadi hal yang berbeda. Terdapat beberapa Perda terkait pengelolaan sumber daya alam berbasis masyarakat, misalnya pernah berlaku di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah (Perda No. 22/2001) atau Perda tentang Hak Tanah Ulayat di Kabupaten Kampar, Riau (Perda No. 12/1999) atau Perda tentang Perlindungan atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy di Kabupaten Lebak, Banten (Perda No. 32/2001) serta lain-lainnya. Perda-Perda yang tidak ditujukan untuk meningkatkan PAD itu hanya sebagian kecil Perda yang ada di daerah ditengah menumpuk dan berlapisnya Perda yang bersifat pungutan.

Banyaknya Perda pungutan sumber daya alam yang berlaku di satu daerah menimbulkan pungutan ganda kepada pengusaha dan masyarakat di daerah tersebut. Hal ini menjadi beban bagi upaya peningkatan investasi di daerah. Setelah berlakunya Undang-undang No. 25/2007 tentang Penanaman Modal, Pemerintah Pusat mereposisi hubungan pusat dengan daerah untuk melancarkan investasi. Dalam pidato tahunan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di hadapan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada tahun 2006, soal Perda bermasalah yang memberatkan investasi ini disinggung secara khusus.

Bagian ini memaparkan jenis-jenis Perda Sumber Daya Alam yang pernah dan sedang berlaku di 11 lokasi penelitian yang telah digolongkan ke dalam enam sektor. Sektor-sektor sumber daya alam sebagaimana digambarkan dalam tabel di bawah:

**Tabel 7. Pembagian Sektor Sumber Daya Alam**

<b>Sektor Sumber Daya Alam</b>	<b>Instansi Pemerintah yang Mengurus dan Mengelola</b>	<b>Undang-undang Terkait</b>
Energi dan Sumber Daya Mineral	Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undang-undang No. 11/1967 tentang Pertambangan diganti dengan UU tentang Mineral dan Batu Bara</li> <li>• Undang-undang No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi</li> <li>• Undang-undang No. 15/1985 tentang Ketenagalistrikan</li> <li>• Undang-undang No. 30/2007 tentang Energi</li> </ul>
Kehutanan	Departemen Kehutanan	Undang-undang No. 41/1999 jo Undang-undang No. 19/2004 tentang Kehutanan
Sumber Daya Air	Departemen Pekerjaan Umum	Undang-undang No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air
Kelautan dan Perikanan	Departemen Kelautan dan Perikanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undang-undang No. 9/1985 yang telah diganti dengan Undang-undang No. 31/2004 tentang Perikanan</li> <li>• Undang-undang No. 17/1985 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Hukum Laut</li> <li>• Undang-undang No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil</li> </ul>

Pertanian dan Perkebunan	Departemen Pertanian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Undang-undang No. 18/2004 tentang Perkebunan</li> <li>• Undang-undang No. 4/2006 tentang Pengesahan Perjanjian Internasional Mengenai sumber daya Genetik Tanaman untuk Pangan dan Pertanian</li> </ul>
Pertanahan	Badan Pertanahan Nasional	Undang-undang No. 5/1960 tentang Pokok-pokok Agraria

Kartodihardjo<sup>90</sup> menyebutkan bahwa sumber daya alam tidak bisa dipisahkan baik secara sektoral maupun administratif karena sumber daya alam merupakan satu kesatuan yang saling tergantung (ekosistem) yang apabila salah satu bagiannya tidak berfungsi dengan baik akan mengganggu sumber daya alam pada bagian lain. Namun, dalam praktiknya untuk keperluan birokrasi pemerintahan dalam pemanfaatan dan perlindungan sumber daya alam, pemerintah membagi-bagi pengurusan sumber daya alam ke dalam kewenangan beberapa badan pemerintah/departemen/kementerian negara. Urusan perlindungan sumber daya alam dilakukan oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup, sedangkan urusan pemanfaatan (alokasi, distribusi, pengelolaan dan termasuk juga pelestarian) sumber daya alam dilakukan oleh beberapa departemen sektoral.

Pada masing-masing sektor, Perda-perda yang ada dipisahkan berdasarkan jenis-jenisnya, yaitu: 1] Perda pajak; 2] Perda izin; 3] Perda retribusi; dan 4] Perda pengelolaan dan pengaturan. Perda pajak, Perda izin dan Perda retribusi dikategorisasikan berdasarkan judul dan objek yang dikenakan pungutan, sedangkan Perda pengaturan dan pengelolaan dikategorisasikan berdasarkan kecenderungan aturannya yaitu yang bersifat mengatur, mengelola dan mengendalikan sumber daya alam.

---

<sup>90</sup> Sebagaimana disampaikan. dalam diskusi tentang Bundle of Rights di Kantor Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) pada tanggal 31 Oktober 2007.

## 1. Kehutanan

Diantara keenam sektor sumber daya alam yang diteliti, Perda di sektor kehutanan adalah Perda yang paling banyak dan paling beragam jenisnya. Perda yang paling banyak ditemukan adalah Perda pungutan dalam bentuk Perda izin atau perizinan, Perda pajak dan Perda retribusi. Berdasarkan data Perda yang dikumpulkan ditemukan berbagai jenis Perda kehutanan sebagai berikut:

**Tabel 8. Jenis-jenis Perda Kehutanan**

Jenis	Nama Perda
Perda Izin	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Izin Pengelolaan dan Pemanfaatan Kayu dan Hasil Hutan</li> <li>b. Izin Pemanfaatan Hutan (IPH)</li> <li>c. Izin Pemungutan Hasil Hutan (IPHH)</li> <li>d. Izin Pemungutan Hasil Hutan Tanaman</li> <li>e. Izin Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu pada Kawasan Hutan Produksi Pola Partisipasi Masyarakat</li> <li>f. Izin Pemanfaatan Kayu (IPK)</li> <li>g. Izin Usaha Hutan Tanaman (IUHT)</li> <li>h. Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan Hutan</li> <li>i. Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan</li> <li>j. Izin Kayu yang Masuk Dalam Kabupaten</li> <li>k. Pengumpulan Kayu Rakyat</li> <li>l. Izin Tempat Penumpukan Kayu Masak</li> </ul>
Perda Retribusi	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Retribusi Pemanfaatan Lahan pada Hutan Negara</li> <li>b. Retribusi Izin Pemanfaatan Kawasan Hutan</li> <li>c. Retribusi Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan Hutan</li> <li>d. Retribusi Izin Usaha Pengambilan Hasil Hutan</li> <li>e. Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan</li> <li>f. Retribusi Izin Penebangan Kayu</li> <li>g. Retribusi Izin Pengangkutan Hasil Hutan</li> <li>h. Retribusi Izin Angkut Kayu Desa/Hutan Rakyat dan Kayu Olahan</li> <li>i. Retribusi Penyelenggaraan Produksi Pengolahan, Pengendalian Mutu, Pemasaran dan Peredaran Hasil Hutan</li> <li>j. Retribusi Pengganti Nilai Tegakan</li> <li>k. Retribusi Pangkalan Hasil Hutan</li> <li>l. Retribusi Lalu Lintas atau Peredaran Hasil Hutan</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>m. Retribusi Hasil Hutan</li> <li>n. Retribusi Pelayanan Bimbingan dan Pengawasan Penatausahaan Hasil Hutan</li> <li>o. Retribusi Pengelolaan Hasil Hutan</li> <li>p. Retribusi Penerbitan Daftar Pengangkutan Pengganti Hasil Hutan</li> <li>q. Retribusi Izin Pengusahaan Sarang Burung Walet</li> </ul>
Perda Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengelolaan Hutan dan Hasil Hutan</li> <li>b. Pengelolaan Kawasan Lindung dan Kompensasi Pemanfaatan Kawasan Lindung</li> <li>c. Pengelolaan Sumber daya Hutan Berbasis Masyarakat</li> <li>d. Pengelolaan Hutan Rakyat</li> <li>e. Pengelolaan Hutan dan Hasil Hutan</li> <li>f. Tata Cara Pemungutan Hasil Hutan Berupa Kayu</li> <li>g. Pelestarian Kawasan Hutan Sagu</li> <li>h. Pengurusan Hutan dan Retribusi Hasil Hutan</li> <li>i. Kehutanan Daerah</li> <li>j. Hutan Rakyat</li> <li>k. Hutan Kemasyarakatan</li> <li>l. Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan</li> </ul>

## 2. Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)

Undang-undang No. 18/1997 *juncto* Undang-undang No. 34/2000 tentang PDRD mendelegasikan pemungutan jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah kepada Pemerintah Daerah. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 UU PDRD.<sup>91</sup> Diantara jenis-jenis pajak daerah yang dapat dipungut oleh daerah terdapat beberapa pajak yang objeknya adalah sumber daya tambang dan energi yaitu: a] pajak penerangan jalan; dan b] pajak pengambilan bahan galian golongan C.

<sup>91</sup> Pasal 2 ayat 1 berbunyi Jenis pajak Provinsi terdiri dari: a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air; b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air; c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Sedangkan ayat 2 dari pasal tersebut berbunyi: Jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari: a. Pajak Hotel; b. Pajak Restoran; c. Pajak Hiburan; d. Pajak Reklame; e. Pajak Penerangan Jalan; f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C; g. Pajak Parkir.

Dalam penjelasan UU PDRD disebutkan, bahwa pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, dengan ketentuan bahwa di wilayah daerah tersebut tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah. Objek pajak ini adalah penggunaan listrik yang rekeningnya dibayarkan oleh pemerintah daerah. Pajak penerangan jalan dimasukkan dalam kategori Perda Sumber Daya Energi karena melihat dasar hukum pengenaan pajak dalam Perda tersebut berasal dari Undang-undang No. 15/1995 tentang Ketenagalistrikan. Demikian juga dengan pajak pengambilan bahan galian golongan C yang dalam Perda yang mendasari pungutannya dicantumkan Undang-undang No. 11/1967 tentang Pertambangan. Di samping merujuk pada dasar hukumnya, dalam muatan Perda juga disebutkan objek pungutan yang merupakan bahan pertambangan. Jenis bahan galian golongan C tersebut berbeda-beda berdasarkan potensi yang dimiliki oleh daerah masing-masing. Disamping dua jenis pajak yang umum dijumpai pada setiap kabupaten/kota dan provinsi itu, masih terdapat beberapa jenis Perda di sektor ESDM lainnya sebagaimana disebutkan di bawah. Berikut jenis-jenis Perda yang muncul dalam sektor ESDM yang dikumpulkan dari 11 provinsi:

**Tabel 9. Jenis-jenis Perda ESDM**

<b>Jenis</b>	<b>Nama Perda</b>
Perda Pajak	a. Pajak Penerangan Jalan b. Pajak Penerangan Jalan Umum c. Pengambilan bahan galian golongan C d. Pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C e. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C f. Pajak Penggunaan Listrik g. Pajak Konsumsi Listrik h. Pajak dan Nilai Jual Bahan Galian Gol C

<p>Perda Izin</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Izin Pengusahaan Pertambangan Energi dan Kelistrikan</li> <li>b. Izin Usaha Pertambangan Umum</li> <li>c. Izin Usaha Pertambangan Daerah</li> <li>d. Izin Pengusahaan dan Pendistribusian Minyak</li> <li>e. Surat Izin Lokasi Penambangan Daerah</li> <li>f. Izin Pengusahaan Pendistribusian BBM dan non BBM dan Penunjang Minyak dan Gas</li> </ul>
<p>Perda Retribusi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Retribusi Izin Usaha Pertambangan dan Energi</li> <li>b. Retribusi Perizinan Pertambangan dan Energi</li> <li>c. Retribusi Izin Pengelolaan Pertambangan Umum</li> <li>d. Retribusi Izin Usaha Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi Serta Kelistrikan</li> <li>e. Retribusi Izin Pertambangan Umum, Minyak dan Gas Bumi</li> <li>f. Retribusi Izin Pengusahaan Minyak dan Gas Bumi</li> <li>g. Retribusi Izin Usaha Ketenagalistrikan Untuk Kepentingan Sendiri (IUKS)</li> <li>h. Retribusi Izin Pertambangan dan Energi Daerah</li> <li>i. Usaha dan Retribusi Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C</li> <li>j. Retribusi Pemeriksaan Emisi Gas Buang Injection Pump dan Nozzle pada Kendaraan Bermotor Diesel</li> <li>k. Retribusi Izin Usaha Pertambangan Rakyat Untuk Bahan Galian Emas di Kabupaten Tolitoli</li> <li>l. Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga atas Hasil Tambang Batubara untuk Pemerintah</li> </ul>

Perda Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengelolaan Pertambangan Umum</li> <li>b. Pengelolaan Ketenagalistrikan</li> <li>c. Pengelolaan Pertambangan Bahan Galian</li> <li>d. Pertambangan Rakyat Bahan Galian Emas (Golongan B)</li> <li>e. Pengelolaan dan Retribusi Penggunaan Jalan Kawasan Tambang Galian Golongan C Ruas Prebutan-Salamsari Di Kabupaten Magelang</li> <li>f. Pengelolaan Usaha Pertambangan Rakyat Bahan Galian Strategis dan Vital (Golongan A dan B)</li> <li>g. Pertambangan Batubara di Kabupaten Tapin</li> <li>h. Usaha Pertambangan</li> </ul>
-------------------	--

### 3. Sumber Daya Air

Merujuk pada UU PDRD maka salah satu jenis Perda pajak yang dapat dibuat Pemerintah Daerah adalah Perda tentang pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan. Dalam penjelasan Pasal 1 ayat 1 huruf d Undang-undang No. 34/2000 tentang PDRD dijelaskan, bahwa yang dimaksud dengan pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan adalah pajak atas pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan/atau air permukaan untuk digunakan bagi orang pribadi atau badan, kecuali untuk keperluan dasar rumah tangga dan pertanian rakyat. Selanjutnya dijelaskan, bahwa air bawah tanah adalah air yang berada di perut bumi, termasuk mata air yang muncul secara alamiah di atas permukaan tanah. Dan air permukaan adalah air yang berada di atas permukaan bumi, tidak termasuk air laut.

Menurut Undang-undang No. 18/1997, pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan merupakan objek pajak yang dipungut oleh pemerintah kabupaten/kota, tetapi dalam Undang-undang No. 34/2000 pajak ini tidak lagi merupakan objek yang dipungut oleh pemerintah kabupaten/kota, melainkan ditingkatkan menjadi objek pajak bagi pemerintah provinsi. Konsekuensinya, seluruh provinsi yang

daerahnya memiliki sumber daya air bawah tanah dan air permukaan membuat Perda tentang pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan. Disamping provinsi, masih banyak juga kabupaten/kota yang masih mempertahankan Perda pajak ini dan memperbaruinya padahal sudah terjadi perubahan peraturan perundang-undangan yang merubah wewenang pemungutan pajak air bawah tanah dari pemerintah kabupaten/kota menjadi pemerintah provinsi. Secara keseluruhan, dari 11 lokasi penelitian, Perda yang berkaitan dengan sumber daya air dikumpulkan dalam kategori di bawah ini:

**Tabel 10. Jenis-jenis Perda Sumber Daya Air**

<b>Jenis</b>	<b>Nama Perda</b>
Perda Pajak	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan</li> <li>b. Pajak Alat Angkutan Di Atas Air</li> <li>c. Pajak Kendaraan Di Atas Air</li> <li>d. Pajak Pengambilan Air Bawah Tanah</li> </ul>
Perda Izin	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Izin Pemanfaatan Alur Sungai, Dataran Air dan Danau</li> <li>b. Izin Usaha Sarana dan Prasarana Sungai, Ekspedisi Laut dan Udara pada Sektor Perhubungan Kota Jambi</li> <li>c. Izin Angkutan Di Sungai</li> <li>d. Perizinan dan Retribusi Izin Eksplorasi Air Tanah, Pengeboran, Penurapan Mata Air, Pengambilan Air Tanah dan Mata Air</li> <li>e. Pelayaran dalam Wilayah Perairan</li> <li>f. Penyelenggaraan Aktivitas Kapal-kapal Sungai di Perairan Pedalaman dan Dermaga Pelabuhan</li> </ul>

<p>Perda Retribusi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Retribusi Penyeberangan Di Atas Air</li> <li>b. Retribusi Jasa Fasilitas Sungai dan Dermaga</li> <li>c. Retribusi Jasa Fasilitas Sungai Di Perairan Pedalam</li> <li>d. Retribusi Pelabuhan Sungai, Danau dan Pelabuhan Penyeberangan</li> <li>e. Retribusi dan Izin Pemakaian Tanah Pengairan dan atau Tanah Jalan</li> <li>f. Retribusi Izin Pengelolaan Air Bawah Tanah</li> <li>g. Retribusi Izin Penyelenggaraan Pengusahaan Angkutan di Perairan dalam Wilayah Kabupaten Bengkayang</li> <li>h. Retribusi Perizinan Pengeboran Air Bawah Tanah</li> <li>i. Retribusi Izin Trayek dan Izin Angkutan Khusus di Perairan Daratan Lintas Kab/Kota</li> <li>j. Retribusi Penggunaan Jasa Alur Muara Asam-Asam</li> <li>k. Retribusi Jasa Penggunaan Alur Sungai Yang di Keruk</li> <li>l. Retribusi Izin Pengelolaan dan Pembuangan Air Limbah</li> <li>m. Retribusi Izin Pemanfaatan Laut dan Sungai</li> <li>n. Retribusi Pengelolaan Air Irigasi</li> <li>o. Retribusi Pemeriksaan dan Pengawasan Kualitas Air</li> <li>p. Retribusi Pemanfaatan Air Jaringan Irigasi</li> <li>q. Retribusi Jaringan Irigasi</li> <li>r. Retribusi Pengairan</li> <li>s. Iuran Pembiayaan Operasi dan Pemeliharaan Jaringan Irigasi</li> </ul>
------------------------	--

Perda Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengelolaan Irigasi</li> <li>b. Pengelolaan Air Bawah Tanah</li> <li>c. Pengelolaan Air Tanah dan Air Permukaan</li> <li>d. Pengambilan Air Permukaan</li> <li>e. Penyelenggaraan Pengairan di Kota Sorong</li> <li>f. Izin Pembuangan Limbah Cair</li> <li>g. Pengelolaan Limbah Cair</li> <li>h. Pemeriksaan Kualitas Air</li> <li>i. Pengawasan Kualitas Air</li> <li>j. Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai.</li> <li>k. Perusahaan Daerah Air Minum</li> </ul>
-------------------	---

#### 4. Pertanian dan Perkebunan

Dalam pembagian urusan pemerintahan, perkebunan merupakan salah satu sektor yang berada di bawah kendali Departemen Pertanian bersamaan dengan dengan urusan tanaman pangan, hortikultura, dan peternakan. Namun, sektor perkebunan juga diatur dengan undang-undang sendiri (Undang-undang No. 18/2004 tentang Perkebunan). Di lokasi penelitian, Perda yang dikategorikan sebagai Perda sumber daya alam disektor pertanian dan perkebunan memuat materi-materi sebagai berikut:

**Tabel 11. Jenis-jenis Perda Pertanian dan Perkebunan**

Jenis	Nama Perda
Perda Pajak	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pajak Gambir</li> <li>b. Pajak Pengeluaran Hasil Bumi, Hutan, Laut, Hasil Peternakan, dan Hasil Industri</li> <li>c. Pajak Produksi Hasil Tanaman Perkebunan</li> </ul>

<p>Perda Izin</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Izin Usaha dan Tanda Daftar Usaha Serta Retribusi Usaha Argoindustri Pertanian Tanaman Pangan</li> <li>b. Izin Penggilingan Padi, <i>Huller</i> dan Penyosohan Beras</li> <li>c. Izin Usaha Pungutan Hasil Pertanian</li> <li>d. Izin Usaha Perkebunan</li> </ul>
<p>Perda Retribusi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Retribusi Pangkalan Hasil Bumi</li> <li>b. Retribusi Pengawasan dan Kualitas Produksi Gambir</li> <li>c. Retribusi Hasil Pertanian</li> <li>d. Retribusi Izin Penggilingan Padi</li> <li>e. Retribusi Izin Usaha Penggilingan Padi/<i>Huller</i>/ Penyosohan Beras</li> <li>f. Retribusi Sertifikasi Benih/Bibit</li> <li>g. Retribusi Sertifikasi Benih Pertanian Tanaman Pangan, Hortikultura, dan Hijauan Makanan Ternak</li> <li>h. Retribusi Izin Usaha Produksi Penangkaran Benih Pertanian Tanaman Pangan, Hortikultura, dan Hijauan Tanaman Makanan Ternak</li> <li>i. Retribusi Penyadapan Pinus</li> <li>j. Retribusi Izin Pengangkutan Produksi Pertanian Tertentu</li> <li>k. Retribusi Transaksi Jual Beli Kakao, Kopra dan Cengkeh pada Pasar Lelang Komoditi</li> <li>l. Retribusi Pengawasan, Pemeriksaan, Peredaran Sarana Produksi Pertanian, Hasil Produksi Tanaman Pangan dan Hortikultura ke dan dari Kabupaten Mimika</li> <li>m. Retribusi Pemasukan dan Pengeluaran Atas Tanaman Serta Hasil Tanaman Pangan dan Holtikultura ke dan dari Kab. Sorong</li> <li>n. Retribusi Pemangkalan dan Pengangkutan Komoditi Perkebunan Rakyat dan Perkebunan Swasta Keluar Daerah</li> <li>o. Retribusi Izin Angkut Hasil Perkebunan</li> <li>p. Retribusi Angkutan Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit, Inti Sawit (PK) dan Minyak Kelapa Sawit (CPO)</li> <li>q. Retribusi Hasil Produksi Usaha Perkebunan</li> <li>r. Retribusi Penjualan Hasil Perkebunan</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>s. Pungutan Terhadap Hasil Produksi Tandan Buah Segar (TBS)</li> <li>t. Pungutan Terhadap Hasil Produksi Minyak Sawit (CPO) dan Inti Sawit</li> <li>u. Sumbangan Wajib Pengusaha Perkebunan Kepada Pemerintah Daerah</li> </ul>
Perda Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyelenggaraan Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan</li> <li>b. Pembinaan dan Pengembangan Perkebunan dengan Pola Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan (PIR-BUN)</li> <li>c. Ganti Rugi Tanam Tumbuh Komoditas</li> </ul>

## 5. Kelautan dan Perikanan

Sektor kelautan secara fisik dapat dimasukkan ke dalam sektor air karena materinya merupakan air, namun dalam aspek hukum (formal) kelautan di bedakan dengan (sumber daya) air. Perbedaan itu didasarkan pada alas hukum undang-undang yang berbeda. Bila sektor sumber daya air diatur dengan Undang-undang No. 7/2004 tentang sumber daya Air yang diurus oleh Departemen Pekerjaan Umum, Kelautan bersamaan dengan perikanan diurus oleh Departemen Kelautan dan Perikanan. Sektor perikanan juga dilematis karena ikan tidak hanya ditemukan di laut, tetapi juga ditemukan dan dikembangbiakkan di darat lewat perairan darat. Jadi sebenarnya secara fisik kesulitan pengkategorian sektor perikanan merupakan turunan dari soal air darat dan air laut yang dipisahkan lewat undang-undang dan instansi pemerintah yang mengurusnya.

Dari Perda-perda di 11 provinsi yang ditelusuri, ditemukan jenis-jenis Perda di sektor kelautan sebagai berikut:

**Tabel 12. Jenis-jenis Perda Kelautan dan Perikanan**

Jenis	Nama Perda
Perda Pajak	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pajak Hasil Budidaya Perikanan</li> <li>b. Pajak Hasil Tangkapan Ikan</li> <li>c. Pajak Pengambilan Hasil Kekayaan Laut</li> </ul>
Perda Izin	Izin Usaha Perikanan

Perda Retribusi	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Retribusi Izin Usaha Angkutan Laut dan Izin Usaha Pelayaran Rakyat</li> <li>b. Retribusi Izin Usaha Perikanan dan Penangkapan Ikan</li> <li>c. Retribusi Pelelangan Ikan</li> <li>d. Retribusi Tempat Pelelangan Ikan</li> <li>e. Retribusi Usaha Perikanan</li> <li>f. Retribusi Pengiriman/ Surat Keterangan Asal (SKA) Hasil Perikanan</li> <li>g. Retribusi Pemeriksaan Mutu Hasil Perikanan</li> <li>h. Retribusi Pungutan Usaha Penangkapan Ikan</li> <li>i. Retribusi Pelayanan Pemeriksaan Kesehatan Hewan dan Ikan</li> <li>j. Retribusi Tempat Pelelangan Ikan Air Payau</li> <li>k. Retribusi Pengujian Mutu Hasil Perikanan</li> <li>l. Retribusi Pengujian dan Sertifikasi Mutu Hasil Perikanan</li> <li>m. Retribusi Pendaratan dan Pelelangan Ikan</li> <li>n. Retribusi Penjualan Produksi Balai Benih Ikan Sentral</li> <li>o. Retribusi Jasa Pemanfaatan Fasilitas Pelabuhan Perikanan/ pangkalan Pendaratan Ikan</li> <li>p. Retribusi Tempat Pelelangan Ikan (TPI)</li> <li>q. Retribusi Tempat Pemancingan Ikan</li> <li>r. Retribusi Pemeriksaan Kesehatan Bibit Ikan</li> <li>s. Retribusi Bukan Pajak Sumber Daya Perikanan Kabupaten Tolitoli</li> <li>t. Retribusi Hasil Perikanan terhadap Perusahaan Mutiara di Kab. Sorong</li> <li>u. Retribusi Izin Usaha Kelautan</li> <li>v. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah Bidang Perikanan dan Kelautan</li> <li>w. Sumbangan Wajib Pengusaha Perkebunan Kepada Pemerintah Daerah</li> </ul>
Perda Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Usaha Perikanan Provinsi Kepulauan Riau</li> <li>b. Balai Benih Ikan</li> <li>c. Penyelenggaraan Bali Benih Ikan</li> <li>d. Pengelolaan Balai Benih Ikan Milik Pemerintah</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>e. Pengelolaan dan Retribusi Tempat Pendaratan Ikan (TPI) serta Lagaliasasi Ikan yang Dipasarkan dalam Kabupaten Soppeng</li> <li>f. Pengelolaan Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) di Kabupaten Bulukumba</li> <li>g. Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan</li> </ul>
--	--

## 6. Pertanahan

Sektor tanah dimaksud adalah segala kegiatan yang berkaitan dengan tanah sebagai objek perundang-undangan. Sebagai objek perundang-undangan tanah dikecualikan terhadap kehutanan, pertambangan, sumber daya air, kelautan, pertanian dan perkebunan. Sektor tanah menjadi sektor sisa (*reserve*) sebagai konsekuensi dari fragmentasi hukum yang mereduksi cakupan berlakunya UUPA.

Di sektor pertanahan, sedikit Perda yang berkaitan dengan pengelolaan hal ini dikarenakan masih kuatnya aturan dari pemerintah pusat yang berkaitan dengan pengelolaan tanah sehingga pemerintah daerah hanya menjalankan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Beberapa Perda di sektor pertanahan disebutkan di bawah:

**Tabel 13. Jenis-jenis Perda Pertanahan**

Jenis	Nama Perda
Perda Izin	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Izin Mendirikan Bangunan</li> <li>b. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah</li> <li>c. Izin Pemakaian Tanah Pengairan</li> <li>d. Izin Perubahan Pemanfaatan Lahan Perkotaan Di Kabupaten Klaten</li> <li>e. Izin Lokasi</li> </ul>

Perda Retribusi	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan</li> <li>b. Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah</li> <li>c. Retribusi Peruntukan Penggunaan Tanah</li> <li>d. Retribusi Pemanfaatan Tanah Yang dikuasai Pemerintah Daerah</li> <li>e. Retribusi Sertifikasi Tanah</li> <li>f. Retribusi Izin Perubahan Status Penggunaan Tanah dan/atau Peruntukan Pengguna Tanah</li> <li>g. Retribusi Pemakaian Tanah Pengairan</li> <li>h. Retribusi Ijin Perubahan Status Tanah Pertanian</li> <li>i. Retribusi Izin Perubahan Pemanfaatan Lahan Perkotaan</li> <li>j. Retribusi Izin Lokasi</li> <li>k. Retribusi Administrasi Pendaftaran Tanah</li> <li>l. Retribusi Uang Sempadan dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)</li> <li>m. Uang Pemasukan Tanah Bagian Hak Pengelolaan</li> </ul>
Perda Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mendirikan, Merombak, Memperbaiki dan Membongkar Bangunan dalam Wilayah Kab. Indragiri Hulu</li> <li>b. Pengaturan Perubahan Pemanfaatan Lahan</li> <li>c. Rencana Tata Ruang Wilayah</li> <li>d. Hak Tanah Ulayat Kabupaten Kampar</li> </ul>

### C. Kekeliruan dalam Struktur Formal Peraturan Daerah Sumber Daya Alam

Struktur Perda sumber daya alam yang dimaksud pada bagian ini meliputi aspek formil Perda (teknis penyusunan dan penempatan redaksional serta kerangka Perda) dan aspek materil substansi yang ada dalam materi muatan Perda. Aspek materil dimaksud dilihat dari struktur teks hukum

yang terbahasakan dalam kalimat Perda. Ada sepuluh komponen yang dianalisis dari struktur Perda Sumber Daya Alam, yaitu:

### 1. Judul

Masih terdapat judul Perda yang menyebutkan wilayah tempat berlakunya Perda. Hal ini menunjukkan penggunaan kalimat yang kurang efektif karena terjadi repetisi. Padahal Perda yang dibuat oleh pemerintah daerah, misalkan pemerintah kabupaten, sudah pasti berlaku di daerah kabupaten tersebut. misalkan:

- Peraturan Daerah Kabupaten Kerinci Nomor 10 Tahun 2002 tentang Izin Pemungutan Hasil Hutan Tanaman di Kabupaten Kerinci
- Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat Kabupaten Wonosobo
- Peraturan Daerah Kabupaten Berau Nomor 3 Tahun 2003 tentang Izin Tempat Penumpukan Kayu Masak di Kabupaten Berau

Disamping penulisan judul yang masih memuat tempat berlakunya Perda, judul Perda-Perda yang pada dasarnya sejenis masih menggunakan istilah yang berbeda, misalnya penggunaan kata "pemanfaatan" dan "pengolahan" dalam Perda yang objeknya sama seperti di bawah:

- Peraturan Daerah Kabupaten Palopo Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Bahan Galian Golongan C
- Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C

Atau misalnya perbedaan penggunaan kata Penebangan dengan Tebang yang ditemukan dalam contoh di bawah:

- Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Penebangan Kayu

- Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 1 Tahun 2001 tentang Izin Tebang dan Izin Angkutan Kayu Desa/Hutan Rakyat dan Kayu Olahan

Disamping perbedaan itu, masih ditemukan banyak sekali Perda tentang "izin" atau "perizinan" ditulis dengan kata "ijin" atau "perijinan". Padahal kata ijin atau perijinan tidak ditemukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) sebagai kata dalam Bahasa Indonesia yang resmi.<sup>92</sup> Meskipun tidak tercatat di dalam KBBI, kata ijin digunakan sebagai bahasa komunikasi sehari-hari, tetapi semestinya di dalam dokumen hukum digunakan kata-kata yang secara resmi menjadi bagian Bahasa Indonesia untuk menghindari seminimal mungkin penafsiran yang lain.

Pemilihan kata dalam kalimat peraturan perundang-undangan, termasuk untuk judul harus jelas dan tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia yang umum dan baku.<sup>93</sup> Undang-undang P3 juga menyatakan bahwa Judul Peraturan Perundang-undangan memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Perundang-undangan. Nama Peraturan Perundang-undangan dibuat secara singkat dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan.<sup>94</sup> Kalimat perundang-undangan, termasuk judul, harus menghindari makna yang ganda, kabur, ketidaktepatan ungkapan (untuk hal yang sama digunakan ungkapan yang berbeda), berlebihan dan ketidakteraturan susunan.<sup>95</sup>

## 2. Konsideran

Dalam Perda pungutan sumber daya alam tidak ditemukan pertimbangan ekologis bagi keberlanjutan atau kelestarian sumber

---

<sup>92</sup> Penulis mengukurnya dari Kamus Besar Bahasa Indonesia terbitan Balai Pustaka Tahun 1990.

<sup>93</sup> Attamimi, A. H., 1993. Bahasa Indonesia dalam Perundang-undangan, Makalah dalam Kongres Bahasa Indonesia VI, dalam Indarti, M. F. 2007, Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan, Yogyakarta: Kanisius, hal. 199.

<sup>94</sup> Lihat lampiran Undang-undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, angka 2 dan angka 3.

<sup>95</sup> Attamimi, A. H. op.cit.

daya alam. Konsideran menimbang hanya dirumuskan dalam satu atau dua pertimbangan yang bersifat ekonomis, yaitu untuk meningkatkan PAD atau diperlukannya dana yang memadai untuk melakukan pengendalian. Sedangkan alasan yuridis yang paling sering dikemukakan dalam konsideran menimbang adalah bahwa suatu Perda dibuat untuk mengganti Perda yang lama, atau karena terjadi perubahan peraturan yang lebih tinggi sehingga perlu disesuaikan dengan Perda yang baru.

Perda pungutan sumber daya alam sama sekali tidak menyentuh makna filosofis darimana munculnya kewenangan pemerintah melakukan pungutan dan apa tujuan yang ingin dicapai untuk kepentingan masyarakat. Dalam konsideran Perda yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam juga tidak ditemukan konsep tentang "hak" yang seharusnya diberikan kepada masyarakat. Sehingga pokok pikiran pada bagian konsideran tidak utuh mempertimbangkan nilai filosofis, yuridis dan sosiologis yang melatari pembuatan suatu Perda.

Selain persoalan pada landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, konsideran Perda sumber daya alam juga tidak memiliki landasan rasional yang dirumuskan Baldwin dan Cave<sup>96</sup>, yaitu (1) Mencegah monopoli atau ketimpangan kepemilikan sumber daya; (2) Mengurangi dampak (negatif) dari suatu aktivitas terhadap komunitas maupun lingkungan (*externalities*); (3) Membuka informasi bagi publik dan mendorong kesetaraan antar kelompok; (4) Mencegah kelangkaan sumber daya publik (*public resources*) akibat pemakaian yang tidak efisien; (5) Menjamin pemerataan kesempatan dan sumber daya serta keadilan social (*social justice*); dan (6) Memperlancar koordinasi dan perencanaan dalam sektor ekonomi maupun sosial.

Akibat ketiadaan landasan rasional tersebut membuat Perda sumber daya alam tidak menyelesaikan permasalahan ketimpangan dan ketidakadilan lingkungan dan ketidakadilan sosial atas sumber

---

<sup>96</sup> Sebagaimana dikutip oleh Djani, L. 2005. Efektivitas Biaya dalam Pembuatan Legislasi, dalam Jurnal Hukum Jentera, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, Edisi 10 – Tahun III hal. 45.

daya alam. Bahkan tidak jarang kehadiran Perda sumber daya alam menjadi masalah baru bagi lingkungan dan masyarakat lokal. Pada masyarakat adat di Kampung Bunyau Kalimantan Barat. Kebijakan negara di bidang sumber daya alam berdampak pada: penghilangan akses masyarakat terhadap sumber daya alam, membuat masyarakat bergantung kepada investor dan kemudian melemahkan posisi tawar masyarakat lewat perusakan mental dan struktural.<sup>97</sup> Hal seperti ini menguatkan pendapat Bernard L. Tanya yang mengatakan bahwa kehadiran hukum negara pada masyarakat lokal menjadi hukum yang asing dan hukum baru yang menjadi beban komunitas.<sup>98</sup>

### 3. Dasar Hukum

Dasar hukum dalam Perda sumber daya alam lebih mirip deretan peraturan tanpa tinjauan yang lebih konkret tentang keterkaitan spesifik antara Perda yang dibuat dengan bagian dari peraturan yang dijadikan dasar hukum itu. Pada Perda-perda pajak dan retribusi selalu dirujuk Undang-undang tentang Hukum Acara Pidana (KUHP), tetapi tidak nampak keterkaitan antara materi muatan Perda yang mengatur retribusi Izin Mendirikan Bangunan dengan materi muatan yang diatur dalam KUHP. Begitu juga dengan rujukan hukum pada undang-undang di bidang sumber daya alam, misalkan Perda yang berkaitan dengan Izin Penggunaan dan Peruntukan Tanah (IPPT). Perda IPPT meskipun objek pengaturannya tentang tanah, dan salah satu dasar hukumnya adalah UUPA, tetapi tidak diketahui secara konkret bagian mana dari UUPA yang dirujuknya sehingga lahir kewenangan pemerintah untuk dapat membuat Perda IPPT.

Undang-undang P3 maupun Keppres No. 44/1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan

---

<sup>97</sup> Yas, A. 2007. Pluralisme Hukum: Strategi Gerakan dan Refleksi Konseptual Petikan Pelajaran dari Kampung Bunyau, dalam Kurniawarman dan Bernadinus Steni (ed), Potret Pluralisme Hukum dalam Penyelesaian Konflik Sumber daya alam, Jakarta: HUMA, hal. 21.

<sup>98</sup> Tanya, B.L. 2006. Hukum dalam Ruang Sosial, Surabaya: Srikandi, khususnya Bab IV, hal 193-214

Keputusan Presiden, tidak menyebutkan bahwa suatu peraturan harus menunjuk secara spesifik bagian dari suatu peraturan lebih tinggi yang dirujuk, melainkan hanya menyebutkan secara umum peraturan mana yang dirujuk menjadi dasar hukum peraturan yang dibuat. Namun tidak spesifiknya rujukan peraturan yang dijadikan dasar hukum/landasan hukum pembuatan Perda memberikan keleluasaan kepada Pemerintah daerah untuk membuat perda-perda baru yang objeknya hampir sama dengan Perda yang sudah ada sebelumnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini membuat terbukanya peluang untuk membuat perda-perda yang ganda dan menunjukkan kekurangpahaman pembuat Perda terhadap isi dan konsepsi peraturan lebih tinggi yang dirujuk.

#### **4. Diktum**

Sebelum diktum memutuskan ditemukan kalimat yang menandakan ketidakseimbangan relasi antara pemerintah daerah dengan DPRD di daerah. Hal ini hampir terjadi dalam seluruh Perda, misalnya dalam Perda Kabupaten Jayapura Nomor 16 Tahun 2002 tentang Retribusi Pemasukan Produksi Hasil Hutan dan Perkebunan. Di mana ditemukan kalimat seperti di bawah:

**Dengan Persetujuan  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN JAYA PURA**

Yang perlu diperhatikan dari kalimat di atas adalah frasa "Dengan Persetujuan". Frasa itu menandakan bahwa kekuasaan membentuk Perda berada di tangan eksekutif daerah, sebagaimana hubungan presiden dengan DPR membentuk Undang-undang sesuai UUD 1945 sebelum amandemen. Tetapi setelah amandemen UUD terjadi pergeseran kewenangan sehingga sekarang DPR lah yang memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.<sup>99</sup> Perubahan itu berimplikasi

---

<sup>99</sup> Lihat Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 pasca amandemen

pada hubungan antara eksekutif daerah dengan legislatif daerah. Kemudian Undang-undang P3 melandasi perubahan frasa itu yang sebelumnya digunakan frasa "Dengan Persetujuan" menjadi frasa "Dengan Persetujuan Bersama".<sup>100</sup> Perubahan itu dapat dipahami dengan berkaca pada struktur Undang-undang yang lahir sejak tahun 2001, kemudian perubahan frasa tersebut dimuat dalam lampiran Undang-undang P3.

Masih digunakannya frasa "Dengan Persetujuan" dalam Perda yang dibuat setelah tahun 2001 dan setelah diberlakukannya Undang-undang P3 pada tahun 2004 sampai hari ini, menandakan bahwa pemerintah daerah tidak memahami perubahan pola ketatanegaraan yang berimplikasi pada hubungan kelembagaan di daerah dan tidak mencermati teknis penyusunan yang digariskan Undang-undang P3.

Penulisan diktum "Memutuskan" dalam Perda sumber daya alam masih ditemukan tidak ditulis dengan huruf kapital, bahkan ada yang ditulis dengan huruf miring. Dalam lampiran Undang-undang P3 nomor 36 disebutkan bahwa diktum "Memutuskan" ditulis dengan huruf kapital (MEMUTUSKAN) dan tidak dengan huruf miring, diletakkan ditengah marjin dan diakhiri dengan titik dua.

## 5. Ketentuan Umum

Istilah atau kata yang dimasukkan dalam ketentuan umum Perda sumber daya alam bukanlah istilah yang ditemui secara berulang dalam pasal-pasal Perda, bahkan ada kata atau istilah yang tidak ditemukan dalam materi pokok yang diatur dimasukkan juga dalam ketentuan umum. Kata atau istilah yang dimasukkan dalam Perda cenderung mengikuti kata atau istilah yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum Perda. Istilah "pemeriksaan" dalam Ketentuan Umum Perda Kabupaten Sambas Nomor 11 Tahun 2001 tentang Retribusi Penyeberangan di Atas Air, misalnya, tidak

---

<sup>100</sup> Lihat lampiran Undang-undang P3 Nomor 38.

disebut dalam batang tubuh Perda tersebut. Kata yang senafas dengan “pemeriksaan” yaitu “memeriksa” hanya disebut satu kali dalam bab tentang penyidikan.<sup>101</sup> Sehingga memasukkan istilah “pemeriksaan” sebagai salah satu yang diletakkan dalam ketentuan umum adalah tidak tepat.

## 6. Ketentuan Pokok Yang Diatur (objek, subjek dan relasi hak dan kewajiban)

Banyak ketidaksesuaian antara judul Perda dengan substansi yang diatur di dalam Perda. Misalkan Perda yang judulnya “Pengelolaan Hutan Rakyat” tidak berisi bagaimana rakyat mengelola hutan agar tercipta manfaat yang tinggi bagi keberlanjutan lingkungan dan produktivitas hasil hutan, melainkan menjadi landasan hukum bagi kepala daerah untuk mengenakan pungutan melalui izin.

Objek paling banyak adalah pungutan terhadap pemanfaatan sumber daya alam. Pada sektor kehutanan saja terdapat 12 jenis pungutan yang harus dilunasi kepada Pemerintah Daerah. 12 jenis pungutan yang timbul dari penerapan Perda di daerah itu dijelaskan dalam tabel di bawah:

**Tabel 14. Jenis Pungutan Usaha Sektor Kehutanan di Daerah**

No.	Jenis Pungutan	Penjelasan
1	Retribusi Peredaran Hasil Hutan	Retribusi peredaran hasil hutan dapat dilakukan dalam rangka biaya administrasi untuk tertib peredaran hasil hutan (seperti Dokumen SKSHH). Retribusi peredaran hasil hutan, berupa izin keluar-masuk komoditas hasil hutan dari suatu wilayah ke wilayah lain tidak perlu dilakukan karena hal ini dapat berdampak negatif terhadap perekonomian wilayah.

<sup>101</sup> Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 23 dan bandingkan dengan Pasal 26 ayat 2 huruf d Perda tersebut

		Namun Pemerintah Daerah berdalih bahwa retribusi ini dilakukan guna menertibkan kayu-kayu hasil illegal logging.
2	Retribusi Biaya Cetak Peta dan Pelayanan Jasa Ketatausahaan	Pungutan ini dilakukan atas biaya yang timbul dari cetak (peta dan formulir) atau pengesahan peta.
3	Retribusi Tempat Penimbunan Kayu	Pengenaan tarif retribusi TPK di wilayah publik berdasarkan volume per satuan waktu, (berdasarkan jenis tidak logis). Retribusi ini seperti sewa tempat/parkir untuk penimbunan kayu sementara . Retribusi TPK di hutan merupakan duplikasi dari PBB yang dibayarkan setiap tahun. Namun TPK di Sungai/laut (Dermaga) dapat dipungut retribusi karena tidak menimbulkan pungutan ganda
4	Retribusi Izin Pemilikan Alat dan Mesin Bidang Kehutanan	Retribusi izin pemilikan alat dan mesin kehutanan merupakan duplikasi dari PPN atas barang-barang.
5	Izin Pemilikan dan Penggunaan Gergaji Rantai	Retribusi izin pemilikan dan penggunaan gergaji rantai merupaka duplikasu dari PPN atas barang-barang.
6	IHPH	Merupakan duplikasi dari pungutan pemerintah pusat
7	Dana Jaminan Kerja	Belum diatur oleh kebijakan di atasnya. Perlu dibahas secara mendalam kaitan antara PSDH, DR, dan DIPHH
8	Dana Kontribusi/ Sumbangan Pembangunan Daerah	Sebagaimana lazimnya, kegiatan pembangunan dibiayai oleh pajak dan non pajak (hasil sumber daya alam), maka pembangunan daerah juga tentunya akan dibiayai dari pendapatan yang berasal dari pajak dan non pajak. Dengan demikian, seharusnya tidak ada

		<p>lagi bentuk pungutan yang tidak ada landasan teori dan landasan hukumnya yang dikenakan kepada masyarakat sebagai sumber dana pembangunan. Secara teoritis kontribusi masyarakat, termasuk dunia usaha dalam pembangunan dicerminkan melalui pajak yang dibayarkan. Dalam hal tertentu, kontribusi masyarakat bagi upaya pembangunan adalah melalui sumbangan <b>secara sukarela</b>, Karena bersifat sukarena tidak diatur dalam bentuk Perda, tapi biasanya cukup <b>melalui surat edaran</b></p>
9	Dana Kompensasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Kepada Masyarakat Adat.</b> Dilihat dari dasar hukumnya, jenis pungutan dana kompensasi ini tidak ada dasar hukumnya. Jika landasannya adalah bahwa kepemilikan sumber daya hutan adalah milik masyarakat adat maka pungutan ini sama artinya dengan pungutan PSDH, dan jika pungutan ini dikaitkan dengan biaya atas menurunnya kualitas hutan maka pungutan ini juga sama artinya dengan DR.</li> <li>- <b>Kepada Masyarakat di Dalam dan Sekitar Hutan.</b> Dana Kompensasi kepada masyarakat di dalam dan sekitar hutan di Kalimantan Timur digunakan untuk kepentingan masyarakat setempat antara lain dalam bentuk usaha-usaha produktif melalui Badan Usaha Bersama yang programnya diketahui oleh Camat dan Kepala Desa setempat.</li> </ul>

		Dilihat dari dasar hukumnya, jenis pungutan dana kompensasi ini tidak ada dasar hukumnya. Karena ini <b>duplikasi</b> dengan pungutan PSDH, DR, dan kewajiban HPH melaksanakan PMDH.
10	Dana PMDH	Pungutan Dana PMDH, misalkan di Kab. Kotawaringin Timur oleh Pemerintah Daerah merupakan duplikatif/tumpang-tindih dengan kewajiban pemegang HPH untuk melaksanakan kegiatan PMDH yang selama ini dilakukan.
11	Dana Pembinaan SDM dan Pengembangan IPTEK serta Dana Investasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pungutan dana tersebut ditujukan untuk membiayai segala jenis kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka menjamin kelestarian hutan, antara lain pembinaan SDM, pengembangan IPTEK, biaya konservasi, biaya perlindungan, biaya penanganan kebakaran hutan dan promosi serta lainnya. Pungutan ini tidak ada dasar hukumnya serta alasan diterbitkannya aturan ni juga tidak kuat.</li> <li>- Pengembangan SDM dan IPTEK serta kewajiban-kewajiban lain dalam usaha sektor kehutanan adalah menjadi tanggung jawab pemegang HPH secara internal dalam perusahaannya. Yang menjadi kewajiban pemerintah adalah bagaimana kewajiban-kewajiban tersebut dilaksanakan oleh pengusaha melalui sistem pengawasan/monitoring oleh pemerintah daerah.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sedangkan pengembangan SDM dan IPTEK bagi lingkungan institusi Pemerintah Daerah dilakukan dengan menggunakan dana alokasi umum yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah sendiri.</li> </ul>
12	Sumbangan Pihak Ketiga Sumbangan Wajib Pembangunan Provinsi (SWPP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sesuai dengan etimologi sumbangan/partisipasi, bentuk hukum dari berbagai perda ini seharusnya berupa surat edaran seorang Kepala Daerah dan bukan peraturan yang sifatnya mengatur (regulatif), memaksa (otoritatif) dan disertai sanksi tertentu.</li> <li>- Dengan demikian, pihak yang menjadi subyek penyumbang benar-benar memaknai bentuk keterlibatan/partisipasinya sebagai sesuatu yang bersifat sukarela dan didorong oleh kesadaran sendiri, meski juga sulit dijamin tingkat efektifitasnya.</li> </ul>

Diolah dari: Data APHI 2003-2005

Bagian ini juga tidak mengatur bagaimana antisipasi terhadap kerusakan sumber daya alam yang dapat ditimbulkan dari lahirnya Perda yang eksploitatif. Padahal sudah menjadi anggapan umum bahwa bencana alam merupakan akibat dari kerusakan sistem ekologi yang didorong oleh kebijakan negara baik pada pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah. Tidak ada respon memadai dalam ketentuan Perda tentang perubahan lingkungan dan kemiskinan yang dihadapi masyarakat yang berada di dalam dan sekitar hutan. Ketentuan hukum di daerah seakan-akan lepas dari konteks sosial dan lingkungan.

## 7. Ketentuan Sanksi (pidana dan administratif)

Pada beberapa Perda, ketentuan pidana tidak ditempatkan dalam bab tersendiri dan ada yang meletakkan bab tentang ketentuan pidana tidak sebelum ketentuan peralihan atau ketentuan penutup. Misalnya, pada Perda Kabupaten Lebak No. 12/2002 tentang Retribusi Izin Penebangan Kayu, ketentuan pidana diletakkan pada Bab XVII, sebelum Bab XVII tentang Penyidikan. Sedangkan ketentuan penutup terletak pada Bab XIX. Kekeliruan peletakan ketentuan pidana tidak hanya bertentangan dengan pedoman yang terdapat dalam lampiran Undang-undang P3, tetapi sekaligus menunjukkan pembuat Perda tidak memahami konstruksi pengaturan yang ada dalam Undang-undang yang dijadikan sebagai rujukan, sebab misalnya bila melihat kepada Undang-undang Kehutanan dan mengikuti logika susunan pengaturannya, maka kekeliruan penempatan bab tentang tidak pidana seperti yang ditemukan dalam Perda Lebak tidak perlu terjadi.

Rumusan ketentuan pidana tidak menyebut secara tegas norma larangan atau perbuatan yang dilanggar (pasal-pasal berapa). Jadi ketentuan pidana dirumuskan secara umum atas pelanggaran Perda tanpa kejelasan bagian mana dari Perda yang dilanggar. Hal ini membuat tafsir dalam penerapan sanksi atas pelanggaran Perda menjadi meluas.

Beberapa Perda masih menggunakan frasa "barang siapa" untuk menunjuk subjek hukum yang berlaku umum. Padahal dalam setiap peraturan perundang-undangan yang *adresat*-nya umum sekarang ini sudah digunakan frasa "setiap orang". Masih digunakannya frasa "barang siapa" menunjukkan bahwa penyusun Perda merujuk pada teknik penyusunan peraturan yang lama. Hal ini masih terlihat dalam Perda Kota Banjar No. 4 Tahun 2005 tentang Pertambangan Umum di Kota Banjar. Dalam Bab XII Pasal 74 ayat 1 Perda tersebut menyebutkan: "*Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Peraturan Daerah ini diancam pidana kurungan ...*" Bahkan kekeliruan itu masih terjadi setelah berlakunya Undang-undang P3 yang pada lampiran nomor 92 telah tegas menyatakan bahwa Jika

ketentuan pidana berlaku bagi siapapun, subyek dari ketentuan pidana dirumuskan dengan frase "setiap orang."

Beberapa Perda tidak menyatakan secara tegas apakah perbuatan yang diancam dengan pidana dikategorikan sebagai kejahatan atau pelanggaran. Kualifikasi kejahatan dan pelanggaran itu masih dianut dalam hukum pidana Indonesia yang dilihat di dalam KUHP. Perbedaan itu berimplikasi pada jenis sanksi (penjara atau kurungan) dan jenis tindakan (sengaja atau kealpaan).

Beberapa Perda tidak menyatakan secara tegas apakah sanksi pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif atau alternatif atau alternatif kumulatif.

Terdapat Perda yang mengatur sanksi dengan judul bab "ketentuan pidana" tetapi dalam substansi yang diatur di dalam Pasalnya tidak berisi ketentuan pidana, melainkan ketentuan administrasi seperti pencabutan izin dan penghentian layanan. Dan bagian yang menyebut dimasukkannya sanksi pidana dirujuk kepada sanksi yang diatur di dalam Undang-undang. Hal ini dapat dilihat dalam Perda Kabupaten Kutai Barat No. 31/2000 tentang Hutan Rakyat, di bawah ini:

## **BAB IX KETENTUAN PIDANA**

Pasal 9

- (1) Barang siapa dengan sengaja :
  - a. tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pasal 7 ayat (1), (2), (3) dan (4);
  - b. memindahtangankan IPKHR kayu kepada pihak lain dalam bentuk apapun;
  - c. mengangkut hasil hutan tanpa disertai/dilengkapi bersama-sama Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH);
  - d. memungut hasil hutan di luar areal izin yang telah ditentukan.
- (2) Perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a dan b adalah pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi berupa :

- a. pencabutan IPKHR;
  - b. penghentian pelayanan.
- (3) Perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf c dan d adalah kejahatan yang dapat dikenakan sanksi berupa :
- a. pencabutan IPKHR;
  - b. penghentian pelayanan;
  - c. dapat dikenakan sanksi pidana berdasarkan pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

## 8. Ketentuan Penutup dan Delegasi Kewenangan

Masih ditemukan dalam pendelegasian kewenangan adanya "delegasi blangko." Misalnya dalam suatu bagian Perda disebutkan: "*Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini, diatur lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur.*" Pendelegasian demikian sangat riskan karena menunjukkan pengaturan lewat Perda belum selesai. Delegasi yang abstrak seperti itu memberikan kekuasaan tafsir yang luas kepada Gubernur dalam menjalankan Perda sehingga dapat saja kemudian Keputusan Gubernur mengubah dan menambahkan aturan dari suatu Perda. Sebagai contoh, Perda Kabupaten Kuantan Singingi No. 2 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Pertambangan dan Energi. Dalam Pasal 38 Ketentuan Penutup Perda tersebut disebutkan: "*Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai pelaksanaan akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati*". Meskipun hanya dibatasi sepanjang mengenai pelaksanaan, keputusan bupati yang akan muncul berpotensi untuk "mengubah", menambah atau mengurangi Perda dalam pelaksanaannya. Disamping itu, pendelegasian pengaturan Perda (*regeling*) untuk diatur lebih lanjut dalam bentuk Keputusan Bupati (*beschikking*) tidak tepat, mestinya bila delegasi tetap diperlukan, maka didelegasikan untuk diatur dalam Peraturan Bupati yang sama-sama dalam rumpun *regeling*.

## 9. Penutup dan Tandatangan Pejabat yang Mengesahkan

Dalam ketentuan penutup masih terdapat penandatanganan penetapan Perda yang memuat nama lengkap pejabat yang menandatangani dengan gelar dan pangkatnya. Misalkan Perda Kabupaten Kutai No. 4 Tahun 2001 tentang Izin Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu, dalam bagian penutupnya ditandatangani oleh Bupati Kutai, **DRS. H. SYAUKANI, HR.** Penulisan nama dengan gelar (DRS dan Haji) serta singkatan nama (HR = Hasan Rais) tidaklah tepat karena dalam lampiran Undang-undang P3 nomor 138 menyebutkan penulisan nama pejabat yang menandatangani ditulis lengkap tanpa gelar dan pangkat. Persoalan demikian juga terjadi pada penetapan Undang-undang oleh Presiden.<sup>102</sup>

## 10. Penjelasan

Penjelasan, demikian juga dengan lampiran, bukanlah unsur yang wajib dalam suatu peraturan perundang-undangan. Jadi keberadaannya muncul sepanjang diperlukan saja. Oleh karena itu banyak Perda yang sudah dikumpulkan tidak memuat penjelasan sebagai bagian dalam suatu Perda. Namun, dalam beberapa Perda yang ditemukan memuat penjelasan, isi penjelasan tersebut dimuat sekedarnya saja.

Penjelasan umum Perda misalnya sering memuat ulang isi penjelasan umum peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi dasar hukum yang memberi kewenangan pembuatan Perda. Sedangkan penjelasan pasal, ayat atau bagian lainnya tidak dijelaskan secara sesuai dengan bagian yang ada pada batang tubuh Perda.

---

<sup>102</sup> Lihat misalnya Undang-undang No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan.

**KARAKTER PERATURAN DAERAH SUMBER DAYA ALAM:**

Kajian Kritis terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak Masyarakat terkait Pengelolaan Hutan



## Bagian IV

# HAK MASYARAKAT DALAM PERATURAN DAERAH PENGELOLAAN HUTAN

## A. Kerangka Hukum tentang Hak Masyarakat Atas Hutan

### 1. Paradigma Penguasaan Hutan

Konsep hak atas sumber daya alam dalam kerangka hukum Indonesia bersifat kompleks karena adanya sektoralisasi administrasi pengurusan sumber daya alam oleh instansi negara. Masing-masing instansi berdasarkan Undang-undang sektoral mengkonstruksi berbagai macam hak-hak dan izin-izin atas sumber daya alam. Beragamnya klaim hak atas sumber daya alam juga terjadi karena perbedaan atribut sosial dan politik pengembalian hak atas sumber daya alam. Dalam kondisi tersebut, subjek hukum baik dalam bentuk individu maupun organisasi sosial berkontestasi atas klaim hak masing-masing. Menariknya, organisasi yang paling intensif melakukan klaim diantara subjek itu adalah negara. Negara menggeneralisasi keberagaman sosial di dalam masyarakat, termasuk beragamnya jenis-jenis hak atas sumber daya alam yang berkembang. Dalam kondisi demikian konsep tentang hak atas sumber daya alam kemudian menjadi konsep bernuansa politik karena terkait dengan kepentingan dan relasi kekuasaan.<sup>103</sup>

Dalam konteks sumber daya hutan, sejarah penguasaan negara atas sumber daya hutan di Indonesia memperoleh dasar hukum pertamanya pada masa kolonial melalui *Bosch Ordonantie voor Java en Madura tahun*

---

<sup>103</sup> Machperson, Loc. Cit.

1927 (Stbl. 21-221). Semangat *Bosch Ordonantie* yang masih dipertahankan sampai hari ini adalah *scientific school of forestry* yang berkisar pada komersialisasi hutan dan tafsir tunggal hak atas hutan oleh negara.<sup>104</sup> Hal senada masih bisa ditemukan dalam Undang-undang No. 41/1999 jo Undang-undang No. 19/2004 tentang Kehutanan. Kekuatan penguasaan negara atas hutan dirumuskan dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No. 41/1999:

- (1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- (2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada Pemerintah untuk :
  - a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
  - b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
  - c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.
- (3) Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

---

<sup>104</sup> Lihat Vandergeest & Peluso, 2006 *Empires of Forestry: Professional Forestry and State Power in Southeast Asia*, Part 1 dan 2. *Environment and History* 12 (2006): 31–64 & *Environment and History* 12 (2006): 359–93 sebagaimana dikutip oleh Sirait, M. 2008. *Pluralisme Pemikiran dalam Dunia Kehutanan: Kajian Sosio-Historis terhadap Kebijakan Kehutanan di Indonesia Sejak Jaman Kolonial Hingga Saat Ini*, paper dipresentasikan dalam MUNAS Ikatan Alumni Fahutan UNMUL, 8 Februari, Samarinda. Lihat juga Peluso, N. L., 1992, *Rich Forest, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*, University of California Press, dalam Bahasa Indonesia, Simatupang. L., 2006. *Hutan Kaya Rakyat Melarat: Penguasaan Sumber Daya dan Perlawanan di Jawa*, Jakarta: Konphalindo, hal 66.

Disamping kuatnya penguasaan negara yang membuat negara menjadi kerajaan atau *state landlord* (tuan tanah negara), *scientific school of forestry* yang juga dikenal dengan istilah *German school of forestry* menempatkan hutan sebagai komoditas dengan mereduksi nilai guna hutan menjadi nilai tukar yang terukur secara kuantitatif dan melakukan spesifikasi produksi untuk mencapai nilai tambah sebesar-besarnya. *Scientific school of forestry* memiliki tiga prinsip utama<sup>105</sup>:

1. **Minimum diversity**, keanekaragaman yang terbatas dengan tujuan mendapatkan hasil yang optimal dari beberapa spesies yang terbatas. Pendekatan ini jelas terlihat dengan definisi 'lesser known species' atau 'economical species'. Konsekuensi dari konsep ini adalah menihilkan jenis jenis spesies yang belum dikenal dan dikorbankan untuk ditebang atau tidak diberikan hidup dalam rumpang (gap) yang ada.
2. **Balance sheet**, bertujuan mengkonversi tegakan (khususnya dari jenis jenis komersial di atas) kedalam nilai dan dihitung umur masa tebangnya.
3. **Sustained yield**, bertujuan untuk mendapatkan keberlanjutan hasil dalam suatu rotasi tebang dan membaginya dalam blok-blok tebangan yang dapat menghasilkan sepanjang tahun. Maka dikenal dengan Jatah Tebang Tahunan (AAC).

Di Indonesia, *scientific school of forestry* mendapat tempat karena pengaruh dari banyaknya amtenar-amtenar Belanda yang ditugaskan di Hindia Belanda yang sebelumnya belajar ilmu kehutanan di Jerman. Kemudian *scientific school of forestry* tersebut ditransplantasikan langsung pada pola pengelolaan hutan di Indonesia secara perlahan tapi pasti dengan menggunakan momentum banjir di Jawa tahun 1849.<sup>106</sup> Dengan

---

<sup>105</sup> Rajan, R. 1998, Imperial Environmentalism of Environmental Imperialism? European Forestry, Colonial Foresters and the Agendas for Forest Management in British India 1800-1900, dalam Grove, D. dan Sangwan (eds.) *Nature and the Orient: the Environmental History of South and Southeast Asia*. New Delhi: Oxford University Press, hal. 324-333. sebagaimana dikutip oleh Sirait, M., *ibid*, hal 2.

<sup>106</sup> Ahli kehutanan Jerman yang pertama-tama datang yaitu Bennich and Mollier, Balzar (ahli pemetaan hutan tiba tahun 1849), diikuti oleh Van Roessler (dari Jerman tahun 1855) diikuti oleh Ahli kehutanan berkebangsaan Belanda dengan didikan Jerman; Beijerinck, Noodt, Stuffken, dan de Sturler tahun 1857, sesuai dengan saran Van Hogendrop bahwa rimbawan profesional harus dikerahkan untuk bekerja di Hindia Belanda. Lihat Sirait, *ibid*.

menggunakan paradigma *scientific school of forestry* maka pengelolaan hutan menjadi dapat diprediksi dan dihitung secara matematis (*mathematical predictive*) dan dapat diperlakukan dengan berbagai perlakuan silvicultur (*prescriptive*). Dua konsekuensi utama dari penerapan konsep ini adalah pemisahan hutan dari aktifitas pertanian dan perlunya kepastian penguasaan hutan dalam skala luas.<sup>107</sup>

Dalam warisan kuatnya penguasaan negara atas sumberdaya alam, UU No. 41/1999 tentang Kehutanan yang lahir dalam semangat reformasi mencoba memasukkan ketentuan yang memberi ruang kepada masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan hutan. Hal tersebut dapat dilihat pada konsideran menimbang huruf c dan huruf d yang menyatakan:

- c. bahwa pengurusan hutan yang berkelanjutan dan berwawasan mendunia, harus menampung dinamika aspirasi dan peran serta masyarakat, adat dan budaya, serta tata nilai masyarakat yang berdasarkan pada norma hukum nasional; dan
- d. bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 8) sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penguasaan dan pengurusan hutan, dan tuntutan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti.

Secara normatif UU Kehutanan bertujuan untuk menampung dinamika dan peran serta masyarakat, adat dan budaya, serta nilai masyarakat dengan memasukkannya pada norma hukum nasional. Posisi ini menyadari bahwa masyarakat, baik yang mengelola hutan berdasarkan adat ataupun tidak, adalah elemen yang perlu disejajarkan, bahkan diadopsi dalam skema undang-undang kehutanan ini. Upaya ini berhadapan dengan konstruksi Undang-undang Kehutanan sebelumnya (UU No. 5/1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan) yang hadir untuk merespon kegiatan pemanfaatan hutan secara ekonomis.<sup>108</sup> Hal tersebut mengakibatkan terjadi benturan antara hak-hak individual yang selama ini digunakan sebagai alas hukum kegiatan

---

<sup>107</sup> Rajan 1999, hal. 333. Dalam Sirait, M. Ibid.

<sup>108</sup> UU No. 5/1967 lahir pada masa awal pemerintahan Orde Baru yang memiliki semangat ekonomisasi tinggi. Pada masa itu, hutan bersama-sama dengan pertambangan, terutama minyak, merupakan penopang misi pemerintah memenuhi ambisi pembangunanisme.

ekonomisasi hutan seperti Hak Pengusahaan Hutan, Hutan Tanaman Produksi, Hutan Produksi Terbatas dengan hak komunal yang diterapkan oleh masyarakat adat/lokal sejak lama, bahkan sebelum republik berdiri.

Secara politik hukum tidak ada perubahan mendasar terhadap konsep penguasaan hutan oleh negara. Negara melalui pemerintah masih menjadi aktor terkuat untuk mengklaim dan meredistribusikan hutan kepada subjek hukum privat maupun masyarakat. Kuatnya sektor kehutanan itu juga melemahkan pemberlakuan Undang-undang No. 5/1960 (Undang-undang Pokok Agraria-UUPA). Menurut Moniaga,<sup>109</sup> Undang-undang Kehutanan dalam praktiknya menyampingkan UUPA karena beberapa anggapan: (a) Undang-undang Kehutanan merupakan Undang-undang yang lebih khusus dari pada UUPA sehingga diberlakukan asas *lex specialis derogat legi generalis*; dan (b) Undang-undang Kehutanan masih menerapkan semangat dari asas *domeinverklaring* dari *Bosch Ordonantie voor Java en Madoera 1927* (Stbl 27-221) yang mewarisi Agrarische Wet 1870.<sup>110</sup> Selain dua alasan di atas, peminggiran UUPA juga terjadi karena politik hukum Order Baru yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi dengan memanfaatkan sektor kehutanan.

## 2. Macam-Macam Hutan Menurut Undang-undang No. 41/1999

Persoalan yang paling mendasar di dalam Undang-undang No. 41/1999 adalah perbedaan antara hutan dengan kawasan hutan. Perbedaan ini menciptakan jurang antara objek hutan yang berisi keanekaragaman hayati yang didominasi oleh kayu dengan kawasan hutan yang merupakan penunjang objek sebagai hutan secara "hukum" oleh Pemerintah. Dalam ketentuan umum Undang-undang Kehutanan disebutkan definisi hukum

---

<sup>109</sup> Moniaga, S. 2007. Ketika Undang-Undang Hanya Berlaku di 39% Daratan Indonesia: Realitas Pembatasan Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dalam Danardono, D. (ed.), *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Jakarta: HuMa, hal. 178.

<sup>110</sup> Lihat juga Laudjeng, H., Tanpa Tahun. Hukum Kolonial di Negara Merdeka, hal 7, dikutip dari <http://huma.or.id/> (14 November 2008)

hutan dan kawasan hutan:<sup>111</sup>

- *Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.*
- *Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.*

Perbedaan itu adalah perbedaan antara keberadaan hutan secara fisik dengan kawasan yang dianggap hutan secara "hukum". Sampai hari ini penentuan secara faktual mana yang disebut hutan dengan mana yang disebut kawasan hutan masih kabur. Penentuan kawasan hutan secara hukum juga belum dilakukan penatabatasan seluruhnya, sehingga luas pasti hutan Indonesia saat ini pun tidak bisa diukur dengan pasti, melainkan hanya ditaksir atau dikira-kira saja seluas 120 juta hektar. Ketidakpastian status hutan tersebut sudah menjadi arena konflik berkepanjangan yang belum juga usai antara instansi pemerintah, masyarakat dan pemilik modal. Namun dalam ketidakpastian itu, pemerintah diuntungkan karena secara politik negara merupakan organisasi tertinggi yang membawahi semua individu dan organisasi kemasyarakatan yang ada. Serta struktur sosial masyarakat baik yang terikat pada identitas sosial, budaya dan lainnya tunduk pada kehendak kedaulatan negara.

Undang-undang No. 41/1999 jo Undang-undang No. 19/2004 tentang Kehutanan menguraikan berbagai jenis hutan yang ada dalam kerangka hukum nasional. Jenis-jenis hutan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah:

---

<sup>111</sup> Lihat Pasal 1 huruf b dan bandingkan dengan Pasal 1 huruf c Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan.

**Tabel 15. Jenis-jenis Hutan Menurut Undang-undang Kehutanan**

No	Kategori	Jenis hutan	Keterangan
1	Berdasarkan status	Hutan Negara	Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas Tanah
		Hutan Milik	Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah
		Hutan Adat	Hutan adat merupakan bagian dari hutan negara
2	Berdasarkan fungsi	Hutan Konservasi	Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Hutan konservasi terdiri dari: a. kawasan hutan suaka alam; b. kawasan hutan pelestarian alam dan; c. taman buru.
		Hutan Lindung	Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.
		Hutan Produksi	Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.

3	Tujuan khusus	Hutan untuk tujuan khusus	Pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus adalah pengelolaan dengan tujuan-tujuan khusus seperti penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta untuk kepentingan sosial budaya dan penerapan teknologi tradisional (indigenous technology). Untuk itu dalam pelaksanaannya harus memperhatikan sejarah perkembangan masyarakat dan kelembagaan adat (indigenous institution), serta kelestarian dan terpeliharanya ekosistem.
		Hutan Kota	Hutan kota dapat berada pada tanah negara maupun tanah hak di wilayah perkotaan dengan luasan yang cukup dalam suatu hamparan lahan

Pembedaan hutan berdasarkan status tidak terpisah secara tegas dengan penentuan hutan berdasarkan fungsinya. Berdasarkan statusnya pembagian hutan dibagi menjadi hutan negara, hutan hak<sup>112</sup> serta hutan adat yang dimasukkan sebagai bagian dari hutan negara.<sup>113</sup> Pembagian hutan berdasarkan status ini menekankan kepada siapa hak atas hutan

<sup>112</sup> Lihat Pasal 5 ayat 1 Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan.

<sup>113</sup> Pasal 5 ayat 2 Undang-undang No.41/1999 tentang Kehutanan menyebutkan bahwa hutan negara dapat berupa hutan adat. Hutan adat yang pengembalian haknya adalah masyarakat hukum adat dalam Pasal 5 ayat 3 dan ayat 4 dibatasi dengan syarat sepanjang masyarakat hukum adat tersebut masih ada dan diakui keberadaannya serta apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan sudah tidak ada lagi, maka pengelolaan hutan dikembalikan kepada negara. Konstruksi demikian menempatkan hutan adat sebagai hak berian dari negara, bukan merupakan hak asal yang mesti diakui keberadaannya.

diberikan. Berdasarkan fungsinya hutan dibagi menjadi hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi, dan hutan untuk tujuan khusus. Pembagian hutan berdasarkan fungsi ini menekankan pada karakteristik sumber daya hutan. Namun pembagian berdasarkan fungsi atau karakteristik hutan ini juga memiliki karakteristik pokok yang ada pada penentuan hutan berdasarkan status, yaitu sifat pengecualian (*excludable*) terhadap pihak lain. Sehingga pembagian hutan berdasarkan fungsi hanya menjadi satu bentuk lain pembagian hutan berdasarkan status yang mengutamakan kepemilikan negara.

## **B. Pengelolaan Hutan Oleh/Bersama Masyarakat**

Terdapat berbagai kebijakan untuk membangun pola-pola pengelolaan hutan yang memungkinkan masyarakat mendapatkan hak atau terlibat di dalamnya. Kemunculan pola-pola tersebut menjadi pilihan di beberapa daerah untuk merespons konflik sumber daya yang terjadi antara masyarakat, pemerintah, dan pengusaha hutan. Disamping menjadi pilihan negosiasi penyelesaian konflik, pola-pola pengelolaan hutan yang membuka akses masyarakat sudah menjadi kewajiban negara, karena negara pada dasarnya perlu ada untuk mengalokasikan sumber daya secara adil.

Dalam penjelasan umum Undang-undang Kehutanan disebutkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan kunci keberhasilan pengelolaan hutan:

*Dilihat dari sisi fungsi produksinya, keberpihakan kepada rakyat banyak merupakan kunci keberhasilan pengelolaan hutan. Oleh karena itu praktek-praktek pengolahan hutan yang hanya berorientasi pada kayu dan kurang memperhatikan hak dan melibatkan masyarakat, perlu diubah menjadi pengelolaan yang berorientasi pada seluruh potensi sumber daya kehutanan dan berbasis pada pemberdayaan masyarakat.*

Secara umum, pengelolaan hutan yang berbasis masyarakat digolongkan dalam dua bentuk, yaitu pengelolaan hutan oleh masyarakat dan pengelolaan hutan bersama masyarakat (kemitraan atau kolaboratif).

Pengelolaan hutan oleh masyarakat adalah pengelolaan suatu kawasan hutan yang dilakukan oleh masyarakat baik didasarkan kepada aturan adat untuk hutan adat maupun pada prinsip-prinsip dan praktik-praktik pengelolaan yang ada di masyarakat. Pengelolaan hutan bersama masyarakat atau kolaboratif menurut Borrini-Fayerabend<sup>114</sup> adalah "suatu kemitraan dimana berbagai pemangku kepentingan sepakat untuk saling berbagi fungsi-fungsi pengelolaan, hak-hak dan tanggung-jawab atas suatu wilayah atau seperangkat sumber daya alam." Pengelolaan kolaboratif melibatkan sejumlah proses yang membantu membangun dan memelihara prinsip-prinsip dan praktik-praktik yang disepakati dan saling menguntungkan dalam mengelola sumber daya alam. Pengelolaan konflik merupakan salah-satu dari proses-proses ini.

**Tabel 19. Model Pengelolaan Hutan Oleh/Bersama Masyarakat**

<b>Institusi/ Kelembagaan</b>	<b>Hak akses individu</b>	<b>Hak dapat manfaat komoditi kehutanan</b>	<b>Hak Menentukan jenis komoditi dan pengelolaan</b>	<b>Hak Pelepasan</b>
Tumpang Sari	x			
Tumpang Sari Plus (PHBM)	x	PERHUTANI	PERHUTANI	
		Rakyat	Rakyat	
HKM (diberikan kepada kelompok)	5 – 25 tahun ?	Hasil negosiasi?	Hasil negosiasi?	
Hutan Tanaman Rakyat	x	X	?	
Hutan Desa Kelompok Tani ?	x	X	X	

<sup>114</sup> Borrini- Fayerabend, 1997. Gestion Participative des aires proteeges: l’adaptation au contexte, IUCN, Gland dikutip dari: <http://www.recoftc.org/site/fileadmin/docs/CABS/manuals/Conflict-Bahasa/Conflict-Bahasa-Chpt1.pdf> (16 Desember 2008).

Hutan Adat	x	X	x	
Kepemilikan Pribadi (hutan milik)	x	X	x	x

Kartodihardjo<sup>115</sup> menyebutkan setidaknya terdapat tujuh skema hak atau pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan. Tidak semua skema di atas memiliki keterkaitan langsung dengan ketentuan yang secara tegas dinyatakan di dalam Undang-undang Kehutanan. Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Tanaman Rakyat tidak diatur dalam batang tubuh Undang-undang Kehutanan melainkan hanya di dalam penjelasan undang-undang.<sup>116</sup>

Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut dari norma yang diatur dalam batang tubuh. Penjelasan tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dijelaskan atau digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut.<sup>117</sup> Undang-undang P3 menyatakan perlu menghindari hindari membuat rumusan norma di dalam bagian penjelasan apalagi membuat perubahan terselubung atas peraturan perundang-undangan. Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Tanaman Rakyat diatur di dalam Keputusan atau Peraturan Menteri Kehutanan yang secara khusus mengatur perincian tiga skema hak atau pelibatan masyarakat terhadap hutan tersebut. Ketujuh skema hak atau pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan dijelaskan secara singkat sebagai berikut:

<sup>115</sup> Kartodihardjo, H. 2007. Regim Hak dan Institusi, handout presentasi dalam diskusi tentang Bundel of Rights di Kantor Perkumpulan HuMa, 31 Oktober.

<sup>116</sup> Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Kehutanan hanya menjelaskan defenisi hutan desa dan hutan kemasyarakatan.

<sup>117</sup> Lihat lampiran Undang-undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-undang P3). Khususnya angka 149 sampai 151.

## 1. Tumpang sari

Tumpangsari berarti menduduki lahan hutan atau turut memanfaatkan lahan hutan untuk sementara waktu dengan menanam tanaman pertanian. Oleh karena itu tumpangsari dapat dikategorikan sebagai agroforestri sederhana.<sup>118</sup> Menurut De Foresta dan Michon<sup>119</sup>, agroforestri dapat dikelompokkan menjadi dua sistem, yaitu sistem *agroforestri sederhana* dan sistem *agroforestri kompleks*. Sistem *agroforestri sederhana* adalah suatu sistem pertanian di mana pepohonan ditanam secara *tumpang sari* dengan satu atau lebih jenis tanaman semusim. Sedangkan sistem agroforestri kompleks adalah suatu sistem pertanian menetap yang melibatkan banyak jenis tanaman pohon (*berbasis pohon*) baik sengaja ditanam maupun yang tumbuh secara alami pada sebidang lahan dan dikelola petani mengikuti pola tanam dan ekosistem menyerupai hutan<sup>120</sup>.

Menurut Simon<sup>121</sup> dalam pelaksanaan tumpang sari di kehutanan terkandung beberapa aspek penting antara lain:

- a. Padat karya, yaitu menyediakan lapangan kerja yang lebih luas sehingga dapat meningkatkan pendapatan masyarakat desa hutan;
- b. Mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat desa hutan; dan
- c. Membantu memenuhi kebutuhan masyarakat desa hutan.

Atmodilogo<sup>122</sup> mengatakan, bahwa pada dasarnya tumpang sari adalah sikap pengelolaan yang berusaha mengakomodasikan kepentingan berbagai pihak yang turut menikmati fungsi hidro-orologi dan manfaat

---

<sup>118</sup> Hairiah, K, Widiyanto dan Sunaryo. Sistem Agroforestri di Indonesia, bahan ajar 1. hal. 2, dikutip dari [www.worldagroforestry.org/sea/Publications/files/lecturenote/LN0034-04/LN0034-04-2.PDF](http://www.worldagroforestry.org/sea/Publications/files/lecturenote/LN0034-04/LN0034-04-2.PDF) (14 November 2008)

<sup>119</sup> De Foresta, H. Dan Micheon, G. 1997. dalam Widiyanto dan Sunaryo, ibid

<sup>120</sup> ICRAF, 1996. sebagaimana dikutip dari: [www.worldagroforestry.org/sea/Publications/files/lecturenote/LN0034-04/LN0034-04-2.PDF](http://www.worldagroforestry.org/sea/Publications/files/lecturenote/LN0034-04/LN0034-04-2.PDF) -

<sup>121</sup> Simon, H. 1994. Merencanakan Pembangunan Hutan untuk Strategi Kehutanan Sosial, Yogyakarta: Aditya Media, sebagaimana dikutip oleh Seipala, B., 2007. Kajian Tumpangsari di Lahan Kayu Putih ( *Melaleuca leucadendron*, Linn) terhadap Keberlanjutan Kegiatan Konservasi di Kabupaten Seram Bagian Barat Propinsi Maluku, Tesis pada Program Studi Ilmu Kehutanan, Pasca Sarjana Universitas Yogyakarta, sebagaimana dikutip dari: [www.freewebs.com/irwantoshut/billy.pdf](http://www.freewebs.com/irwantoshut/billy.pdf) (14 November 2008)

<sup>122</sup> Atmodologo, 1978. sebagaimana dikutip oleh Seipala, B., 2007. ibid.

sosial ekonomi. Tingkat sosial ekonomi di pedesaan yang erat kaitannya dengan luas dan status tanah usaha tani menunjukkan sifat dan frekuensi kepentingan yang berbeda dalam mengambil manfaat dari eksistensi hutan di sekitarnya. Makin kecil luas usaha tani yang dimiliki atau digarapnya makin kecil tingkat pendapatan, makin mendorong tambahan pendapatan yang diambil dari membuka kesempatan partisipasi utuh dan penyerapan tenaga kerja.

Karena tujuannya terletak dalam aspek sosial, ekonomi dan lingkungan, maka yang penting dari program tumpang sari adalah mengorganisasikan dan membina masyarakat sekitar hutan sehingga dapat menjadi mitra sejajar antara petugas kehutanan dan masyarakat desa peserta tumpang sari. Mekanisme dalam usaha untuk mencapai tujuan ini salah satunya dengan pembentukan Kelompok Tani Hutan (KTH).

## **2. Tumpang Sari Plus (PHBM)**

PHBM (Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat) adalah suatu sistem pengelolaan sumber daya hutan dengan masyarakat desa, atau Perum Perhutani dan masyarakat dengan pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dengan jiwa berbagi, sehingga kepentingan bersama untuk mencapai keberlanjutan fungsi dan manfaat sumber daya hutan dapat diwujudkan secara optimal dan operasional.<sup>123</sup> PHBM dilakukan pada kawasan hutan yang dikuasai oleh Perum Perhutani, yaitu hutan negara.

Dasar hukum penerapan PHBM di Perum Perhutani dilandasi oleh:

1. SK Direksi Perhutani No. 136/Kpts/Dir/2001 tentang Pengelolaan sumber daya Hutan Bersama Masyarakat
2. SK Direksi Perhutani No. 001/Kpts/Dir/2002 tentang Pedoman Berbagi Hasil Hutan Kayu

---

<sup>123</sup> Santosa, A. Pengelolaan Hutan Oleh/Bersama Masyarakat: Antara Realita dan Kebijakan. Karya tulis tidak diterbitkan.

3. Instruksi Menhut No. 01/Menhut-II/2004 tentang Kegiatan Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) dalam Implementasi Social Forestry di Pulau Jawa.
4. Peraturan-peraturan lainnya yang dibuat di tingkat Propinsi/Unit serta Kabupaten/KPH.

Jiwa yang terkandung dalam PHBM adalah 'bersama dan berbagi' (*care and share*) yang mengembangkan asas manfaat. Dalam PHBM harus ada kesediaan Perhutani, masyarakat desa hutan dan pihak yang berkepentingan untuk berbagi dalam pengelolaan sumber daya hutan sesuai kaidah-kaidah keseimbangan, keberlanjutan, keserasian dan keselarasan.

### 3. Hutan Kemasyarakatan (HKm)

Istilah Hutan Kemasyarakatan pertama kali diperkenalkan dalam Keputusan Menhut No 622/1995 yang maksudnya adalah melibatkan masyarakat dalam merehabilitasi hutan yang rusak serta melakukan penanaman hutan. Hak masyarakat dalam pola ini hanya atas produk hutan non kayu. SK tersebut kemudian tiga kali diperbaiki, pertama dengan Keputusan No. 677/1998 lalu Keputusan No. 31/2001 dan terakhir Permenhut No. P.37/ Menhut-II/2007 yang kemudian memberikan hak kelola kepada masyarakat dalam skema HKm.

Dalam tataran praktik, Hutan Kemasyarakatan (HKm) dikenal dengan istilah *social forestry*, *agro-forestry*, *community based forest management* dan lain-lain. Sebagai suatu praktik, konsep-konsep di atas memiliki variasi-variasi praktikal. Namun sebagai suatu konsep, semuanya ada dalam satu format yang relatif sama.<sup>124</sup> Konsep-konsep tersebut berangkat dari semangat untuk mengakomodasikan: (1) Partisipasi masyarakat lokal seluas-luasnya; dan (2) Keunggulan/kekuatan pengetahuan dan kearifan masyarakat lokal.

Sasaran HKm adalah hutan negara dengan sistem pengelolaan hutan bersama masyarakat tanpa mengganggu/mengubah fungsi pokok kawasan

---

<sup>124</sup> Tadjudin. D. op.cit.

hutan. Penyelenggaraan HKm pada dasarnya merupakan proses berbagi peran dan tugas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, Forum HKm dan masyarakat. Penyelenggaraan HKm bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.<sup>125</sup>

Masyarakat yang dimaksud dalam pola Hutan Kemasyarakatan adalah masyarakat setempat, yang dalam Pasal 1 Ayat 1 Kepmenhutbun No. 677/1998 tentang Hutan Kemasyarakatan, didefinisikan sebagai kelompok-kelompok orang warga negara Republik Indonesia yang tinggal di dalam atau di sekitar hutan dan yang memiliki ciri sebagai suatu komunitas, baik oleh karena kekerabatan, kesamaan mata pencaharian yang berkaitan dengan hutan, kesejarahan, keterikatan tempat tinggal bersama, maupun oleh karena faktor ikatan komunitas lainnya. Batasan ini masih bersifat terbuka karena tidak menunjuk secara spesifik kepada masyarakat yang tinggal di dalam atau di sekitar hutan yang memiliki identitas, budaya, kebiasaan, dan tata nilai yang berkaitan erat dengan sumber daya hutan yang bersangkutan. Batasan "kesamaan mata pencaharian yang berkaitan dengan hutan" dan "faktor ikatan komunitas lainnya" (misalnya ikatan bisnis) yang dikontaminasi dengan "tinggal di sekitar hutan", membuka kesempatan bagi "orang luar" untuk menjadi "masyarakat setempat" sehingga difenisi demikian mendistorsi keunikan masyarakat lokal.<sup>126</sup>

#### **4. Hutan Tanaman Rakyat**

Dalam PP No. 6/2007 juncto PP No. 3/2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan disebutkan bahwa Hutan Tanaman Rakyat (HTR) adalah hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumber daya hutan.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Santosa A., Op. Cit.

<sup>126</sup> Tadjudin. D. op.cit.

<sup>127</sup> Lihat pasal 1 angka 19 PP No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan.

HTR diberikan kepada perorangan atau koperasi yang berorientasi kepada pemanfaatan kayu. Untuk mewujudkan pemanfaatan produksi kayu, pola HTR didukung dengan akses kepada lembaga keuangan dan pasar. Departemen Kehutanan merencanakan alokasi pencadangan lahan seluas 5,4 juta Ha untuk HTR dari tahun 2007 - 2010.<sup>128</sup> HTR dikembangkan dengan tiga pola, yaitu: a) pola mandiri; b) Pola Kemitraan dengan HTI BUMN, Swasta industri perikanan; dan c) Pola *Developer* dimana BUMN atau swasta membangun HTR selanjutnya diserahkan oleh pemerintah kepada masyarakat sebagai pemegang IUPHHK-HTR yang selanjutnya biaya pembangunannya diperhitungkan sebagai pinjaman pemegang IUPHHK-HTR dan dikembalikan secara bertahap sesuai akad kredit.

## 5. Hutan Desa

Di dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan disebutkan bahwa hutan desa adalah hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa. Merujuk kepada Undang-undang tersebut, maka untuk mengelola kawasan hutan yang ada pada suatu desa agar dapat memberikan manfaat dan kesejahteraan kepada masyarakat desa, lembaga desa harus berperan sebagai pengelola baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung, lembaga desa dapat mengelola hutan yang ada di desa melalui Badan Usaha Milik Desa yang dibentuk untuk itu, sedangkan secara tidak langsung dapat dilakukan melalui kerjasama dengan pihak ketiga, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Pengelolaan hutan desa pada intinya adalah melaksanakan pengelolaan hutan untuk meningkatkan fungsi-fungsi hutan secara optimal, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui suatu sistem pengelolaan yang menempatkan masyarakat desa sebagai pelaku utama,

---

<sup>128</sup> Dirjen Bina Produksi Kehutanan, Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat, diunduh dari <http://walhikalsel.org> tanggal 31 Maret 2008.

mitra kerja, dan sebagai pihak yang harus mendapat bagian kesejahteraan yang memadai dari kegiatan pengelolaan hutan. Hal ini bisa terwujud apabila pengelolaan hutan terpadu dengan kegiatan pembangunan sektor pedesaan lainnya, dan dilakukan secara efisien serta dapat mengakomodir kepentingan masyarakat desa dan kelestarian hutan.<sup>129</sup>

Pengelolaan hutan desa, dengan demikian, merupakan suatu tatanan sistem pengelolaan yang mengintegrasikan aspek ekonomi, ekologi, sosial, dan kelestarian hutan yang dicirikan oleh adanya keterpaduan pengelolaan sumber daya hutan dan pengelolaan masyarakat yang dilakukan oleh masyarakat melalui lembaga desa atau lembaga ekonomi yang khusus dibentuk dan disepakati oleh masyarakat desa, baik perorangan maupun kelompok.

Pada tahun 2008 Departemen Kehutanan mengeluarkan Peraturan Menteri No. P. 49/Menhut-II/2008 tentang Hutan Desa. Peraturan tersebut menyebutkan bahwa hutan desa adalah hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa serta belum dibebani izin/hak.<sup>130</sup> Hutan Desa merupakan hutan berian dari negara di atas kawasan yang belum dibebani hak atau izin. Namun sedikit sekali kawasan hutan di Indonesia yang belum dibebani hak atau izin. Pemerintah merealisasikan hutan desa melalui Hak Pengelolaan Hutan Desa yang bukan merupakan hak kepemilikan atas kawasan hutan, sehingga tidak boleh dipindahtangankan atau mengagunkan, serta tidak boleh mengubah status dan fungsi kawasan hutan. Pemerintah memberikan Hak Pengelolaan Hutan Desa untuk jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang berdasarkan rekomendasi evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah.

## 6. Hutan Adat

Dalam Undang-undang Kehutanan, Hutan Adat merupakan bagian dari hutan negara. Hutan adat merupakan hak masyarakat hukum adat yang

---

<sup>129</sup> Alam, S. Supratman dan Jusuf, Y. 2003. Pengelolaan Hutan Desa di Sulawesi Selatan: Potensi, Peluang dan Kendalanya, Makalah disajikan pada Seminar Nasional Kehutanan dengan Tema: “ Hutan Desa: Alternatif Pengolaan Hutan Berbasis Masyarakat “ di Gedung University Centre UGM, 23 April.

<sup>130</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 Permenhut No. P. 49/Menhut-II/2008 tentang Hutan Desa.

oleh Undang-undang Kehutanan harus ditetapkan terlebih dahulu melalui Perda. Namun terlepas dari syarat formal dari hukum negara dan kekaburan pengaturan hutan adat, sudah sejak lama masyarakat adat melakukan pengelolaan hutan sebagai suatu bagian dari konsep sosial, budaya dan ekonomi masyarakat berdasarkan nilai-nilai adat.

Masyarakat hukum adat telah mengelola hutan di berbagai tempat dengan berbagai macam pranata dan model-model pengelolaan yang berbeda-beda. Pengalaman beberapa kelompok masyarakat hukum adat dalam mengelola hutan antara lain terdapat Kampung Sungai Utik, Kabupaten Kapuas Hulu, Provinsi Kalimantan Barat, Desa Bentek, Kecamatan Gangga, Kabupaten Lombok Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan masyarakat hukum adat di Desa Guguk, Kecamatan Manau, Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi.

Saat ini pemerintah sedang merancang Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Hutan Adat. Di dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Hutan Adat (RPP Pengelolaan Hutan Adat) tahun 2007 diketahui arahan yang hendak diatur, antara lain: (1) Kriteria hutan adat; (2) Pengukuhan dan hapusnya masyarakat hukum adat; (3) Penetapan hutan adat; (4) Pengelolaan hutan adat; dan (5) Pendanaan.<sup>131</sup> Dalam RPP Pengelolaan Hutan Adat disebutkan kriteria suatu kawasan hutan dapat dimasukkan sebagai hutan adat. kriteria tersebut antara lain:

Hutan dapat ditetapkan sebagai Hutan adat apabila dipenuhi kriteria:<sup>132</sup>

1. Terdapat masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak komunal tradisional atas hutan secara turun temurun;
2. Ada pemimpin adat yang melaksanakan ketentuan-ketentuan hak tersebut;
3. Apa yang dilaksanakan menyangkut hutan, ditetapkan dan diperintahkan pemimpin adat, masih ditaati oleh warga masyarakat yang bersangkutan;

---

<sup>131</sup> Riyanto, B. Andiko dan Sugeng. 2007. Naskah Akademik Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Hutan Adat. sebagaimana dikutip dari [www.wg-tenure.org/file/Makalah/NA\\_RPP\\_HutanAdat\\_Juni2007.pdf](http://www.wg-tenure.org/file/Makalah/NA_RPP_HutanAdat_Juni2007.pdf) (14 November 2008)

<sup>132</sup> Ibid. hal 44.

4. Terdapat kesadaran bahwa hutan komunal tradisional adalah hutan bersama, bukan milik perorangan, sehingga harus dipelihara dan dipertahankan secara bersama-sama;
5. Setiap pemanfaatan hutan harus dengan musyawarah;
6. Semua orang yang tidak termasuk dalam warga masyarakat adat tidak berhak atas hutan adat, jika mereka akan ikut serta maka mereka perlu mengikuti prosedur yang berlaku, misalnya melalui perkawinan atau mengabdikan.

## **7. Hutan Milik**

Hutan Milik atau hutan rakyat adalah hutan yang dikelola oleh rakyat dan dilakukan di lahan milik atau lahan masyarakat. Hutan milik merupakan bagian dari hutan hak menurut Undang-undang Kehutanan.<sup>133</sup> Data Departemen Kehutanan menyebutkan bahwa Hutan Rakyat yang telah dibangun sampai tahun 2006 diperkirakan seluas 1.888.415 ha. Luasan ini terdiri dari hutan rakyat swadaya 966.722 ha, hutan rakyat subsidi 859.907 ha dan hutan rakyat kemitraan 61.786 ha. Jenis kayu dari hutan rakyat umumnya sengon, mahoni, jati, gmelina, suren, dan lain-lain.<sup>134</sup>

Pada umumnya, pembangunan hutan oleh rakyat dilakukan dengan konsep pengelolaan yang sangat sederhana, yaitu masyarakat menanam lahan miliknya dengan tanaman berkayu yang kemudian dibiarkan tumbuh berkembang. Dalam perjalanannya, teknik-teknik silvikultur (budidaya) dalam pembangunan hutan rakyat berkembang cukup pesat. Upaya-upaya perbanyak tanaman telah dilakukan oleh masyarakat melalui berbagai cara. Begitu pula dengan model penanaman multi jenis dan multi lapis, serta cara-cara pemanenan pohon yang tidak merusak tanaman lain telah menjadi warna tersendiri dalam pembangunan hutan rakyat. Namun perkembangan teknis ini tidak diikuti dengan peningkatan kapasitas manajerial yang memadai. Hal ini sangat berpengaruh terhadap

---

<sup>133</sup> Lihat Pasal 1 huruf e dan penjelasan umum Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan.

<sup>134</sup> Santosa, A. Op. Cit.

proses pengaturan hasil yang bisa dikatakan tidak ada pengaturan, karena pemanenan selalu dikaitkan dengan pemenuhan kebutuhan yang sifatnya mendadak. Keadaan ini membuat petani hutan rakyat sebagai produsen kayu selalu menjadi pihak yang lemah dalam proses tawar-menawar harga produk.

## **C. Peraturan Daerah Pengelolaan Hutan Oleh/Bersama Masyarakat**

Bergulirnya otonomi daerah yang seiring dengan pengundangan Undang-undang Kehutanan No. 41/1999 membawa semangat bagi masyarakat di daerah yang mengelola hutan. Undang-undang Kehutanan dipandang memberikan beberapa peluang yang dapat dimanfaatkan bersamaan dengan memanfaatkan momentum otonomi daerah. Kondisi itu telah membawa banyak pemerintah daerah mengambil inisiatif membuat Perda yang terkait bidang kehutanan. Tetapi, sayangnya Perda di sektor kehutanan seperti di sektor lain didominasi oleh Perda yang bersifat pungutan. Meski demikian, ada beberapa daerah yang memiliki inisiatif membuat Perda terkait dengan hak dan pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan

### **1. Peraturan Daerah PSDHBM Kabupaten Wonosobo**

Pada tahun 2001 jumlah penduduk Wonosobo mencapai 733.000 jiwa. Jumlah tersebut adalah 3% penduduk Provinsi Jawa Tengah. Lebih dari 70% penduduk di 192 desa pinggiran hutan hanya memiliki lahan sempit bahkan ada yang tidak memiliki sama sekali. Rata-rata kehidupan mereka miskin. Standar rumah, gizi, pola hidup, standar hidupnya buruk. Sebagian besar dari mereka adalah buruh tani yang sangat tergantung dari upahan.<sup>135</sup> Luas kawasan hutan negara yang berupa tanah kosong (belukar) di Kabupaten Wonosobo pada tahun 1999 mencapai 9.025,3 Ha atau

---

<sup>135</sup> Wonosobo, Jawa, Republik, Juni 2005, Warta. Diunduh tanggal 28 April 2008 di <http://www.fkkm.org/Warta/index2.php?terbitan=noe&action=detail&page=6>.

sekitar 44,56% dari seluruh luas hutan negara di Wonosobo. Perhutani menguasai 18.900 hektar hutan Wonosobo atau 1% dari luas total hutan di Jawa yang luasnya hampir mencapai 3 juta hektar.<sup>136</sup>

Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo mengeluarkan Perda No. 22/2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat (PSDHBM). Perda ini lahir berkat dorongan dari masyarakat dan kelompok masyarakat sipil yang melihat hutan sebagai bagian terpenting dalam kehidupan masyarakat. Melihat konsideran menimbang dalam Perda PSDHBM nampak bahwa kelahirannya merupakan respons atas kebijakan otonomi daerah dan juga merupakan upaya mendorong keberhasilan pengelolaan hutan rakyat di Wonosobo. Hal tersebut disebutkan dalam konsideran menimbang angka 2 dan angka 3.

2. *bahwa dalam rangka desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan maka semua pihak termasuk Pemerintah Daerah wajib berupaya untuk memberdayakan masyarakat dengan cara memberikan peluang usaha yang lebih besar kepada masyarakat setempat;*
3. *bahwa meningkatnya keberdayaan dan kesejahteraan masyarakat dari usaha pemanfaatan hutan harus menjadi salah satu sasaran utama dalam mengupayakan tercapainya pengelolaan hutan yang lebih berhasil, dengan melihat contoh nyata keberhasilan hutan rakyat di Kabupaten Wonosobo, maka upaya pemberdayaan masyarakat setempat melalui pengelolaan sumber daya hutan berbasis masyarakat dalam kesatuan pengelolaan terkecil sehingga dapat dikelola secara efisien dan lestari sesuai dengan fungsi hutan, merupakan suatu keniscayaan;*

PSDHBM adalah sistem pengelolaan sumber daya hutan yang dilakukan oleh masyarakat setempat di kawasan hutan negara berdasarkan fungsi dan peruntukannya.<sup>137</sup> Pola PSDHBM memberikan hak kepada kelompok

---

<sup>136</sup> sumber daya Hutan Wonosobo, 15 Agustus 2007. <http://forplid.net> - Artikel-Studi Kasus.

<sup>137</sup> Pasal 1 Huruf f Perda Kab Wonosobo No. 22/2001 tentang PSDHBM

masyarakat yang berada di sekitar hutan atau masyarakat setempat untuk mengelola hutan negara secara berkelanjutan berdasarkan izin yang diberikan oleh Bupati.

Perda ini memberikan penjabaran tentang definisi masyarakat setempat. Definisi masyarakat setempat yang digunakan dalam Perda ini mengacu pada definisi masyarakat setempat dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 31/2001 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan.<sup>138</sup> Dalam Perda PSDHBM disebutkan bahwa masyarakat setempat adalah *"kesatuan sosial yang terdiri dari warga negara Republik Indonesia yang tinggal di dalam atau sekitar hutan, yang membentuk komunitas yang didasarkan pada kesamaan mata pencaharian yang berkaitan dengan hutan, kesejarahan, keterikatan tempat tinggal, serta pengaturan tata tertib kehidupan bersama."*<sup>139</sup>

PSDHBM dikelola berdasarkan asas-asas pengelolaan hutan yang lebih progresif dari pada Undang-undang Kehutanan. Bila Undang-undang Kehutanan mengatur asas-asas pengelolaan hutan menjadi lima hal: (a) menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional; (b) mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari; (c) meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai; (d) meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan (e) menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Perda PSDHBM mengatur asas-asas pengelolaannya sebagai berikut:

- a. Asas kelestarian fungsi hutan, yaitu dimaksudkan agar setiap langkah PSDHBM benar-benar memperhatikan daya dukung lahan, memulihkan, serta mempertahankan fungsi sumber daya hutan.

---

<sup>138</sup> Pasal 1 angka 7 Kepmenhutbun No. 31/2001 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan.

<sup>139</sup> Pasal 1 huruf n Perda Kab Wonosobo No. 22/2001 tentang PSDHBM

- b. Asas kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan, yaitu dimaksudkan agar PSDHBM dapat turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat secara terus-menerus.
- c. Asas pengelolaan sumber daya alam yang demokratis, yaitu dimaksudkan agar masyarakat setempat diposisikan sebagai pelaku utama dalam PSDHBM, Pemerintah Daerah sebagai fasilitator, dan proses pengambilan keputusan dilakukan melalui musyawarah mufakat.
- d. Asas keadilan sosial, yaitu dimaksudkan agar PSDHBM mengutamakan masyarakat setempat yang mata pencahariannya tergantung kepada kawasan hutan, dan setiap kelompok dalam masyarakat setempat mempunyai peluang yang sama untuk memperoleh manfaat dari PSDHBM, serta didukung oleh sistem insentif dan disinsentif yang yang jelas dan disepakati bersama.
- e. Asas akuntabilitas publik, yaitu dimaksudkan agar PSDHBM dilaksanakan dengan mempertimbangkan kepentingan umum dengan timbal balik berupa adanya hak dari kelompok masyarakat setempat pemegang ijin PSDHBM untuk memperoleh kompensasi atas jasa-jasa lingkungan yang dinikmati oleh masyarakat luas.
- f. Asas kepastian hukum, yaitu dimaksudkan agar PSDHBM dilakukan dalam kerangka hukum dan kebijaksanaan yang melindungi hak-hak masyarakat setempat, kelembagaan PSDHBM yang diakui dan diberdayakan, serta tersedia fasilitasi yang mampu mengembangkan PSDHBM

Asas akuntabilitas dan asas kepastian hukum merupakan asas yang tidak disentuh dalam Undang-undang Kehutanan. Akuntabilitas PSDHBM diwujudkan dengan membentuk "Forum Hutan Wonosobo" sebagai lembaga independen yang merupakan wadah komunikasi dan koordinasi multi pihak di bidang kehutanan di Kabupaten Wonosobo yang berdirinya dikukuhkan dengan Keputusan Bupati.<sup>140</sup> Forum Hutan Wonosobo ini

---

<sup>140</sup> Pasal 1 huruf 1 Perda Perda Kab Wonosobo No. 22/2001 tentang PSDHBM.

memiliki peran dalam mewujudkan PSDHBM di Kabupaten Wonosobo, antara lain:

- a. Terlibat dalam kegiatan inventarisasi dan identifikasi hutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo dalam rangka penetapan lokasi PSDHBM
- b. Memberikan kritik, saran, dan masukan kepada Pemerintah Daerah menyangkut kriteria dan standar kemampuan masyarakat.
- c. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan dan pelaksanaan PSDHBM.
- d. Memfasilitasi dialog secara transparan berkaitan dengan pencabutan izin PSDHBM antara kelompok masyarakat dengan Bupati *cq* Dinas Kehutanan dan Perkebunan

Karena multi pihak, Forum Hutan Wonosobo menganggap, bahwa para unsur yang ada di dalamnya merupakan para pihak dalam konflik kehutanan yang penyelesaiannya difasilitasi oleh forum. Ini juga menjadi gambaran bahwa instansi kehutanan (Dephut, Perhutani, maupun Dinas Kehutanan dan Perkebunan) merupakan aktor dalam konflik kehutanan. Sehingga instansi pemerintah tersebut tidak selalu menghadirkan tindakan yang benar dalam upaya mewujudkan pengelolaan hutan berbasis masyarakat.

Namun pada tahun 2005, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda No. 22/2001 tentang PSDHBM melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 tahun 2005 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 22 tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat. Pertimbangan utama pembatalan itu karena Perda Wonosobo dianggap bertentangan dengan ketentuan pasal 5 ayat (3) Undang-undang No. 41 tahun 1999 dan Pasal 2 Ayat (3) angka 4 huruf C Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000, karena yang berwenang menetapkan kawasan hutan negara termasuk hutan hak dan hutan adat berikut dengan perubahan status dan fungsinya adalah Pemerintah melalui Dephut.

Perda PSDHBM itu dianggap sebagai saingan pola Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) yang dipelopori oleh Perhutani, penguasa

tunggal hutan Jawa. Bisa ditebak, pada akhirnya pemerintah pusat (Departemen Kehutanan) pun bersikukuh menganulir Perda PSDHBM. Departemen Dalam Negeri juga dilibatkan untuk mengganjal keberlakuan Perda itu.

## **2. Peraturan Daerah Pengelolaan Hutan Rakyat Kabupaten Kutai Barat**

Pembagian hutan di Kabupaten Kutai Barat terdiri dari hutan lindung seluas 744,038 ha, hutan suaka alam dan wisata 5.500 ha, hutan produksi tetap 932,266 ha dan hutan yang dapat dikonversi seluas 1.481.066 ha.<sup>141</sup> Secara geografis, posisi atau letak hutan di Kabupaten Kutai Barat berada di hulu sungai Mahakam, sehingga mempunyai fungsi yang sangat penting dan strategis untuk menyangga kelestarian ekosistem.

Pada tanggal 15 Desember 2000 Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Barat mengeluarkan Perda Kabupaten Kutai Barat No. 31/2000 tentang Pengelolaan Hutan Rakyat. Perda ini merupakan aturan yang menggantikan Perda Kabupaten Kutai Barat No. 14/1996 tentang Hutan Rakyat dan Hutan Milik. Dalam Perda Kabupaten Kutai Barat No. 31/2000, yang dimaksud dengan "hutan rakyat" sama dengan "hutan milik" yaitu hutan yang berada pada tanah atau lahan yang dibebani hak milik atas tanah. Perda ini tidak mengatur bagaimana masyarakat dapat ikut terlibat dalam pengelolaan hutan yang berstatus hutan negara atau mendorong keterlibatan masyarakat dalam mengelola hutan negara.

Perda ini mengatur bahwa Dinas Kehutanan Kabupaten Kutai Barat wajib memfasilitasi kegiatan pengelolaan hutan rakyat yang biayanya dibebankan pada APBD Kabupaten. Produksi kayu pada hutan rakyat dapat dilakukan setelah ada Izin Pemanfaatan Kayu dari Bupati. Perda Kabupaten Kutai Barat No. 31/2000 menjadi aturan yang melandasi kebijakan Bupati untuk mengeluarkan izin Pemanfaatan Kayu dan berbagai macam pungutan

---

<sup>141</sup> Profil Kabupaten Kutai Barat. Sebagaimana dikutip dari *profildaerahkaltim.com/data/profil-kab-kota/2004/profil-kubar.pdf* (14 November 2008).

yang dapat dikenakan kepada masyarakat yang melakukan produksi hutan. Beberapa beban sebagai kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemilik hutan rakyat, diantaranya:

1. Melaporkan realisasi produksi kayu setiap bulan kepada Dinas Kehutanan;
2. Melaksanakan penanaman kembali lahan bekas produksi kayu dengan tanaman budidaya kehutanan atau non-kehutanan;
3. Menjaga, mencegah dan menanggulangi kerusakan hutan, kebakaran dan kelestarian kawasan konservasi, sehingga kelestarian hutan dan lahan tetap terjaga sesuai dengan peruntukannya;
4. Membayar pungutan iuran kehutanan dari pemungutan kayu dari hutan rakyat berupa hutan tanaman setiap  $M^3$ , yang merupakan PAD. besarnya tarif iuran kehutanan sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Keputusan Bupati;
5. Membayar pungutan iuran kehutanan dari pemungutan kayu dari hutan rakyat yang berasal dari hutan alami yang non budidaya dalam bentuk pembayaran Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) sesuai ketentuan yang berlaku;
6. Melengkapi setiap hasil hutan yang akan diangkut dengan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH);
7. Membayar kepada petugas pemungut iuran kehutanan sebesar 5 % (lima per seratus) dari realisasi pungutan.

Konstruksi masyarakat yang diatur dalam Perda No. 31/2000 adalah sebagai pemanfaat hutan yang harus membayar sejumlah pungutan yang ditimbulkan dari pajak, izin dan retribusi kepada Pemerintah Daerah. Meskipun judul Perda ini adalah "Pengelolaan Hutan Rakyat" di dalam substansi yang diatur tidak ditemukan bagaimana ketentuan pengelolaan hutan rakyat secara lebih luas, misalkan tentang batasan-batasan dalam melakukan pemanenan hasil hutan, kewajiban menjaga sumber daya hutan dari kepunahan, rehabilitasi dan reklamasi kawasan hutan dll. Perda ini hanya menjadi alasan bagi peningkatan PAD dan tidak mengatur

bagaimana penjagaan kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakat yang berada di dalam kawasan hutan.

### 3. Peraturan Daerah Kehutanan Daerah Kabupaten Kutai Barat

Pada tanggal 4 November 2002 dikeluarkan Perda Kabupaten Kutai Barat No. 18/2002 tentang Kehutanan Daerah. Perda ini tidak mengoreksi Perda Kabupaten Kutai Barat No. 31/2000 tentang Pengelolaan Hutan Rakyat, melainkan generalisasi pengaturan kehutanan di Kutai Barat. Dari konsideran menimbang, Perda ini lahir sebagai respon atas semakin rusak dan menurunnya kualitas ekologis hutan sehingga perlu diurus secara adil dan lestari.<sup>142</sup> Bahkan di dalam konsideran juga disebutkan pendekatan ekosistem Daerah Aliran Sungai Mahakam, bahwa pengurusan hutan di daerah hulu harus memperhatikan dampak bagi masyarakat termasuk yang berada pada bagian hilir. Disamping pertimbangan ekologis, dalam konsideran juga memperhatikan keberadaan masyarakat adat dengan menyebutkan:

*bahwa wilayah Kabupaten Kutai Barat sebagian besar dihuni oleh kelompok-kelompok masyarakat hukum adat yang memiliki sistem hukum sendiri dalam wilayah hutan, dan oleh karena itu pengaturan pengurusan hutan perlu menjaga bentuk dan ciri khas yang sudah berkembang menurut hukum adat;*

Pengelolaan hutan dalam Perda ini berasaskan kepada asas manfaat dan lestari, keyakinan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan serta kedaulatan hukum. Tujuannya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, terjaminnya hak-hak adat serta hutan yang diurus secara lestari dan berkelanjutan. Dari asas dan tujuannya nampak bahwa respons lokal terhadap pengelolaan hutan tidak selalu segaris dengan yang dicantumkan dalam Undang-undang Kehutanan. Namun, responsivitas asas-asas dalam Perda pengelolaan hutan mesti dilihat lebih jauh di dalam

---

<sup>142</sup> Lihat Konsideran menimbang huruf b, huruf c, dan huruf e Perda Kabupaten Kutai Barat No. 31/2002 tentang Kehutanan Daerah.

ketentuan-ketentuan pokok yang diatur di dalam batang tubuh dan kondisi sosial pada masyarakat.

Pembagian status hutan dalam Perda ini dibagi atas hutan negara, hutan hak dan hutan adat. Hutan Adat diartikan sebagai kawasan hutan dalam wilayah adat yang dikelola oleh masyarakat adat/masyarakat hukum adat untuk kepentingan tertentu dan atau kepentingan bersama warga masyarakat adat/masyarakat hukum adat.

Penetapan dan pengukuhan hutan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD dengan melibatkan masyarakat secara transparan, bertanggung gugat, serta memperhatikan kelestarian ekosistem guna mempertegas kejelasan hukum. Salah satu bagian yang penting dari Perda ini adalah kewenangan penetapan status dan fungsi hutan, yang dilakukan dengan persetujuan DPRD. Penetapan kawasan hutan oleh Pemerintah Daerah dilakukan dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten dan hak-hak masyarakat atas hutan. Perda ini secara khusus juga memberi landasan bagi lahirnya peraturan lain yang menguatkan keberadaan hutan adat. Pada Pasal 9 disebutkan:

- (1) Pemerintahan Daerah mengakui dan mengukuhkan keberadaan wilayah adat;
- (2) Pemerintahan Daerah menjamin hak-hak masyarakat hukum adat atas wilayah adat;
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai wilayah adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur dengan peraturan tersendiri.

Disamping mengatur dasar-dasar pengakuan hutan adat, diatur juga bahwa kawasan hutan dan lahan yang telah di rehabilitasi oleh masyarakat dijadikan sebagai wilayah kelola kampung sesuai fungsinya. Rehabilitasi hutan dan lahan juga dapat dilakukan dengan swadaya masyarakat. Hutan yang telah direhabilitasi ini menjadi wilayah kelola kampung yang dikelola oleh masyarakat kampung dengan penetapan dari pemerintah daerah. Statusnya sebagai kawasan hutan lindung, kawasan hutan konservasi dan hutan produksi menjadi digantikan.

Upaya kejelasan hukum kehutanan di Kabupaten Kutai Barat dilakukan dengan inventarisasi hutan, pemetaan hutan, penataan hutan, pengelolaan

yang terbuka dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat atas hutan. Hak-hak masyarakat atas hutan diikuti dengan berbagai izin yang diatur di dalam Pasal 22 yang menyebutkan:

- (1) Pemanfaatan hutan dilaksanakan melalui :
  - a. Ijin Usaha Kehutanan Masyarakat (IUKM);
  - b. Ijin Usaha Pemanfaatan Kawasan Hutan Industri Kayu;
  - c. Ijin Pemungutan Hasil Hutan Kayu;
  - e. Ijin Usaha Budidaya Hasil Hutan Non Kayu;
  - f. Ijin Usaha pemanfaatan Jasa Lingkungan.
- (2) Ijin pemanfaatan hutan dapat diberikan kepada :
  - a. Perorangan;
  - b. Badan usaha Milik Swasta;
  - c. Badan Usaha Milik Daerah;
  - d. Badan Usaha Milik Kampung;
  - e. Koperasi;
  - f. Badan Usaha Lain yang syah.

Secara lebih luas, Perda tersebut juga mengatur tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam reklamasi dan rehabilitasi hutan dan lahan berdasarkan kondisi spesifik biofisik dan pada kawasan hutan yang memiliki tingkat kerusakan dan perubahan tertentu yang mempengaruhi kelestarian hutan. Kegiatan rehabilitasi dan reklamasi lahan dilakukan di semua kawasan hutan kecuali cagar alam, dengan mengakui kearifan tradisional. Sedangkan rehabilitasi hutan diselenggarakan melalui kegiatan: (a) Reboisasi; (b) Penghijauan; (c) Pemeliharaan; (d) Pengayaan tanaman; (e) penerapan teknis konservasi tanah secara vegetatif dan sipil teknis, pada lahan kritis yang tidak produktif.

Lebih jauh lagi, Perda ini bahkan mengatur tentang perlindungan hutan dan konservasi alam sebagai kewajiban Pemerintah Daerah untuk: (a) Mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran hutan, hama, serta penyakit; (b) mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Pada Bab V diatur Hak dan Peran Serta Masyarakat. Hak masyarakat antara lain:

- (1) Masyarakat berhak menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan hutan;
- (2) Selain hak yang dimaksud pada ayat (1) masyarakat dapat :
  - a. Memanfaatkan hutan dan hasil hutan sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku;
  - b. Memberi masukan dan mengikut sertakan masyarakat dalam menentukan rencana peruntukan hutan, memanfaatkan hasil hutan, dan pengawasan hutan;
  - c. Menerima dan memberi informasi, saran, serta pertimbangan dalam pembangunan kehutanan.
- (3) Masyarakat di dalam dan disekitar hutan berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses terhadap hutan sekitarnya akibat peruntukan dan penetapan kawasan hutan;
- (4) Kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) pada Pasal ini diatur dengan keputusan bupati;
- (5) Masyarakat berhak menolak peruntukan dan perencanaan kehutanan yang tidak melibatkan masyarakat sesuai maksud pada ayat (2) huruf a dan b serta penentuan kompensasi sebagaimana yang diatur pada ayat (3) dan (4) dengan hak tanggungugat.

Sedangkan peran masyarakat diatur sebagai berikut:

- (1) Pengurusan hutan memberikan ruang bagi peran serta masyarakat sejati (*genuine*);
- (2) Peran serta masyarakat dimaksudkan untuk meningkatkan dan mendorong terciptanya kualitas dan kuantitas hutan yang lestari, mengakui hak-hak adat dan untuk kesejahteraan masyarakat;
- (3) Peran serta masyarakat dapat dilakukan oleh perorangan, sekelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, kelompok profesi, kelompok minat, lembaga swadaya masyarakat dan badan hukum.

Peran serta masyarakat dapat dilakukan melalui penyampaian saran, pertimbangan, pendapat dan keberatan secara lisan atau tertulis kepada Pemerintah Daerah melalui Dinas Kehutanan. Dalam rangka peran serta masyarakat, Pemerintah Daerah wajib :

- a. Menindak lanjuti saran, pertimbangan, pendapat dan keberatan dari masyarakat atas kebijakan dan pengurusan hutan;
- b. Memberikan dan menyelenggarakan penyuluhan, bimbingan, dorongan, pengayoman, pelayanan bantuan teknik, bantuan hukum, pendidikan dan atau pelatihan dalam rangka peningkatan sumber daya manusia dalam pengurusan hutan baik kualitas maupun kuantitasnya;
- d. Menyebarluaskan semua informasi kehutanan melalui media cetak dan atau media elektronik dan media lain yang dianggap efektif kepada masyarakat;
- e. Membentuk pos pelayanan dan pengaduan masyarakat;
- f. Menjamin perlindungan terhadap saksi dan korban.

#### **4. Peraturan Daerah Hutan Kemasyarakatan Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Perda Provinsi Nusa Tenggara Barat No. 6/2004 tentang Pedoman Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan Di Provinsi Nusa Tenggara Barat merupakan penjabaran dari peraturan kehutanan di tingkat nasional. Ada dua hal yang spesifik dari Perda ini, pertama ia merupakan Perda pada level provinsi sehingga jangkauannya lebih luas dibandingkan Perda Kabupaten/ Kota. Kedua, Secara eksplisit menggunakan istilah Hutan Kemasyarakatan (HKm) yang merupakan bentuk dari perhutanan sosial di kawasan hutan negara.

Perda Nusa Tenggara Barat No. 6/2004 secara tegas memberikan hak kelola kawasan hutan kepada masyarakat, jadi bukan hanya hak untuk mengambil manfaat. Hak kelola itu diberikan oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota melalui izin pengambilan kayu kebun (IPK) dan wewenangan

untuk membuka lahan paling luas 100 Ha. Sedangkan penetapan wilayah pengelolaan HKm ditetapkan oleh Gubernur dan dikukuhkan oleh Menteri Kehutanan. Masyarakat memiliki wewenang yang luas dalam pengelolaan HKm yang meliputi penataan kawasan, perencanaan, pemanfaatan, rehabilitasi dan pemeliharaan hutan dan perlindungan hutan. Dalam pemanfaatan hutan, masyarakat berhak mengambil produksi hasil hutan kayu dan non-kayu, mengambil manfaat air dan fauna yang tidak dilindungi, dan mengambil hasil tumpang sari (Pasal 14).

Hasil dari pemanfaatan hutan itu bukan sepenuhnya milik masyarakat, sebab pemegang izin harus melakukan bagi hasil dengan pemerintah daerah. Perda HKm NTB tidak mengatur secara rinci berapa besaran bagi hasil antara pemegang izin kegiatan HKm dengan Pemerintah. Sedangkan pembagian hasil antara pemerintah provinsi (20%), pemerintah kabupaten/kota (45%), dan bagian pemerintah desa (35%). Dalam penyelenggaraan HKm, pemerintah daerah memfasilitasi masyarakat untuk mempersiapkan kelembagaan, pelayanan perizinan, pelayanan tata usaha hasil hutan, penyuluhan, bimbingan dan pengendalian teknis, pengawasan dan evaluasi terhadap pemegang izin kegiatan HKm.

Skema HKm memberikan legalitas bagi adanya IPK. Setelah banyaknya IPK yang dikeluarkan dalam tahun-tahun awal otonomi daerah mengakibatkan hutan semakin gundul. Di Kabupaten Dompu pada tahun 2005 terjadi banjir besar yang menghancurkan infrastruktur irigasi. Puluhan rumah hanyut, sekolah dan rumah sakit tertimbun lumpur. Kerugian diduga mencapai miliaran rupiah dan tidak sebanding dengan retribusi selama 4 tahun adanya IPK (Rp 500 juta – Rp 600 juta).<sup>143</sup>

#### **D. Hegemoni Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah Pengelolaan Hutan**

Mekanisme pengawasan Perda oleh Depdagri menjadi landasan dimana Perda-perda dievaluasikan. Pembatalan Perda melalui Keputusan Mendagri

---

<sup>143</sup> Soetono, B. (ed.), 2006. *Menggagas Penyusunan dan Implementasi Perda Yang Partisipatif, Transparan dan Akuntabel*, Jakarta: Justice for the Poor Program-World Bank, YPID dan ADKASI, hal. 246.

tidak hanya memperketat pungutan ganda dalam rangka menciptakan efisiensi perekonomian di daerah, tetapi juga mempersempit kreativitas daerah untuk menciptakan pola pengelolaan hutan yang berbasis masyarakat. Perda PSDHBM Wonosobo yang dibatalkan oleh Depdagri atas pertimbangan hasil kajian yang dilakukan oleh Dephut serta Surat Menteri Kehutanan yang ditujukan agar Perda Kehutanan Daerah Kutai Barat tidak diimplementasikan, menunjukkan bahwa Pemerintah pusat memiliki intensi tinggi untuk memperketat pendelegasian kewenangan. Suatu cara untuk melakukan hegemoni.

Ada tolak-tarik desentralisasi kewenangan antara pemerintah pusat dengan Pemerintah Daerah dalam urusan di bidang kehutanan. Ketidaktuntasan konstruksi pembagian kewenangan dan partisipasi masyarakat secara struktural menjadikan otonomi daerah pada sektor kehutanan lebih banyak menampilkan dampak buruk daripada kesuksesan. Dampak buruk tampak dengan semakin menurunnya kualitas lingkungan, semakin tingginya laju deforestasi dan semakin terpinggirkannya peluang masyarakat untuk dapat menikmati manfaat sosial, ekonomi dan ekologis dari hutan.

**Tabel 20. Laju Deforestasi di Indonesia 1950 - 2006**

Tahun	Sumber dan Luas Lahan (ha)		Laju Kerusakan/Laju kerusakan Hutan dan Sumber	
	1950 – 1985	GOI/IIED	152 juta Ha	32,9 juta Ha atau 942.857 Ha per tahun (1950 – 1985)
RePPPport		119 juta Ha		
1985 – 1993	GOI/IIED	152 juta Ha	45,6 juta Ha atau 5,7 juta Ha per tahun (1985 – 1993)	Walhi
	GOI – TGHK	143 juta Ha		
	Walhi	92 juta Ha		

1997	Kartodihardjo dan Supriyono	120,6 juta Ha	22 juta Ha atau 1,7 juta Ha per tahun (1984 – 1997)	Walhi
2000 – 2004	GOI/Baplan	126,8 juta Ha	13,6 juta Ha atau 3,4 juta per tahun (2000 – 2004)	Walhi
2005	GOI/Baplan	126,8 juta Ha	2,8 juta Ha per tahun	Walhi
2006	RJP Dephut 2006-2025	126,8 juta Ha	2,72 juta Ha per tahun	Walhi

Sumber: Kompilasi dari World Research Institute (WRI), GFW, RePPPport, Statistik Kehutanan dan Tataguna Hutan, Jawatan Kehutanan 1956 – 1965, Sejarah Kehutanan Indonesia 1966 (dalam Kertas Posisi Walhi, 01/2007, Potret Hutan Indonesia)

Pemerintah merespon semakin menurunnya kualitas hutan akibat deforestasi dengan meningkatkan operasi pemberantasan pembalakan liar (*illegal logging*). Pemberantasan pembalakan liar ini malah semakin mempersempit akses masyarakat terhadap hutan. Catatan ICW menunjukkan bahwa dalam tiga tahun terakhir pemberantasan pembalakan liar lebih banyak ditujukan kepada masyarakat daripada kepada pelaku utama pembalakan liar (*middle upper*).<sup>144</sup> Catatan itu menunjukkan bahwa pemberantasan pembalakan liar menjadi sarana bagi pemerintah untuk merepresi masyarakat. Suatu upaya untuk melakukan dominasi. Di Jawa Tengah, berdasarkan catatan LBH Semarang dalam sepuluh tahun terakhir (1998-2008) sudah 31 orang tewas ditembak dan sekitar 71 orang luka-luka akibat penganiayaan yang dilakukan oleh Polisi Hutan.<sup>145</sup>

Departemen Kehutanan sudah membuat enam program pemberantasan pembalakan liar<sup>146</sup> serta Inpres No 4/2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya yang

<sup>144</sup> Febridiensyah. Tipologi Penegakan Hukum Illegal Logging tahun 2005-2006. Handout diskusi pemberantasan illegal logging bulan april 2008.

<sup>145</sup> Data kasus yang dikompilasi oleh LBH Semarang bersama Lidah Tani – Blora.

<sup>146</sup> 6 Program pemberantasan pembalakan liar yang dimaksud antara lain Operasi Wana Jaya, Operasi Wana Laga, Operasi Wana Bahari, Operasi Hutan Lindung I, Operasi Hutan Lindung II, dan Operasi Hutan Lindung III.

dikeluarkan pada tahun 2005. Tetapi deforestasi tetap melaju dengan cepat dan masyarakat yang berada di dalam dan di sekitar hutan tetap menerima akibat dari intervensi legal dan ilegal dari luar bagi kehidupannya. Salah satu penyebab berlarutnya persoalan kehutanan adalah ketimpangan alokasi hutan serta tidak diakuinya hak masyarakat adat serta masyarakat di sekitar hutan untuk terlibat dalam pengelolaan dan penjagaan hutan. Departemen Kehutanan membangun berbagai skema pengelolaan hutan bersama dan oleh masyarakat, tetapi skema itu cenderung *top down* dan berpusat dari pemerintah pusat dari pada berbasis lokal dan lahir dari dinamika politik di daerah.

Dalam upaya mempertahankan besarnya kontrol pemerintah pusat terhadap hutan, maka berbagai inisiatif lokal akan mengalami hambatan yang besar. Lalu, apakah desentralisasi merupakan jawaban atas besarnya kekuasaan pemerintah pusat? Setidaknya dalam delapan tahun terakhir bisa disampaikan secara jujur, bahwa desentralisasi tidak akan berhasil tanpa persiapan kelembagaan pemerintah daerah yang jelas dan pengakuan hak masyarakat yang kuat untuk terlibat atau memiliki hak mengelola hutan.

**KARAKTER PERATURAN DAERAH SUMBER DAYA ALAM:**

**Kajian Kritis terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak Masyarakat terkait Pengelolaan Hutan**

Perda sumber daya alam didominasi oleh Perda pungutan yang menandakan bahwa orientasi Pemerintah Daerah dalam mengatur sumber daya alam adalah sebagai objek untuk dijadikan sumber peningkatan PAD. Melihat konsideran menimbang Perda menunjukkan bahwa Perda sumber daya alam yang dibuat tidak memuat nilai-nilai yang berparadigma penyelamatan lingkungan dan penciptaan ruang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam.

Diantara Perda sumber daya alam, Perda sektor kehutanan merupakan Perda yang paling banyak jumlahnya dan paling beragam jenisnya. Perda kehutanan juga didominasi oleh Perda pungutan, namun beberapa Perda pengelolaan hutan seperti Perda PSDHBM Kabupaten Wonosobo, Perda Kehutanan Daerah Kutai Barat yang memiliki visi pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan dan kelestarian hutan, dihadang keberlakuannya oleh Pemerintah pusat baik melalui mekanisme pengujian Perda oleh Departemen Dalam Negeri maupun surat yang dikeluarkan oleh Menteri Kehutanan. Hal ini menandakan bahwa ruang otonomi sektor kehutanan pada masa otonomi daerah mengalami tantangan dari pemerintah pusat. Bahkan program pemberantasan pembalakan liar yang dicanangkan menambah semakin sulitnya pemberlakuan Perda pengelolaan hutan.

Masih banyaknya pembatalan Perda oleh Depdagri serta kelemahan-kelemahan dalam perancangan Perda menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah masih belum memahami secara tepat konstruksi otonomi daerah serta peraturan yang menjadi pedoman dalam perancangan peraturan daerah. Disamping itu, pembatalan Perda oleh Depdagri melalui Keputusan Mendagri adalah suatu kekeliruan bentuk pembatalan, sebab Undang-undang Pemerintah Daerah mengamanatkan bahwa pembatalan Perda dilakukan dengan Peraturan Presiden.

Pembatalan Perda oleh Pemerintah pusat merupakan sarana hegemoni yang tidak bersandar kepada objektivitas kebutuhan lokal, melainkan pada kekuasaan tafsir dari penguasaan pusat terhadap sumber daya alam. Ketiadaan standar baku dalam pembatalan Perda yang dapat diukur secara objektif oleh banyak pihak memudahkan tekanan pemerintah pusat untuk membatalkan Perda-perda yang dianggap bertentangan dengan peraturan-peraturan perundangan-undangan lebih tinggi yang lebih abstrak.

# DAFTAR PUSTAKA



## Buku dan Makalah

- Acquaye, E. 1984 *"Principles and Issues"*, dalam Acquaye, E., dan Crocombe, R.G. (eds), *Land Tenure and Rural Productivity in The Pacific Island*, Rome: FAO.
- Alam, S. Supratman dan Jusuf, Y. 2003. *Pengelolaan Hutan Desa di Sulawesi Selatan: Potensi, Peluang dan Kendalanya*, Makalah disajikan pada Seminar Nasional Kehutanan dengan Tema: " Hutan Desa: Alternatif Pengolaan Hutan Berbasis Masyarakat " di Gedung University Centre UGM.
- Arizona, Y. 2008. *Konstitusi dalam Intaian Neloberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Makalah dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi dan Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan, Jakarta, 5 Agustus 2008.
- Attamimi, A. H., 1993. *Bahasa Indonesia dalam Perundang-undangan*, Makalah dalam Kongres Bahasa Indonesia VI, dalam Indarti, M. F. 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan*, Yogyakarta: Kanisius.
- BAPPENAS, 2004. *Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Indonesia: Antara Krisis dan Peluang*. Jakarta: Bappenas.
- Borrini- Fayerabend, 1997. *Gestion Participative des aires proteeges: l'adaptation au contexte*, IUCN, Gland dikutip dari: <http://www.recoftc.org/site/fileadmin/docs/CABS/manuals/Conflict-Bahasa/Conflict-Bahasa-Chpt1.pdf>
- Dietz, T. 1998, *Pengakuan Hak Atas Sumber Daya Alam: Kontur Geografi Lingkungan Politik* (diterjemahkan dari *Entitlements to Natural Resources*:

- Countours of Political Environmental Geography*, International Books, Utrecht, 1996), diterjemahkan oleh Roem Topatimasang, Yogyakarta: INSISTPress.
- Djani, L. 2005. *Efektivitas Biaya dalam Pembuatan Legislasi*, dalam Jurnal Hukum Jentera, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, Edisi 10 – Tahun III.
- Ellsworth, L. 2004. *A Place in The World: A Review of the Global Debate on Tenure Security*, Ford Foundation.
- Fauzi, N., dan Bachriadi, D. 2000. *Sistem Tenurial Lahan Dan Tumbuh-Tumbuhan, Keamanan Penguasaan Atas Lahan Dan Kawasan Hutan Tertentu, Serta Konflik Tenurial*, dalam Noer Fauzi dan I Nyoman Nurjaya (penyunting), *Sumber Daya Alam untuk Rakyat: Modul Lokakarya Penelitian Hukum Kritis-Partisipatif Bagi Pendamping Hukum Rakyat*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta.
- Febridiansyah. *Tipologi Penegakan Hukum Illegal Logging tahun 2005-2006*. Handout diskusi pemberantasan illegal logging bulan april 2008.
- Gibbs, C.J.N. dan Bromley, D. 1989. *Institutional Arrangement for Management of Rural Resources: Common Property Regimes*, dalam *Common Property Resources: Ecology and Community-Based Sustianable Development*, London: Belvalen Press.
- Hairiah, K, Widiyanto dan Sunaryo. *Sistem Agroforestri di Indonesia*, bahan ajar 1. hal. 2, dikutip dari [www.worldagroforestry.org/sea/Publications/files/lecturenote/LN0034-04/LN0034-04-2.PDF](http://www.worldagroforestry.org/sea/Publications/files/lecturenote/LN0034-04/LN0034-04-2.PDF)
- Hardin, G. 1968. *The Tragedy of The Commons*, dalam *Science* 162:1243-1248, dikutip dari [http://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html)
- Heltberg, R. 2002. *Property Rights and Natural Resource Management in Developing Countries*, dalam *Journal of Economic Survey*, Vol. 16 No. 2, Blackwell Publishers Ltd, USA.
- Ibrahim, J. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet II, Malang: Bayumedia Publishing.

- Ichwandi, I, 2003, *Kegagalan Sistem Tenurial dan Konflik Sumber Daya Hutan: Tantangan Kebijakan Kehutanan Masa Depan*, Makalah Falsafah Sains.
- Kartodihardjo, H. Tanpa tahun. *Pendekatan Bioregion dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Dalam Yayasan Kehati-Kemitraan-Multistakeholder Forest Program, Merangkai Keberagaman, Jakarta.
- Kartodihardjo, H. 2007. *Regim Hak dan Institusi*, handout presentas dalam diskusi tentang Bundel of Rights di Kantor Perkumpulan HuMa, 31 Oktober
- Laudjeng, H,. Tanpa Tahun. *Hukum Kolonial di Negara Merdeka*, hal 7, dikutip dari <http://huma.or.id/>
- Lubis, M.S. 1995. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung: Mandar Maju.
- Lynch, O.J., dan Talbott, K. 1995. *Balancing Acts: Community Based Forest Management and National Law in Asia and The Pacifik*, World Resource Institute. Edisi bahasa Indonesia diterjemahkan oleh Nina Dwi Sasanti. 2001. *Kesimbangan Tindakan: Sistem Pengelolaan Hutan Kerakyatan dan Hukum Negara di Asia dan Pasifik*, Jakarta: ELSAM.
- Macpherson, C.B. 1989. *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Moniaga, S. 2007. *Ketika Undang-Undang Hanya Berlaku di 39% Daratan Indonesia: Realitas Pembatasan Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*, dalam Danardono, D. (ed.), *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Jakarta: HuMa.
- Naim, M. 2000, *Washington Consensus or Washington Confusion?* Foreign Policy, dikutip dari [www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/118/washconsensus.pdf](http://www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/118/washconsensus.pdf)
- Natabaya, H.A.S., 2006. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Kontitusi RI.
- Peluso, N. L., 1992, *Rich Forest, Poor People: Resource Control and Resistance*

- in Java*, University of California Press, dalam Bahasa Indonesia, Simatupang. L., 2006. *Hutan Kaya Rakyat Melarat: Penguasaan Sumber Daya dan Perlawanan di Jawa*, Jakarta: Konphalindo.
- Piliang, Y.A. 2003. *Hipersemiotika: Tafsir Cultural Studies Atas Matinya Makna*, Yogyakarta: Jalasutra.
- Priyono, E, 2004. *Menangani Perda Bemasalah: Seriuskan Pemerintah?* Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Refleksi 3 Tahun Otonomi Daerah di Indonesia yang diselenggarakan oleh The Asia Foundation di Hotel Nikko, Jakarta, 27 Januari, diunduh dari: <http://www.akademika.or.id/arsip/Pengawasan%20Perda-IRDA%20Seminar-Indonesia.pdf>
- Rahardjo, S. 2006. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press.
- Riyanto, B. Andiko dan Sugeng. 2007. *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Hutan Adat*. sebagaimana dikutip dari [www.wg-tenure.org/file/Makalah/NA \*\*RPP HutanAdat\*\* Juni2007.pdf](http://www.wg-tenure.org/file/Makalah/NA_RPP_HutanAdat_Juni2007.pdf)
- Santosa, A. *Pengelolaan Hutan Oleh/Bersama Masyarakat: Antara Realita dan Kebijakan*. Karya tulis tidak diterbitkan.
- Simarmata, R. dan Masiun, S., 2002. *Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat*, Seri Pengembangan Wacana HuMa, No 1. September 2002
- Seidman, A. dan Seidman, B. 2002. *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Elips, Edisi kedua, Mei 2002.
- Seipala, B., 2007. *Kajian Tumpangsari di Lahan Kayu Putih ( Melaleuca leucadendron, Linn) terhadap Keberlanjutan Kegiatan Konservasi di Kabupaten Seram Bagian Barat Propinsi Maluku*, Tesis pada Program Studi Ilmu Kehutanan, Pasca Sarjana Universitas Yogyakarta, sebagaimana dikutip dari: [www.freewebs.com/irwantoshut/billy.pdf](http://www.freewebs.com/irwantoshut/billy.pdf)
- Sirait, M. 2008. *Pluralisme Pemikiran dalam Dunia Kehutanan: Kajian Sosio-Historis terhadap Kebijakan Kehutanan di Indonesia Sejak Jaman Kolonial Hingga Saat Ini*, paper dipresentasikan dalam MUNAS Ikatan Alumni Fahutan UNMUL, 8 Februari, Samarinda.

- Soetono, B. (ed.), 2006. *Menggagas Penyusunan dan Implementasi Perda Yang Partisipatif, Transparan dan Akuntabel*, Jakarta: Justice for the Poor Program-World Bank, YPID dan ADKASI.
- Stiglitz, J.E. and Hoff, K., 2005. *The Creation of Rule of Law and The Legitimacy of Property Rights: The Political and Economic Consequences of a Corrupt Privatization*, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Stiglitz, J.E. and Godoy, S., 2006. *Growth, Initial Condition, Law and Speed of Privatization In Transitional Countries: 11 Years Later*, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, sebagaimana dikutip dari <http://www.nber.org/papers/>
- Straumann, B. *Is Modern Liberty Ancient? Roman Remedies and Natural Rights in Hugo Grotius' Early Works on Natural Law*, dikutip dari: [www.press.uillinois.edu/journals/lhr/str27.1.pdf](http://www.press.uillinois.edu/journals/lhr/str27.1.pdf)
- Tadjudin, J. Tanpa Tahun. *Hutan Kemasyarakatan: Mimpi Polisi Hutan dan Kebutuhan Masyarakat*, dikutip dari <http://www.latin.or.id>.
- Tanya, B.L., 2006, *Hukum dalam Ruang Sosial*, Surabaya: Srikandi.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed. 3 – cet 1, Jakarta: Balai Pustaka.
- Vollmar, H.F.A., 1990. *Hukum Benda Menurut KUH Perdata*, disadur oleh Chidir Ali, Bandung: Transito.
- Yas, A. 2007. *Pluralisme Hukum: Strategi Gerakan dan Refleksi Konseptual Petikan Pelajaran dari Kampung Bunyai*, dalam Kurniawarman dan Bernadinus Steni (ed), *Potret Pluralisme Hukum dalam Penyelesaian Konflik Sumber Daya Alam*, Jakarta: HUMA.
- Yuliandri, 2003. *Fungsionalisasi Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan*, Disertasi Doktor di Universitas Airlangga, Surabaya.

## Media Massa

Media Indonesia, 60% Perda di Jawa Sumbang Kemerosotan Lingkungan,  
24 Januari 2008

Antara News, 1.406 Perda dibatalkan sejak 1999, 19 November 2007.

Seputar Indonesia, 31% Perda Rusak Iklim Investasi, 30 November 2007.