

Desentralisasi, Koordinasi Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Pasca Otonomi Daerah

*Bernadinus Steni*¹

BAGIAN I

Pendahuluan

Otonomi daerah yang dikenal sekarang ini merupakan manifestasi dari pecahnya impasse sistem pemerintahan sentralistik yang menarik hampir seluruh kewenangan pemerintahan ke pusat. Sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah maka otonomi seluas-luasnya sebagaimana dituangkan dalam UU No 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 dibalik menjadi apa yang disebut oleh UU itu dengan “pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab”. Pembalikan ini dilakukan dengan dalih bahwa bahwa otonomi seluas-luasnya sudah tidak cocok lagi dengan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia dan oleh sebab itu harus diubah. Otonomi daerah yang nyata dan bertanggung mengganti kewenangan untuk mengatur dan mengurus diri sendiri menjadi otonomi yang menjalankan amanat dan kekuasaan pusat di daerah. Kepala Daerah diangkat oleh pemerintah pusat dari sekian calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tanpa terikat pada peringkat hasil pemilihan yang dilakukan DPRD². Kendali pusat ini juga berlaku terhadap pengelolaan sumber daya alam. Sebagai pulau yang kaya dengan sumberdaya alam, semestinya masyarakat Orang Papua di pulau Irian Jaya dan Orang Dayak di Kalimantan secara *de facto* maupun *de jure* berhak penuh atas penguasaan dan pengelolaan atas sumberdaya alam. Namun, UU No. 5 Tahun 1974 justru mengingkari hak-hak penguasaan masyarakat (*tenurial rights*) lokal atas sumberdaya alam. Sebaliknya, negara mendaulat 70% kawasan daratan menjadi kawasan hutan negara. Akibatnya, dalam soal pemberian izin pengusahaan sumberdaya alam, masyarakat setempat benar-benar hanya sebagai penonton. Oleh UU No. 5/1974, otonomi daerah lebih dilihat sebagai kewajiban ketimbang hak. Otonomi daerah adalah kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.³ Otonomi daerah dengan demikian bukan otonomi rakyat tetapi otonomi negara yang diwakili oleh pusat. Undang-undang ini secara sistematis didukung oleh berbagai peraturan organik yang mengkondisikan daerah sebagai penyedia tanah, pekarangan, kebun maupun rumah tinggalnya pemerintah pusat. Misalnya, Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum serta Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan

¹ Penulis adalah staf pada Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (**HuMa**).

² Mohammad Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hal. 278

³ *Op cit.*

Keppres No. 55 tahun 1993. Kedua peraturan tersebut menyatakan bahwa jika dalam pembebasan tanah tidak tercapai kesepakatan antara pejabat negara dengan pemilik tanah maka demi kepentingan umum tanah tersebut harus tetap diambil alih negara.

Di sisi lain, kalangan departemen dan dinas-dinas di pemerintah daerah menjalankan sektornya masing-masing tanpa memperdulikan sektor lain. Beberapa sektor seperti pertambangan, kehutanan, pertanahan maupun perkebunan mengeruk sumberdaya alam untuk keperluan sektornya sendiri. Misalnya UU Kehutanan No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, sebagaimana telah diganti oleh UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Undang-undang ini sama sekali tidak memandatkan koordinasi dengan sektor pertanahan dan pertambangan dalam pengelolaan hutan. Dalam UU tersebut tidak ditemukan perintah imperatif agar departemen kehutanan melangsungkan relasi dengan pertambangan jika dalam kawasan hutan ada potensi bahan tambang. Problem itu seringkali diselesaikan lewat kebijakan tertentu dimana relasi keduanya dihubungkan secara tentatif hanya untuk proyek pertambangan tertentu. Sifatnya sangat eksploitatif karena sekedar menghabiskan stok sumber daya alam. Departemen Kehutanan tidak juga mengontrol secara ketat tindak-tanduk Hak Pengusahaan Hutan (HPH) sehingga membuat laju kerusakan hutan terus membesar dari 1,7 ha/tahun menjadi 2,8 juta ha/tahun. Awalnya, kemunculan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) diharapkan bisa memunculkan koordinasi dalam pengelolaan sumber daya alam. Harapannya tersebut tak muluk-muluk karena secara normatif UUPLH menjaminkannya dengan mengatakan bahwa dalam rangka mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan Pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berdasarkan **kebijakan nasional yang terpadu dan menyeluruh** dengan memperhitungkan kebutuhan generasi masa kini dan generasi masa depan. Sudah pasti bahwa kebijakan pengelolaan sumberdaya alam yang terpadu dan menyeluruh mengandaikan adanya koordinasi antara sektor terkait. Kenyataannya, pasca pemberlakuan UUPLH tidak ada koordinasi tak kunjung terwujud. Sebaliknya, masing-masing sektor meneruskan langgam sektoralisme dengan orientasi mengeruk sebanyak-banyaknya.

Seiring dengan perubahan politik, tata pemerintahan juga turut berubah. Munculnya UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang sering disebut sebagai UU Otda⁴, mencuatkan harapan keluarnya kebijakan maupun aturan yang memberi daerah kewenangan untuk mengelolah sumberdaya alam (SDA) nya sendiri. Secara terminologis UU ini mengartikan otonomi daerah (otda) sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 huruf h). Pengertian semacam ini tidak serta merta bisa diartikan bahwa masyarakat setempat atau lokal berwenang mengelola SDA nya sendiri semata-mata karena tidak ada satu pasal pun yang menjabarkan pengertian seperti itu secara eksplisit.

⁴ Penyebutan UU Otda sebetulnya bermasalah karena UU No 22 Tahun 1999 adalah UU Tentang Pemerintahan Daerah. Teguh Yuwono dalam "Salah Kaprah Otonomi Daerah di Indonesia" (*Kompas*, 29/11/2001), menyatakan bahwa *otonomi adalah transfer of political power from state to society*. Lihat Simarmata dan Masiun, 'Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat', Seri Pengembangan Wacana No 1, **HuMa**, Jakarta, 2002, hal 3.

UU Otda yang direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) juga masih tidak menjamin otonomi masyarakat daerah dalam pengelolaan SDA. Oleh UU Pemda otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 angka 5). Dalam soal ini, mirip dengan UU yang digantikannya, UU Pemda hanya mengatur desentralisasi pemerintahan, bukan devolusi kekuasaan dari tangan negara ke tangan rakyat. Dalam soal koordinasi pengelolaan SDA, kekawatiran munculnya ketidakpaduan masih punya alasan. Kekawatiran ini bukan hanya karena UU Pemda tidak tegas dalam soal itu tapi juga dikuatkan oleh pengalaman semenjak UU Otda efektif diberlakukan sejak 1 Januari 2001. Hingga UU Otda direvisi pada tahun 2004 telah dikeluarkan berbagai bentuk peraturan perundangan dan kebijakan yang menampilkan aura ego sektoral yang berujung pada semakin kacaunya regulasi SDA. Eksesnya mudah untuk dilihat, yakni pengurusan dan pengrusakan terhadap sumberdaya hutan dan laut terus berlanjut tanpa menunjukkan tanda-tanda berkurang, apalagi berhenti. Sementara itu, struktur penguasaan atas sumberdaya alam tak juga berubah yang ditandai dengan minimnya luasan hutan, pesisir dan laut yang dikuasai langsung oleh masyarakat setempat.

BAGIAN II

Koordinasi Antarsektor Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam

Dalam mengelola SDA koordinasi antarsektor tidak hanya menyangkut kesepakatan dalam suatu kerja bersama yang operasional sifatnya tetapi juga koordinasi dalam pembuatan aturan. Dua hal ini memang tidak serta merta menjamin terjadinya sinkronisasi antar berbagai lembaga yang memproduksi peraturan dan kebijakan mengenai SDA, tetapi secara normatif koordinasi dalam penyusunan peraturan perundangan akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang sistematis dan tidak bertubrukan satu sama lain. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, UU Pemda sama sekali tidak mengatur soal koordinasi antarsektor dalam rangka pengelolaan SDA. Pengaturan mengenai koordinasi tersebut dapat ditemukan di sejumlah peraturan dan kebijakan lain. Dalam tulisan ini sektor dimaksudkan sebagai lingkungan usaha atau dapat juga disebut sebagai ruang lingkup pekerjaan suatu departemen atau kementerian tertentu.

A. Koordinasi Kelembagaan Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengelolaan Sumberdaya Alam

Beberapa sektor atau departemen yang secara kelembagaan terkait erat dengan pengelolaan SDA, antara lain adalah kehutanan, lingkungan hidup, kimpraswil (pemukiman dan prasarana wilayah), kelautan dan pesisir, pertanahan, pertambangan, pertanian dan perkebunan. Idealnya, koordinasi pengelolaan sudah SDA antar sektor dilakukan sejak proses perancangan, pembahasan sampai pada penetapan peraturan atau kebijakan.

Secara normatif, kewenangan sektor dalam rangka pengelolaan SDA diatur dalam Keppres No. 102 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen atau TUPOKSI (Tugas, Pokok dan Fungsi) Departemen. Dalam Keppres ini diatur mengenai TUPOKSI ke tujuh belas. Termasuk di dalamnya TUPOKSI 6 departemen yang berhubungan langsung dengan pengelolaan SDA. Keenam departemen tersebut adalah: [1] pertanahan; [2] energi dan sumberdaya mineral (ESDM); [3] pertanian; [4] kehutanan; [5] kelautan dan perikanan (DKP), serta [6] Kimpraswil. Selain lembaga departemen, juga terdapat Menteri Negara (Meneg) yang pengaturannya terdapat dalam Keppres No 101 Tahun 2001 Tentang TUPOKSI Menteri Negara. Dari sepuluh Meneg yang diatur dalam Keppres ini ada dua Meneg yang terkait langsung dengan pengelolaan SDA yakni Meneg Lingkungan Hidup (LH) dan Meneg Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia⁵.

Pengaturan koordinasi antar sektor dalam menyusun peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 18 ayat (1) UU ini mengatakan bahwa rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Lebih

⁵ Dalam kabinet Indonesia Bersatu, Meneg Percepatan Indonesia Timur berganti nama menjadi diubah menjadi Meneg Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal.

jauh dikatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. Oleh Keppres No. 102 Tahun 2001 tugas koordinasi tersebut dilimpahkan kepada Menteri Kehakiman dan HAM, yang sekarang berganti nama menjadi Menteri Hukum dan HAM. Tetapi metode, definisi, maksud dan tujuan koordinasi tidak diuraikan secara jelas dalam Keppres ini.

Sebelum UU No. 10 Tahun 2004 lahir, aturan mengenai proses penyusunan peraturan per-
UU-an terdapat dalam Keppres 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. Keppres ini juga menyinggung-nyinggung perihal harmonisasi antar sektor. Namun, Keppres ini tidak menegaskan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan sarana menuju koordinasi. Dengan begitu, sampai saat ini tak satupun peraturan perundangan yang secara terang-terangan mengatur koordinasi antar sektor dalam rangka penyusunan peraturan per-UU-an. Sektor-sektor masih berpegangan pada TUPOKSI-nya masing-masing. Akibatnya, sektor-sektor itu tidak melakukan inovasi dalam rangka koordinasi karena takut akan menyalahi peraturan perundang-undangan⁶.

B. Koordinasi Kelembagaan Dalam Pengelolaan SDA

Uraian berikut ini akan menyajikan koordinasi dalam tingkat yang operasional dengan cara memeriksa dua faktor, yakni: [1] kebijakan yang dikeluarkan; dan [2] penegakan hukum. Keduanya dijadikan sorotan karena mempunyai andil besar dalam membentuk sistem pemerintahan yang terpadu dan terintegrasi.

1. Koordinasi Kelembagaan dalam Merumuskan Kebijakan Operasional

Dalam melakukan koordinasi antarsektor ada dua hal yang menjadi poin penting yakni: (1) lembaga yang melakukan koordinasi; dan (2) cara atau metode melakukan koordinasi. Untuk menjembatani koordinasi dan sinkronisasi antarsektor dalam pembuatan kebijakan serta pelaksanaannya di bidang tertentu ketentuan yang termuat dalam Keppres No. 100 Tentang TUPOKSI Menteri Koordinator. Menurut Keppres ini, Menteri Koordinator (Menko) mempunyai TUPOKSI membantu Presiden dalam mengkoordinasikan dan menyinkronkan penyiapan dan penyusunan kebijakan serta pelaksanaannya di bidang tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara. Saat ini terdapat 3 Menko yakni: (1) Menko Bidang Politik dan Keamanan disingkat Menko Polkam⁷; (2) Menko Bidang Perekonomian disingkat Menko Ekuin; dan (3) Menko Bidang Kesejahteraan Rakyat disingkat Menko Kesra. Masing-masing Menko membawahi sejumlah sektor. Menko Polkam mempunyai kewenangan mengkoordinasikan Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, Menteri Pertahanan, Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Menteri Negara Komunikasi dan Informasi, Jaksa Agung, Kepala Badan Intelijen Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan Pimpinan instansi lain yang dianggap perlu. Dari sekian sektor/lembaga yang berada di bawah Menko ini, tak

⁶ Hariadi Kartodihardjo, "Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Kehutanan" dalam diskusi yang diselenggarakan ICCEL, Hotel Nikko, Jakarta, 2 November 2004.

⁷ Pada Kabinet Indonesia Bersatu nama Menko ini menjadi Menteri Koordinator Politik, Hukum dan HAM (Menko Polhukam).

satupun yang TUPOKSI-nya terkait langsung dengan SDA. Menko Perekonomian sendiri mempunyai kewenangan mengkoordinasikan Menteri Keuangan, Menteri ESDM, Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Menteri Pertanian, Menteri Kehutanan, Menteri Perhubungan, Menteri Kelautan dan Perikanan, Menakertrans, Menteri Kimpraswil, Menteri Negara Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia, Menteri Negara Riset dan Teknologi, Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara dan Pimpinan instansi lain yang dianggap perlu. Dari sekian sektor/lembaga yang disebutkan di atas, sektor yang TUPOKSI-nya terkait langsung dengan SDA adalah Pertanian, ESDM, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan, Permukiman dan Prasarana Wilayah, dan Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia. Sedangkan Menko Kesra mempunyai kewenangan mengkoordinasikan Menteri Kesehatan, Menteri Pendidikan Nasional, Menteri Sosial, Menteri Agama, Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Meneg Pemberdayaan Perempuan dan Pimpinan instansi lain yang dianggap perlu. Sektor yang TUPOKSI-nya terkait langsung dengan SDA adalah Kementerian Negara Lingkungan Hidup. Dengan begitu, secara keseluruhan, sektor yang terkait dengan pengelolaan SDA adalah Pertanian, ESDM, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan, Permukiman dan Prasarana Wilayah, Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia dan LH.

Menurut pasal 30 Keppres No. 100 Tahun 2001 ada empat cara untuk melakukan koordinasi yakni: (1) rapat koordinasi Menko atau rapat koordinasi gabungan antar Menko, (2) rapat-rapat kelompok kerja yang dibentuk oleh Menko sesuai dengan kebutuhan, (3) forum-forum koordinasi yang sudah ada sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan (4) konsultasi langsung dengan para Menteri, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan pimpinan lembaga lain yang terkait. Dalam kaitannya dengan pengelolaan SDA, tidak semua kebijakan sektor dikoordinasikan Menko untuk disinkronkan dengan sektor lainnya. Pasal 2 Keppres No 100 Tahun 2001 hanya menyebut "kebijakan tertentu dalam bidang pemerintahan negara". Tetapi kebijakan tertentu itu tidak diuraikan lebih lanjut dalam Keppres ini.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan UU atau Peraturan Pemerintah, sektor-sektor menerbitkan Surat Keputusan (SK) atau Peraturan Menteri. Karena sifatnya sebagai kebijakan maka secara formal beberapa di SK, peraturan menteri ataupun kebijakan lain yang lebih rendah tidak begitu patuh dengan beberapa kaidah perundang-undangan seperti *lex superior derogat legi inferiori* (hukum yang kedudukannya lebih tinggi membatalkan hukum yang kedudukannya lebih rendah), *lex specialis derogat legi generali* (hukum yang berlaku khusus membatalkan hukum yang berlaku umum) maupun *lex posterior derogat legi inferior* (hukum yang berlaku kemudian membatalkan hukum yang ada sebelumnya). Selain itu, secara material banyaknya kebijakan yang bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi dan juga bertentangan dengan kebijakan lainnya disebabkan karena masing-masing sektor merasa perlu untuk membuat kebijakan tentang suatu masalah yang sama tetapi justru tidak saling mendukung. SK Menhutbun No 317/KPTS-II/1999 Tentang Hak Pemungutan Hasil Hutan Masyarakat Hukum Adat pada Areal Hutan Produksi dengan Permenag Agraria/Kepala BPN No 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat mempunyai pengaturan yang sama tentang Masyarakat Adat tetapi bertentangan satu sama lain. Dalam SK Menhutbun dikatakan bahwa keberadaan masyarakat hukum adat pada suatu wilayah tertentu dinyatakan dan ditentukan atas SK Bupati sementara hal yang sama oleh Permenag Agraria dikatakan

bahwa keberadaan masyarakat adat ditentukan oleh Peraturan Daerah. Di sini terjadi perbedaan mengenai bentuk formal atas pengaturan mengenai keberadaan masyarakat adat di daerah. SK Menhutbun menghendaki wadah pengaturannya dalam bentuk SK Bupati yang umumnya dipakai untuk pengaturan materi yang bersifat konkrit, terikat dengan ruang dan waktu tertentu. Sedangkan peraturan daerah cenderung merupakan ketentuan yang bersifat lebih umum dan abstrak sehingga perlu diterjemahkan lebih lanjut lewat ketetapan⁸. Tetapi lebih dari itu, perbedaan mendasar antara SK Bupati dengan Perda adalah pada kekuatannya dalam relasi hierarkhis peraturan perundang-undangan. SK Bupati adalah tindakan hukum bersegi satu atau sepihak dari pejabat administrasi (Bupati) sehingga pencabutannya merupakan kewenangan sepihak bupati.⁹ Sedangkan peraturan daerah merupakan ketentuan yang dibentuk dengan melibatkan DPRD, Pemda dan masyarakat. Sehingga kelahirannya melibatkan banyak pihak. Karena itu pencabutannya juga merupakan keputusan yang harus melibatkan banyak pihak. Dengan demikian kedudukan perda jauh lebih kuat daripada SK Bupati.

Selain koordinasi antar departemen yang umumnya berbentuk kebijakan, koordinasi pengelolaan SDA juga dilakukan di dalam internal departemen. Departemen Kehutanan misalnya, mencanangkan jangka waktu 20 sampai 30 tahun ke depan sebagai era rehabilitasi dan konservasi sumberdaya alam. Untuk itu Dephut telah menetapkan lima kebijakan prioritas yaitu (1) rehabilitasi dan konservasi sumberdaya hutan (2) pemberantasan illegal logging (3) penanggulangan kebakaran hutan (4) restrukturisasi sektor kehutanan (5) penguatan desentralisasi kehutanan.¹⁰ Tetapi Dephut dan Departemen ESDM baru-baru ini mengajukan Perpu No. 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang pada prinsipnya menambah ketentuan baru pada UU Nomor 41/1999, yaitu Pasal 83 (a) dan pasal 83 (b). Pasal 83 (a) mengatakan bahwa semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan sebelum berlakunya UU Nomor 41/1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian tersebut. Tetapi, dalam Perpu ini penambangan yang dimaksud bukan berada pada wilayah hutan produksi atau hutan pemanfaatan lainnya tetapi hutan kawasan lindung yang secara substantif jelas berseberangan dengan undang-undang yang juga mengatur soal hutan yakni UU No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, termasuk UU No 41 Tahun 1999. Selain itu, perpu tersebut juga berseberangan dengan visi dan misi Dephut sendiri. Menindaklanjuti Perpu ini telah dikeluarkan Keppres No. 41 Tahun 2004 yang memberi ijin bagi 13 perusahaan terkait untuk melakukan penambangan di kawasan hutan lindung.¹¹ Isi Keppres ini jelas-jelas bertentangan dengan sejumlah UU yang kedudukannya berada di atasnya.

⁸ Prof Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 60. Lihat juga Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Jogjakarta, 2003, hal 98 dan 106-107.

⁹ Ridwan HR, *Op cit*, hal 109

¹⁰ Suyono, "Kebijakan Pengelolaan Hutan", dalam workshop *Membangun Keterpaduan Legislasi Dan Kebijakan Sektoral Dalam Pengelolaan Hutan*, Hotel Ambara, Jakarta, 22 Juli 2004.

¹¹ *Kompas*, 12 Maret 2004.

2. Koordinasi Dalam Penegakan Hukum

Koordinasi dalam hal penegakan hukum umumnya ditemukan pada ketentuan yang mengatur mengenai penyidikan. Boleh dibilang, seluruh UU yang mengatur mengenai pengelolaan SDA, memiliki bab mengenai ini. Ambil contoh pada UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumberdaya Air, UU tentang Perkebunan dan UU tentang Perikanan. Penyidik yang dimaksud oleh berbagai UU tersebut adalah penyidik dari kepolisian dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Pelanggaran terhadap UU Perikanan dapat disidik penyidik Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan, Perwira TNI AL dan pejabat polisi.

Meskipun dalam penegakan hukum atas pengelolaan SDA, kepolisian bekerja sama dengan sektor yang bersangkutan sebagaimana dijabarkan dalam keempat undang-undang di atas, dalam beberapa kasus, polisi justru sering berseberangan dengan sektor terkait. Dalam kasus dugaan pencemaran Teluk Buyat oleh tailing hasil limbah tambang emas oleh PT Newmont Minahasa Raya telah terjadi perbedaan pendapat antara Meneg LH dengan Mabes Polri. *Kompas* mencatat pernyataan Meneg LH Nabil Makarim yang menegaskan bahwa hasil penelitian yang dilakukan Tim Kementerian Lingkungan Hidup menunjukkan bahwa air di perairan Teluk Buyat, Minahasa Sulawesi Utara, maupun ikan yang ada di perairan tersebut tidak tercemar.¹² Hal ini berseberangan dengan hasil penelitian laboratorium Pusat Laboratorium Forensik (Puslabfor) Kepolisian Republik Indonesia (Polri) yang secara tegas menyebutkan bahwa pencemaran Teluk Buyat melebihi baku mutu.¹³

Dalam penegakan hukum yang menyangkut masalah penebangan liar (*illegal logging*) juga terjadi miskoordinasi antara Departemen Perindustrian, Departemen Kehutanan dan Departemen Pertahanan dan Keamanan. Di Kaltim misalnya, *Kompas* mencatat bahwa industri kayu Malaysia sangat membutuhkan kayu dari Kalimantan yang umumnya diperoleh lewat penyelundupan dan pencurian kayu. Tetapi, Departemen Perindustrian belum melakukan tindakan apapun untuk mencegah mengalirnya kayu-kayu dari penebangan liar di Kalimantan ke industri-industri pengolahan kayu di Malaysia. Bahkan ada dugaan yang datang dari Pangdam VI Tanjungpura Mayjen TNI, Herry Tjahjana, bahwa maraknya illegal logging tidak terlepas dari kebijakan instansi tertentu yang mengizinkan masuknya alat-alat berat seperti traktor dan bulldoser ke daerah perbatasan. Dugaan ini jelas ditujukan ke departemen perindustrian. Di sisi lain, Dephut baru sampai pada rencana mengeluarkan Perpu Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Penebangan Pohon Dalam Hutan Secara Illegal. Disini tidak terlihat adanya titik temu antara beberapa lembaga tersebut yang diharapkan menunjang penegakan hukum.

¹² *Kompas*, 27 Juli 2004.

¹³ *Kompas*, 27 Agustus 2004.

BAGIAN III

Desentralisasi Kewenangan Pengaturan Sumber Daya Alam

Konsep otonomi daerah yang terdapat dalam UU Pemerintahan Daerah sebetulnya bukan desentralisasi secara total. Dua konsep lain yang juga dilaksanakan bersamaan dengan desentralisasi tersebut yakni dekonsetrasi dan tugas pembantuan. Oleh UU Pemda desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 angka 7). Sedangkan dekonsetrasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (pasal 1 angka 8). Adapun tugas pembantuan didefinisikan sebagai penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa dari pemerintah Provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau Desa serta dari kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (pasal 1 angka 9). Daerah otonom menurut UU Pemda sudah berbeda dengan yang dimaksudkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang hanya menyebut kabupaten. Oleh UU Pemda, daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada bagian lain dikatakan bahwa pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten. Dengan begitu desentralisasi tidak hanya berada dalam ruang lingkup kabupaten tetapi juga provinsi.

Dalam soal pembagian kewenangan pemerintahan, UU Pemda mengatur bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi: (a) politik luar negeri, (b) pertahanan, (c) keamanan, (d) yustisi, (e) moneter dan fiskal nasional, dan (f) agama. Secara implisit, Undang-Undang ini menyerahkan kewenangan urusan SDA kepada daerah sebagaimana dijabarkan lebih lanjut dalam pasal 17 yang mengatur hubungan pemanfaatan SDA antara pusat-daerah. Bahkan dalam hal pengelolaan laut, pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah (pemda) secara utuh. Tetapi relasi pusat-daerah tersebut disertai dengan catatan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. UU ini juga mengatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan harus memperhatikan keserasian hubungan antara susunan pemerintahan. Terminologi "keserasian" dalam konteks ini tidak begitu jelas, seperti apa dan bagaimana. Jika diinterpretasikan secara administratif maka otonomi seluas-luasnya tetap dalam kerangka kewenangan administrasi pusat-daerah, provinsi-kabupaten, dan kabupaten-desa. Dengan melihat bingkai pembagian penyelenggaraan pemerintahan seperti itu UU ini potensial mengembalikan bandul kewenangan SDA ke pusat (resentralisasi). Pengaturan SDA yang berkaitan dengan daerah lain dijabarkan dengan mengatakan bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah

meliputi: (a) pelaksanaan pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah; (b) kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan (c) pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya.

Selain dalam UU Pemda, pengaturan desentralisasi juga terdapat dalam sejumlah Undang-Undang yang mengatur mengenai pengelolaan SDA maupun pada sejumlah kebijakan. Instrumen kebijakan seringkali dipakai untuk mendesentralisasikan pemberian izin seperti ijin peruntukan sumber daya alam, maupun kewenangan mengurus dan mengatur¹⁴ pengelolaan sumberdaya alam.

Kewenangan Mengatur dan Mengurus Pengelolaan Sumberdaya Alam oleh Daerah

Sejak berlakunya Otda melalui UU No. 22 Tahun 1999 hingga direvisi menjadi UU No 32 Tahun 2004, ada beberapa undang-undang yang berhubungan dengan pengelolaan sumberdaya alam yang tampil dengan semangat otonomi daerah. Beberapa diantaranya adalah UU Kehutanan, UU Sumberdaya Air, UU Perkebunan, dan UU Perikanan. Pada keempat UU ini ada perbedaan yang cukup mendasar mengenai kewenangan daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam. Secara umum, ada dua jenis kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah, yakni **(1)** kewenangan teknis pengelolaan SDA. Kewenangan ini erat kaitannya dengan kebijakan berupa ijin untuk penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan SDA di daerah dan kemudian; dan **(2)** kewenangan mengatur dan mengurus SDA yang merupakan satu kesatuan yang utuh baik pengelolaan yang meliputi perencanaan, pemanfaatan/pengelolaan, pemulihannya (konservasi), maupun kelembagaan, administrasi dan penegakan hukum.

Dalam UU Sumber Daya Air dua jenis kewenangan ini dinyatakan secara detail (pasal 16 sampai 18). UU Sumberdaya Air memberikan kewenangan dan tanggung jawab daerah atas pengelolaan sumberdaya air yakni dalam hal menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air, menetapkan pola pengelolaan sumber daya air, menetapkan rencana pengelolaan sumber daya air, menetapkan dan mengelola kawasan lindung sumber air, melaksanakan pengelolaan sumber daya air, mengatur, menetapkan dan memberi izin penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan air, membentuk dewan sumber daya air, memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air dan menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota. Dengan cara seperti itu, UU Sumber Daya Air secara lengkap menguraikan tentang kewenangan baik yang sifatnya substantif maupun teknis. Kewenangan teknis terutama menyangkut pengaturan, penetapan, pemberian izin, penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan air serta pembentukan dewan sumberdaya air sedangkan kewenangan substantif adalah delapan kewenangan lainnya yang secara singkat dapat dikatakan sebagai kewenangan otonomi pengelolaan SDA.

Berbeda dengan UU Sumberdaya Air, UU Kehutanan menyerahkan pengaturan soal penyerahan kewenangan kepada daerah kepada Peraturan Pemerintah (pasal 66). Adalah PP No 32 Tahun 2002 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan yang mengatur lebih jauh dan detail soal penyerahan kewenangan tersebut. Oleh PP ini, desentralisasi tersebut berlaku

¹⁴ Penggunaan kata ini menurut Prof. Selo Soemardjan merupakan warisan Bahasa Belanda *uitvoering* (mengurus) dan *regeling* (mengatur). *Kompas*, 9 Oktober 2000.

pada kewenangan dalam bentuk perijinan untuk usaha pemanfaatan kawasan (pasal 37), pemungutan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu (pasal 38), dan usaha pemanfaatan jasa lingkungan (pasal 39). Ketiga izin di atas bisa diberikan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota. Sekalipun begitu, daerah tidak mempunyai kewenangan mengurus dan mengatur hutan secara otonom. Dengan demikian, kewenangan daerah hanya merupakan kewenangan perijinan.

Dalam bidang pertanahan, salah satu kebijakan desentralisasi bisa ditemukan pada Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Keppres ini mengatakan bahwa sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota (pasal 2 ayat 1). Kewenangan dimaksud meliputi: (a) pemberian ijin lokasi; (b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; (c) penyelesaian sengketa tanah garapan; (d) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; (e) penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; (f) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; (g) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; (h) pemberian ijin membuka tanah; (i) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota. Dari kewenangan-kewenangan yang didesentralisasikan ini beberapa diantaranya adalah kewenangan yang sifatnya teknis dan operasional yang mengatur soal ijin dan kebijakan-kebijakan administratif pertanahan. Tetapi di samping kewenangan administratif langkah maju dalam Keppres ini adalah kewenangan yang sifatnya mengatur dan mengurus yakni perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota dan kewenangan landreform yang menyangkut redistribusi tanah, pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong serta penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat.

UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi tidak menyebut tentang desentralisasi pengelolaan Minyak dan Gas Bumi ke daerah. UU ini hanya mengatakan bahwa Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melaksanakan Kegiatan Usaha Hulu wajib membayar penerimaan negara yang berupa pajak dan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terdiri dari pajak-pajak; bea masuk, dan pungutan lain atas impor dan cukai; pajak daerah dan retribusi daerah. Dalam hal ini daerah hanya mempunyai kewenangan untuk menarik retribusi dari pengelolaan Minyak dan Gas yang ada di wilayahnya.

Pengelolaan minyak dan gas bumi secara keseluruhan belum didesentralisasikan. Salah satu alasan karena kedua sumber daya tersebut masih dikontrol ketat dalam kewenangan BUMN Pertamina yang memiliki pengaturan otonom, terlepas dari daerah. Selain hutan, air dan tanah, pengaturan SDA yang tidak dapat diperbaharui, yang secara eksplisit mengatur soal penyerahan kewenangan ke daerah adalah Panas Bumi. Pengaturan mengenai Panas Bumi ditemukan pada UU No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. UU ini menyebutkan bahwa Kewenangan kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan Panas Bumi meliputi: (a) pembuatan peraturan perundang-undangan di daerah di bidang pertambangan Panas Bumi di kabupaten/kota; (b) pembinaan dan pengawasan pertambangan Panas Bumi di kabupaten/kota; (c) pemberian izin dan pengawasan pertambangan Panas Bumi di kabupaten/kota; (d) pengelolaan informasi geologi dan potensi Panas Bumi di kabupaten/kota; (e) inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya dan cadangan Panas Bumi di kabupaten/kota; (f) pemberdayaan masyarakat di dalam ataupun di sekitar Wilayah Kerja di kabupaten/kota. Dalam ketentuan ini secara eksplisit ditegaskan bahwa daerah mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan pengelolaan panas bumi sendiri. Perkembangan ini merupakan langkah maju karena

dalam beberapa Undang-Undang lainnya kewenangan membuat aturan sendiri tidak disebutkan secara eksplisit.

Dalam UU Perkebunan, desentralisasi juga diatur dalam beberapa hal, diantaranya menyangkut perencanaan perkebunan. Perencanaan perkebunan terdiri dari perencanaan nasional, provinsi, kabupaten/kota. Perencanaan perkebunan tersebut dilakukan oleh pemerintah, provinsi, kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan masyarakat. Agak menarik, ketika UU ini mengedepankan kepentingan masyarakat dan bukan struktur administrasi pemerintahan sebagai dasar perencanaan. Sehingga, perkebunan dapat diharapkan mewakili kepentingan masyarakat daerah ketimbang mengabdikan kepada kewenangan pusat. Tetapi segera terlihat bahwa kebutuhan masyarakat kemudian dibatasi oleh beberapa patokan semisal kepentingan pasar.

UU Perikanan baru yang merevisi UU No. 9 Tahun 1985, juga mengatur soal desentralisasi tetapi dengan sangat terbatas dan lagipula bertentangan dengan UU Pemerintahan Daerah. UU ini menyebutkan bahwa penyerahan sebagian urusan perikanan maupun perikanan kembali kepada pemerintah daerah ditetapkan dengan PP (pasal 65 ayat 1). Selanjutnya dikatakan kemungkinan pemberian urusan tugas pembantuan di bidang perikanan kepada daerah. Tentu saja norma semacam itu bertentangan dengan UU Pemda yang secara tegas mengatakan bahwa daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut (pasal 18). Pembagian kewenangan pengelolaan laut juga diatur sangat jelas. Kewenangan daerah meliputi: (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; (b) pengaturan administratif; (c) pengaturan tata ruang; (d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; (e) ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan (f) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Dengan demikian dalam desentralisasi pengelolaan SDA ada berbagai bentuk dan jenis desentralisasi yang telah dijabarkan. Masing-masing SDA diatur tersendiri dan berdiri sendiri yang sekaligus menentukan jenis desentralisasi dan sejauh mana desentralisasi dalam UU Pemerintahan Daerah itu direalisasikan. Pengaturan yang sendiri-sendiri itulah yang seringkali membedakan ukuran desentralisasi antara satu sektor dengan sektor lainnya.

BAGIAN IV

Prospek Partisipasi Masyarakat Di Era Otonomi Daerah

Secara etimologis partisipasi berasal dari kata Inggris *"participation"* yang artinya pengambilan bagian. Sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *"participatie"* yang artinya penyertaan. Bahasa Indonesia kemudian menerjemahkan partisipasi sebagai perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan. Dengan demikian ada dua hal pokok dalam partisipasi yakni mengambil bagian dan penyertaan atau berperan serta.

Pemberlakuan otonomi daerah, secara normatif, merupakan peluang untuk membuka ruang partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan implementasi kebijakan. Secara konseptual partisipasi merupakan implementasi dari sistem pemerintahan demokrasi dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam UU Pemda dikatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan **peran serta masyarakat**, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian partisipasi masyarakat dilaksanakan pada otonomi daerah karena dua alasan yakni: **(1)** amanat konstitusi, dan **(2)** pelaksanaan kewenangan mengatur dan mengurus oleh pemerintah daerah. Dengan latar belakang seperti ini, maka partisipasi masyarakat dalam era desentralisasi sebetulnya merupakan partisipasi yang *given* (diberikan). Meskipun demikian, dalam konteks sejarah ketatanegaraan, partisipasi yang sekarang merupakan pembaharuan atas praktek sentralisasi di masa lalu.

1. Partisipasi dalam Pembuatan Produk Hukum Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan bagian dari tugas dan wewenang DPRD. Secara tegas UU Pemda mengatakan:

'DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama (pasal 42 ayat 1)'

Adapun posisi masyarakat dalam pembuatan perda diatur dengan cara memberikan hak kepada masyarakat untuk menyampaikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda. Ketentuan ini merupakan akomodasi terhadap pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU No. 10/2004 memang menyebutkan bahwa:

'Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah'.

Hak masyarakat di atas juga dibarengi dengan kewajiban anggota DPRD untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

2. Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Dalam kaitannya dengan pengelolaan SDA, partisipasi bermaksud agar kebijakan dan peraturan yang dibuat bersesuaian dengan kepentingan mayoritas masyarakat dan menguatkan peranan kontrol masyarakat atas pelaksanaan pengelolaan SDA. Dalam kaitannya dengan desentralisasi, partisipasi masyarakat di daerah berfungsi untuk meminimalisasi dampak lingkungan atas penerapan kebijakan otonomi daerah. Menurut mantan Menteri Lingkungan Hidup, Sony Keraf, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan akses bagi masyarakat agar terlibat dalam pembuatan AMDAL (Analisa Dampak Lingkungan) pada setiap kegiatan pembangunan. Selain itu yang juga penting adalah memberdayakan *civil society* untuk mengatasi masalah lingkungan. Dengan kata lain, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk mendemokratisasikan pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup di daerah. Tetapi Keraf juga mengakui dengan jujur bahwa secara kelembagaan pemerintah daerah sekarang ini belum siap untuk membuka akses partisipasi masyarakat dalam pengelolaan SDA.¹⁵ Beberapa aturan yang terkait dengan pengelolaan SDA pasca berlakunya otonomi daerah seperti UU Kehutanan, UU No 29 Tahun 2000 Ttg Perlindungan Varietas Tanaman (PVT), UU Minyak dan Gas Bumi, UU Panas Bumi, UU Sumber Daya Air, UU Perkebunan dan UU Perikanan, belum menyebutkan partisipasi masyarakat dengan 3 maksud yakni: [1] kepentingan mayoritas; [2] masukan bagi pengambil kebijakan; dan [3] peran kontrol masyarakat dalam pengelolaan SDA.

UU Kehutanan memiliki Bab tersendiri mengenai partisipasi masyarakat (Bab X). Kata UU Kehutanan:

“Masyarakat berhak menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan hutan”.

Sehingga mestinya segala kegiatan yang berkaitan dengan perubahan lingkungan hidup harus dikomunikasikan dengan masyarakat. Ruang partisipasi masyarakat dibuka agar tuntutan mereka atas hak lingkungan yang sehat dapat terpenuhi. Lebih jauh UU Kehutanan menguraikan beberapa ungkapan konkrit partisipasi masyarakat, dengan mengatakan bahwa masyarakat **dapat**: (a) memanfaatkan hutan dan hasil hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (b) mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan dan informasi kehutanan; (c) memberikan informasi, saran serta pertimbangan dalam pembangunan kehutanan; dan (d) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan baik langsung maupun tidak langsung. Partisipasi menurut pasal ini bukan merupakan keharusan tetapi sebuah pilihan dengan batasan. Dalam hal ini kata “dapat” merupakan pilihan kata yang tidak mewajibkan pengambil kebijakan untuk membuka partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan. Sehingga partisipasi masyarakat masih bersifat anjuran dan bukan keharusan. Pada bagian lain UU mengatakan bahwa masyarakat berhak atas kompensasi sebagai ganti rugi penerapan kebijakan dan aturan kehutanan yang mengorbankan kepentingan mereka.

¹⁵ *Kompas*, 18 Januari 2001.

UU PVT tidak secara eksplisit menyebutkan tentang partisipasi masyarakat. Padahal dalam kaitannya dengan pemuliaan varietas, masyarakat lokal telah melakukannya selama ratusan tahun. Studi Mustofa Agung dan Ismayadi misalnya menyebutkan bahwa Komunitas Dayak di Hulu Sungai Bahau mengelolah dan menanam 58 jenis varietas padi lokal, sementara Dayak Krayan di Sungai Long Bawan telah melanjutkan 37 jenis varietas padi lokal¹⁶. Metode pengelolaan varietas tanaman oleh masyarakat lokal tidak dianggap sebagai partisipasi oleh UU ini. UU ini lebih banyak menyebutkan tentang Hak Perlindungan Varietas Tanaman yang merupakan hak khusus yang diberikan negara kepada pemulia dan/atau pemegang hak Perlindungan Varietas Tanaman. Dengan begitu lebih terkait dengan izin daripada peran serta masyarakat.

UU Minyak dan Gas Bumi juga tidak menyebutkan tentang partisipasi masyarakat. UU ini hanya mengatakan bahwa kegiatan usaha minyak dan gas bumi tidak dapat dilaksanakan pada tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya, serta tanah milik masyarakat adat (pasal 33 ayat (3) huruf a). Selanjutnya dikatakan bahwa kegiatan usaha minyak dan gas bumi tidak dapat dilaksanakan pada bangunan, rumah tinggal, atau pabrik beserta tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin dari instansi Pemerintah, persetujuan masyarakat, dan perseorangan yang berkaitan dengan hal tersebut. Tetapi ketentuan di atas tidak dibarengi dengan peran masyarakat dalam konteks pembukaan wilayah kegiatan usaha minyak bumi dan gas. Dalam kasus semacam itu, UU ini tidak memperhitungkan kepentingan dan partisipasi masyarakat yang potensial terkena dampak kegiatan usaha tersebut. Artinya UU ini tidak menanggapi konflik yang bahkan terjadi akibat pengambilalihan tanah rakyat untuk kegiatan usaha pertambangan di masa lalu.

Sebagai salah satu UU yang keluar setelah pemberlakuan Otda, UU Panas Bumi juga tidak mengatur secara eksplisit mengenai partisipasi masyarakat. Sama halnya dengan UU Minyak dan Gas Bumi, UU Pas Bumi hanya menyebutkan tentang larangan melakukan penambangan di tempat-tempat seperti pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya, serta tanah milik masyarakat adat.

Lain halnya dengan UU Sumber Daya Air yang banyak mengatur soal partisipasi masyarakat. Dalam bagian menimbang huruf (d) dikatakan:

‘Sejalan dengan semangat demokratisasi, desentralisasi, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, masyarakat perlu diberi peran dalam pengelolaan sumber daya air’.

Ketentuan ini selanjutnya diatur lebih komprehensif dan meluas dalam BAB XI Tentang Hak, Kewajiban dan Peran Serta Masyarakat. Dikatakan bahwa masyarakat mempunyai kesempatan yang sama untuk berperan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya air”. Pelaksanaan partisipasi itu kemudian akan diatur dalam Peraturan Pemerintah. UU ini juga menetapkan hak masyarakat yang harus dipenuhi sebagai prasyarat terlaksananya partisipasi yang sejati.

¹⁶ Mustofa Agung Sardjono and Ismayadi Samsuudin, “Traditional Knowledge and Practice of Biodiversity Conservation”, *People Managing Forests*, eds. Carol J. Pierce Colfer and Yvonne Byron, (Bogor: CIFOR, 2001) page 117.

Hak-hak tersebut adalah hak informasi, mendapat manfaat, ganti rugi, keberatan, laporan dan pengaduan dan hak menggugat ke pengadilan atas pengelolaan sumber daya air. Namun sama seperti undang-undang lainnya, pengaturan ini juga belum memberikan kewenangan prerogatif kepada masyarakat agar bisa menentukan dan memiliki kewenangan veto atas pengelolaan SDA. Artinya, kewenangan ini tidak dibarengi dengan semangat yang sama dari stakeholders lain seperti pemerintah dan pengusaha untuk menempatkan hak dan kewenangan masyarakat sebagai yang pertama dan terutama.

UU Perkebunan menyebut partisipasi masyarakat dalam beberapa pasal. Menyangkut perencanaan perkebunan, dikatakan bahwa perencanaan perkebunan harus terukur, dapat dilaksanakan, realistis, dan bermanfaat serta dilakukan secara partisipatif, terpadu, terbuka, dan akuntabel. UU ini mengartikan kata 'partisipatif' sebagai proses penyusunan rencana yang melibatkan partisipasi masyarakat dan pihak terkait. Sedangkan kata keterbukaan hanya terjadi bila informasi mengenai perencanaan dapat diakses oleh masyarakat. Ketentuan ini sama seperti ketentuan dalam UU PVT, UU Minyak dan Gas Bumi dan UU Panas Bumi. Urgensi pengaturannya juga tidak dimandatkan dalam bentuk adanya peraturan pelaksana seperti PP atau Keppres. Dengan demikian substansinya yang masih sangat abstrak menimbulkan multiinterpretasi yang memberi ruang bagi pengusaha perkebunan untuk mengklaim suatu rencana sebagai partisipatif meski hanya melibatkan segelintir orang.

UU Perikanan sama sekali tidak menyebut partisipasi masyarakat dalam perencanaan perikanan. Partisipasi masyarakat sekonyong-konyong muncul pada konteks pengawasan sebagaimana dijabarkan dalam pasal 67 dengan mengatakan bahwa masyarakat dapat diikutsertakan dalam membantu pengawasan perikanan. Kata "dapat" dalam pasal ini jelas merupakan batasan bagi masyarakat. Secara *argumentum a contrario*, pengawasan berarti bukan hak melainkan tawaran dari pemerintah. Dengan begitu pilihan mengikutsertakan masyarakat sangat bergantung pada kemauan baik pemerintah.

Namun, di sisi lain, ketegangan antara sentralisasi-desentralisasi kembali terlihat dalam UU Pemda. Pemerintah pusat belum rela menyerahkan kewenangan mengatur (*uitregel*) dan mengurus (*uitvoering*) sepenuhnya kepada daerah. Hal ini tampak dalam pengaturan tentang peraturan daerah yang mengecilkan posisi perda dengan membolehkan pemerintah pusat mencabut perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 145). Dalam hal ini bias tafsir atas definisi dan ukuran kepentingan umum dan pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi bisa jadi kembali terulang. Dalam kasus Perda Kabupaten Wonosobo No 22 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat, misalnya, Dephut melalui Depdagri secara sepihak menyatakan bahwa Perda tersebut bertentangan dengan UU No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan karena melampaui hak menguasai negara.¹⁷ Argumentasi tersebut secara substantif, mencampuradukan terminologi mengelola dengan menguasai. Secara hukum, tidak ada perseteruan konseptual antara konsep pengelolaan berbasis masyarakat yang diatur dalam Perda tersebut dengan hak menguasai negara seperti yang ditekankan oleh UU No 41 Tahun 1999. Hak pengelolaan tidak memberi hak menguasai negara bagi pemegang hak karena

¹⁷ Anu Lounela, "Menegosiasikan Hak-Hak atas Sumber Daya Alam di Indonesia: Desentralisasi di Wonosobo", dalam Anu Lounela dan Yando Zakaria (eds), *Berebut Tanah dalam Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, Insist Press, Jurnal Antropologi Universitas Indonesia dan Karsa, 2002, hal 63-67.

mendekonstruksi definisi negara dalam konsep ekonomi sebagaimana tercantum dalam konstitusi. Dengan demikian, deskripsi kepentingan umum yang sumir dan peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih membuka ruang tafsir hukum. Dalam tafsir sosiologis persyaratan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebetulnya mengacu pada konteks riil dimana peristiwa yang menjadi pokok soal pengaturan itu terjadi. Dalam hal ini, kepentingan kabupaten Wonosobo dan masyarakat di Wonosobo merupakan kategori kepentingan umum. Persoalan pertikaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi merupakan tafsir yang keliru dan bisa diduga tidak berkaitan dengan persoalan hukum. Sementara itu, ada kenyataan lain, metode pengelolaan hutan salah kelolah dan salah urus telah diterapkan Perhutani di Wonosobo de facto melanggar konsep *sustainable use* yang terdapat dalam berbagai UU lain. Kehadiran usul pengelolaan hutan berbasis masyarakat di Wonosobo maupun di daerah lainnya di Indonesia sebetulnya tidak terlepas dari kegagalan-kegagalan Perhutani tersebut. Dalam hal ini Perhutani didakwa oleh konsep *sustainable use* dalam UU No 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU No 5 Tahun 1994 Tentang Ratifikasi Convention on Biological Diversity serta berbagai peraturan dan kebijakan konservasi lainnya. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam pengelolaan SDA masih dianggap sebagai given dari negara. Sedangkan kewenangan mengatur dan mengurus SDA sebagian besar masih sulit didelegasikan ke daerah. Dapat dikatakan bahwa UU Pemda yang baru tidak memberikan apapun kepada rakyat di daerah dan sekali lagi menunda penyelesaian konflik penguasaan sumber daya alam yang telah berlarut-larut.

BAGIAN V

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas maka ada beberapa hal penting yang terkait dengan koordinasi kelembagaan dan desentralisasi kewenangan dalam pengelolaan SDA, serta partisipasi masyarakat dalam era otonomi daerah yaitu:

A. Koordinasi antarsektor dalam pengelolaan SDA

Hubungan antarsektor dalam pengelolaan SDA pasca pemberlakuan otonomi daerah masih belum terkoordinasi dengan baik. Hal ini disebabkan karena :

1. Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan belum ada metode atau parameter koordinasi untuk mengukur bahwa suatu rancangan peraturan sudah disusun secara koordinatif. Konflik antara peraturan yang satu dengan yang lainnya tidak begitu diperdulikan. Hal ini juga berdampak pada penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan SDA dimana masing-masing sektor merasa mengcalim bahwa ukuran koordinasi merekalah yang paling sah;
2. Dalam kebijakan operasional, metode untuk melakukan koordinasi tidak cukup efektif untuk menghasilkan kebijakan yang koordinatif. Hal ini disebabkan karena metode tersebut tidak mampu membongkar sektoralisme yang cukup akut pada masing-masing sektor;
3. Secara kelembagaan peran koordinasi kebijakan seharusnya dimainkan oleh Menteri Koordinator tetapi dalam ketentuan tentang TUPOKSI tidak begitu jelas fungsi koordinasi yang dimainkan oleh Menko, baik metode maupun ukuran-ukurannya; dan
4. Adanya kontradiksi antara peraturan perundangan yang mengatur mengenai pengelolaan SDA. Hal ini terutama disebabkan karena dalam tataran operasional setiap sektor berusaha mendekati diri dengan kepentingan praktis tanpa mencocokkannya dengan visi dan misi masing-masing.

B. Desentralisasi dalam pengelolaan SDA

1. UU Pemerintahan Daerah belum menyerahkan kewenangan pengelolaan SDA ke daerah. Desentralisasi yang ada lebih pada otonomi sistem pemerintahan secara politik dan bukan otonomi pengaturan SDA berdasarkan kebutuhan rakyat di daerah; dan
2. Desentralisasi dalam pengelolaan SDA lebih bersifat teknis daripada substantif. Ketentuan hukum yang ada lebih banyak menjabarkan implementasi metode pengelolaan sumberdaya alam di daerah dan bukan pengaturan oleh daerah sendiri atau belum secara serius menguatkan konsep otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri. Singkatnya, daerah adalah "piring petri" atau kelinci percobaan dari laboratorium pusat.

C. Prospek partisipasi masyarakat dalam era otonomi daerah

1. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan aturan dan kebijakan publik belum sepenuhnya diwadahi dalam aturan hukum sehingga masyarakat belum banyak dilibatkan dalam proses pembuatan aturan dan pengambilan kebijakan publik;
2. Banyak aturan tentang pengelolaan SDA yang tidak mengatur tentang perlunya partisipasi masyarakat;
3. Partisipasi masih dilihat sebagai *given* (diberikan) dan belum dipahami sebagai hak yang melekat pada masyarakat. Sehingga keberadaan hak masyarakat tidak berimplikasi pada timbulnya kewajiban pada pemerintah dan stakeholders lain; dan
4. Pemerintah pusat enggan menyerahkan kewenangan mengatur dan mengurus beberapa jenis SDA ke daerah sehingga konsentrasi pengambilan kebijakan masih ada di tangan pusat.



DAFTAR PUSTAKA

Anu Lounela dan Yando Zakaria (eds), *Berebut Tanah dalam Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, Insist Press, Jurnal Antropologi Universitas Indonesia dan Karsa, 2002.

Hadisoeparto, Hartono, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1999.

HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Jogjakarta, 2003.

Mahfud, Mohammad, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.

Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsif Law atau Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, terj. Rafael Edy Bosco, (Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis atau HuMa, 2003).

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Simarmata, Rikardo dan Masiun Stepanus, *Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat*, Seri Pengembangan Wacana No 1 HuMa, Jakarta, 2002

Sardjono, Mustofa Agung and Samsuedin, Ismayadi, "Traditional Knowledge and Practice of Biodiversity Conservation", *People Managing Forests*, eds. Carol J. Pierce Colfer and Yvonne Byron, (Bogor: CIFOR, 2001).

Makalah

Suyono, "Kebijakan Pengelolaan Hutan", dalam workshop *Membangun Keterpaduan Legislasi Dan Kebijakan Sektoral Dalam Pengelolaan Hutan*, Hotel Ambara, Jakarta, 22 Juli 2004.

Notulensi

Notulensi diskusi Launching buku "Studi Kaji Ulang Peraturan Perundang-undangan (Implementasi TAP IX Tahun 2001 Ttg Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam)" Bumi Karsa, Jakarta, 12 Agustus 2004

Koran

Kompas, 9 Oktober 2000

Kompas, 18 Januari 2001.

Kompas, 12 Maret 2004.

Kompas, 27 Juli 2004.

Kompas, 27 Agustus 2004.
Media Indonesia, 15 Agustus 2004

Undang-Undang

UU No 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
UU No 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
UU No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
UU No 29 Tahun 2000 Ttg Perlindungan Varietas Tanaman
UU No 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi
UU No 27 Tahun 2003 Tentang Panas Bumi
UU No 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air
UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
UU tentang Perkebunan
UU tentang Perikanan