

DESENTRALISASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Slamet Suhartono

Dosen Pengajar Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945
Surabaya

Abstrak

Setelah dilakukan amandemen UUD 1945 telah terjadi perubahan besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, dan sistem pemerintahan yang semula sentralistik ke dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Perubahan tersebut termasuk dalam konsepsi kewenangan pengelolaan sumber daya alam yang semula terpusat, saat ini diserahkan kepada daerah bersamaan dengan dikeluarkannya UU No. 32 Th 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penyerahan kewenangan ini dimaksudkan untuk lebih memberikan peran aktif terhadap daerah dalam rangka mengelola sumber daya alam yang dimiliki untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, yang selama ini dikelola langsung oleh pemerintah pusat.

PENDAHULUAN

Sebagai negara yang terletak pada posisi strategis di garis katulistiwa, Indonesia memiliki sumber daya alam yang melimpah, terbesar dan tersebar di seluruh wilayah nusantara, tidak hanya di daratan, tetapi juga di lautan. Kekayaan alam ini merupakan anugerah Tuhan, yang dilimpahkan kepada seluruh bangsa Indonesia, untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sumber daya alam tersebut pada kekuasaan tertinggi berada di tangan negara, dan negaralah yang akan mengatur peruntukan dan penggunaannya bagi kesejahteraan masyarakat. Pemerintah hanyalah sebagai personifikasi rakyat yang memiliki kewenangan mengelola sumber daya alam, namun pemilik sesungguhnya adalah rakyat Indonesia.

Hal ini tercermin di dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang dikuasai oleh negara

dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945, Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik", berarti di dalam negara hanya terdapat satu kekuasaan, yaitu kekuasaan negara Republik Indonesia". Sistem pemerintahan sentralistik telah dipilih Indonesia selama bertahun-tahun, kekuasaan negara terpusat pada kekua-

saan pemerintah pusat di bawah pimpinan Presiden. Sistem pemerintahan sentralistik sesungguhnya tidak sesuai dengan karakter Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki aneka keragaman budaya, agama, sosial, ras, suku, dan adat istiadat, serta potensi sumber daya alam yang masing-masing daerah memiliki karakter yang berbeda-beda. Seharusnya daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya alam yang dimiliki untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakatnya.

Pada masa orde baru upaya-upaya normatif memberdayakan daerah untuk berpartisipasi dalam pembangunan nasional telah dilakukan melalui Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Namun upaya itu hanya sebatas *lip service* semata, sebab kenyataannya undang-undang tersebut tidak memberikan kesempatan daerah untuk menyelenggarakan urusan daerahnya sendiri secara penuh, termasuk kewenangan mengelola sumber daya alam di daerah. Pada saat itu, pemerintah pusat tetap mengendalikan semua kegiatan pengelolaan sumber daya alam di daerah, daerah yang memiliki sumber daya alam hanya memperoleh posentase yang sangat kecil dibandingkan dengan yang diterima pemerintah pusat, semua hasil pengelolaan sumber daya alam dimasukan ke dalam Anggaran Pendaatan dan Belanja Negara yang dikelola oleh pemerintah pusat.

Reformasi yang dipimpin kaum reformis tahun 1998 telah menyadarkan segenap elemen bangsa Indonesia untuk melakukan reorientasi pemikiran mengenai penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam. Pemikiran kritis tersebut semakin menguatkan asumsi bahwa penyelenggaraan sistem pemerintahan yang sentralistik yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan karakter negara Indonesia yang terdiri dari puluhan ribu pulau dengan keberagamannya. Pemikiran dilaksanakannya sistem pemerintahan desentralisasi, yang memberikan kewenangan luas kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri semakin menguat seiring dengan derasnya tuntutan masyarakat di daerah, bahkan sampai

mengarah pada ancaman disintegrasi negara kesatuan.

Alasannya bahwa sistem desentralisasi dianggap sebagai sistem pemerintahan yang paling tepat, sebab sistem desentralisasi memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerahnya sendiri, meskipun tidak semua daerah mampu melaksanakan, namun desentralisasi telah memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengurus daerahnya masing-masing sesuai dengan potensi yang dimilikinya, baik sumber daya manusia, dan sumber daya alam, yang selama ini hanya dieksploitasi dan dieksplorasi oleh pemerintah pusat. Desentralisasi juga memberikan kesempatan kepada daerah untuk menikmati hasil-hasil pengelolaan sumber daya alam untuk kesejahteraan masyarakatnya.

Desentralisasi merupakan ide dan semangat pendiri negara, dengan pembagian wilayah termasuk kewenangannya. Hal ini dituangkan di dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945, baik sebelum maupun setelah amandemen. Bahkan amandemen UUD 1945 telah mendorong dilakukannya otonomi daerah secara luas dan konkrit, dengan harapan daerah-daerah yang tertinggal dapat mengembangkan diri dan mensejajarkan diri dengan daerah-daerah lain dalam rangka memajukan kesejahteraan masyarakatnya. Selama ini daerah hanya mengharapkan droping dana dari pemerintah pusat, dan menjalankan program-program pembangunan yang bersifat top down, yang ditetapkan oleh pusat. Tidak jarang program-program pembangunan dipaksakan dan tidak sesuai dengan keinginan masyarakat daerah.

Keinginan untuk mewujudkan sistem desentralisasi sedikit demi sedikit terealisasi sejak dikeluarkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dirubah dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009, dan terakhir dirubah dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008. Undang-undang ini telah memberikan harapan kepada daerah yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam semua aspek pembangunan, dan berbagai aspek kehidupan, yang salah satu diantaranya menyangkut

pengelolaan sumber daya alam, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan dalam bagian pendahuluan, maka permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut: bagaimanakah konsep desentralisasi pengelolaan sumber daya alam untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah?

PEMBAHASAN

Konsep Pengelolaan Sumber Daya Alam

UUD 1945 dari pembukaan sampai dengan batang tubuhnya merupakan konstruksi yuridis konstitusional pedoman pokok penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mencapai tujuan Negara, yaitu kesejahteraan masyarakat. UUD 1945 merupakan ruh bagi produk hukum di bawahnya yang akan dipergunakan sebagai dasar pijakan dalam pengelolaan sumber daya alam, dengan demikian semua produk peraturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya alam di daerah tidak boleh bertentangan dengan pokok-pokok pikiran, semangat dan cita-cita berbangsa dan bernegara yang terkandung di dalam Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945.

Pengelolaan sumber daya alam di daerah harus sesuai dengan nilai-nilai keadilan antara pusat dan daerah, pembagian kewenangan dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, harus dilakukan secara seimbang sebagai pencerminan rasa keadilan tersebut. Semakin sedikit porsi kewenangan dan tanggung jawab yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah, maka semakin kecil pula nilai keadilan tersebut. Secara prinsipil tanggung jawab pengelolaan sumber daya alam berada di tangan pemerintah pusat, namun UUD 1945 telah mendesentralisasikan sebagian kewenangan tersebut kepada pemerintah daerah, hal ini menyebabkan terdistribusikannya sebagian tugas-tugas tertentu kepada daerah, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan

kewenangan dan pengawasan.¹ Hal ini pemuatan kewenangan pengelolaan sumber daya alam oleh pemerintah pusat sudah dikurangi dengan konsep desentralisasi yang menyerahkan sebagian kewenangan itu kepada daerah.

Desentralisasi sesungguhnya tidak sekedar memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus daerahnya dan mengelola potensi sumber daya alam yang dimiliki, tetapi desentralisasi juga telah mampu membangkitkan semangat masyarakat di daerah untuk berpartisipasi dalam program pembangunan di daerah. desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *decentrum*, dari kata “*de*”, yang berarti lepas, dan “*centrum*”, yang berarti Pusat, sehingga secara harfiah dapat diartikan melepaskan diri dari Pusat². Dengan kata lain desentralisasi merupakan sistem pemerintahan yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga daerahnya. Namun perlu diketahui, bahwa desentralisasi berbeda dengan dekonsentrasi, mengenai hal ini Henry Maddick menyatakan, menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, sedangkan dekonsentrasi merupakan “*delegation of authority adequate for discharge of special function to staff or a central department who are situated outside the headquarters*” (pendelegasian kewenangan khusus dari Pemerintah terhadap staf yang ada di bawahnya)³.

Untuk mempertajam pengertian konsep desentralisasi, perlu dikemukakan pendapat Rondinelli yang menyatakan, bahwa desentralisasi sebagai:

The transfer or delegation of legal and authority to plan, make decisions and manage public functions from the central governmental its agencies to field organizations of those agencies, subordinate

¹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm., 93.

²Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah; Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 117.

³Henry Maddick, dalam Juanda, *Ibid*.

*units of government, semi autonomous public corporation, areawide or regional development authorities; functional authorities, autonomous local government, or non-governmental organizational.*⁴

Syaukani H.R., dkk, menyatakan bahwa, terdapat dua mekanisme penyerahan kewenangan kepada daerah, yaitu dilakukan melalui dua cara sebagai berikut:

- a. penyerahan penuh, artinya baik tentang dasarnya atau prinsip-prinsipnya maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah;
- b. penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai cara menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat⁵.

Secara teoritis, dapat ditemukan beberapa konsep tentang desentralisasi, diantaranya yang dikemukakan oleh Oentarto, menyatakan bahwa: "desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada Pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, atau administratif⁶, desentralisasi dalam pengertian ini memiliki ruang lingkup pengertian yang sangat luas, tidak hanya terkait dengan kekuasaan eksekutif, tetapi juga kekuasaan legislative dan kekuasaan mengadili. Pengertian desentralisasi dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi, dalam sistem ini sebagian kewenangan Pemerintah Pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan⁷.

Menurut Mardiasmo, desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada pemerintah yang

lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi⁸. Sementara itu, Dennis A.Rondinelli, John R Nellis dan G.Shabbir Cheema mengatakan: "*Decentralization is the transfer of Planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local government, or governmental organization*"⁹.

Ketiganya berpendapat, bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan perencanaan dan pengaturan, kewenangan administratif dari Pemerintah Pusat kepada unit-unit organisasi, pemerintah lokal atau organisasi non Pemerintah. Dengan demikian desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan beberapa wewenang dari Pemerintahan Pusat ke pemerintahan yang lebih rendah, tetapi juga ke pihak swasta dalam bentuk Privatisasi. Pembangunan dengan model Pemerintahan Daerah yang baru ini, implementasi berbagai program pembangunan dari seluruh wilayah Indonesia dapat berjalan dengan baik.¹⁰

Ketika konsep negara kesatuan dihadapkan pada konsep desentralisasi, maka untuk menjaga keseimbangan kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam, harus dikembangkan produk peraturan (*rules*) tentang mekanisme yang mewujudkan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi, kalau tidak dilakukan akan terjadi kecenderungan terjadi potensi konflik. Di sinilah ketegangan timbul sebagai akibat dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.¹¹ Apabila semua dikembalikan pada kepentingan kesejahteraan masyarakat dan untuk terwujudnya pemerintahan yang sehat, tarik menarik tersebut tidak boleh dilihat sebagai *spanning* yang membahayakan satu sama lain, melainkan merupakan bentuk dinamika yang wajar ada pada setiap tingkat perkembangan kehidupan bernegara.

⁴Dennis A Rondineli, John R Nellis and Shabbir Cheema, *Decentralization and Development Countries, A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Papers, Washington, 1983., p.34.

⁵Syaukani, Afan Gafar, M. Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm., 68.

⁶Oentarto, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Home, Jakarta, 2004, hlm. 17.

⁷ Ibid.

⁸Mardiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2004, hlm., 3

⁹Ibid, hlm 27

¹⁰Oentarto, *Op. Cit.*, hlm. 3

¹¹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta, 1993, hlm., 3.

Pemahaman terhadap prinsip persatuan dan kesatuan dalam konsepsi negara kesatuan sangat diperlukan, hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki dimensi keragaman, baik suku bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah, yang mengharuskan bangsa Indonesia bersatu dengan seerat-eratnya dalam keragaman itu. Keberagaman merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*), tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformed*). Bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary state*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*).¹² Oleh karena itu, setiap produk perundang-undangan pengelolaan sumber daya alam di daerah harus mencerminkan keberagaman daerah masing-masing.

Di bawah pemerintahan orde baru, prinsip persatuan dan kesatuan dimaknai secara sempit, sekaligus dijadikan sebagai dasar pembenaran untuk melegalkan kepentingan politik pemerintah pusat. Pada saat itu semangat persatuan dan kesatuan diidentikkan dengan prinsip keseragaman, sehingga segala bentuk strategi kebijakan publik digariskan secara sentralistik oleh pemerintah pusat. Prinsip inilah yang kemudian dijadikan dasar pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan secara terpusat. Penyelenggara pemerintahan daerah, khususnya para kepala daerah dan perangkat daerah, hanya bertindak sebagai pelaksana administratif yang sama sekali tidak memiliki ruang kebebasan untuk mengembangkan kreatifitasnya sesuai tuntutan obyektif masyarakat di daerahnya.

Dalam pengelolaan sumber daya alam, daerah hanya sebagai pelaksana kebijakan pemerintah pusat, tanpa memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan sendiri. Alasan klasik yang selalu dikemukakan pada waktu itu adalah keterbatasan kemampuan sumberdaya manusia di daerah yang diyakini belum mampu melakukan penelolan sumber daya

alam, dan belum mampu menjalankan pemerintahan daerah secara otonom. Di samping itu, alasan yang digunakan juga demi memelihara stabilitas keamanan nasional dan tetap terjaganya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun dibalik semua itu, hanyalah alasan untuk melakukan pemusatan pengelolaan sumber daya alam untuk memudahkan penguasaan sumber daya alam oleh pemerintah pusat. Sebagai akibatnya, maka dalam pengelolaan sumber daya alam seolah-olah telah memberikan kewenangan yang sangat luas kepada pusat, daerah yang sesungguhnya sebagai pemilik sumber daya alam hanya menikmati sebagaimana layaknya pengemis yang meminta-minta. Pembagian hasil pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan antara pusat dan daerah sangat tidak adil, daerah hanya memperoleh pembagian yang sangat kecil, dan hal itu dilakukan dengan pengajuan anggaran yang memerlukan persetujuan pemerintah pusat.

Setelah perubahan UUD 1945, khususnya perubahan terhadap pasal 18, merupakan saat berakhirnya sistem pemerintahan yang sentralistik, sebab pemerintahan daerah yang sebelumnya hanya berfungsi sebagai alat kepentingan politik pemerintah pusat, telah memperoleh alokasi kewenangan seluas-luasnya untuk mengatur urusan rumah tangganya secara otonom, termasuk dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam yang dimilikinya. Namun demikian perubahan mendasar sistem ketatanegaraan yang sangat strategis itu juga belum diikuti dengan produk hukum penunjang pengelolaan sumber daya alam yang memadai, sehingga amanat amandemen UUD 1945 belum dapat diaplikasikan secara utuh.

UU No. 32 Th 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan mampu memberikan nuansa baru bagi lahirnya konsep kewenangan pengelolaan sumber daya alam di daerah. Kewenangan tersebut telah diberikan oleh amandemen UUD 1945, yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam praktek amanat ini belum dapat direalisasikan dengan baik, sebab campur tangan pemerintah pusat dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah belum dapat dihapuskan. Mengenai hal ini dapat dilihat di dalam UU No.32 Th. 2009

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusi-onalisme Indonesia*, MK & HTN, FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm., 63.

tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang ini tetap mencerminkan sentralisasi kewenangan pengelolaan lingkungan termasuk sumber daya alam. Undang-undang ini tentunya tidak sesuai dengan amanat amandemen UUD 1945, yang telah mendesentralisasikan kewenangan pengelolaan sumber daya alam kepada daerah, yang tersurat dalam Pasal 10 ayat (3) c UU No. 32 Th. 2004, bahwa lingkungan hidup (termasuk sumber daya alam) bukan merupakan kewenangan pemerintah pusat. Berdasarkan ketentuan pasal ini, pengelolaan sumber daya alam sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Fakta di atas tidak mencerminkan pemerintahan yang konstitusional, sebab UU No. 32 Th 2009 tidak bersumber dan berpedoman pada tertib hukum yang berlaku, yang seharusnya tunduk pada amandemen UUD 1945. Konsep pengelolaan sumber daya alam seharusnya sesuai dengan prinsip-prinsip dasar otonomi dan desentralisasi yang diamanatkan UUD 1945, sehingga daerah dapat peran serta daerah dalam pengelolaan sumber daya alam memperoleh porsi yang proporsional. Pemerintah Daerah seharusnya memiliki kewenangan dalam pembentukan produk hukum Peraturan Daerah, namun dalam kenyataannya masih harus dimintakan persetujuan dari pusat. Dalam konteks ini Jimly Asshiddiqie menyatakan sebagai berikut:

“dari segi pembuatannya, sudah semestinya Peraturan Daerah (Perda), baik tingkat provinsi maupun perda tingkat kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari isi kedudukan, pengaturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah yang lebih luas. Dengan demikian, undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada perda provinsi, dan perda kabupaten atau perda kota. Sebagai konsekuensi dipertegasnya prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam naskah

Perubahan Pertama UUD 1945, mengakibatkan pro-duk legislatif daerah ini dapat saja berten-tangan dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda tingkat provinsi ataupun Perda Kabupaten/ Kota yang telah ditetapkan secara sah ter-nyata bertentangan isinya dengan materi peraturan menteri di tingkat pusat, penga-dilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk kepen-tingan daerahnya.¹³

Mendasarkan pada pendapat di atas, seharusnya masing-masing organ penyele-nggara pemerintahan di setiap tingkatan baik di daerah, maupun di pusat dapat menjalankan peran dan fungsinya secara efektif, karena sama-sama memiliki landasan hukum yang jelas. Tiap-tiap lembaga negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, mempunyai kekuasaan, wewenang, hak, serta kewajiban sendiri untuk menjalankan kekuasaan negara, demi tercapainya tujuan negara.¹⁴ Namun selama ini pembagian kewenangan antara pusat dengan daerah baik dalam penyele-nggaran pemerintahan maupun dalam pembentukan peraturan perundang-undangan belum jelas, dan belum sesuai dengan harapan semua pihak, baik perumus UUD 1945, maupun masyarakat di daerah, terutama semangot otonomi daerah dan desentralisasi system pemerintahan, termasuk desentralisasi pengelolaan sumber daya alam.

Pendapat senada terkait dengan desentra-lisasi dan otonomi daerah ini, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan bahwa, memberikan wewenang untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri berarti pula membiarkan daerah untuk berinisiatif sendiri dan untuk merealisasi itu, daerah memerlukan sumber keuangan sendiri. Kewenangan untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri dan pendapatan-pendapatan yang diperoleh dari sumber keuangan sendiri memerlukan pengaturan yang tegas agar dikemudian hari tidak terjadi perselisihan antara pusat dan daerah

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hal 279 - 280

¹⁴ Soehino, *Hukum Tatanegara, Sumber-Sumber Hukum Tatanegara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm 80 – 81.

mengenai hal-hal tersebut diatas.¹⁵ Sumber keuangan daerah, salah satunya dapat digali dengan melakukan pengelolaan sumber daya alam yang dimiliki daerah. Namun hal tersebut terkendala UU No. 32 Th. 2009, sebab undang-undang ini belum memberikan kewenangan kepada daerah secara luas dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam yang dimilikinya.

Sesungguhnya apabila daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengelola sumber daya alam sebagai sumber pembiayaan rumah tangga daerahnya akan dapat merangsang inisiatif dan kreatifitas daerah untuk terus berupaya menggali seluruh potensi sumber daya alam yang dimilikinya secara maksimal. Semangat tersebut selaras dengan tujuan dari desentralisasi dan otonomi daerah, namun bukan berarti pemerintah daerah dapat bertindak semaunya sendiri, tanpa memperhitungkan dampak dari kebijakannya terhadap keselamatan dan keseimbangan lingkungan hidup secara nasional. Pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan daerah otonom tetap harus dilakukan melalui produk hukum perundang-undangan, sebab bagaimanapun juga luasnya otonomi yang diberikan oleh UUD 1945 beserta peraturan pelaksanaannya (UU No. 32 Th 2004 beserta peraturan pelaksanaannya), tetap dalam koridor negara kesatuan, dan tidak dapat lepas dari kepentingan nasional yang lebih luas.

Menurut Ryaas Rasyid, kata kunci dari otonomi adalah kewenangan,¹⁶ namun tidak berarti Pemerintah Daerah boleh mempergunakan kewenangan yang dimilikinya secara bebas, tanpa memperhatikan norma hukum dan prinsip-prinsip negara kesatuan yang berlaku. Desentralisasi dan otonomi memberikan kewenangan daerah untuk dapat melakukan apa saja, akan tetapi terdapat norma-norma tertentu yang harus diperhatikan, yaitu norma kepatutan dan kewajaran dalam sebuah tata kehidupan bernegara. Pemerintah Daerah

dapat menempuh segala bentuk kebijaksanaan apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku secara nasional.¹⁷

Desentralisasi memang telah membawa konsekuensi bagi Pemerintah Pusat untuk memberikan hak otonomi seluas-luasnya kepada Daerah, hal ini sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yang selengkap-lengkapnya dirumuskan: "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat". Amanat Pasal 18 UUD 1945 tersebut dijabarkan secara riil di dalam UU No. 22 Th 1999 tentang Pemerintahan Daerah, jo. UU No. 32 Th. 2004, jo UU No. 12 Th. 2008. Pada dasarnya berdasarkan undang-undang ini pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menjalankan semua urusan pemerintahan secara otonom, kecuali enam urusan pemerintahan yang telah ditetapkan oleh undang-undang tersebut, khususnya yang diatur di dalam Pasal 10 ayat (3) c UU No.32 Th 2004, yang ditetapkan menjadi ranah kewenangan pemerintah pusat.

Dalam praktek, ketentuan Pasal 10 ayat (5) UU No. 32 Th. 2004, terkesan tidak konsisten dalam melaksanakan amanat ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, karena UU No. 32 Th 2004 tetap memberikan peluang kepada pemerintah pusat untuk mencampuri urusan pemerintahan daerah di luar enam (6) urusan pemerintahan yang telah ditetapkan oleh UU No.32 Th. 2004. Dengan demikian, keleluasaan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya, termasuk kewenangan dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam masih bersifat semu, karena dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah belum memiliki ruang kebebasan untuk terlepas dari campur tangan pemerintah pusat. Seharusnya ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU No.32 Th 2004 merupakan penegasan konstitusional yang bersifat imperatif limitatif Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, sehingga seharusnya di luar enam (6) urusan pemerintahan yang telah ditetapkan sebagai kewenangan pemerintah

¹⁵ Moh. Kusnardi & Harmaily, *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia Pusat Studi Hukum Tatanegara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hal 258

¹⁶ M. Ryaas Rasyid, Op. Cit, hal 213

¹⁷ Ibid, hal 216

pusat, sepenuhnya menjadi wilayah kewenangan pemerintah daerah. Akan tetapi dengan adanya penegasan ayat (5), maka sifat penegasan imperatif limitatif yang melekat pada ketentuan ayat (3) menjadi tidak bermakna.

Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah termasuk salah satu kewajiban konstitusional, yang wajib dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Salah satu alasan utama dari desentralisasi semata-mata untuk memberi kemungkinan pengaturan masalah yang sama secara berbeda, karena kekhasan masing-masing daerah yang berbeda pula. Dalam pembuatan produk hukum pengelolaan sumber daya alam di daerah yang berbeda lebih dikehendaki karena pertimbangan-pertimbangan pluralitas dan kekhasan masing-masing daerah. Semakin besar teritorial negara, dan semakin bervariasi kondisi-kondisi sosialnya, maka desentralisasi melalui pembagian teritorial akan semakin diharuskan.¹⁸ Rienow seperti dikutip Mahfud M.D., menyatakan, bahwa:

“suatu pemerintahan merdeka yang tidak membangun institusi pemerintahan di tingkat daerah adalah pemerintahan yang sebenarnya tidak membangun semangat kedaulatan rakyat, karena di dalamnya tidak ada semangat kebebasan. Selanjutnya dikatakan, bahwa salah satu karakter menonjol dari negara demokrasi adalah adanya kebebasan sehingga adanya institusi pemerintahan di tingkat daerah itu memiliki, minimal dua makna : *Pertama*, supaya ada kebebasan bagi rakyat untuk memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan secara langsung dengan mereka; *kedua*, agar terbuka kesempatan untuk membuat peraturan dan programnya sendiri bagi setiap komunitas yang memiliki tuntutan yang beragam.”¹⁹

Desentralisasi dan otonomi daerah dapat juga di pandang sebagai bagian penting dari

prinsip negara hukum, sebab dengan desentralisasi dan otonomi daerah, dengan sendirinya ada pembatasan kekuasaan seperti yang dianut di dalam negara hukum dan konstitusionalisme.²⁰ Dalam kaitan ini Hans Kelsen menyatakan, kita menyebut desentralisasi yang sempurna apabila pembuatan norma-norma daerah adalah yang terakhir (final) dan tidak terikat oleh norma-norma pusat. Pembuatan norma daerah ini disebut yang terakhir apabila tidak ada kemungkinan dihapuskan dan digantikannya norma daerah ini oleh suatu norma pusat.²¹ Pendapat-pendapat di atas menekankan pentingnya pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri secara otonom.

Sejak semula sistem ketatanegaraan Indonesia telah meletakkan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai salah satu asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Desentralisasi dan Otonomi daerah diadakan bukan hanya sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan bukan pula sekedar memenuhi tuntutan wilayah negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau, namun lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi, dan sebagai instrumen mewujudkan kesejahteraan masyarakat, khususnya yang ada di daerah. Di samping itu, desentralisasi dan otonomi daerah juga merupakan cara memelihara persatuan dan kesatuan. Daerah-daerah otonom yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari RI.²²

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, dan juga

¹⁸Hans kelsen, *General Theory of Law and State*, terjemahan Raisul Muttaqien, 2006 Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Nusa Media dan Nuansa, Bandung, 1971, hal. 431-432

¹⁹Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal 186-187

²⁰*Ibid* hal 187

²¹*Op.Cit.* hal 443

²²*Ibid* hal 187

²²Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonoi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hal 3

sekaligus dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah juga sebagai sarana mendekatkan masyarakat dalam partisipasi politik, khususnya terkait dengan penentuan kebijakan pemerintah daerah, sebab masyarakat tidak lagi hanya sebagai obyek kebijakan, tetapi juga sebagai subyek yang ikut serta dalam menentukan kebijakan daerah, khususnya dalam pengelolaan sumber daya alam untuk kesejahteraan masyarakat daerah.

Pelimpahan kewenangan kepada daerah yang dilakukan secara serta merta, tanpa dimulai dengan penataan infrastruktur yang memadai, dapat menimbulkan beragam persoalan tersendiri. Hal ini terlihat pada masa berlakunya UU No. 22 Th. 1999, yang diwarnai dengan terjadinya tarik menarik kepentingan dan saling berebut kekuasaan antara legislatif dan eksekutif di daerah secara irrasional. Selain itu penerapan desentralisasi dan otonomi daerah pada masa berlakunya UU No. 22 Th 1999, telah melahirkan semangat ego sektoral dan ego daerah secara berlebihan, sehingga masing-masing daerah merasa tidak berkepentingan bersinergi dengan pemerintahan daerah di sekitarnya. Tidak sedikit daerah yang merasa kepentingan daerahnya dapat dicukupi semata-mata dengan melakukan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam yang dimilikinya. Tidak disadari bahwa sumber daya alam selalu memiliki konteks yang melampaui entitas politik dan administrative, sehingga pengelolaan yang terencana dan integratif dengan kepentingan-kepentingan daerah lain justru akan jauh lebih menguntungkan bagi semua pihak.

Tidak efektifnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah bukan semata-mata disebabkan oleh ketidak tepatan instrumen hukum yang mengaturnya, tetapi sangat dipengaruhi oleh lemahnya integritas moral dan komitmen para penyelenggaranya. Korupsi dan kolusi di daerah yang merajalela disebabkan oleh rendahnya moralitas penyelenggara pemerintahan di daerah, dan juga disebabkan lemahnya pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini terjadi karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Oleh karena itu

sesuai amanat UU No.32 Th. 2004, khususnya Pasal 129 dan Pasal 133, menegaskan bahwa, pemerintah pusat berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan penindakan administratif secara adil dan bijaksana, terhadap perangkat daerah yang terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang. Kewajiban ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan yang dapat merugikan masyarakat, bangsa dan negara.

Dalam kaitan dengan desentralisasi kewenangan pengelolaan lingkungan hidup kepada daerah, pemerintah daerah seharusnya memberikan alokasi kewenangan yang memadai, karena kompleksitas permasalahan sumber daya alam yang ada di daerah. Terjadinya pencemaran udara, pencemaran air bersih, bencana tanah longsor, banjir bandang dan lain-lain, pada umumnya bersumber dari kesalahan yang dilakukan oleh para pemilik perusahaan besar, dan ketidaktepatan kebijakan penataan tata ruang, yang lokasinya sebagian besar tersebar di wilayah hukum Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu pemberian kewenangan seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah, tetap harus diimbangi dengan kewenangan pemerintah pusat untuk menangani pengelolaan sumber daya alam, yaitu dengan memberikan kewenangan menerbitkan izin usaha atau kegiatan yang diperkirakan memiliki dampak serius terhadap lingkungan, kewenangan melakukan pengawasan dan penyelamatan kawasan hutan, kewenangan penindakan bagi para pelanggar serta kewenangan-kewenangan terkait lainnya, sangat mendesak untuk segera diwujudkan.

Pengalaman menunjukkan bahwa luasnya kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya alamnya, terbukti telah menciptakan raja-raja kecil di daerah. Tidak sedikit pejabat daerah mulai dari Kepala Daerah sampai pejabat eselon tertentu menjadi kaya, karena memperoleh keuntungan dari pengelolaan sumber daya alam di daerah. Lemahnya pengawasan dari pusat telah menyebabkan terjadi penyalahgunaan keuangan negara, yang dibuktikan dengan banyaknya Gubernur, Bupati, dan Walikota yang terpaksa harus dipenjarakan karena perbuatan korupsi dan penyalahgunaan kewenangan lainnya. Fakta ini

tentunya bertolak belakang dengan filosofi desentralisasi kewenangan pengelolaan sumber daya alam kepada daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, sebab yang menikmati hasil pengelolaan sumber daya alam di daerah hanyalah sekelompok orang, yaitu antara penguasa dan pengusaha. Masyarakat yang seharusnya menjadi tuan di daerahnya akan tetap saja sebagai buruh di daerahnya, sebab sumber daya alam dinikmati oleh penguasa dan pengusaha melalui konspirasi perizinan pengelolaan sumber daya alam tersebut.

Desentralisasi pengelolaan sumber daya alam oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, memang tidak sesederhana dalam teori, karena menyangkut kepentingan strategis dan tanggung jawab pengendalian kebijakan pembangunan secara nasional. Sinkronisasi dan harmonisasi kewenangan pengelolaan sumber daya alam mutlak dilakukan untuk mengatasi kerancuan landasan hukum pengelolaan sumber daya alam di daerah, serta perlu menempuh kebijakan-kebijakan strategis, guna mencegah timbulnya konflik norma yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, yang berujung pada ketidakadilan masyarakat.

Pemberian kewenangan seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk menggali, mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki bagi kesejahteraan masyarakat di daerah, merupakan amanat konstitusi yang secara normatif wajib dilaksanakan secara sungguh-sungguh. Namun dalam pelaksanaannya terjadi berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara pemerintahan di daerah, tidak dapat dijadikan dalil untuk menafikan amanat konstitusi. Klausul yang menyatakan “pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya”, merupakan penegasan konstitusional yang bersifat imperative imperatif, sehingga tidak ada alasan hukum yang dapat dijadikan landasan berpijak untuk tidak melaksanakannya. Namun yang perlu dilakukan adalah pembentukan perangkat hukum yang secara efektif dapat mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang, tanpa harus

mengingkari tujuan esensial dari desentralisasi dan otonomi daerah.

Di samping itu, konsep pengelolaan sumber daya alam di daerah juga bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah, tentunya tidak dapat dilepaskan dari konsep negara kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan konsep negara kesatuan ini, maka kiranya pemahaman konsep wewenang pengelolaan sumber daya alam tidak harus dimaknai secara luas seluas-luasnya, namun harus tetap dipadukan dengan kepentingan nasional. Konsep wewenang pengelolaan sumber daya alam di daerah harus dikembalikan pada prinsip kekuasaan tertinggi atas tanah berada di bawah kekuasaan negara. Pasal 33 ayat (3), kiranya telah memberikan landasan yang jelas bagi kekuasaan tertinggi negara atas bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah dalam mengelola sumber daya alam yang dimiliki merupakan bentuk perlawanan dari konsep menguasai negara atas sumber daya alam yang merupakan kekayaan negara.

Secara teoritik desentralisasi dan otonomi pengelolaan sumber daya alam kepada daerah memang secara lambat laun dapat mengurangi ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat, bahkan dapat mengarah pada kemandirian daerah dalam membiayai kebutuhan rumah tangga daerahnya sendiri. Namun harus diakui bahwa desentralisasi ini menyisakan permasalahan yang sangat krusial, sebab tidak semua daerah memiliki sumber daya alam yang mencukupi untuk dikelola guna memenuhi kebutuhan daerah, tidak sedikit daerah yang miskin sumber daya alam. Di samping itu, terdapat daerah yang secara ekonomi memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah, tetapi tidak memiliki sumber daya manusia yang mencukupi, juga sarana dan prasarana yang sangat minim, sehingga akan menghambat pengelolaan sumber daya alam tersebut. Sementara itu untuk membangun sarana dan prasarana tersebut memerlukan dana yang tidak sedikit, oleh karena itu pemerintah daerah dituntut pandai mencari celah yang memungkinkan dapat membantu mengatasi masalah tersebut.

PENUTUP

a. Simpulan

Peran serta daerah dalam melakukan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam sesungguhnya dapat memberikan motivasi tersendiri bagi daerah untuk menggali potensi kekayaan alam yang dimilikinya. Hal ini juga selaras dengan keinginan pendiri Negara, bahwa pembagian wilayah Negara ke dalam daerah besar dan kecil diharapkan dapat melahirkan otonomi daerah yang luas yang memungkinkan daerah memiliki kewenangan otonom dalam mengurus rumah tangganya sendiri termasuk dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam. Namun hal tersebut tidak mudah untuk dilaksanakan mengingat peraturan perundangan yang mengatur tentang otonomi daerah belum secara tegas membebaskan daerah dari pengaruh pemerintah pusat, terutama dalam menentukan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam di daerah. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa, meskipun secara yuridis konstitusional daerah memiliki kesempatan untuk mengelola sumber daya alam yang dimilikinya, tetapi secara riil daerah tidak dapat mewujudkan kesempatan tersebut karena terkendala oleh peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Kalaupun kewenangan tersebut terpaksa dilaksanakan, maka akan menimbulkan kontradiksi dan tarik menarik kepentingan antara pusat dan daerah terkait dengan kewenangan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup tersebut.

b. Saran

Desentralisasi kewenangan pengelolaan sumber daya alam di daerah seyogyanya tidak dimaknai sebagai konsep kewenangan pengelolaan yang tanpa batas, tetapi harus dilakukan pembatasan-pembatasan dengan produk perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat sebagai saran pengawasan. Daerah dapat saja diberikan kewenangan membuat produk hukum daerah terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, namun tetap harus

sesuai dengan peraturan perundangan yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada daerah dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam, seharusnya dilakukan sinkronisasi materi muatan antara undang-undang pemerintahan daerah dengan undang-undang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, dengan harapan kedua undang-undang tersebut dalam implementasinya tidak menimbulkan permasalahan, terutama terkait dengan tarik menarik kepentingan antara pusat dan daerah, sehingga dapat mencegah dan menghindari konflik kepentingan yang berkepa-jaan antara pusat dan daerah.

DAFTAR BACAAN

- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta, 1993.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2004.
- Dennis A Rondineli, John R Nellis and Shabir Cheema, *Decentralization and Development Countries, A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Papers, Washington, 1983.
- Hans kelsen, *General Theory of Law and State*, terjamahan Raisul Muttaqien, 2006 Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Nusa Media dan Nuansa, Bandung, 1971.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, MK & HTN , FH Universitas Indonesia , Jakarta, 2004.
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999 Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Mardiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2004.

Moh. Kusnardi & Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia Pusat Studi Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Oentarto, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Home, Jakarta, 2004

Syaukani, Afan Gafar, M. Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Soehino, *Hukum Tata Negara, Sumber–Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2005.