

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Hak Menguasai Dari Negara Atas Bumi, Air Dan Ruang Angkasa**

Politik Agraria Indonesia paska kolonial berpusatkan pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Perkembangan gagasan tentang Politik Agraria Indonesia menemukan bentuk konstitualnya dengan di rumuskannya Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Konsep dasar Undang-undang Nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria adalah sebagai undang-undang organik dan induk yang memberikan hak besar pada pemerintah untuk mengatur soal penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan “Bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” melalui konsep Hak Menguasai Negara, yang diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 (ayat 3) disebutkan bahwa:

“ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Tujuan yang mendasari ketentuan pasal tersebut dapat dipahami bahwa terdapat asas penguasaan negara atas bumi, air dan sumber daya alam, termasuk juga wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan pengelolaan sumber kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dan perairan Indonesia, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang yang menggali dan

mengelola serta mengeksploitasi dan mengolah bumi, perairan dan segala sumber yang terkandung didalam bumi dan perairan Indonesia, menentukan dan mengatur akibat hukum dari hubungan-hubungan antara orang-orang badan hukum Indonesia maupun asing yang menggunakan, mengelola, mengeksploitas atau mengolah bumi, perairan dan kekayaan alam Indonesia adalah untuk menjamin kemakmuran rakyat.

Tujuan pelaksanaan Hak Menguasai Negara yang ingin dicapai oleh negara adalah kemakmuran rakyat, disini negara diasumsikan sebagai organisasi kekuasaan rakyat, dimana negara diberi kekuasaan besar untuk menciptakan kemakmuran dengan peran negara sebagai pemilik sumber-sumber agraria. Dengan ditetapkannya hak menguasai negara seperti yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 2 ayat 1 Undang- undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Hak menguasai menempatkan negara tidak menjadi pemilik sumber-sumber agraria melainkan sebagai organ tertinggi dari bangsa Indonesia yang diberi kekuasaan seperti yang telah diatur dalam Pasal 2 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yaitu: hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang pada negara untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan air, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.<sup>7</sup>

Atas dasar hak menguasai oleh negara untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka mencapai masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 2, ayat 2 dan 3).

Hak Menguasai Negara lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 4 Undang – undang Nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yaitu:

- 1) Atas dasar Hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- 2) Hak-hak atas tanah yang termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi, dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- 3) Selain hak-hak atas tanah sebagai dimaksud dalam ayat 2 pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai baik secara sendirian maupun secara bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum, dimana hak atas tanah ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sedemikian rupa, begitu pula bumi dan air serta ruang udara di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ba'chsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Prespektif*, Penerbit Remadja Karya, Bandung, 1998, hal 21.

<sup>8</sup> G. Karta Sapoetra, *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Rhineka Cipta, Jakarta, 1992, hal 1.

Tanah yang terbukti mengandung kekayaan alam yang menjadi hajat hidup orang banyak dianggap sebagai tanah yang berada dibawah kekuasaan negara, maka diatur di dalam ketentuan Pasal 14 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3, Pasal 9 ayat 2 serta Pasal 10 ayat 1 dan 2, pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:
  - a) Untuk keperluan negara
  - b) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
  - c) Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan.
  - d) Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu.
  - e) Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (1) huruf e, pemanfaatan sumber daya alam yang ada di negara kita, digunakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat sehari-sehari maka pengelolaannya dikuasai oleh negara. Dalam kewenangan yang dimiliki oleh negara maka negara mengelola sumber-sumber tambang yang ada di negara Indonesia.

Kewenangan yang ada pada pusat dilimpahkan kepada daerah, akan tetapi untuk pembangunan tetap harus melihat rencana umum dan rencana khusus yang sudah ada, sehingga untuk semua kegiatan pembangunan perlu didukung dengan tata ruang dan tata guna tanah, sehingga persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung didalamnya sesuai dengan fungsinya. Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara

tersebut diatas dalam bidang agraria (Pasal 14), perlu adanya suatu rencana ("*plaining*") mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara: rencana umum ("*national planning*") yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus ("*regional planning*") dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya planning itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.<sup>9</sup>

Berdasarkan kekuasaan negara mengenai bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah yang dinyatakan di dalam Pasal 2 ayat 4 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yaitu:

"Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah"

Pemerintah daerah, lembaga pemerintah atau masyarakat hukum adat hanya dapat melakukan wewenang agraria, jika didelegasikan wewenang dengan suatu peraturan yang diatur secara khusus, sehingga jika tidak diberikan wewenang mereka tidak dapat melakukan wewenang agraria itu.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Budi Harsono, Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah), Penerbit Djambatan, Jakarta, 1996, hal 34-35.

<sup>10</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, 1998, hal 45.

Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan “mengatur” sehingga membuat peraturan, kemudian “menyelenggarakan” artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharannya (*maintenance*) dari bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Juga untuk membentuk dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak menguasai dari negara tersebut<sup>11</sup>.

## **B. Hak Pengelolaan Tanah Menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1960**

### **1. Latar belakang hak pengelolaan**

Istilah “**Hak Pengelolaan**” tidak disebutkan secara jelas dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria<sup>12</sup>. tetapi didalam penjelasannya dikatakan bahwa, istilah “**pengelolaan**” bukan hak pengelolaan, yaitu seperti dalam Penjelasan Umum II angka (2) yang menyatakan bahwa:

“Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atas pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas Negara dapat memberikan tanah demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atau memberikannya dalam “pengelolaan” kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swantara), untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (pasal 2 ayat 4). Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada”.

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal 44.

<sup>12</sup> Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Penerbit Rhineka Cipta, Jakarta, 1995, hal 48

Berdasarkan Penjelasan Umum II angka (2) diatas, maka dapat disimpulkan bahwa merupakan landasan hukum dari adanya hak pengelolaan tersebut.

Hak pengelolaan adalah suatu bagian dari hak menguasai negara. Berdasarkan Pasal 2 ayat (4) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, telah memberikan kemungkinan untuk memberikan suatu hak baru yang namanya ketika itu belum ada. Hak itu merupakan suatu delegasi wewenang pelaksanaan hak menguasai negara kepada daerah-daerah otonom dan masyarakat hukum adat. Penjelasan Umum II angka (2) yang juga menyebut Pasal 2 ayat (4) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, juga menyatakan ada kemungkinan bagi negara untuk memberikan tanah yang dikuasai negara dalam pengelolaan suatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatanta) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Untuk delegasi wewenang pelaksanaan hak menguasai negara itu, oleh peraturan yang ada disebutkan sebagai "**hak pengelolaan**"<sup>13</sup>.

## 2. Pengertian Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan berasal dari hak menguasai negara itu semula tidak bernama hak pengelolaan tetapi mengambil terjemahan dari bahasa Belanda *Beheersrecht* yang diterjemahkan dengan Hak Penguasaan. Hak Penguasaan terhadap negara yang diserahkan pada jawatan, dan daerah swatantra. Yang

---

<sup>13</sup> *Ib.id*, hal 49.

dimaksud dengan tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara<sup>14</sup>.

Tanah Negara yang diserahkan kepada jawatan dan daerah Swatantra ini, menjadi hak tanah “**milik**” dari kotapraja/kabupaten namun karena tidak mungkin badan hukum kenegaraan ini mempunyai hak milik, ataupun hak guna bangunan, maka mereka diberikan suatu hak yang disebutkan Hak penguasaan (**hak beheer**), dan tentunya luas dari hak penggunaan itu seperti yang telah diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara<sup>15</sup>.

Pengertian hak pengelolaan ini diatur dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1997 tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya. Pasal 1, PMDN Nomor 1 tahun 1997 ini menyertakan yang dimaksudkan dengan “**hak pengelolaan**” dalam peraturan ini adalah:

- 1) Hak pengelolaan, yang berisi wewenang untuk:
  - a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan
  - b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya.
  - c. Menggunakan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas

---

<sup>14</sup> AP Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, 1994, hal 6.

<sup>15</sup> *Ibid*, hal 9.



tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pengertian perencanaan adalah membuat dan menyusun suatu rencana (*planning*) tentang peruntukan (*bestemming*), dan rencana penggunaan (*use planning*) terhadap tanah yang bersangkutan, sehingga tercapai optimalisasi pemanfaatan tanah dalam rangka untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat<sup>16</sup>. Dalam hubungannya dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah hak pengelolaan yang disusun dan dibuat oleh pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan, haruslah tidak bertentangan, bahkan haruslah merupakan bagian dari rencana umum yang disusun oleh pemerintah.

Pemegang hak yang diatur dan dilindungi oleh hukum, maka sudah semestinya pemegang hak pengelolaan tersebut berwenang untuk menggunakan tanah itu untuk keperluan pelaksanaan usahanya, pemegang hak pengelolaan, selain berwenang untuk menggunakan tanah hak pengelolaan itu untuk keperluan pelaksanaan usahanya, ia berwenang pula untuk menyerahkan bagian-bagian dari tanah hak pengelolaan itu kepada pihak ketiga dengan persyaratan-persyaratan tertentu, baik mengenai peruntukan, penggunaan maupun mengenai jangka waktu dan keuangannya dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada

<sup>16</sup> *Op.Cit*, hal 60

pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang<sup>17</sup>.

### 3. Kewenangan dari Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan yang diberikan kepada suatu instansi pemerintah ataupun badan hukum yang ditunjuk oleh negara memberikan wewenang kepada penerima hak pengelolaan untuk.

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang menjadi obyek hak pengelolaan.
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugas instansi pemerintah atau badan hukum yang ditunjuk oleh negara.
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 41 sampai 43 UUPA; dan
- d. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan<sup>18</sup>.

Kewenangan yang diberikan tersebut maka instansi pemerintah atau badan hukum yang ditunjuk untuk menguasai tanah dengan hak pengelolaan tersebut berhak untuk menguasai dan memanfaatkan sepenuhnya tanah tersebut dalam rangka melaksanakan sebagian wewenang hak menguasai negara atas tanah yang harus dilaksanakan untuk kemakmuran rakyat. Untuk pelaksanaan tugasnya maka pemegang hak pengelolaan mempunyai keluasaan untuk mengatur penggunaan tanah,

---

<sup>17</sup> *Op.Cit*, hal 61.

<sup>18</sup> Marihot Pahala Siahaan, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (Teori Dan Praktek)*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2003, hal 153.  
hal 9.

seperti membangun kantor sendiri ataupun emplasemen yang berkaitan dengan pekerjaannya. Selain itu kewenangan yang termasuk mengadakan perjanjian dengan pihak ketiga, menyerahkan pengawasan sebagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan menerima pembayaran yang timbul sehubungan dengan perjanjian dan penyerahan kepada pihak ketiga<sup>19</sup>.

#### 4. Subjek Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan jika dipandang sebagai suatu delegasi wewenang dari hak menguasai negara oleh pemerintah, maka oleh Pasal 2 ayat (4) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, hak menguasai negara itu dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatanta dan masyarakat-masyarakat hukum adat. Dalam penjelasan umum II angka (2) disebutkan pula “atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatanta) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”<sup>20</sup>.

Subjek hukum hak pengelolaan atas tanah ini diatur lebih lanjut didalam Pasal 67 PMNA/Ka. BPN No.9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, yang merupakan pembaharuan dari PMDN Nomor 1 tahun 1997 yaitu:

- a) Instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah
- b) BUMN

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hal 154-155.

<sup>20</sup> *Op.Cit*, hal 64.

- c) BUMD
- d) Badan Otorita
- e) Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah

Badan-badan hukum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 67 diatas dapat diberikan hak pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah yang dikuasai oleh negara. Menurut Pasal 67 PMNA/Ka BPN Nomor 9 tahun 1999 salah satu badan hukum yang dapat bertindak menjadi subyek hak pengelolaan adalah Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Dengan pemberian hak pengelolaan kepada Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah ini mencerminkan adanya otonomi daerah, karena adanya penyerahan kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola tanah yang dikuasai oleh negara yang ada didaerah secara optimal bagi pemerintah daerah, pengelolaan tanah yang dikuasai oleh negara yang ada di daerah digunakan oleh pemerintah daerah sebagai sarana untuk pendukung bagi bagi pelaksanaan pemerintahan untuk melayani masyarakatnya dan sebagai sumber pemasukan bagi pemerintah daerah .

Sejak tahun 1977 ternyata pemerintah daerah dapat bertindak sebagai subjek hukum, ini dipertegas lagi dalam Pasal 67 PMDN Nomor 9 tahun 1999, yang menyatakan bahwa instansi pemerintah daerah tersebut dapat bertindak sebagai subjek hukum.

## **5. Objek Hak Pengelolaan**

Berpedoman pada Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, maka obyek dari hak pengelolaan seperti juga hak-hak atas tanah lainnya, adalah tanah yang

dikuasai oleh negara<sup>21</sup>. Apabila ditelusuri sejarah hak pengelolaan yang berasal dari hak penguasaan tanah negara yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953. Pasal 1 (a) Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 1953 ini menyatakan, tanah negara ialah tanah yang dikuasai penuh oleh negara. Tanah yang dapat diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah swatantra adalah tanah negara, sehingga obyek hak pengelolaan adalah tanah negara yang dimaksud dengan tanah negara yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh negara.

## 6. Pendaftaran Hak Pengelolaan

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* yaitu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (alas hak) terhadap suatu bidang tanah. *Cadastre* berasal dari bahasa latin *capitastrum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi (*capotatio terrens*). Arti yang tegas *cadastre* adalah *record* (rekaman) lahan-lahan, nilai-nilai tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian *cadastre* merupakan alat yang tepat memberikan uraian dan identifikasi dari lahan dan sebagai *continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) hak atas tanah<sup>22</sup>.

Menurut Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang meliputi:

---

<sup>21</sup> *Op.Cit* Hal 53.

<sup>22</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1994, Hal 11-12.

- a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
- c. pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat

Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, hal ini dinyatakan dalam Pasal 19 ayat 1 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menyatakan bahwa:

“Untuk menjamin kepastian hukum pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”

Kepastian hukum yang dimaksud dalam pendaftaran tanah ini adalah mengenai pemilikan dan penguasaan tanah. Dengan diselenggarakan pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui subyek dan obyek hak yaitu status tanah atau kedudukan daripada tanah tertentu yang dihadapi letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang empunya dan beban-beban apa yang ada di atasnya.

Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Pasal 19 memerintahkan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Dengan tegas Pasal 19 itu menyatakan bahwa, pendaftaran tanah tersebut perlu diadakan “untuk menjamin kepastian hukum”, sehingga teranglah bahwa, yang akan diselenggarakan itu adalah “*rectskadaster*”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia (Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum)*, Rajawali Press, Jakarta, 1986, hal 95-96.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menyatakan tujuan pendaftaran tanah, adalah:

- a) Memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum, dimaksudkan agar dengan mudah pemegang hak dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang hak diberikan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya.
- b) Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, dimaksudkan agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum yang berhubungan dengan bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar. Terselenggaranya Tertib Administrasi pertanahan, hal ini merupakan suatu yang wajar karena diselenggarakannya pendaftaran tanah dengan baik merupakan dasar dan perwujudan dari Tertib Administrasi Pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi pertanahan tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihannya, pembebanannya dan hapusnya wajib didaftar.

Fungsi pendaftaran tanah ialah untuk memperoleh alat pembuktian yang lewat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah, tetapi untuk perbuatan hukum tertentu, pendaftaran tanah mempunyai fungsi lain yaitu untuk memenuhi sahnya perbuatan hukum tertentu, artinya tanpa dilakukan pendaftaran, suatu perbuatan hukum itu tidak terjadi dengan sah menurut hukum<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hal 96.

Obyek pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 9, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yaitu:

- 1) bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan HM, HGU, HGB, dan hak pakai
- 2) tanah hak pengelolaan
- 3) tanah wakaf
- 4) hak milik atas satuan rumah susun
- 5) hak tanggungan
- 6) tanah negara

Tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah maka pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat.

Hak pengelolaan harus didaftarkan pada seksi pengukuran dan pendaftaran tanah kantor pertanahan setempat. Pemberian hak pengelolaan, termasuk juga pemberian hak-hak atas bagian-bagian tanah hak pengelolaan yang diserahkan kepada pihak ketiga harus didaftarkan<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ramli Zein, *Lo.Cit*, hal 68.



## **C. Kewenangan Daerah**

### **1. Pengertian Kewenangan Daerah**

Pengertian otonomi daerah sebagaimana termuat dalam Pasal 1 huruf h, UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yaitu:

“Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi, berarti harus ada penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom.

Daerah juga diberikan batasan-batasan mengenai kewenangan pemerintahan yang diaturnya meskipun otonomi yang diberikan itu bersifat luas. Batasan itu sebagaimana yang termuat dalam Pasal 7 Undang-undang nomor 22 tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- 1) Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bisang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
- 2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Pengertian otonomi daerah hanya bersifat sebagian, tidak secara keseluruhan, artinya desentralisasi yang dijalankan pemerintah daerah adalah desentralisasi tidak penuh yaitu pemerintah daerah menjalankan pemerintahan sesuai dengan inisiatifnya namun tetap berpegang pada prinsip-

prinsip yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sehubungan dengan hal ini, Suryadi Sudirjo mengungkapkan bahwa adanya kewenangan otonomi daerah tidak dapat diartikan dengan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut sekehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan<sup>26</sup>.

Pemberian otonomi daerah tidak membatasi atau mengubah prakarsa dari pemerintah daerah untuk mencapai tujuannya, dengan diberikannya otonomi kepada pemerintah daerah maka akan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur, mengurus rumah tangganya sendiri serta meningkatkan daya guna, dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan<sup>27</sup>. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan mampu mengembangkan potensi-potensi yang dimiliki oleh daerah semaksimal mungkin tanpa adanya ketergantungan pada pemerintah pusat.

Pelaksanaan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan, daerah kabupaten dan kota mendasarkan pada asas desentralisasi, dimana wewenang pemerintah yang diserahkan kepada daerah pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan pada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Soetopo, *Otonomi Daerah Meningkatkan Harga Diri Daerah*, Penerbit Yayasan Jurnalis Kita, Semarang, 2000, hal 8.

<sup>27</sup> Andi A Malarangen, *Otonomi Daerah Prespektif (Teoritis dan praktis)*, Bigraf, Yogyakarta, 2001, hal 107.

<sup>28</sup> *Ibid*, hal 109.

## **2. Kewenangan Daerah untuk Mengelola Sumber Daya Alam**

Seperti yang telah disebutkan dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, mengenai kewenangan yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan lain dan bidang nasional lainnya bertujuan untuk tidak mengurangi prakarsa dari daerah dalam penyelenggaraan otonomi, daerah kabupaten dan kota wajib melaksanakan kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu, yang salah satunya adalah kewenangan dalam bidang pengelolaan sumber daya alam yang terdapat di dalam daerahnya.

Kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk mengelola sumber daya alam yang ada di daerah diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1), Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

“Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, disebutkan bahwa :

- (1) Kewenangan Pemerintah mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain,
- (2) Kewenangan bidang lain seperti dimaksud dalam ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional,

(3) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikelompokkan dalam bidang sebagaimana berikut :

1. Bidang Pertanian
2. Bidang Kelautan
3. Bidang pertambangan dan energi
4. Bidang Kehutanan dan Perkebunan
5. Bidang Perindustrian dan Perdagangan
6. Bidang Perkoprasian
7. Bidang Penanaman Modal
8. Bidang Kepariwisata
9. Bidang Ketenagakerjaan
10. Bidang Kesehatan
11. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan
12. Bidang Sosial
13. Bidang Penataan Ruang
14. Bidang Pertanahan
15. Bidang Permukiman
16. Bidang Pekerjaan Umum
17. Bidang Perhubungan
18. Bidang Lingkungan Hidup
19. Bidang Politik Dalam Negri dan Administrasi Publik
20. Bidang Pengembangan Otonomi Daerah
21. Bidang Perimbangan Keuangan
22. Bidang Kependudukan
23. Bidang Olah Raga
24. Bidang Hukum dan perundang-undangan
25. Bidang Penerangan

Berdasarkan ketentuan diatas maka dapat dikatakan kewenangan yang dimiliki pemerintah lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standard, kriteria dan prosedur, sedang kewenangan pelaksanaan hanya terbatas pada kewenangan yang bertujuan :

- a. mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara,
- b. menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi semua warga negara,

- c. menjamin efisiensi pelayanan umum karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional,
- d. menjamin keselamatan fisik dan non fisik secara setara bagi semua warga negara,
- e. menjamin pengadaan teknologi keras dan lunak yang langka, canggih, mahal dan berisiko tinggi serta sumber daya manusia yang berkualifikasi tinggi tetapi sangat diperlukan oleh bangsa dan negara, seperti tenaga nuklir, teknologi peluncuran satelit, teknologi penerbangan dan sejenisnya,
- f. menjamin supremasi hukum nasional,
- g. menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat<sup>29</sup>.

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Berdasarkan hal tersebut, Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah sehingga memberikan peluang kepada daerah agar lebih leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangan atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi

---

<sup>29</sup> *Penjelasan Umum* Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.

setiap daerah. Kewenangan tersebut pada dasarnya merupakan upaya untuk membatasi kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom.

Kewenangan yang dimiliki Provinsi sebagai daerah otonom sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000, meliputi :

1. Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Kewenangan bidang tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah provinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman dan perencanaan tata ruang provinsi,
3. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan kabupaten/kota, provinsi dapat melaksanakan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota,
4. Kewenangan kabupaten /kota dibidang tertentu dari kewenangan wajib dapat dilaksanakan oleh provinsi dengan kesepakatan antar kabupaten/kota dan provinsi,
5. Kewenangan provinsi sebagai mana dimaksud pada ayat (2) dikelompokan dalam bidang sebagai berikut :
  1. Bidang Pertanian
  2. Bidang Kelautan
  3. Bidang Pertambangan dan Energi
  4. Bidang Kehutanan dan Perkebunan
  5. Bidang Perindustrian dan Perdagangan
  6. Bidang Perkoprasian
  7. Bidang Penanaman Modal
  8. Bidang Ketenagakerjaan
  9. Bidang Kesehatan
  10. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan
  11. Bidang Sosial
  12. Bidang Penataan Ruang
  13. Bidang Pekerjaan Umum

14. Bidang Pemukiman
15. Bidang Perhubungan
16. Bidang Lingkungan Hidup
17. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik
18. Bidang Pengembangan Otonomi Daerah
19. Bidang Perimbangan Keuangan
20. Bidang Hukum dan Perundang-undangan

Kewenangan yang dimiliki kabupaten atau kota tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor. 25 tahun 2000, dikarenakan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pada dasarnya telah meletakkan semua kewenangan pemerintahan ada pada daerah kabupaten atau kota.

Kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk mengelola sumber daya alam yang ada di daerahnya, dimanfaatkan secara optimal sebagai sumber dari pendapatan asli daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunannya. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya alam yang ada di daerah, maka pengelolaan sumber daya alam harus dibarengi dengan kewajiban bagi daerah untuk menyediakan anggaran yang cukup serta tenaga kerja yang berkualitas untuk mengawasi pelaksanaan perlindungan lingkungan hidup dalam mengelola sumber daya alam serta pembangunan ekonomi daerah yang bersangkutan<sup>30</sup>.

Sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah ini didudukkan sederajat dengan alat-alat produksi lainnya seperti uang, buruh dan teknologi, pengertian ini sadar atau tidak sadar tetap dipakai sebagai landasan ekonomi

---

<sup>30</sup> Noer Fauzi, *Otonomi Daerah Sumber Daya Alam Lingkungan*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal 12.

politik otonomi daerah. Semua pemerintah daerah berlomba-lomba mengeruk dan menyedot keuntungan dari sumber daya alam di daerah yang digunakan sebagai modal pembiayaan pembangunan yang dilaksanakan oleh daerah<sup>31</sup>.

Pengelolaan sumber daya alam yang terdapat di dalam tubuh bumi ini diatur dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yaitu:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa.”

Kekuasaan ini merupakan pelaksanaan Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan menjadi dasar bagi pemerintah untuk membuat peraturan perundangan mengenai pengambilan kekayaan alam yang terdapat di dalam tubuh bumi ini yang dalam hal ini adalah pertambangan<sup>32</sup>, diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, tentang Pokok-pokok pertambangan, Pasal 1 yaitu:

“Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan Nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hal 31-32.

<sup>32</sup> Efendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia (Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal 223



Bahan galian yang terdapat di negara Indonesia ini dikuasai oleh negara, maka pengelolaan kegiatan pertambangan pada dasarnya dikelola oleh negara karena tambang merupakan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak maka dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyatnya.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi digolongkan menjadi 3 golongan, seperti yang diatur di dalam Pasal 3 ayat 1, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Pertambangan yaitu:

1. Bahan-bahan galian dibagi atas tiga golongan:
  - a. Golongan bahan galian strategis
  - b. Golongan bahan galian vital
  - c. Golongan bahan galian yang tidak termasuk dalam golongan A dan B.

Pembagian (gradasi) bahan-bahan galian dalam golongan strategis, golongan vital dan golongan yang tidak termasuk golongan strategis dan vital didasarkan atas sifat masing-masing galian. Di dalam bidang pertambangan, pemerintah pusat mengelola bahan tambang golongan A yang merupakan bahan galian strategis maupun bahan tambang golongan B yang merupakan bahan galian vital. Untuk bahan tambang golongan C yang merupakan bahan galian yang tidak vital dan strategis dikelola oleh pemerintah daerah.

Penambangan bahan galian golongan C pengelolaannya dikuasakan kepada pemerintah daerah, karena sesuai dengan golongan bahan galian yang

tidak vital. Pelaksanaan pengelolaan penambangan kepada daerah diatur di dalam Pasal 4 ayat 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, yaitu:

“Pelaksanaannya penguasa negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian tersebut dalam pasal 3 ayat (1) huruf c dilakukan oleh pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu”.

Penyerahan sebagian urusan pertambangan kepada pemerintah daerah

ini diatur dengan Pasal 2 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1986 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah di Bidang Pertambangan Kepada Pemerintah Daerah Tingkat I.

“Sebagian urusan pemerintahan dibidang pertambangan diserahkan kepada Daerah Tingkat I, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini”.

Karena penambangan bahan galian golongan C ini rata-rata terdapat di wilayah Kabupaten maka pemerintah daerah dapat menyerahkan sebagian urusan pengelolaan kepada tiap-tiap kabupaten dimana terdapat bahan galian golongan C tersebut.

Pengelolaannya diserahkan kepada tiap-tiap Kabupaten yang dalam hal ini Dinas Pertambangan di tiap Kabupaten dimana bahan galian itu berada. Pelaksanaan usaha pertambangan tersebut dapat dikelola atau dilaksanakan oleh perusahaan swasta maupun rakyat setempat atau yang disebut dengan penambangan rakyat. Pemerintah daerah kabupaten juga berperan dalam pengelolaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh instansi pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Dinas Pertambangan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan cara memungut pajak pengelolaan dan pengambilan bahan galian golongan C.

## **D. Pajak Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah**

### **1. Pendapatan Asli Daerah**

Salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan desentralisasi adanya penyerahan sumber dana, sumber daya manusia dan perangkat fisiknya yang memadai untuk mendukung pelaksanaan urusan yang diserahkan ke daerah<sup>33</sup>. Dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, suatu daerah pasti membutuhkan biaya atau dana. Untuk mendapatkan dana yang diperlukan secara memadai dalam rangka menjalankan otonomi daerah, maka daerah otonom harus mendapatkan dana dengan cara menggali sumber-sumber pendapatan yang dimiliki oleh daerah.

Sesuai dengan semangat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (ABD) bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan penerimaan berupa dana perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pendapatan Asli Daerah (PAD) antara lain berupa pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat, dengan demikian daerah mampu melaksanakan otonomi yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hal 173

<sup>34</sup> *Penjelasan umum* UU Nomer 34 tahun 2000 tentang perubahan atas UU nomor 18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

Berdasarkan Pasal 79 huruf (a) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang di maksud dengan pengertian sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari :

- 1). Hasil Pajak Daerah
- 2). Hasil retribusi daerah
- 3). Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan, dan
- 4). Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah<sup>35</sup>.

Salah satu sumber pendapatan asli daerah diantaranya adalah Pajak Daerah. Karena pajak daerah merupakan sumber pendapatan asli dari daerah, yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk mendukung pelaksanaan otonomi yang ada didaerahnya, disamping penerimaan yang berasal dari pemerintah berupa subsidi/bantuan dan bagi hasil dari pajak dan bukan pajak. Sumber pendapatan asli daerah tersebut diharapkan menjadi sumber pembiayaan dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

Pajak daerah diharapkan menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>35</sup> *penjelasan umum* UU Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah

## 2. Pajak Daerah

### a. Pengertian pajak

Pajak sebagai sumber penerimaan negara mempunyai peran yang sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan menggali sumber dana yang berasal dari dalam negeri yang berupa pajak.

Pengertian pajak, menurut R. Santoso Brotodihardjo dalam bukunya Pengantar Hukum Pajak yang menyitir definisi dari Prof Dr. P.J.A Adriani sebagai berikut :

“Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapatkan prestasi kembali yang langsung dapat di tunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan”<sup>36</sup>.

Sedangkan pengertian pajak menurut Prof.Dr.Rochmat Soemitro,SH, adalah :

“Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapatkan jasa timbal balik (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum”<sup>37</sup>.

Dari berbagai definisi tersebut diatas, baik pengertian secara ekonomis (pajak sebagai pengalihan sumber dari sektor swasta ke sektor pemerintahan) atau pengertian secara yuridis (pajak adalah iuran yang

<sup>36</sup> Untung Sukardji, *Pajak Pertambahan Nilai*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal 1

<sup>37</sup> Mardiasmo, *Perpajakan (Edisi Revisi tahun 2001)*, Penerbit Andi Yogyakarta, 2001, hal 1.

dapat dipaksakan) dapat ditarik kesimpulan tentang ciri-ciri yang terdapat pada pengertian pajak antara lain sebagai berikut :

- 1). Pajak di pungut oleh negara baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berdasarkan atas undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
- 2). Pemungutan pajak mengisyaratkan adanya alih dana (sumber daya) dari sektor swasta (wajib pajak membayar pajak) ke sektor negara (pemungut pajak / administrator pajak).
- 3). Pemungutan pajak di peruntukan bagi keperluan pembiayaan umum pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan, baik rutin maupun pembangunan.
- 4). Tidak dapat ditunjukkan adanya imbalan (kontra prestasi) individual oleh pemerintah terhadap pembangunan pajak yang dilakukan oleh para wajib pajak.
- 5). Selain fungsi budgeter (anggaran) yaitu fungsi mengisi kas negara/anggaran negara yang diperlukan untuk menutup pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pajak juga berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan negara dalam lapangan ekonomi dan sosial (fungsi mengatur/regulatif)<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Mohammad Zain, *Manajemen Perpajakan*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2003, hal 12.

b. Dasar Hukum pajak

Negara kita telah menempatkan landasan pemungutan pajak, menurut Undang-Undang Dasar 1945 (setelah amandemen ketiga), yang diatur dalam Pasal 23A, yang berbunyi sebagai berikut :

“Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas pajak merupakan peralihan kekayaan dari rakyat kepada negara untuk membiayai pengeluaran negara dengan tidak mendapatkan kontra prestasi yang langsung.

c. Jenis Pajak

Jenis pajak dapat dibagi dua yaitu jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat atau pajak negara dan jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah atau pajak daerah. Pajak pusat atau pajak negara adalah pajak yang wewenang pemungutannya ada pada pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan oleh Departemen Keuangan melalui Direktorat Jendral pajak. Pajak pusat diatur dalam undang-undang dan hasilnya akan masuk ke Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pajak pusat/pajak negara ini meliputi :

- 1). Pajak penghasilan
- 2). Pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah.
- 3). Pajak Bumi dan Bangunan
- 4). Bea Meterai
- 5). Bea perolehan Hak atas tanah dan Bangunan<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2000, hal 28.

Pajak daerah adalah pajak yang wewenang pemungutannya ada pada pemerintah daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah. Pajak daerah diatur dalam undang-undang dan hasilnya akan masuk ke Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah<sup>40</sup>. Pajak daerah di atur dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 dan dirubah dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan retribusi daerah terdiri dari 3 jenis pajak Daerah Tingkat I dan 6 jenis pajak Daerah Tingkat II adalah :

1. Pajak Daerah Tingkat I :

- a) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)
- b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB)
- c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)

2. Pajak Daerah Tingkat II

- a) Pajak Hotel dan Restoran
- b) Pajak Hiburan
- c) Pajak Reklame
- d) Pajak Penerangan Jalan
- e) Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C.
- f) Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Tujuan dari pembuatan Undang-undang pajak daerah adalah :

- 1). Untuk menyederhanakan berbagai pajak daerah yang ada selama ini, supaya dapat mengurangi ekonomi biaya tinggi. Hal ini dilihat dari

---

<sup>40</sup> *Ibid*,hal 29



jumlah pajak daerah yang sebelumnya ada sekitar 40 jenis menjadi hanya 9 jenis.

2). Untuk menyederhanakan sistem dan administrasi perpajakan, supaya dapat memperkuat fondasi penerimaan daerah khususnya tingkat II dengan mengefektifkan jenis pajak tertentu yang memang potensial<sup>41</sup>.

d. Pajak Daerah

Pajak mempunyai tujuan untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya dalam kas negara, dengan maksud untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Bahwa pajak dalam hal demikian mempunyai fungsi budgeter. Sedangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pajak-pajak daerah juga nampak fungsinya sebagai budgeter. Pajak daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting<sup>42</sup>. Pajak daerah adalah pajak-pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah yang di atur dengan Peraturan Daerah dan digunakan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan daerahnya.

Pengertian pajak daerah menurut Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 dan di perbaharui dengan Undang-Undang 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, diatur dalam Pasal 1, yaitu :

“Pajak daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang di lakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah”.

---

<sup>41</sup> Ibid, hal 9

<sup>42</sup> Rochmad Soemitro, *Pengantar Singkat Hk Pajak*, PT Eresco, Bandung, 1987, hal 2

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas nampak bahwa pajak daerah merupakan iuran wajib oleh orang pribadi atau badan hukum kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang dan merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup penting dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Lapangan pajak daerah ialah lapangan yang belum digali oleh negara, ketentuan seperti itu maksudnya ialah untuk mencegah pemungutan pajak ganda yang akibatnya sangat memberatkan para wajib pajak (pemungutan pajak ganda terjadi apabila suatu objek dikenakan pajak yang sejenis untuk kedua kalinya, meskipun dengan nama lain), maka daerah hanya dapat memungut tambahan saja atas pajak yang belum dipungut oleh negara itu<sup>43</sup>.

e. Kriteria Pajak Daerah

Pajak daerah yang memungutnya adalah pemerintah daerah, kriteria pajak daerah secara spesifik terdiri dari 4 (empat) hal yaitu :

- 1). Pajak yang di pungut oleh pemerintah daerah berdasarkan pengaturan dari daerah sendiri.
- 2). Pajak yang di pungut berdasarkan peraturan pemerintah pusat tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah.
- 3). Pajak yang di tetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah daerah.

---

<sup>43</sup> Santoso R Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hk Pajak*, Penerbit PT Refika Aditama, Bandung, 1998, hal 104.

- 4). Pajak yang di pungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya di berikan kepada pemerintah daerah<sup>44</sup>.

Pajak daerah tersebut ditetapkan dan dipungut oleh pemerintah daerah, sedangkan bagi hasil pajak dengan pemerintah pusat terdiri dari PPH (pajak penghasilan), PPN (Pajak pertambahan nilai), dan PBB (Pajak bumi dan bangunan).

f. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C

Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Adapun jenis-jenis pajak daerah tingkat kabupaten terdiri dari :

- 1). Pajak hotel dan restoran
- 2). Pajak hiburan
- 3). Pajak reklame
- 4). Pajak penerangan jalanPajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C
- 5). Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Karena pengelolaan kegiatan usaha penambangan bahan galian golongan C ini termasuk dalam pajak daerah yang di pungut oleh kabupaten.

Pemungutan pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C ini menurut Pasal 6 ayat (5) Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan

---

<sup>44</sup> Kesit Bambang Prakosa, *Pajak dan Retribusi Daerah*, UII Press Yogyakarta, 2003, hal 2.

pemerintah daerah, di bagi dengan perimbangan antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Pembagiannya adalah sebagai berikut :

“Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan di bagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintah pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk daerah.”

Pengaturan perimbangan keuangan pemasukan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini diharapkan akan menciptakan keadilan dengan pembagian yang diterima pemerintah daerah lebih besar, sehingga pemerataan pembangunan akan tercipta.

Karena tambang bahan galian golongan C ini dikuasai oleh negara maka pelaksanaannya dapat di lakukan oleh pemerintah daerah tingkat kabupaten tempat terdapatnya bahan galian golongan C itu ada. Ini diatur dengan Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1986 tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang pertambangan kepada pemerintah daerah tingkat I di dalam Pasal 3, yaitu :

“ Pemerintah Daerah Tingkat I dapat menyerahkan lebih lanjut sebagian urusan sebagaimana di maksud dalam pasal 2 kepada Pemerintah Daerah Tingkat II di daerahnya”.

Penyerahan dari propinsi kepada kabupaten maka tiap kabupaten yang memiliki penambangan bahan galian golongan C ini mempunyai kewenangan untuk mengelola kegiatan usaha penambangan bahan galian golongan C yang ada.

d. Lain-lain Pendapatan

Jenis	Tahun Anggaran	Realisasi (Rp)	Naik/Turun (%)
1. Penjualan barang milik daerah	1999/2000	6.834.000,00	
	2000	18.583.100,00	171,92
	2001	154.600.963,00	731,94
	2002	31.881.000,00	- 79,38
	2003	84.800.000,00	165,99
2. Jasa Giro	1999/2000	814.094.942,00	
	2000	341.860.876,00	- 58,01
	2001	483.941.001,00	41,56
	2002	475.817.389,00	- 1,68
	2003	400.000.000,00	-15,93
3. Sumbangan pihak ketiga	1999/2000	91.430.000,00	
	2000	-	-
	2001	12.500.000,00	-
	2002	1.250.000,00	- 90,00
	2003	1.250.000,00	0,00
4. Penerimaan kembali penguatan modal	1999/2000	150.000.000,00	
	2000	225.700.000,00	50,47
	2001	696.120.000,00	208,43
	2002	1.087.703.000,00	56,25
	2003	2.475.268.350,00	127,57
5. Lain-lain pendapatan	1999/2000	754.536.205,00	
	2000	734.546.205,00	- 2,65
	2001	2.033.226.654,00	176,80
	2002	2.198.417.181,50	8,12
	2003	-	-
Pendapatan Lain-lain	1999/2000	1.816.895.147,00	
	2000	1.368.634.205,00	- 24,67
	2001	3.380.388.618,00	146,99
	2002	4.544.188.945,50	34,43
	2003	-	-

3. Bagian Dana Perimbangan

a. Pos Bagi Hasil Pajak

Jenis	Tahun Anggaran	Realisasi (Rp)	Naik/Turun (%)
1. PBB	1999/2000	6.555.028.662,00	
	2000	7.237.880.325,63	10,42
	2001	10.293.807.142,00	42,22
	2002	12.231.666.356,00	18,83
	2003	11.195.040.000,00	-8,47

Pemerintah Daerah kabupaten mempunyai kewenangan untuk memberikan ijin usaha kegiatan penambangan bahan galian golongan C, yang mengeluarkan ijin usaha penambangan adalah Dinas Pertambangan atas nama Bupati Kepala Daerah. Ijin usaha penambangan ini di berikan kepada :

- 1). Perusahaan daerah
- 2). Koperasi
- 3). Badan usaha milik pemerintah
- 4). Badan hukum swasta yang didirikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, berkedudukan di Indonesia, mempunyai pengurus yang berkewarganegaraan Indonesia serta bertempat tinggal di Indonesia dan mempunyai lapangan usaha di bidang pertambangan.
- 5). Perorangan yang berkewarganegaraan Indonesia dan bertempat tinggal di Indonesia, dengan mengutamakan mereka yang bertempat tinggal di Daerah Tingkat II tempat terdapatnya bahan galian golongan C yang bersangkutan.
- 6). Perusahaan dengan modal bersama antara negara/badan usaha milik negara di satu pihak dengan pemerintah daerah tingkat I dan/atau pemerintah daerah tingkat II atau perusahaan daerah di pihak lain.

7). Perusahaan dengan modal bersama antara negara/badan usaha milik negara dan /atau pemerintah daerah tingkat I /pemerintah daerah tingkat II /perusahaan daerah di satu pihak dengan koperasi, badan hukum swasta atau perorangan tersebut pada huruf 2, huruf 4 dan huruf 5 dipihak lain.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas perorangan atau badan hukum yang akan melakukan kegiatan usaha penambangan harus mengajukan perijinan kepada Pemerintah Daerah kabupaten Sleman. Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman mempunyai kewenangan untuk mengatur usaha pertambangan bahan galian golongan C dengan peraturan daerah. Untuk pelaksanaan pengelolaan kegiatan usaha pertambangan bahan galian golongan C di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 1996 tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C.

Penyerahan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman mempunyai kewenangan untuk mengelola kegiatan usaha penambangan bahan galian golongan C, dengan cara memungut pajak yang diatur dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1986 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Dibidang Pertambangan Kepada Pemerintah Daerah Tingkat II, yaitu :

“Segala pungutan di bidang pertambangan bahan galian golongan C di daerah menjadi pendapatan Asli Daerah tingkat I dan/atau pemerintah daerah tingkat II, diatur dan ditetapkan dengan peraturan daerah yang bersangkutan.”

Penyerahan kewenangan pengelolaan kegiatan usaha penambangan bahan galian golongan C dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Kabupaten Sleman, maka Pemerintah Kabupaten Sleman mempunyai kewenangan untuk memungut pajak dari kegiatan usaha penambangan bahan galian golongan C. Dari pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C ini dijadikan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sleman. Untuk pemungutan pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C di Kabupaten Sleman diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C.