

HUKUM AGRARIA BIDANG PERTANAHAN SETELAH OTONOMI DAERAH

AGRARIAN LAW OF LAND AFTER REGIONAL AUTONOMY

Ria Fitri

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No.1 Darussalam, Banda Aceh 23111
E-mail: ria_lkbhuwk@yahoo.com

Diterima: 23/07/2018; Revisi: 13/09/2018; Disetujui: 13/09/2018

DOI: <https://doi.org/10.24815/kanun.v20i3.11380>

ABSTRAK

Penelitian ini ingin menjawab keberadaan hukum pertanahan setelah otonomi daerah. Pemberian otonomi pada pemerintah daerah dan pemerintahan kabupaten/kota setelah reformasi merupakan upaya untuk memberi pelayanan secara cepat dan tepat pada masyarakat bidang pertanahan. Dengan melakukan studi dokumen, ditemukan bahwa otonomi dibidang pertanahan justru berdampak pada hukum agraria. Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengandung prinsip kewenangan dibidang pertanahan bersifat sentralistik, dengan sendirinya harus berubah. Pemerintah di daerah harus memberikan pelayanan dibidang pertanahan pada era otonomi daerah ini.

Kata Kunci: Hukum agraria; hukum pertanahan; otonomi daerah.

ABSTRACT

This study aims to answer the existence of land law after regional autonomy. Giving autonomy to the regional government and district/city government after reform is an effort to provide quick and precise services to the land sector community. By conducting document studies, it was found that autonomy in the land sector had an impact on Agrarian Law. The Basic Law of Agrarian Principles which contains the principle of authority in the land sector is centralized, and must naturally change. Governments in the regions must provide services in the land sector in this regional autonomy era.

Key Words: Agrarian law; land law; regional autonomy.

PENDAHULUAN

Dalam kehidupan bernegara, perseorangan, dan masyarakat, tanah merupakan benda yang sangat dibutuhkan. Permasalahan pertanahan saat ini bukan saja tuntutan hak-hak atas tanah, tetapi juga menyangkut kewenangan dibidang pertanahan antara pemerintah pusat, dan pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan pemerintah bidang pertanahan sebagaimana diatur Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sebagai kewenangan yang bersifat sentralistik. Berdasarkan kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam hukum tanah nasional, ternyata pembentukan hukum tanah nasional maupun peraturan pelaksanaannya menurut sifat dan pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat.¹ Artinya bidang pertanahan, kewenangnya ada pada pemerintah pusat, sedangkan daerah hanya menjalankan kewenangan secara dekonsentrasi atau pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah dan secara *medebewind* (pembantuan) adalah penugasan pemerintah pusat kepada daerah. Kewenangan yang bersifat sentralistik ini menimbulkan kesulitan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam menangani masalah-masalah tanah secara cepat dan tepat. Sementara perkembangan akan kebutuhan tanah semakin meningkat seiring dengan semakin bertambahnya penduduk.

Sebagai upaya memperjelas kewenangan pemerintah dibidang pertanahan, setelah reformasi diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini berisi pemberian otonomi secara luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada kabupaten/kota, selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (2) huruf d Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014, pelayanan pertanahan bukan merupakan pelayanan dasar menjadi urusan wajib pemerintah daerah. Dalam

¹ Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Dibidang Pertanahan*, PT Rajagrafindo, Jakarta, 2008, hlm. 112. Lihat juga Supriyanto, *Kewenangan Bidang Pertanahan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 9 No. 2 Mei 2009, hlm. 159-167.

lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur mengenai pembagian urusan pertanahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota.

Pemberian kewenangan secara desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah dibidang pertanahan kepada pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota, berdampak pada pengaturan kewenangan pertanahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dibidang pertanahan diperlukan adanya peraturan-peraturan hukum pertanahan yang mendukung pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten kota melaksanakan tugasnya memberi pelayanan petanahan pada masyarakat. Bangunan hukum agraria, harus mencerminkan secara jelas hubungan antara tanah dengan negara, perseorangan dan masyarakat dalam otonomi daerah.

Untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum agraria dalam Pelaksanaan otonomi daerah, maka tulisan ini ingin mengkaji bagaimana hubungan tanah dengan negara, perseorangan dan masyarakat sebagai landasan pembentukan hukum agraria. Permasalahan lainnya adalah bagaimana hubungan tanah dengan otonomi daerah, serta faktor-faktor apakah yang perlu diperhatikan dalam melaksanakan otonomi daerah, khususnya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Fokus penulisan ini berbeda dengan sejumlah artikel yang sudah ada. Dari penelusuran literatur, ditemukan sejumlah artikel, antara lain yang ditulis Amiludin, Sudiman Mechan, dan Supriyanto.² Ketiga artikel tersebut, turut membicarakan masalah otonomi daerah, dengan sejumlah sisi yang berbeda. Ada yang mengaitkan dengan otonomi daerah, serta ada yang berbicara kewenangan. Sementara artikel yang ditulis dikaitkan dengan konteks hukum agraria, secara khusus melihat konteks hukum pertanahan.

² Amiludin, 2018, *Politik Hukum Pertanahan dan Otonomi Daerah: Kebijakan dan Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Daerah Terkait Pertanahan*, Journal of Government and Civil Society, Vol. 2. No. 1. Sudiman Mechan, 2010, *Tinjauan Yuridis terhadap Bidang Pertanahan dalam Rangka Otonomi Daerah*, Jurnal Pro Justitia, Vol. 28. No. 1. Supriyanto, 2009, *Kewenangan Bidang Pertanahan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 9, No. 2.

METODE PENELITIAN

Penulisan ini diawali dari konsepsi bidang pertanahan dalam otonomi daerah. Hukum tanah dibangun dalam batas kewenangan otonomi daerah dalam hubungan tanah dengan negara, perseorangan, dan masyarakat. Data dikumpulkan melalui studi dokumen dan studi empiris. Data yang telah terkumpul, dikaji dan dianalisis secara kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Hubungan Tanah dengan Negara, Masyarakat, dan Perseorangan

Para ahli yang mendasari diri pada hukum alam percaya bahwa secara kodrati untuk melangsungkan hidup seseorang memerlukan pemilikan atas sesuatu. Jika seseorang telah dipenuhi pemilikannya, maka hidup akan menjadi lebih tertib karena tidak ada alasan lagi untuk saling mengganggu. Tanah menurut aliran ini merupakan salah satu objek pemilikan baik oleh perseorangan maupun masyarakat. Negara bukan sebagai pemilik (privat) atas tanah, sebab pemilik atas tanah adalah manusia alami.

Thomas Aquinas sebagaimana dikutip oleh Iman Soetiknjo³ mengemukakan alasan-alasan mengapa setiap orang lebih suka sesuatu menjadi miliknya sendiri, sehingga tidak perlu menyerahkan sesuatu itu pada orang lain. Karena jika sesuatu ada pada diri sendiri, maka tidak akan terjadi kekacauan. Masyarakat akan hidup damai karena kepentingannya telah terpenuhi. Sedangkan terhadap tanah tak bertuan atau tanah masyarakat hukum yang diduduki oleh warga masyarakat terjadi sebagai bagian sifat keteraturan pola pemilikan tanah individual⁴. Pencabutan atas hak individu atas tanah oleh negara yang berdasarkan undang-undang merupakan gambaran kuatnya pengakuan hak individu atas tanah, persoalannya adalah bagaimana kedudukan negara atas tanah tersebut.

³ Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah Berdasarkan Pancasila*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 11.

⁴ *Ibid*, hlm. 13.

Menurut pendapat aliran hukum alam, memang tidak tampak tegas dalam pengertian bahwa negara tidak dapat memiliki tanah dalam pengertian memiliki (*eigendom*) yang berisi kekuasaan mutlak atas tanah, namun negara dapat menguasai tanah (tanpa harus memiliki) untuk kepentingan publik. Berlainan dengan paham yang dianut hukum alam, Ulpianus dan Vegting sebagaimana dikutip oleh Ronald Z. Titarelu menyatakan bahwa negara berdasarkan hubungan khusus dapat memiliki tanah (walaupun semu sifatnya). Pemilikan tanah itu dipergunakan untuk umum (*res publica*). Hubungan hukum yang terjadi dapat bersifat pemilikan ataupun penguasaan⁵. Implementasinya adalah terhadap tanah-tanah yang dipergunakan langsung oleh negara, dapat dimiliki oleh negara. Negara juga mempunyai kewenangan untuk mengatur tanah-tanah yang dipergunakan untuk umum yang dipandang dapat memberi manfaat lebih dibandingkan dimiliki oleh masyarakat.

Pendapat di atas diperkuat dengan pendapat yang didasarkan pada teori hukum perjanjian masyarakat yang dikemukakan oleh Jean Jacques Rousseau serta M. Kaser dan P.B.J. Wubbe. Pendapat ini menyatakan bahwa pemilik perseorangan atas tanah diserahkan berdasarkan perjanjian masyarakat yang dijemakan dengan hukum. Dalam kehidupan bernegara, seluruh kekayaan yang ada dalam negara adalah milik publik yang dikuasai oleh hukum negara. Hal ini berlaku pula terhadap setiap hubungan hukum negara, sehingga negara mempunyai kewenangan hukum atas kepunyaan negara⁶.

Dengan demikian pemilikan atas tanah oleh negara mengandung kategori-kategori sebagai berikut: Pertama, negara tidak memiliki tanah, tetapi secara khusus mempunyai hubungan dengan tanah terutama yang berkaitan dengan kepentingan umum. Kedua, negara sebagai satu-satunya pemilik tanah baik dalam arti sepenuhnya maupun dalam arti mempunyai. Ketiga, negara mempunyai tanah disamping dimiliki orang perorangan. Keempat, negara menjalankan kekuasaan atas tanah yang dililiki oleh masyarakat seolah-olah tanah adalah miliknya.

⁵ Ronald Z. Titarelu, *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, hlm. 105-106.

Penguasaan tanah oleh negara di Indonesia diberi wewenang untuk mengatur semua hubungan hukum atas tanah agar berbagai dimensi kebutuhan masyarakat secara perorangan maupun kelompok dapat terpenuhi. Negara sebagai organisasi suatu negara diberikan kekuasaan oleh rakyat berdasarkan hukum (konstitusi) untuk mengatur berbagai kekuasaan apapun dalam masyarakat. Oleh Van Apeldoorn digambarkan sebagai suatu kekuatan (*macht*) yang teratur oleh hukum yang berdasarkan atas kesusilaan. Kekuasaan negara atas tanah didasari oleh pokok pikiran alinea kedua Pembukaan UUD 1945, yaitu: “Negara yang berdaulat atas dasar musyawarah”.

Rumusan tersebut mengandung makna bahwa permusyawaratan/perwakilan berlandaskan hikmah kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan merupakan cara penyelenggaraan negara yang terbaik. Anggapan dasarnya ialah melalui cara demikian, akan lahir wujud kepentingan dan kemanfaatan bersama yang memenuhi keluhuran harkat dan martabat. Kepentingan dan kemanfaatan bersama atas dasar nilai-nilai kemanusiaan (secara formal terwujud dalam hukum) guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia serta untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasarkan persatuan sebagai sesuatu yang akan diatur oleh negara. Apa yang dikemukakan ini merupakan pola hubungan hukum antara manusia, keluarga, masyarakat, dan bangsa berkaitan dengan tanah dengan menempatkan negara sebagai organ yang diberi kekuasaan untuk mengaturnya.

Tanah sebagai sumber daya alam strategis bagi bangsa memerlukan campur tangan negara untuk mengaturnya. Jadi hubungan perorangan, keluarga, dan masyarakat dengan tanah didasarkan atas fitrahnya sebagai makhluk Tuhan untuk hidup secara individu maupun sosial dengan menjalankan hak (kemampuan dan kecakapan) dan kewajiban (keharusan) secara seimbang demi keadilan, dan kemanfaatan individu, keluarga dan masyarakat.

Dengan demikian, hubungan antara negara dengan tanah ialah disamping atas dasar kedaulatan negara, juga didasarkan atas hukum pada kedaulatan rakyat demi tercapainya

⁶ Mr. F.B.J. Drt M-Wubbe Kaser, *Romeins Privaatstrecht, N.V.Uitgeverijmaatschappij W.E.J Tjeenk Willink*,

keseimbangan hak dan kewajiban yang adil bagi seluruh bangsa, mendatangkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Negara bukan bertindak sebagai pemilik tetapi sebagai organ penguasa yang diberi kekuasaan (secara hukum) untuk menjamin pelaksanaan peruntukan tanah sesuai dengan tujuannya.

2) Hubungan Tanah dengan Otonomi Daerah

Dasar hukum yang dapat dipergunakan dalam mengatur masalah tanah di Indonesia adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: “Bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pemaknaan dari isi pasal tersebut baru dapat dipahamai dari keseluruhan maksud dan tujuannya.

Secara teoritik kepentingan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi dikuasainya tanah oleh negara. Secara tegas dinyatakan bidang pertanahan harus dikuasai oleh negara demi terciptanya kemakmuran rakyat.⁷ Kemakmuran rakyat tidak dapat tercapai jika satu sama lain tidak mempunyai persamaan persepsi tentang bagaimana hidup yang baik atau makmur itu. Berkaitan dengan tanah, hidup yang baik memerlukan pola keteraturan tentang cara-cara memenuhi kehidupan secara baik. Agar pola keteraturan dapat terjelma perlu adanya kecakapan atau kekuasaan. Kekuasaan ini diberikan pada negara sebagai organisasi masyarakat tertinggi dalam suatu wilayah.

Penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dituangkan dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960, selengkapnya berbunyi:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan

Zwolle, Amsterdam, 1990, hlm. 94.

⁷ Ria Fitri, *Potensi Konflik Pemerintah Aceh dan Pusat dalam Bidang Pertanahan*, KANUN Jurnal Ilmu Hukum, No. 66 Tahun 2015, hlm. 231.

alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

- (2) Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angka.
- (3) Wewenang yang bersumber dari hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adapt, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.⁸

Dari penjabaran tersebut jelas bahwa negara adalah pihak berkuasa, diberi kekuasaan oleh rakyat tidak untuk memiliki atau mempergunakan tanah semata-mata untuk keperluannya sendiri, tetapi untuk mengatur penggunaan dan peruntukan tanah agar tercipta kemakmuran rakyat secara meningkat dan merata. Persoalannya adalah apakah hak untuk mengatur ditentukan oleh negara dalam arti pemerintah pusat?

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, cetakan ketujuh belas, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2004, hlm. 28-29.

Pemberian kekuasaan pada negara sepenuhnya akan mengakibatkan terjadinya pemerintahan sentralistik yang cenderung otoriter. Pemerintah demikian dapat melemahkan sendi-sendi tatanan masyarakat seperti demokrasi, pemerataan, dan keadilan. Oleh karena itu, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan harus dilakukan desentralisasi kekuasaan, dalam arti pembentukan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang diberi hak mengatur sendiri sebagian urusan pemerintahan (negara) sebagai urusan rumah tangganya, namun tetap dalam satu kesatuan negara kesatuan dengan tugas masing-masing meskipun diakui dapat terjadi tarik menarik hubungan antara keduanya.

Berdasarkan alasan tersebut dapatlah dipahami bahwa pelaksanaan kekuasaan negara atas tanah sebagaimana terumus dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, dapat dilaksanakan pula oleh pemerintah daerah dan masyarakat hukum lainnya, segala sesuatunya tergantung pada pertimbangan kepentingan pemanfaatan tanah. Kedudukan pemerintah daerah dalam hal ini bertindak sebagai pelaksana kekuasaan negara atas tanah tidak bersifat asli karena diberikan wewenang untuk itu. Oleh karena itu pemerintah daerah harus bertindak atas dasar asas taat asas terhadap ketentuan normatif ketatanegaraan Indonesia.

Apakah yang dimaksud dengan otonomi dapat diberikan bentuk yang bermacam-macam seperti otonomi riil, otonomi luas, dan otonomi nyata, segala sesuatunya tergantung pada kemauan politik negara serta berdasarkan ajaran yang dianut oleh negara untuk memilih dan mengartikannya bentuk otonomi pada daerahnya.

Jika dikaitkan dengan Pasal 2 ayat (4) UUPA, pemberian otonomi dibidang pertanahan pada daerah masih bersifat kemungkinan yang segala sesuatunya masih tergantung pada pemerintah pusat tanpa mempunyai pedoman yang jelas, sejauhmana batas-batas pelimpahan pelaksanaan kekuasaan negara atas tanah itu diserahkan kepada daerah dan masyarakat hukum adat.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, telah memperjelas pemahaman dari otonomi daerah yang dimaksud yaitu sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 6:

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Otonomi daerah pada hakikatnya adalah untuk mempercepat proses pemerataan pembangunan yang seharusnya dikerjakan oleh pemerintah pusat tetapi diserahkan kepada pemerintah daerah.⁹

Secara umum wewenang adalah merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan publik¹⁰. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).¹¹ Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penyelenggaraan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dapat dilakukan dengan penyelenggaraan desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 10, dan dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintah antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus

⁹ Amiludin, *Politik Hukum Pertanahan dan Otonomi Daerah: Kebijakan dan Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Daerah Terkait Pertanahan*, Journal of Government And Civil Society, Vol. 2. No. 1, April 2018, hlm. 20.

¹⁰ Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 78.

¹¹ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, hlm. 1.

sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Secara eksplisit didalam Pasal 12 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 disebutkan bahwa pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota wajib menjadi urusan kewenangan pemerintah daerah provinsi. Ini menunjukkan pelimpahan pelaksanaan kekuasaan negara atas tanah pada pemerintah daerah. Dengan demikian Pemerintah Daerah dan Pemerintah kabupaten/Kota wajib melaksanakan kewenangan untuk: (a) mengatur mengenai persediaan, penggunaan, dan peruntukan tanah di wilayahnya baik untuk kepentingan manusia perorangan, kepentingan sosial, keagamaan, kepentingan ekonomi, pertanian, industri, serta kepentingan daerah dan negara; (b) melakukan perencanaan penggunaan tanah yang meliputi penggunaan atas ruang di atas dan di bawah tanah sesuai dengan batas-batas peruntukannya; (c) mengatur pola hubungan antar tanah dengan manusia warga dengan penduduk di daerah; (d) mengatur hubungan antara manusia dengan manusia berkaitan dengan tanah di wilayahnya termasuk mempersiapkan kelembagaannya agar hubungan hukum yang terjadi dapat terjamin sepenuhnya.

Dalam melaksanakan kewenangan tersebut pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota harus memperhatikan: (a) ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan tanah berdasarkan asas taat asas; (b) dalam pembuatan peraturan daerah sejauh mungkin melibatkan unsur-unsur legislatif daerah dan unsur masyarakat menurut kewenangan yang ada; (c) aspek keadilan sosial serta pemanfaatannya yang dapat meningkatkan kesejahteraan; (d) penghargaan secara proposional terhadap unsur-unsur kebudayaan daerah dan nilai-nilai kearifan lokal yang berkaitan dengan penguasaan dan fungsi tanah; (e) perlindungan hukum hak-hak tanah masyarakat hukum adat baik secara individu maupun komunal.

Merujuk pada kewenangan yang diberikan secara otonom kepada pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota hanya sebagian saja, artinya tidak seluruh kewenangan sebagaimana yang maksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA diserahkan kepada daerah. Jika dihubungkan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 17 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, yaitu

daerah dalam menetapkan kebijakan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, jika tidak pemerintah pusat dapat membatalkan kebijakan daerah tersebut. Ketentuan ini menunjukkan pusat terkesan ingin menguasai semua kewenangan dibidang pertanahan, sementara itu pemerintah daerah juga ingin mendapat bagian urusan pertanahan.¹² Hal ini dimaksudkan agar ada kesatuan hukum dalam bidang pertanahan yang bersifat nasional, daerah tidak boleh melakukan tindakan agraria kecuali ditentukan dalam peraturan yang berlaku.¹³

Dengan demikian, kewenangan pertanahan yang sebagian telah diserahkan kepada daerah juga belum dapat dikatakan telah diserahkan secara otonom, karena harus tetap berpedoman pada kewenangan pemerintah pusat. Selain itu, kebijakan dalam rangka melaksanakan bidang pertanahan secara otonom belum ada sampai sekarang pembagian kewenangan bidang pertanahan antara pemerintah (pusat) dan daerah belum juga usai.

3) Deskripsi Permasalahan Tanah di Daerah

Pemberian otonomi yang luas atas tanah kepada pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka memenuhi tuntutan reformasi serta arahan sebagaimana dirumuskan dalam UUPA.

Adapun faktor-faktor yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota dalam pelayanan pertanahan adalah: Pertama, dibidang pertanian, banyak tanah-tanah pertanian dikuasai melampaui batas, sehingga muncul tuan-tuan tanah. Sedangkan dilain pihak banyak petani yang tidak mempunyai tanah atau tanahnya sempit. Di samping itu banyak

¹² Supriyanto, *Kewenangan Bidang Pertanahan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 9, No. 2 Mei 2009, hlm. 160.

¹³ Sudiman Mechan, *Tinjauan Yuridis terhadap Bidang Pertanahan dalam Rangka Otonomi Daerah*, Jurnal Pro Justitia, Vol. 28. No. 1, April 2010, hlm. 91.

bidang-bidang tanah pertanian yang dikuasai atau dimiliki oleh bukan petani, bahkan terdapat lahan-lahan pertanian yang telah dialihfungsikan.

Kedua, dibidang perkebunan, banyak penguasaan tanah luas dengan hak guna usaha dikelola hanya sampai tahap pembukaan lahan dan pengajuan persyaratan pengajuan kredit. Tidak sedikit penyelenggara perkebunan bersinggungan dengan tanah-tanah hak masyarakat desa atau kesatuan masyarakat hukum adat setempat yang berakibat timbulnya konflik pertanahan yang berkepanjangan.

Ketiga, di kawasan pembangunan, izin lokasi yang semula dimaksudkan sebagai upaya untuk mengendalikan pemanfaatan tanah, di beberapa tempat justru dijadikan alat untuk menekan rakyat pemilik tanah untuk menyerahkan tanahnya kepada perusahaan pemegang ijin lokasi, sehingga pemilik tanah yang termasuk dalam area ijin lokasi tidak dapat lagi melaksanakan hak-haknya sebagai pemilik suatu hak atas tanah.

Gambaran faktor-faktor tanah di atas mencerminkan adanya ketimpangan masalah keadilan dalam pemilikan dan penguasaan tanah yang berakibat pada rendahnya kesejahteraan masyarakat. Sementara itu di beberapa tempat masih terdapat kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai hubungan kuat dengan tanah. Dalam pandangannya, tanah merupakan sumber kehidupan yaitu tempat dijadikannya lahan produktif dan minum, tanah sebagai tempat berkumpul bersama mengembangkan rasa sosial dan ketentraman batin. Tanah di wilayah persekutuan itu diatur menurut aturan adat dan dijaga para ketua adat. Hak-hak atas tanah yang ada bukan bersifat privat atau publik, tetapi merupakan sekumpulan hak perorangan, keluarga, masyarakat bahkan hak orang asing dengan berbagai nama seperti hak pakai, hak menggarap, hak membuka tanah, hak ulayat dan sebagainya. Masalah yang dapat menimbulkan kesulitan adalah bagaimanakah menentukan bahwa suatu persekutuan hukum adat itu masih ada? Sejauhmana batas-batas penguasaan atas tanah akan diakui? Bagaimana pola hubungan yang adil dapat diciptakan antara warga masyarakat hukum adat sendiri maupun antara warga dengan bukan warga?

Banyak peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan berkenaan dengan pertanahan. Ada peraturan yang diperintahkan oleh undang-undang, tetapi belum dilengkapi peraturan pelaksanaannya. Terdapat pula peraturan yang berderajat sama di mana satu dengan lainnya saling bertentangan, bahkan masih banyak yang belum lengkap. Salah satunya adalah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 serta dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007. Rumusan kewenangan bidang pemerintah khusus pertanahan sangatlah luas, namun harus berpedoman pada norma, standar dan kriteria serta memperhatikan keserasian hubungan pemerintah dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah sebagai kesatuan sistem dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan dalam bidang pertanahan yang merupakan bentuk bidang pelayanan umum meliputi: (a) kewenangan, tanggung jawab, dan menentukan standar minimal; (b) pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah; dan (c) fasilitas pelayanan kerja sama antara pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum antar pemerintah daerah meliputi: (a) pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah; (b) kerja sama antar pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum; dan (c) pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum di atas lebih lanjut akan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam kenyataannya peraturan perundang-undangan yang dimaksud belum ada sehingga yang dipakai saat ini adalah peraturan lama yang masih berlaku.

Salah satu peraturan berkaitan dengan kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota adalah peraturan tentang pemberian hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah. Peraturan tersebut menentukan wewenang bupati/walikota untuk: (a) memberi keputusan mengenai permohonan ijin untuk memindahkan hak milik; (b) memberi keputusan

mengenai permohonan ijin memindahkan hak guna bangunan atas tanah negara pada warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia yang bukan bermodal asing; (c) memberi keputusan mengenai permohonan ijin untuk memindahkan hak pakai atas tanah negara kepada warga negara atau badan hukum/Indonesia yang bukan bermodal asing; (d) memberi keputusan permohonan ijin untuk membuka tanah, jika luasnya lebih dua hektare tetapi tidak lebih dari sepuluh hektare.

Isi peraturan tersebut sangat membatasi kewenangan bupati/walikota dalam melaksanakan tugasnya sebagai kepala daerah otonom. Hal ini juga mengingkari permasalahan yang ada di daerah, karena pemindahan hak dapat pula terjadi dari hak milik ke hak guna bangunan, hak pakai atau hak guna usaha dan sebaliknya, baik atas tanah-tanah yang telah mempunyai hak (bukan tanah negara) maupun terhadap tanah-tanah yang belum mempunyai hak, serta baik untuk kepentingan perseorangan maupun badan hukum seperti yang banyak terjadi pada pembangunan kawasan pembangunan perumahan.

Di samping itu dalam praktiknya, banyak terjadi perselisihan di daerah yang berupa perselisihan penguasaan dan penggunaan tanah dalam dimensi yang lebih luas. Sebagai contoh perselisihan antara segolongan warga masyarakat dengan perusahaan perkebunan. Perselisihan tersebut dapat bersifat horizontal yang berskala luas mengingat akar masalahnya tidak saja tentang penentuan batas-batas tanah garapan atau tanah ulayat desa dengan pengelolaan tanah perkebunan, tetapi juga tentang pemanfaatan hasil-hasil tanah yang tidak melibatkan penduduk sekitar.

Dalam hal yang demikian, sedikit gambaran permasalahan pertanahan yang telah dan akan terjadi merupakan beban pemerintah daerah yang cukup berat tetapi substansial bagi kepentingan warganya. Oleh karenanya prioritas perlu diberikan agar penanganan permasalahan pertanahan dapat terselesaikan sesuai kemampuan.

Beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mempersiapkan pelaksanaan pelayanan pertanahan adalah: (1) melakukan inventarisasi tanah serta hak-hak yang melekat pada tanah di daerahnya; (2) melakukan dialog dengan masyarakat adat untuk mencari

masukannya tentang kedudukan dan peran masyarakat hukum adat dalam masalah tanah di daerahnya; (3) meredakan konflik pertanahan yang terjadi terutama yang berkaitan dengan industri strategis; (4) melakukan perencanaan dalam pola pengaturan tata ruang daerah yang meliputi peruntukan dan penggunaan tanah di daerahnya; (5) melakukan evaluasi atas peraturan hukum tanah utamanya berkenaan pada bidang-bidang yang netral.

SIMPULAN

Hubungan tanah dengan negara didasari oleh kedaulatan rakyat. Pemberian otonomi bidang pertanahan kepada pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota hanya sebatas menguasai yang diberi kewenangan untuk mengatur ketertiban dan ketentraman rakyat dan masyarakat, pemerintah bukan memiliki tanah. Dalam hubungan tanah dengan perseorangan dan masyarakat menurut hukum alam merupakan salah satu objek kepemilikan. Pemerintah daerah dan kabupaten/kota dalam menjalankan kewenangan dibidang pertanahan secara otonom harus memperhatikan faktor-faktor, penguasaan dan pengelolaan tanah, peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan yang belum harmonis sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Disisi lain, perlu diperhatikan pelayanan pertanahan secara otonomi daerah memberi peluang kepada pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota menjalankan kekuasaan otoriter baru di daerah yang pasti melahirkan bentuk ketidakadilan dan kesengsaraan di masyarakat. UUPA yang ada dapat dipakai sebagai landasan pengaturan, tanpa perlu berobsesi menggantinya. Penjabaran pelaksanaannya dirumuskan dalam peraturan daerah secara arif dan bijaksana. Pemerintah perlu melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan, sehingga pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dapat menjalankan kewenangan dibidang pertanahan secara otonom.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiludin, 2018, *Politik Hukum Pertanahan dan Otonomi Daerah: Kebijakan dan Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Daerah Terkait Pertanahan*, Journal of Governmant and Civil Society, Vol. 2. No. 1.
- Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah Dibidang Pertanahan*, PT Rajagrafindo, Jakarta.
- Bagir Manan, 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional terkait dengan Pembagian Kewenangan, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, tanggal 13 Mei.
- Boedi Harsono, 2004, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, cetakan ketujuh belas, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Iman Soetiknjo, 1992, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah Berdasarkan Pancasila*, Gajahmada University Press, Yogyakarta.
- Mr. F.B.J. Drt M-Wubbe Kaser, 1990, *Romeins Privaatstrecht, N.V.Uitgeverijmaatschappij W.E.J Tjeenk Willink*, Zwolle, Amsterdam.
- Prajudi Admosudirdjo, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Ria Fitri, 2015, *Potensi Konflik Pemerintah Aceh dan Pusat dalam Bidang Pertanahan*, KANUN Jurnal Ilmu Hukum, No. 66.
- Ronald Z. Titarelu, 2004, *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat*, Disertasi, Tidak dipublikasi, Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Sudiman Mechan, 2010, *Tinjauan Yuridis terhadap Bidang Pertanahan dalam Rangka Otonomi Daerah*, Jurnal Pro Justitia, Vol. 28. No. 1.

Supriyanto, 2009, *Kewenangan Bidang Pertanahan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jurnal
Dinamika Hukum, Vol. 9, No. 2.