

REKONSTRUKSI HUKUM AGRARIA GUNA MENUNJANG OTONOMI DAERAH

Tri Handayani^{*}, Wachyuni^{}**

Dosen Fakultas Hukum^{*}, Dosen Fakultas Ekonomi^{***}
Universitas Wahid Hasyim

Abstrak

The Enactmen of regional autonomy for the Huge lang territory to the district Area is basycally stated as the claim of reformation. It also become the main clue for the regional autonomy. Both of them were endorsed in the Basic Principle of Agrarian Law (UUPA). The land territory in the whole nation was revealead and endorsed in the form of justice to the society in this regulation. It also have another main purpose a for the growth of prosperity. But in fac, thee the condition of land territory is being far from the basic purpose and claim. The question now is all about the efficiency of Basic Principle of Agrarian Law to hold the regional autonomy.

Pendahuluan

Era globalisasi yang diikhrarkan sebagai wujud persamaan yang hampir-hampir tiada sekat pemisah, akhir-akhir ini justru telah menimbulkan gejala individualistis golongan masyarakat bahkan institusi pemerintah menuntut hak-hak atas tanah. Tuntutan itu tidak saja dilakukan antar mereka, namun juga antar golongan masyarakat, antara golongan masyarakat dengan pihak pemerintah dan antara pemerintah dengan pemerintah. Sering kali cara yang diambil untuk penyelesaian konflik tersebut justru menimbulkan konflik baru yang berhubungan dengan masalah sosial bahkan mengancam disintegrasi bangsa.

Guna meredam gejolak tersebut Pemerintah sejauh ini telah memberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tentang Pemerintah Daerah yang berisi pemberian otonomi secara luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah Tingkat II atau Kabupaten. Dimana harapannya materi undang-undang tersebut dapat memberikan sedikit pencerahan kepada penguasa di daerah dalam mengatasi konflik yang timbul di daerahnya masing-masing.

Apakah yang mendasari ide-ide diperlukannya otonomi daerah dalam permasalahan agraria umumnya dan pertanahan pada khususnya? Apakah dengan jalan pemberian otonomi yang sedemikian itu mampu memecahkan berbagai konflik tentang pertanahan yang terjadi

dewasa ini di tanah air? Faktor-faktor apakah yang perlu diperhatikan dalam melaksanakan otonomi di daerah yang khususnya berkaitan dengan pengelolaan tanah?

Tulisan berikut akan membahas aspek hukum kewenangan atas tanah antara wewenang negara dengan pemerintah daerah yang berpengaruh dalam penyelesaian konflik pertanahan di wilayah daerah otonom.

Bahan Dan Metode

Dalam penulisan ini menggunakan metode diskriptif, yaitu penulisan yang memusatkan diri pada pemecahan masalah yang actual, data yang dikumpulkan, disusun, dijelaskan dan dianalisis (Suracmad, 1980). Pembahasan masalah dengan menggunakan studi pustaka sebagai sumber informasi.

Hasil Dan Pembahasan

Hubungan Tanah dengan Negara, Perseorangan dan Masyarakat

Para ahli hukum yang berpedoman pada konstruksi Hukum Alam, percaya bahwa secara kodrat untuk kelangsungan hidupnya seseorang memerlukan kepemilikan atas sesuatu yang sangat kompeten dalam kehidupannya. Jika seseorang telah dipenuhi kepemilikannya, maka hidup akan tenang, tenteram dan damai dalam lingkungannya. Tanah menurut aliran hukum alam ini merupakan salah satu obyek yang selalu menimbulkan dua hal, yaitu kedamaian ataupun kekacauan / pertikaian, baik yang disebabkan oleh perseorangan, keluarga, masyarakat maupun negara. Dalam pandangan aliran hukum alam ini, negara juga bukan merupakan satu-satunya pemilik mutlak atas tanah, karena tanah merupakan milik manusia secara alami.

Penempatan hak-hak manusia terhadap tanah yang sedemikian itu memperlihatkan kuatnya kedudukan manusia alami atas tanah, sehingga dapat mengecualikan kepemilikan tanah oleh negara dengan menempatkan bahwa seolah-olah hak-hak individu manusia merupakan hak yang paling suci dan tak tersentuh oleh kepentingan lingkungan masyarakatnya, bahkan negaranya. Permasalahannya adalah; Sejauhmana kedudukan negara atas tanah itu?

Menurut pendapat aliran hukum alam, memang tidak terlihat dengan jelas kedudukan negara dalam kepemilikan tanah, dalam arti bahwa negara tidak dapat memiliki tanah dalam pengertian *Eigendom* (Hak Milik Mutlak) yang berisi kekuasaan mutlak atas suatu tanah, namun negara dapat menguasai tanah tanpa harus dimiliki untuk kepentingan publik.

Berlainan dengan paham hukum alam, *Ulpianus dan Vegting*, sebagaimana dikutip *Ronald Z Titarelu*, menyatakan bahwa negara berdasarkan hubungan khusus dapat memiliki tanah (Walaupun semu Sufatnya) jika kepemilikan tanah tersebut ditujukan untuk kepentingan umum (Res Publica) yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Dalam hal ini menurut *Ronald Z Titarelu*, hubungan hukum yang ditimbulkan antara negara dan masyarakat adalah bersifat saling menguntungkan dalam arti kedudukan negara sebagai penguasaan atas kepemilikan tanah yang dimiliki rakyat. Implementasinya adalah bahwa terhadap tanah-tanah tersebut yang langsung dipergunakan oleh negara, secara langsung dapat menjadi milik negara (bukan penguasa atau pemerintah). Negara juga mempunyai kewenangan untuk mengatur terhadap tanah-tanah yang dipergunakan oleh masyarakat umum yang dipandang dapat memberikan manfaat lebih dibandingkan jika tanah tersebut hanya dimiliki oleh perseorangan atau masyarakat.

Senada dengan pendapat tersebut, ialah pendapat yang mendasarkan teorinya pada *Hukum Perjanjian Masyarakat* (Contract Social) yang diprakarsai oleh *Jean Jacques Rousseau*. Pendapat ini menyatakan bahwa milik perseorangan atas tanah diserahkan berdasarkan atas perjanjian masyarakat yang kemudian dijemakan dalam kaidah hukum. Dalam kehidupan bernegara, seluruh kekayaan yang ada dalam wilayah suatu negara adalah menjadi milik publik yang dikuasai oleh kekuatan hukum negara. Hal ini berlaku pula pada setiap hubungan hukum dimana salah satunya adalah negara, sehingga negara mempunyai kewenangan hukum dalam hal menjaga kepemilikan negara.

Dengan demikian pemilikan atas tanah oleh negara mengandung kategori sebagai berikut :

1. Negara tidak memiliki tanah, namun secara khusus negara mempunyai hubungan hukum dengan tanah khususnya yang berkaitan dengan kepentingan umum;
2. Negara sebagai satu-satunya pemilik tanah baik dalam arti sepenuhnya maupun dalam arti sebagai empunya;
3. Negara memiliki tanah di samping milik perseorangan;
4. Negara menjalankan kekuasaan atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat, seolah-olah tanah tersebut miliknya.

Realita sesungguhnya yang terjadi adalah, bahwa negara memiliki kewenangan sepenuhnya atas tanah di wilayah negara tersebut seperti di negara-negara sosialis/komunis. Begitu pula dapat terjadi disamping milik perseorangan, negara juga bisa mempunyai kepemilikan atas tanah dalam bentuk *Domein Privat* (milik para raja) dan bahkan *Domein Publik*

(untuk umum) baik dipergunakan untuk kepentingan penguasa (pemerintah) maupun kepentingan negara sendiri. Begitu juga sekarang banyak terjadi kepemilikan tanah yang bersifat administratif meskipun tanah-tanah tersebut merupakan domein kotapraja.

Dengan demikian negara dapat bertindak atas tanah baik dalam bentuk pemilikan atau seperti milik (dikuasai secara administratif saja), hal ini terjadi karena:

1. Sifat tanah yang tidak dapat dimiliki oleh perseorangan atau memang tanah tersebut tak berpemilik;
2. Fungsi atas tanah yang secara langsung berguna bagi masyarakat;
3. Tanah yang memiliki kemanfaatan untuk umum;
4. Tanah yang khusus dipergunakan sendiri oleh negara (Kantor Pemerintah).

Keikutsertaan negara dalam upaya pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang pertanahan dapat diberikan kepada daerah dimana dia sebagai kepanjangan tangan negara dalam campur tangan atas tanah tersebut sesuai dengan asas politik yang selaras dengan tugas pokok negara sebagai pengelola tanah dan bukan sebagai pemilik mutlak atas tanah. Demikian pula masyarakat umum atau perseorangan dapat memiliki tanah baik menurut kodratnya maupun atas perjuangannya untuk mendapatkan hak atas tanah tersebut harus dilindungi dan dihargai oleh negara. Hubungan timbal balik ini sangat perlu dan penting sekali ,karena masyarakat tidak dapat dibiarkan begitu saja memperoleh hak-haknya tanpa adanya batasan-batasan dari negara, begitu pula negara tidak dibenarkan memiliki tanah-tanah rakyat dengan seenaknya tanpa adanya kepentingan yang memadai untuk manfaat umum.

Hubungan Tanah Dengan Negara, Masyarakat, dan Perseorangan Menurut Pembukaan UUD 1945.

Landasan umum yang bersifat mendasar dalam materi Undang-Undang Dasar 1945, hasil amandemen adalah Pasal 33 ayat (3) yang penjelasannya berbunyi :

"Dalam pasal 33 ini tercantum dasar demokrasi ekonomi ,produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan ,bukan kemakmuran orang-orang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun yang sesuai dengan itu adalah koperasi. Perekonomian berdasarkan atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup

orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak tampuk produksi jatuh ketangan orang-orang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan orang-seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Pasal tersebut menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kalimat tersebut bermakna jika dipahami keseluruhan maksud dan tujuannya. Pengertian "dan" bukan merupakan kehendak yang dituju. Atas dasar pemaknaan sedemikian itu, maka secara teoritik kepentingan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi dikuasainya tanah oleh negara. Persoalannya: Mengapa harus negara yang menguasai?

Kemakmuran rakyat tidak akan tercapai jika satu sama lain tidak mempunyai kesaman persepsi tentang bagaimana hidup yang baik itu atau hidup yang makmur itu. Berkaitan dengan bahasan kita tentang tanah, maka hidup yang baik itu atau yang makmur itu memerlukan suatu pola keteraturan tentang tata cara memenuhi kehidupan secara layak dan baik. Agar pola keteraturan dapat terjelma, perlu adanya kecakapan atau kekuasaan untuk menjelmakan. Kekuasaan itu diberikan kepada Negara sebagai organisasi masyarakat tetinggi dalam suatu wilayah. Hal demikian sesuai dengan anggapan dan keyataan bahwa manusia itu hidup dalam dimensi-dimensi perseorangan, masyarakat dan negara, sehingga tanah tidak saja dimiliki (dipergunakan) oleh perseorangan atau masyarakat saja. Negara juga memiliki kekuasaan atas tanah. Malahan Negara juga mempunyai kewenangan untuk mengatur semua hubungan hukum atas tanah agar berbagai dimensi kebutuhan masyarakat secara perseorangan maupun kelompok terpenuhi. Manakah yang lebih diutamakan kemakmuran perseorangan, masyarakat ataukah negara? Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 merumuskan bahwa Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut Dasar Kemanusiaan yang Adil dan Beradab dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari rumusan tersebut memperoleh pandangan bahwa untuk mengatur kebutuhan masyarakat, negara tidak semata-mata sebagai organisasi kekuasaan yang bersumber pada kedaulatan rakyat. Kebutuhan rakyat untuk sejahtera juga diatur oleh hukum Tuhan, hukum yang memberikan kepada manusia karunia atas tanah. Namun demikian,

Tuhan tidak serta merta memberikan haknya kepada manusia, sebab cara demikian akan menjerumuskan pada jurang kebodohan, ketidakpahaman tentang odrat illahi. Oleh karena itu Tuhan sekaligus juga membebani dengan kewajiban untuk menjaga dan memeliharanya.

Dalam hubungan manusia, menempatkan tindakan manusia itu seimbang antara hak dan kewajibannya. Sikap demikian identik sebagaimana Tuhan memberikan manusia (untuk sebesar-besarnya) menikmati karunia-Nya sebagai hak dengan mengharuskan melaksanakan kewajiban dalam memenuhi karunia-Nya itu. Sehingga kemakmuran yang akan dicapai adalah kemakmuran manusiayang adil dan beradab yaitu yang menyadari dirinya dan orang lain sama-sama sebagai makhluk Tuhan. Menyadari dalam hubungan antar perilaku manusia itu tidak saja memperjuangkan haknya semata, tetapi juga kewajiban kepada Tuhan, kepada sesama, menurut nilai-nilai moral ke-Tuhanan, kemasyarakatan. Oleh *Soepomo* dikiaskan dengan persatuan kawulo-gusti, dunia luar dan dunia batin, mikro kosmos dan makro kosmos, antara rakyat dan pimpinannya serta keseimbangan lahir batin karena manusia baik sebagai pribadi, golongan atau masyarakat mempunyai pergaulan hidupnya sendiri tetapi saling terkait pengaruh mempengaruhi. Hal ini akan berbeda dengan landasan moral sebgaimana dikemukakan oleh *G.W.Freidrich Hegel* yang menempatkan hak manusia pribadi hanya sebagai bagian dari hak masyarkat secara keseluruhan, walaupun manusia pribadi diakui mempunyai kedudukan yang sangat penting, atau pendapat Immanuel Kant yang mengedepankan kepentingan manusia individu sehingga memandang sesuatu itu diperlukan manusia karena semata-mata sebagai manusia.

Nilai-nilai moral dalam bentuk keseimbangan hak dan kewajiban yang hidup sebagai diri pribadi, masyarakat dan bangsa merupakan asas hukum yang dijujung tinggi. Berkaitan dengan tanah, mengandung pula arti bahwa tanah merupakan pemberian Tuhan kepada pribadi, keluarga, masyarakat, dan bangsa Indonesia. Memiliki tanah yang diturunkan dari Tuhan mengandung arti memiliki kewajiban untuk memanfaatkan secara adil dan beradab bagi kepentingan diri, pribadi, keluarga, masyarakat dan bangsa menurut keseluruhan harkat dan martabat sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Sehingga kemampuan dan kecakapan memanfaatkan tanah dijalankan atas dasar ini, bukan semata-mata karena dirinya sebagai manusia dengan segala nafsu dan keterbatasannya. Dengan demikian yang memiliki hubungan dengan tanah adalah manusia secara alamiah yakni perseorangan, keluarga, masyarkat kesemuanya mempunyai kedudukan yang seimbang mengingat sifat penggunaan

tanah akan jua bermuara pada kepentingan kepuasan manusia perseorangan. Kumpulan dari keseluruhan pemilikan tersebut disebut sebagai milik bangsa.

Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Atas Tanah

Negara sebagai organisasi suatu bangsa diberikan kekuasaan oleh rakyat berdasarkan peraturan hukum (Konstitusi) untuk mengatur berbagai kekuasaan apapun dalam masyarakat. Oleh *Van Appeldoorn* digambarkan sebagai sesuatu kekuatan (*macht*) yang diatur oleh hukum yang berdasarkan kesusilaan. Kekuasaan yang demikian di Indonesia memiliki bentuk dan dasar yang tertuang dalam Pokok Pikiran ke dua Pembukaan UUD 1945, yaitu negara yang berdaulat atas dasar permusyawaratan rakyat.

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

Tanah sebagai sumber daya alam strategis bagi kehidupan bangsa memerlukan campur tangan negara untuk mengaturnya atas dasar keseimbangan hukum dan keadilan bersama antara manusia sebagai rakyat dan pemerintah sebagai kepanjangan tangan negara yang memiliki kekuasaan. Jadi hubungan perseorangan ,keluarga dan masyarakat dengan tanah didasarkan atas fitrahnya sebagai mahluk Tuhan untuk hidup secara mandiri dan sekaligus sebagai mahluk sosial yang tidak bisa terlepas atau senantiasa bergantung satu sama lainnya dalam lingkungan masyarakatnya. Karenanya menuntut akan adanya toleransi dan kebersamaan dalam hidup damai yang selalu rukun dalam naungan aturan hukum negara.

Sedangkan hubungan antara negara dengan tanah adalah 'disamping adanya kedaulatan negara, juga atas dasar negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia, maka demi tercapainya kedaulatan rakyat dan keadilan sosial, maka perlu diatur adanya keseimbangan hak dan kewajiban antara negara dengan warga negara sehingga diperoleh keadilan yang harapannya akan mendatangkan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi bangsa dan negara. Negara, dalam konteks ini tidak didudukkan sebagai pemilik mutlak atas tanah, namun negara sebagai organ penguasa yang diberi kewenangan secara sah oleh hukum negara untuk menjamin pelaksanaan peruntukan tanah sesuai dengan tujuan maupun kemanfaatan yang dimaksud.

Hubungan Tanah Dengan Otonomi Daerah

Diatas telah disinggung tentang masalah tanah yang memang secara hakiki merupakan karunia Tuhan, maka tanah dapat dijadikan sesuatu sebagai sarana hidup sejahtera. Hal ini perlu disikapi oleh seluruh warga negara Indonesia, bahwa dirinya sebagai mahluk individu sekaligus mahluk sosial yang mendampakan keadilan atas kemanfaatan tanah baik bagi kepentingan perseorangan maupun kepentingan masyarakat/umum. Kesemuanya menurut hemat penulis dapat tercapai jika pihak yang berwenang mengatur seperti negara ini benar-benar mengimplementasikan materi Pasal 33 UUD 1945 sebagai kunci kemakmuran yang mengilhami kemanfaatan dan kesejahteraan untuk rakyat agar terpenuhinya hajat hidup masyarakat.

Pengertian dan penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, terumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UU No.5 Tahun 1960) yang selengkapnya dijabarkan oleh **Budi Harsono** dalam bukunya "**Hukum Agraria Indonesia**" Tahun 1996, hal 5-6, berbunyi :

- a. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat(3) UUD 1945 dan hal-hal yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 UUPA, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- b. Hak menguasai oleh negara termaksud dalam ayat (1) Pasal 2 UUPA memberi kewenangan kepada negara untuk :
 1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut ;
 2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa :

3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Wewenang yang bersumber dari hak menguasai oleh negara tersebut pada ayat (2) Pasal 2 UUPA digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat serta negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur :
 - d. Hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan pemerintah.

Dari penjabaran Budi Harsono tersebut diatas jelas bahwa negara adalah pihak yang berkuasa, diberi kekuasaan penuh oleh rakyat berdasarkan konsep kedaulatan rakyat yang berarti negara mendapatkan kepercayaan penuh dari rakyat untuk menjalankan kewenangannya dalam hal penguasaan atas tanah namun tidak berarti memiliki atau mempergunakan tanah-tanah tersebut untuk kepentingannya sendiri, tetapi untuk mengatur penggunaan dan peruntukan atas tanah tersebut agar tercipta kemakmuran rakyat secara meningkat dan merata.

Permasalahan yang timbul kemudian adalah : Apakah hak untuk mengatur peruntukan tanah dan pemanfaatannya semata-mata ditentukan oleh negara dalam arti Pemerintah Pusat?

Pemberian kekuasaan dan kewenangan pada negara sepenuhnya akan berakibat pada terjadinya pemerintahan sentralistik yang cenderung otoliter. Pemerintahan yang demikian akan berakibat pada lemahnya sendi-sendi pranata masyarakat seperti demokrasi, musyawarah-mufakat, kebersamaan, pemerataan dan keadilan. Oleh karena itu agar tidak terjadi kesewenang-wenangan penguasa, harus dilakukan desentralisasi kekuasaan, dalam arti pembentukan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang diberi hak untuk mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintah pusat sebagai urusan rumah tangganya, namun asal tetap sebagai satu kesatuan dalam satu susunan negara kesatuan.

Lebih khusus lagi Baqir Manan menjelaskan perlunya desentralisasi dalam negara kesatuan adalah sebagai berikut :

1. Sebagai cerminan dari karakteristik kerakyatan yang mengedepankan sikap arif bijaksana dalam memecahkan segala

- persoalan dengan jalan musyawarah-mufakat. Musyawarah ini sebagai wujud dari keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah dengan memberikan wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan menurus rumah tangga daerahnya sendiri dengan secara bebas melakukan berbagai inisiatif dalam batas-batas ketentuan yang berlaku;
2. Untuk lebih memberikan penghargaan atas pemerintahan asli yang telah ada sejak dahulu baik dalam bentuk pemerintahan otonom, swapraja maupun pemerintahan desa. Tentu saja bentuk pemerintahan tersebut harus disesuaikan dengan kemajuan bangsa;
 3. Lebih menghargai akan kebhinekaan bangsa baik dari segi ekonomi, sosial, budaya dan kepercayaan. Kebhinekaan itu menimbulkan hajat hidup dan kebutuhan yang berbeda dari daerah satu dengan lainnya. Rakyat setempatlah yang mengetahui akan kebutuhan mereka. Ini sesuai dengan prinsip keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia;
 4. sesuai dengan prinsip Negara hukum yang demokratis dimana kekuasaan pusat dibatasi berdasarkan kedaulatan rakyat. Salah satu bentuknya ialah dengan cara pemencaran kekuasaan badan-badan kenegaraan meliputi tugas administrasi dan tugas legislasi utamanya terhadap masalah-masalah penting bagi daerah.

Keseluruhan alasan perlunya dilakukan desentralisasi pemerintahan negara itu adalah untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah yang pada hakekatnya juga merupakan tugas dan tujuan pemerintah pusat.

Berdasarkan alasan tersebut dapatlah dipahami bahwa pelaksanaan kekuasaan negara atas tanah sebagaimana terumus dalam ayaat 4 diatas "dapat" dilaksanakan pula oleh pemrintah daerah dan masyarakat hukum lainnya, segala sesuatunya tergantung pada pertimbangan kepentingan kemanfaatan akaan tanaah. 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.

Apa yang dimaksud dengan otonomi dapat diberikan corak yang bermacam-macam seperti otonomi riil, otonomi luas dan otonomi nyata, segala sesuatunya bergantung padaa kemauan politik negaraa untuk memilih dan mengartikannya bentuk otonomi pada daerahnya.

Dalam pada itu Pasal 2 ayat 4 UUPA ini secara umum masih bersifat "kemungkinan" segala sesuatunya tergantung pada pusat tanpa

mempunyaai pedoman yang jelas perihal sejauh mana batas-batas pelimpahan pelaksanaan kekuasaan negara atas tanah itu diserahkan kepada daerah dan masyarakat hukum adat?

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah Daerah secara umum berisi penegakan adanya pelimpahan pelaksanaan kekuasaan negara atas tanah tersebut diatas.

Pasal 4 ayat 1 jo. Pasal 5 ayat 1 dan 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merumuskan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, dengan tetap mempertimbangkan kemampuan otonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Lebih lanjut Pasal 7 ayat 1 jo. Pasal 11 jo. Pasal 2 peraturan pEmerintah Nomor 25 Tahun 1999 mengatakan bahwa kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan. Salah satunya yang wajib dilaksanakan ialah bidang pertanahan.

Dengan demikian Pemerintah Daerah dan Daerah Kota wajib melaksanakan kewenangan untuk:

- a. mengatur mengenai persediaan, penggunaan dan peruntukan tanah di wilayahnya baik untuk kepentingan manusia perseorangan, kepentingan sosial, keagamaan, kepentingan ekonomi, pertanian, industri, serta kepentingan daerah dan negara;
- b. Melakukan perencanaan penggunaan tanah yang meliputi penggunaan atas ruang diatas dan dibawah tanah sesuai dengan batas-batas peruntukannya;
- c. Mengatur pola hubungan antara 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 pemenuhannya.

Dalam melaksanakan kewenangan tersebut Pemerintah Daerah dan Daerah Kota harus memperhatikan:

1. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan tanah berdasarkan asas taat asas;

2. Dalam pembuatan peraturan daerah sejauh mungkin melibatkan unsur-unsur legislatif daerah menurut kewenangan yang ada;
3. Aspek keadilan sosial serta pemanfaatannya yang dapat menjamin peningkatan kesejahteraan;
4. Penghargaan secara proporsional terhadap unsur-unsur kebudayaan asli daerah berkaitan dengan nilai dan fungsi tanah.

Agenda Masalah Tanah di Daerah

Pemberian otonomi yang luas tanah kepada Daerah Tingkat II dan Daerah Kota untuk memenuhi tuntutan reformasi serta arahan sebagaimana terumuskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dimana penguasaan tanah diseluruh wilayah tanah air diatur secara adil dan merata sehingga kesejahteraan dapat dicapai.

Dalam kenyataannya kondisi penguasaan tanah pada saat ini adalah jauh dari tuntutan dan arahan tersebut.

Dibidang pertanian, terdapat sedikit orang yang menguasai tanah terlampau luas, sedangkan di lain pihak banyak petani yang tidak mempunyai tanah atau tanahnya sempit. Disamping itu banyak bidang-bidang tanah pertanian yang dikuasai atau dimiliki oleh bukan petani.

Dibidang perkebunan, banyak penguasaan tanah luas dengan Hak Guna Usaha dikelola hanya sampai pada taraf pembukaan lahan dan pengajuan persyaratan memperoleh kredit. Demikian pula tidak sedikit penyelenggaraan perkebunan bersinggungan dengan tanah-tanah hak masyarakat hukum setempat berakibat timbulnya konflik pertanahan berkepanjangan.

Dikawasan pembangunan, ijin 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.

Dilihat dari segi apapun keadaan ini mencerminkan adanya ketimpangan masalah keadilan dalam pemilikan dan penguasaan tanah yang berakibat pada rendahnya kesejahteraan rakyat.

Dalam pada itu di beberapa tempat masih terdapat kesatuan masyarakat hukum ada yang mempunyai hubungan kuat dengan tanah. Dalam pandangannya, tanah merupakan sumber kehidupan yaitu tempat dijadikannya lahan produksi dan minum, tanah sebagai tempat berkumpul bersama mengembangkan raea 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 perseorangan, 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? Sejauh mana batas-batas penguasaan pola hubungan yang adil dapat diciptakan baik antara warga masyarakat hukum adat sendiri maupun antara warga dengan bukan warga?

Dari sisi peraturan perundang-undangan yang ada masih banyak berbagai corak pengaturan yang beraneka ragam. Terdapat peraturan yang diperintahkan oleh undang-undang tetapi belum dilengkapi peraturan pelaksanaannya. Terdapat pula peraturan yang berderajat sama dimana satu dengan lainnya saling bertentangan, bahkan masih banyak yang belum lengkap. Salah satunya adalah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 serta penjabarannya dalam Peraturan pemerintah Nomor 25 Tahun 2000. dalam peraturan itu dirumuskan bahwa kewenangan bidang pemerintahan, khususnya bidang pertanahan saat ini sangatlah luas namun tidak boleh melanggar kebijaksanaan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro. Kebijakan itu meliputi kewenangan (campur tangan) Pemerintah pusat dalam hal :

Penetapan persyaratan pemberian hak atas tanah;

- a) Penetapan persyaratan lanreform;
- b) Penetapan standar administrasi pertanahan;
- c) Penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan;
- d) Penetapan kerangka dasar kadastral nasional dan pelaksanaan pengukuran kerangka dasar kadastral nasional orde I dan II.
- e) Penetapan pedoman untuk menentukan standar pelayanan minimal dalam bidang pertanahan;
- f) Penetapan kriteria penentuan dan perubahan fungsi ruang kawasan atau lahan dalam rangka penyusunan tata ruang.

Kesemuanya penetapan itu dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Menteri. Dalam kenyataannya, peraturan menteri yang dimaksud belum ada sehingga yang dipakai saat ini adalah peraturan lama yang masih berlaku.

Salah satu peraturan berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah dan Daerah 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. Pasal 7 s/d 9 Peraturan tersebut menentukan wewenang Bupati/Walikota untuk:

- a) Memberikan keputusan mengenai permohonan ijin untuk memindahkan hak milik;
- b) Memberikan keputusan mengenai permohonan ijin memindahkan hak guna bangunan atas tanah negara pada warga 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 Indonesia atau badan hukum/Indonesia yang bukan bermodal asing;
- d) Memberi keputusan permohonan ijin untuk membuka tanah, jika luasnya lebih dari 2 (dua) ha tetapi tidak dari 10 (sepuluh) ha.

Isi peraturan tersebut sangatlah membatasi kewenangan Bupati/W alikota dalam melaksanakan tugasnya sebagai Kepala Daerah Otonom.

Pemberian wewenang tersebut juga mengingkari permasalahan yang ada di daerah dimana pemindahan hak dapat pula terjadi dari hak milik ke hak guna usaha 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 serta baik untuk kepentingan perseorangan maupun badan hukum seperti yang banyak terjadi pada pembangunan kawasan industri dan kawasan pembangunan perumahan.

Disamping itu, dalam praktiknya yang banyak terjadi di daerah adalah perselisihan penguasaan dan penggunaan tanah dalam dimensi yang lebih luas, (jadi belum sampai kepada proses penuntutan pemilikan secara administratif). Sebagai contoh perselisihan antara golongan warga masyarakat dengan perusahaan perkebunan. Perselisihan tersebut dapat bersifat horizontal yang berskala lua 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 demikian.

Sedikit gambaran permasalahan pertanahan yang telah dan akan menjdai beban daerah menggambarkan betapa pemerintah daerah akan menerima beban permasalahan yang berat tetapi substansial bagi kepentingan warganya. Oleh karena itu prioritas perlu diberikan agar penangaan masalah dapat terselesaikan sesuai kemampuan.

Menurut pendapat penulis prioritas yang perlu ditangani:

1. Melakukan inventarisasi tanah serta hak-hak yang melekat pada tanah di daerahnya;
2. Melakukan dialog dengan masyarakat adat untuk mencari masukan tentang kedudukan dan peran masyarakat hukum adat dalam masalah tanah di daerahnya;
3. Meredam konflik pertanahan yang terjadi terutama yang berkaitan dengan industri strategis;
4. Melakukan perencanaan dalam pola pengaturan tata ruang daerah menghendaki peruntukan dan penggunaan tanah di daerahnya;
5. Melakukan evaluasi atas peraturan hukum tanah utamanya berkenaan pada bidang-bidang netral.

Kesimpulan

Angin segar otonomi bagi daerah hendaknya benar-benar dapat dimanfaatkan sesuai dengan iklim reformasi kehidupan bernegara yang sedang bersemi. Nilai-nilai kesusilaan, demokrasi, supremasi hukum dan hak asasi manusia hendaknya dikedepankan dengan memegang teguh asas-asas hukum ketatanegaraan dan pemerintahan yang dianut serta diimbangi dengan transparansinya rumusan kebijakan dan profesionalitas aparat dan pemerintahan daerah. Meninggalkan nilai-nilai tersebut diatas sama saja dengan menciptakan kekuasaan otoriter baru di daerah yang pasti melahirkan bentuk ketidakadilan dan kesengsaraan di masyarakat.

UUPA yang ada dapat dipakai sebagai dasar landasan pengaturan, tanpa perlu berobsesi menggantinya. Penjabaran pelaksanaannya dirumuskan dalam peraturan daerah secara arif dan bijaksana

Daftar Pustaka

- Appeldorn, L,J van. 1985 .Bewerkt door Dijk, p.van, Inleidind tot de studie van Nederlanse Recht.
- Harsono, Budi, 1996. Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah, Jakarta, Djembatan.
- Harahap, Krisna, DR, 2004, Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta. Grafitri Budi Utami.
- Manan, Baqir, 1993. Hubungan Pusat dan Daerah, Jakarta, Nusa Indah.

Parlindungan, AP, 1975, Pandangan Kritis Terhadap Berbagai Aspek Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria, Yogyakarta, UGM Press.

Ko Cay Sing, 1971, Beberapa Catatan Tentang dan Sekitar Undang-Undang Pokok Agraria, "Bunga Rampai Hukum", Semarang, Fak.Hukum UNDIP.

Santoso, Urip, 2005, Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, Jakarta, Kencana.