

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTANAHAN DALAM
PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK ULAYAT MASYARAKAT
HUKUM ADAT DI INDONESIA**

***ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN LANDS SECTOR RECOGNITION AND
PROTECTION OF INDIGENOUS PEOPLES
TRADITIONAL COMMUNAL RIGHTS IN INDONESIA***

ARDIANSYAH

Fakultas Hukum Universitas Balikpapan, Jalan Pupuk Raya, Gunung Bahagia, Balikpapan Selatan, Kota
Balikpapan Kalimantan Timur, 76114

Email : ardi.ansyah@uniba-bpn.ac.id

ABSTRAK

Tulisan ini merupakan analisis yuridis tentang peran pemerintah daerah di bidang pertanahan. Salah satu upaya pemerintah daerah dalam menanggulangi permasalahan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah dengan melakukan penetapan tanah ulayat. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Pertanahan di Indonesia serta Bagaimanakah Peran Pemerintah Daerah dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak ulayat Masyarakat Hukum Adat di era Otonomi Daerah. Metode penelitian hukum yang digunakan penelitian hukum normatif. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah Kewenangan Pemerintah daerah dalam bidang pertanahan adalah Urusan Pemerintah Provinsi di bidang pertanahan meliputi izin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian sengketa tanah garapan; penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; penetapan tanah ulayat; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota. Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat merupakan kebijakan dari pemerintah dan pemerintah daerah. Pengakuan itu diberikan melalui peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Pemerintah Daerah, Hak Ulayat, Masyarakat Adat

ABSTRACT

This paper is a juridical analysis of the role of local governments in the field of land. One of the efforts of the regional government in overcoming the problem of customary rights of indigenous peoples is to establish ulayat land. The formulation of the problem in this study is 1. How is the Authority of the Regional Government in the Land Sector in Indonesia? 2. How is the role of the Regional Government in Recognizing and Protecting the Customary Rights of Indigenous Law Communities in the Regional Autonomy era? The method used is the method of legal research, especially normative legal research. Normative legal research is research that examines a problem based on applicable laws and regulations. The conclusion in this study is the authority of the regional government in the land sector is the Provincial Government Affairs in the land sector including location permits; land acquisition for public interest; settlement of arable land dispute; solving the problem of compensation and compensation for land; the determination of the subject and object of land redistribution and compensation for excess land and absentee land; determination of communal land; utilization and resolution of empty land problems; planning of district / cit land use. Recognition and protection of customary law communities is a policy of the government and regional government. Recognition is given through legislation.

Key Words: Local Government, Communal Rights, Indigineous Peoples

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hak ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia mengalami perubahan dari masa ke masa, sejak zaman kolonial Belanda, hak ulayat masyarakat hukum adat sudah menjadi pembahasan tersendiri oleh pemerintahan Hindia Belanda. Asas *Domein Verklaring* menjadi senjata yang paling ampuh untuk merampas tanah-tanah masyarakat pribumi termasuk hak ulayat masyarakat hukum adat. Sehingga paada era kolonial Belanda, hak ulayat masyarakat hukum adat tidak mendapatkan pengakuan dan perlindungan oleh pemerintah. Dengan berlakunya *Agrarische Besluit* yang mengandung pernyataan *Domein Verklaring* tersebut, maka hak ulayat masyarakat hukum adat menjadi tanah milik negara karena tidak terkategori sebagai *eigendom* maupun *agrarische eigendom*.

Pada saat kemerdekaan, terjadi perubahan yang sangat revolusioner terhadap perkembangan agraria di Indonesia, hal tersebut juga terjadi pada hak ulayat masyarakat hukum adat. Pada tahun 1960 lahirlah undang-undnag yang revolusioner yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak ulayat mendapatkan pengakuan eksistensi dan pelaksanaannya. Pelaksanaan hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataan masih ada, tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut UUPA, pembatasan pengakuan terhadap hak ulayat didasarkan pada pandangan dasar bahwa setelah menjadi sebuah negara, seluruh bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang ada didalamnya, menjadi milik atau hak dari seluruh Bangsa Indonesia. Tidak lagi menjadi semata-mata hak dari pemiliknya saja dan masyarakat-masyarakat hukum adat, setelah Indonesia merdeka bukan lagi merupakan bagian terpisah dari bangsa

Indonesia.² Jadi pada saat pasca kemerdekaan dan orde lama, hak ulayat masyarakat hukum adat mendapatkan pengakuan bersyarat dalam UUPA, bahkan pengakuan bersyarat itu pun berlanjut di era Orde Baru hingga Orde Reformasi saat ini.

Dalam perkembangannya, pola penguasaan tanah berdasarkan kearifan lokal semakin hari terpinggirkan akibat politik hukum pertanahan pemerintah yang secara tidak tegas melakukan pengaturan dan perlindungan terhadap hak masyarakat hukum adat setempat. Akibatnya terjadi perebutan tanah baik oleh pemerintah, pengusaha maupun antar masyarakat. Pemerintah dan pengusaha dianggap telah mengambil tanah masyarakat tanpa ada kompensasi yang seimbang. Masyarakat merasa diabaikan dan tidak mendapatkan manfaat atas lahan yang notabene telah dikuasai secara turun temurun dan telah menjadi sumber kehidupan mereka.

Sebagaimana dimaklumi, UUPA sebagai salah satu karya monumental yang terbit pada tahun 1960, karena berbagai kendala (stabilitas penyelenggaraan negara, konflik politik, kebutuhan yang mendesak) akhirnya baru berhasil mengatur tentang hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan saja. Hal ini sering dipandang sebagai kekurangan UUPA, karena ruang lingkup pengaturan UUPA tidak sesuai dengan judulnya, bahwa istilah agraria seharusnya menunjuk pada obyek pengaturan yang lebih luas yakni segala sesuatu yang meliputi/berkenaan dengan bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Salah satu upaya pemerintah

² Rikardo Simarmata, *Pengakuan hukum terhadap masyarakat adat di Indonesia* (Regional Initiative on Indigenous Peoples' Rights and Development (RIPP ...), 2006), hlm. 58.

Artikel

daerah dalam menanggulangi permasalahan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah dengan melakukan penetapan tanah ulayat, hal tersebut sesuai dengan amanah Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dimana seluruh kewenangan pemerintah dalam Peraturan Pemerintah tersebut saat ini telah dirangkum dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut memberikan ruang untuk memberikan penetapan tanah ulayat oleh pemerintah daerah, jadi pemerintah memberikan legalitas kepada tanah ulayat tersebut.

Di zaman legalitas sekarang ini, semua harus diakui jika ada legalitas atau pengesahan dari pemerintah, sehingga hak bawaan tanah ulayat pun harus berubah menjadi hak berian. Namun, yang terjadi adalah perda – perda yang dibuat oleh pemerintah daerah masih mengalami kendala dalam hal pembatasan wilayah tanah hak ulayat. Oleh karena itu, Perda yang dibuat oleh Pemerintah Daerah lebih banyak memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adatnya saja. Hal tersebut dapat dibuktikan dalam Perda Kabupaten Nunukan Nomor 3 Tahun 2004 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pemerintah Daerah belum bisa membuat peta tanah hak ulayat masyarakat hukum adatnya karena ikatan kekerabatannya masih sangat kuat dan masih sulit duduk berdampingan dengan pemerintah daerahnya karena sering terjadi konflik.³ Berbeda dengan masyarakat Baduy di Propinsi Banten dalam Perda Nomor 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy, Perda tersebut lebih lengkap dan tegas dalam hal pengakuan, penghormatan,

dan perlindungan hak ulayatnya daripada perda-perda yang lain, peta tanah hak ulayatnya pun sudah ada dibuat dan ditetapkan dalam keputusan Bupati No. 590/Kep.233/Huk/2002 tentang Penetapan Batas-Batas Detail Tanah Hak Ulayat Masyarakat hukum adat Baduy di Desa Kanekes Kecamatan Leuwidamar Kabupaten Lebak.

Pelaksanaan otonomi daerah memang masih diwarnai oleh berbagai persoalan, namun bagi bangsa Indonesia yang mendiami negara kepulauan, otonomi daerah adalah sebuah jawaban yang cermat dan cerdas untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Spirit yang harus muncul ketika melihat persoalan-persoalan terkait pelaksanaan otonomi daerah adalah spirit mencari solusi untuk meminimalisir akses negatif dari pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah sebuah jawaban bagi bangsa yang telah bosan melihat adanya ketimpangan antar daerah dalam berbagai bidang.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Pertanahan di Indonesia?
2. Bagaimanakah Peran Pemerintah Daerah dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak ulayat Masyarakat Hukum Adat di era Otonomi Daerah?

C. Metode

Metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum, khususnya penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mengkaji suatu masalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Pendekatan masalah yang dipergunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan

³ Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip pembaruan agraria: perspektif hukum* (Rajawali Pers, 2009), hlm. 141.

Artikel

pendekatan konseptual (conceptual approach). Adapun bahan-bahan hukum primer yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Tinjauan Pustaka

1. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat daerah yang merupakan bagian dari pemerintahan pusat.¹¹ Pemerintah daerah merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara. Sebutan ini digunakan untuk melengkapi lembaga-lembaga tingkat negara-bangsa, yang disebut sebagai pemerintah pusat, pemerintah nasional, atau (bila perlu) pemerintah federal. "Pemerintah Daerah" hanya beroperasi menggunakan kekuasaan yang diberikan undang-undang atau arahan tingkat pemerintah yang lebih tinggi dan masing-masing negara memiliki sejenis pemerintah daerah yang berbeda dari satu negara ke negara lain.⁴

Penyelenggaraan Desentralisasi sebagaimana di amanahkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dirubah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 mengisyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah umumnya menganggap bahwa kebijakan Otonomi Daerah yang ada saat ini melalui undang-undang tersebut merupakan sebuah kebijakan yang

sangat baik terutama bagi daerah dalam rangka mengembangkan potensi daerahnya. Hal ini di karenakan :*Pertama*, bahwa secara politis kebijakan tersebut akan memberikan keleluasaan pada pemerintah Daerah untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. *Kedua*, secara ekonomis pemerintah daerah akan diuntungkan karena mempunyai wewenang yang lebih besar untuk mengelola dan memanfaatkan potensi sumber daya alam yang terdapat di wilayahnya.⁵

Pemberlakuan undang-undang tersebut menambah kewenangan yang dimiliki daerah, maka tanggung jawab yang diemban oleh Pemerintah Daerah juga akan bertambah banyak. Mahfud MD dalam Habibi⁶ mengemukakan implikasi dari adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, dapat merupakan berkah bagi daerah, namun pada sisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut sekaligus juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk melaksanakannya, karena semakin bertambahnya urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Untuk itu ada beberapa aspek yang harus dipersiapkan, yaitu: sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana, dan prasarana.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di

⁴ Dudung Abdullah, "HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH" 1, no. 1 (8 Desember 2016): hlm. 87, <https://journal.unsika.ac.id/index.php/positum/article/view/501>.

⁵ Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa," *JPP (Jurnal Politik Profetik)* 1, no. 1 (2013): hlm. 6.

⁶ Muhammad Mujtaba Habibi, "Analisis Pelaksanaan Desentralisasi Dalam Otonomi Daerah Kota/Kabupaten," *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 28, no. 2 (2016): Hlm. 118.

pusat, sehingga apapun yang terjadi di daerah akan mempengaruhi jalannya pemerintahan di pusat begitu pula sebaliknya apapun yang terjadi di pusat akan berdampak di daerah. Oleh karena itu hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak akan terputus. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bagaikan orang tua dan anaknya yang selalu akan terjalin meskipun kadang-kadang terjadi konflik dalam hubungan tersebut. Selama bentuk negara Indonesia masih berbentuk kesatuan, maka hubungan tersebut akan terus ada.⁷

2. Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat hukum adat

Pengakuan dalam kaitannya dengan masyarakat hukum adat atas tanah mengarah pada pengertian pengakuan dari negara atau pemerintah baik secara politik maupun secara hukum, melalui pengaturan hak dan kewajiban pemerintah dalam memberikan penghormatan, kesempatan, dan perlindungan bagi berkembangnya masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang dimiliki dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan tersebut menunjukkan bahwa negara/pemerintah telah mengakui, menyatakan sah/benar atau menyatakan masyarakat hukum adat berhak atas sumber daya alam yang dimiliki dan mewajibkan pemerintah untuk melindungi hak-hak tersebut dari ancaman/gangguan pihak lain. Pengakuan tersebut merupakan pengakuan yang diformulasikan dalam bentuk hukum negara terhadap hak

masyarakat hukum adat atas tanah dan sumber daya alamnya.⁸

Pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat, baik yang diatur dalam hukum negara maupun hukum yang hidup di masyarakat, memiliki makna apabila ketentuan tersebut diikuti oleh tindakan perlindungan dari negara. Perlindungan mempunyai makna pemberian jaminan atas sesuatu sebagai konsekuensi dari sang pelindung. Dalam perlindungan, terdapat hak yang harus dijaga dan dihormati. Hak mengandung pengertian milik, kepunyaan, wewenang atau kekuasaan untuk berbuat sesuatu yang ditentukan oleh undang-undang. Inti yang terkandung dalam hak yaitu adanya suatu tuntutan dan dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi rakyat terbayang adanya suatu *claim* dari rakyat.

Perlindungan hukum pada hakikatnya bukan hanya menyangkut aspek hukum negara, tetapi juga perlindungan hukum yang dituangkan dalam kaidah yang diyakini dan ditaati oleh masyarakat. Selama kaidah (hukum tidak tertulis) tersebut masih berlaku dan hidup di dalam suatu masyarakat, hukum negara tidak bisa masuk sebagai hukum dalam masyarakat tersebut.

Landasan pijak bagi perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945, karena Pancasila merupakan dasar ideologi dan falsafah bangsa Indonesia yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dengan menempatkan hukum sebagai panglima, bukan kekuasaan sebagai penentu. Penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan pemosisian Indonesia sebagai negara hukum akan menimbulkan konsekuensi hukum yang harus ditaati dan dilaksanakan

⁷ Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014," *Media Hukum* 23, no. 2 (15 Maret 2017): hlm. 192, <http://journal.umy.ac.id/index.php/jmh/article/view/2001>.

⁸ Husen Alting, *Dinamika hukum dalam pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas tanah: masa lalu, kini, dan masa mendatang* (LaksBang Pressindo bekerjasama dengan Lembaga Penerbitan Universitas Khairun ..., 2011), Hlm. 73.

oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara.⁹

3. Hak Ulayat Masyarakat hukum Adat

Hak ulayat pada hakekatnya merupakan kepemilikan bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Ada bagian tanah ulayat yang digunakan bersama dan ada pula yang dikuasai warganya secara perorangan dan digunakan untuk pemenuhan kebutuhannya.¹⁰ Hak ulayat merupakan seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Dalam pengertian "tanah dalam lingkungan wilayahnya", itu mencakup luas kewenangan masyarakat hukum adat berkenaan dengan tanah, termasuk segala isinya, yakni perairan, tumbuh-tumbuhan, dan binatang dalam wilayahnya yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya.¹¹

Masyarakat hukum adat sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya yang mempunyai hak ulayat, bukan orang-perorangan. Hak ulayat ini disertai wewenang dan kewajiban yang bersifat perdata, yaitu berhubungan dengan hak bersama kepemilikan atas tanah tersebut dan bersifat publik, yaitu berupa tugas untuk mengelola, mengatur, dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya. Dalam perpustakaan hukum adat, hak ulayat disebut dengan nama "*beschikkingsrecht*".¹²

Salah satu sifat khas dari hak ulayat pada masyarakat hukum adat yakni *komunalistik religius* dimana memungkinkan penguasaan tanah secara individu, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan ini merupakan hak bersama masyarakat hukum adat atas tanah yang dikenal dengan hak ulayat, sekaligus bersifat religius karena tanah hak ulayat yang diperoleh warga masyarakat diyakini sebagai karunia Tuhan yang diberikan kepada nenek moyang mereka sampai pada generasi selanjutnya.¹³

Secara konseptual, hak ulayat merupakan hak tertinggi dalam sistem hukum adat. Di bawah hak ulayat hak kepala/tetua adat yang merupakan turunan hak ulayat dan semata-mata beraspek hukum publik. Selanjutnya, barulah hak-hak individual yang secara langsung maupun tidak langsung juga bersumber dari hak ulayat dan beraspek hukum keperdataan. Namun demikian, meskipun termasuk bidang hukum perdata, pengaturan penguasaan dan penggunaannya ditentukan oleh kepala adat, dan termasuk bidang hukum publik.¹⁴

Kriteria dalam masih ada atau tidaknya hak ulayat masyarakat hukum adat itu tidak terdapat ketentuannya dalam UUPA dan penjelasannya, tapi Maria S.W Sumardjono menjelaskan tentang 3 (tiga) kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat, yaitu :¹⁵

- a. Adanya masyarakat Hukum adat yang memenuhi ciri-ciri

⁹ Ibid, hlm. 77

¹⁰ Winahyu Erwiningsih, *Hak menguasai negara atas tanah* (Universitas Islam Indonesia, 2009), Hlm. 236.

¹¹ Maria S. Sumardjono, *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya* (Penerbit Buku Kompas, 2008), hlm. 170.

¹² Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan* (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm. 26.

¹³ Husen Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2011, hlm. 56

¹⁴ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan...*, *Op.Cit*, hlm. 71

¹⁵ Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan.... Op.cit.*, hlm 57

- tertentu yang merupakan subyek hak ulayat.
- b. Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *Lebensraum* yang merupakan obyek hak ulayat
 - c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.

Tindakan-tindakan tertentu yang dimaksud dalam huruf c diatas Maria S.W. Soemardjono menjelaskan lebih lanjut yaitu :¹⁶

- a. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (pemukiman, bercocok tanam, dan lain-lain), persediaan (pembuatan pemukiman/perswahan baru, dan lain-lain), dan pemeliharaan tanah);
- b. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu pada subyek tertentu);
- c. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual-beli, warisan, dan lain-lain).

Hak ulayat tidak dapat dilepaskan dari masyarakat hukum adat melalui upaya dan proses pembebasan/pelepasan hak atas tanah menurut ketentuan hukum positif yang berlaku nasional. Jika pemerintah atau suatu perusahaan memerlukan tanah yang termasuk ke dalam wilayah hak ulayat untuk suatu kegiatan pembangunan yang sangat penting/mendesak, maka harus dilakukan menurut prosedur dan tata cara

yang berlaku dalam hukum adat setempat. Jika pemanfaatan tanah tanah tersebut diperlukan untuk jangka waktu yang relatif lama, misalnya untuk kegiatan pertambangan atau perkebunan, maka jika pemanfaatan tanah itu telah selesai, tanah tersebut harus kembali kepada masyarakat hukum adat tersebut.¹⁷

II. PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan dalam Otonomi Daerah

Otonomi daerah, Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Merupakan sejumlah istilah yang cukup populer pada awal tahun 2000. Istilah tersebut telah merubah konsep administrasi pemerintahan yang lebih memberdayakan partisipasi lokal menyebabkan terjadinya pola pergeseran kekuasaan pemerintahan. Istilah tersebut juga telah memperoleh materi muatannya dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pasal yang mengatur tentang pemerintahan daerah.¹⁸

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.¹⁹ Pasal 1 butir 7 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang mengacu pada prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam asas ini daerah berhak untuk menjalankan segala urusan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat

¹⁷ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan...*, Op.Cit, hlm. 73

¹⁸ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan...*, Op.Cit., hlm 109

¹⁹ Ketentuan pasal 5 ayat 4 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁶ *ibid.*, hlm. 56

Artikel

namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.²⁰ Maksudnya adalah pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada ditangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertical didaerah berdasarkan arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.²¹ Maksudnya adalah bahwa tugas pembantuan kepada pemerintahan desa merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten atau kota. Hal ini perlu disadari bahwa dalam kenyataan praktik menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa pemerintahan desa diberikan wewenang untuk menggali potensi di daerahnya sendiri bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD), namun

pertumbuhan desa itu tidak merata, serta tidak sesuai dengan harapan justru pemerintahan desa tidak dapat menjalankan fungsinya karena keterbatasan penggalan untuk sumber kas desa. Maka dari itu tujuan pemberian tugas pembantuan adalah mempelancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah.

Pelaksanaan yang dilimpahkan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah adalah pelaksanaan hukum tanah nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA bahwa hak menguasai negara, pelaksanaannya dapat kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah. Sementara itu, daam penjelasan UUPA disebutkan bahwa dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu dilakukan dalam rangka tugas pembantuan atau *medebewind*.²²

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.²³

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan absolut meliputi:²⁴

1. Urusan Pemerintahan Absolut

- a. **Politik luar negeri**, misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk

²⁰ Ketentuan pasal 1 butir 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²¹ Ketentuan pasal 1 butir 11 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²² Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan...*, Op.Cit., hlm. 113

²³ Ketentuan pasal 9 butir 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁴ Penjelasan pasal 10 ayat 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri

- b. **Pertahanan**, misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara.
- c. **Keamanan**, misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara.
- d. **Yustisi**, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional
- e. **Moneter dan fiskal nasional**, kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai

mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya.

- f. **Agama**, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Urusan agama Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama.

Kewenangan pemerintah pusat adalah semua kewenangan pemerintahan sebagai akibat pelimpahan dari rakyat. Namun pemerintahan harus diselenggarakan secara desentralisasi maka sebagian kewenangan tersebut harus diserahkan kepada daerah. Dengan demikian pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan 6 (enam) bidang urusan pemerintahan. Sedaangkan kewenangan selain 6 (enam) bidang itu menjadi kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Kewenangan yang dipegang pusat adalah kewenangan yang bersifat nasional. Sedangkan kewenangan yang diserahkan kepada daerah adalah kewenangan yang bersifat lokalitas (merupakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat). Daerah diberi kebebasan untuk menemukan kewenangan yang bersifat lokalitas tersebut menurut prakarsanya sendiri.²⁵

²⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, PT Grasindo, Jakarta, 2005, hal. 160-161.

2. Urusan Pemerintahan Konkuren

Usuran pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, pada setiap urusan yang bersifat konkuren ini senantiasa ada bagian urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan yang konkuren secara proposional antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten atau kota disusunlah kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkat pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas:

1. Urusan Pemerintahan Wajib
2. Urusan Pemerintahan Pilihan

Usuran pemerintahan wajib dibagi lagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, yang meliputi:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
- f. sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. Tenaga kerja
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. Pangan
- d. Pertanahan
- b. Lingkungan hidup
- c. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- d. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagai pedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.²⁶

Disamping urusan wajib, provinsi juga mempunyai urusan yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan.²⁷ Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata
- c. Pertanian
- d. Kehutanan
- b. Energi dan Sumber Daya Mineral
- c. Perdagangan

²⁶ Ketentuan pasal 18 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁷ Hanif Nurcholis, *Op Cit*, hal.169.

d. Perindustrian

e. Transmigrasi

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menganut asas dekonsentrasi yang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

3. Urusan Pemerintahan Umum

Usuran pemerintahan umum sebagaimana dimaksud adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum meliputi:

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang undangan
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah

kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila
- g. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Usuran pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dan dibantu oleh instansi vertikal. Dalam melaksanakan urusan ini gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri, dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

a. Wewenang pemerintah pusat

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan meliputi izin lokasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sengketa tanah garapan, ganti rugi dan santunan tanah untuk pembangunan, penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*, dan perencanaan penggunaan tanah. Berikut beberapa kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan:²⁸

1. Kewenangan dalam hal izin lokasi meliputi : penetapan kebijakan nasional mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria izin lokasi; pemberian izin lokasi lintas

²⁸ *Ibid* hlm. 289

provinsi; pembatalan izin lokasi atas usulan Pemerintah Provinsi dengan pertimbangan kepala kantor wilayah BPN provinsi; pembinaan, pengendalian dan monitoring terhadap pelaksanaan izin lokasi.

2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum : penetapan kebijakan nasional mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria pengadaan tanah untuk kepentingan umum; pengadaan tanah untuk pembangunan lintas provinsi; pembinaan, pengendalian, dan monitoring terhadap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
3. Sengketa tanah garapan, Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas Daerah provinsi.
4. Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan, Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Pusat.
5. Penggunaan Tanah, penggunaan tanah yang hamparannya lintas Daerah provinsi.

b. Wewenang Pemerintah Provinsi

Gubernur di samping sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.²⁹

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah mempertegas kewenangan gubernur agar fungsi sebagai kepala daerah otonom dan

wakil pemerintah pusat dapat berjalan secara efektif. Jika pemerintah pusat memiliki yang bersifat standar, norma, dan pedoman nasional, maka provinsi memiliki kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota dan koordinasi penyelenggaraan kewenangan di wilayah provinsi itu. Sementara itu, kabupaten/kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus dalam bidang kewenangan yang dimiliki berdasarkan standar dan norma dari pusat dan dari provinsi.³⁰

Berdasarkan Lampiran Bagian J UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Urusan Pemerintah Provinsi di bidang pertanahan meliputi izin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian sengketa tanah garapan; penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; penetapan tanah ulayat; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Berikut kewenangan Pemerintah Provinsi di bidang pertanahan :

1. Izin Lokasi, Pemberian izin lokasi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum provinsi.
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan, Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, Penyelesaian masalah ganti

²⁹ Arie Sukanti hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan*, Op.cit., hlm. 149

³⁰ Ibid hlm. 150

- kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah provinsi.
5. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*, Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
 6. Penetapan tanah ulayat, Penetapan tanah ulayat yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
 7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong, Penyelesaian masalah tanah kosong lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi, Inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
 8. Perencanaan penggunaan tanah, Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

c. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota

Pembagian kewenangan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota merupakan persoalan krusial dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pembagian urusan tersebut yang belum tuntas dalam beberapa tahun terakhir sejak bergulirnya era otonomi daerah memisahkan wilayah abu-abu yang kerap memicu ketidakharmonisan hubungan antara pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.³¹

Permasalahan ini telah di coba diatasi dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom. Namun, tetap tidak berjalan dengan efektif khususnya mengenai kewenangan bidang pertanahan yang merupakan salah satu bidang yang paling penting dan strategis. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah pada tanggal 9 Juli 2007 menerbitkan Peraturan Pemerintah nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.³² Kemudian PP tersebut di jadikan satu dengan diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Lampiran UU No. 23/2014 pada huruf J mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang pertanahan disebutkan ada 9 (Sembilan) sub urusan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kesembilan sub urusan tersebut terdiri atas; (1) izin lokasi, (2) pengadaan tanah untuk kepentingan umum, (3) sengketa tanah garapan, (4) ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, (5) subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan tanah maksimum dan tanah *absentee*, (6) tanah ulayat, (7) tanah kosong, (8) izin membuka tanah, dan (9) penggunaan tanah. Dari 9 (Sembilan) sub urusan tersebut terdapat (3) sub urusan yang tidak ada kewenangannya pada pemerintah pusat, yaitu urusan tanah ulayat, tanah kosong dan izin membuka tanah. Kewenangan penerbitan izin membuka tanah hanya ada pada pemerintah kabupaten/kota. Di samping itu Kewenangan pengadaan tanah untuk

³¹ Ibid hlm 157

³² Ibid

Artikel

kepentingan umum hanya ada pada pemerintah pusat dan daerah propinsi.³³

Kewenangan dalam izin lokasi meliputi : penerimaan permohonan dan pemeriksaan kelengkapan persyaratan; kompilasi bahan koordinasi; pelaksanaan rupa koordinasi; pelaksanaan peninjauan lokasi; penyiapan berita acara koordinasi berdasarkan pertimbangan teknis pertanahan dari kantor pertanahan kabupaten/kota dan pertimbangan teknis lainnya dari instansi terkait; pembuatan peta lokasi sebagai lampiran surat keputusan izin lokasi yang diterbitkan; penerbitan surat keputusan izin lokasi; pertimbangan dan usulan pencabuan izin dan pembatalan surat keputusan izin lokasi dengan pertimbangan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota; monitoring dan pembinaan perolehan tanah.³⁴

Kewenangan dalam menyelesaikan masalah tanah garapan, pemerintah kabupaten/kota berwenang untuk menerima dan mengkaji laporan pengaduan sengketa tanah garapan, melakukan penelitian terhadap objek dan subjek sengketa, mencegah meluasnya dampak sengketa tanah garapan, melakukan koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya, serta memfasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak.³⁵

Pemerintah kabupaten/kota dalam menyelesaikan masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan berwenang untuk membentuk tim

pengawasan pengendalian, dan menyelesaikan masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan. Kewenangan dalam penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* yakni pembentukan panitia pertimbangan landreform dan sekretariat panitia, pelaksanaan sidang yang membahas hasil inventarisasi untuk penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*, pembuatan hasil sidang dalam berita acara, penetapan tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* sebagai objek landreform berdasarkan hasil sidang panitia, penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* berdasarkan hasil sidang panitia dan penerbitan surat keputusan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian.³⁶

Dalam **penetapan tanah ulayat**, pemerintah kabupaten/kota berwenang untuk membentuk panitia peneliti, meneliti dan melakukan kompilasi hasil penelitian, melaksanakan dengar pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat, mengusulkan rancangan peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat, mengusulkan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan kabupaten/kota, serta melakukan penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat. Pemerintah kabupaten/kota dalam hal memanfaatkan dan menyelesaikan masalah tanah kosong mempunyai wewenang untuk menginventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim, menetapkan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian, menetapkan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk

³³ Ilyas Ismail, Abdurrahman Abdurrahman, dan Sufyan Sufyan, "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah," *Kanun : Jurnal Ilmu Hukum* 17, no. 1 (1 April 2015): hlm. 13, <http://www.jurnal.unsyiah.ac.id/kanun/article/view/6050>.

³⁴ Winahyu erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Op.Cit. hlm 230

³⁵ Ibid hlm. 231

³⁶ Ibid hlm 232

tanaman pangan semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat, memfasilitasi perjanjian kerjasama antara pemegang hak tanah dengan pihak yang akan memanfaatkan tanah dihadapan/diketahui oleh kepala desa/lurah dan camat setempat dengan perjanjian untuk dua kali musim tanam dan menangani masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian.³⁷

Untuk keperluan izin membuka tanah, kewenangan pemerintah kabupaen/kota antara lain penerimaan dan pemeriksaan permohonan, pemeriksaan lapangan dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota, penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari kantor pertanahan kabupaten/kota, serta pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah (tugas pembantuan). Dalam hal perencanaan penggunaan tanah wilayah kabutan/kota, pemerintahan kabupaten/kota berwenang untuk membentuk tim koordinasi tingkat kabuapten/kota; melakukan kompilasi data dan informasi yang terdiri dari : (a) peta pola penatagunaan tanah atau peta wilayah tanah usaha atau peta persediaan tanah dari kantor pertanahan setempat, (b) rencana tata ruang wilayah, (c) rencana pembangunan yang akan menggunakan tanah baik rencana pemerintah, pemerintah kabupaten/kota, maupun investasi swasta; melakukan analisis kelayakan letak lokasi sesuai dengan ketentuan dan kriteria teknis dari instansi terkait; menyiapkan draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah; melaksnakan rapat koordinasi terhadap draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah dengan instansi terkait; melakukan konsultasi public untuk memperoleh

masukan terhadap draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah; menyusun draf final rencana letak kegiatan penggunaan tanah; menetapkan rencana letak kegatan penggunaan tanah dalam bentuk peta dan penjelasannya dengan keputusan bupati/walikota; melaksanakan sosialisasi tentang rencana letak kegiatan penggunaan tanah kepada instansi terkait, dan melakukan evaluasi dan penyesuaian rencana letak kegiatan penggunaan tanah berdasarkan perubahan RTRW dan perkembangan realisasi pembangunan.³⁸

E. Peran Pemerintah Daerah dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak ulayat Masyarakat Hukum Adat di era Otonomi Daerah

Kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam hal tanah ulayat adalah penetapan tanah ulayat, penetapan ini dilakukan melalui peraturan daerah.

Pemerintah daerah sebagai penyelenggara negara yang berada di daerah memiliki wewenang untuk membuat regulasi dari daerahnya yang dikenal dengan Peraturan Daerah, hal ini sebagai penyelenggaraan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan asas otonomi dan tugas pembantuan tersebut adalah demi efisiensi, efektifitas dan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam kerangka negara kesatuan.

Peraturan daerah tersebut harus memenuhi batasan-batasan kewenangan yang telah ditentukan dan keterikatan-keterikatan dalam hubungannya dengan pemerintah pusat. Batas-batas kewenangan dan keterikatan dalam hubungannya dengan pemerintah pusat diwujudkan

³⁷ Ibid

³⁸ Ibid hlm. 233

Artikel

dalam bentuk pengawasan. Pengawasan penyelenggaraan pemerintah di daerah dikenal ada tiga macam yaitu :

- a. Pengawasan preventif
- b. Pengawasan represif
- c. Pengawasan umum

Pengawasan preventif adalah peraturan daerah mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, sedangkan pengawasan represif adalah pembatalan atau penangguhan tentang pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah tingkat atasnya.

Pemerintahan daerah provinsi merupakan wujud dari asas dekonsentrasi, gubernur di samping kepala daerah di provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah pusat di daerah dalam pengertian menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Kewenangan gubernur tersebut bertujuan untuk pemberdayaan pemerintahan lokal, bukan sebaliknya untuk melakukan sentralisasi kekuasaan pemerintah lokal. Maka terbuka keseimbangan antara kepentingan yang bersifat nasional kepentingan regional dan kepentingan yang bersifat lokal.

Dalam hal penetapan tanah ulayat, pemerintah provinsi mempunyai kewenangan sebagai berikut :³⁹

1. Pembentukan panitia peneliti lintas kabupaten/kota
2. Penelitian dan kompilasi hasil penelitian

3. Pelaksanaan dengar pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat.

4. Pengusulan rancangan peraturan daerah provinsi tentang penetapan tanah ulayat

5. Penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat.

Pemerintah kabupaten/kota merupakan wujud dari asas desentralisasi, sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal penetapan hak ulayat adalah sebagai berikut :⁴⁰

1. Pembentukan panitia peneliti
2. Penelitian dan kompilasi hasil penelitian
3. Pelaksanaan dengar pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat
4. Pengusulan rancangan peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat
5. Pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan kabupaten/kota.
6. Penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat.

Kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah baik provinsi maupun

³⁹ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan...*, *Op.Cit.*, hlm. 155

⁴⁰ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan...*, *Op.Cit.*, hlm. 165

kabupaten/kota adalah sama-sama membuat suatu peraturan daerah sebagai bentuk penetapan tanah ulayat, yang perlu menjadi perhatian adalah peraturan daerah ini merupakan salah satu cara pemerintah daerah untuk menghilangkan hak bawaan dari masyarakat hukum adat yang berada di daerah. Padahal dapat diketahui bersama tanah ulayat itu tidak dapat di daftarkan karena pemilik tanah ulayat bukan subjek hukum dalam pendaftaran tanah dan juga dalam hal hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan daerah tentang penetapan hak ulayat telah mempunyai dasar dari undang-undang.

Menurut Husen Alting, penetapan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah tidak terlepas dari masalah legitimasi hirarkhi peraturan perundang-undangan, dan dalam hal ini dapat dilihat dari beberapa segi yaitu :⁴¹

- a. Jika dianggap bahwa daerah yang lebih memahami kondisi masyarakatnya, maka beralasan hak ulayat cukup diatur dalam Peraturan Daerah.
- b. Jika dilihat dari segi hukum perundang-undangan, maka pengaturan hak ulayat dalam bentuk peraturan daerah sangat melemahkan legitimasi atas eksistensi hak ulayat itu sendiri, karena (1) hukum adat termasuk hak ulayat merupakan hukum dasar dari sistem hukum agraria (Pasal 5 UUPA), (2) hukum adat dan hak ulayat merupakan hak asasi manusia yang bersifat universal (Pasal 28I UUD 1945 jo. Pasal 6 UU No. 39 Tahun 1999); (3) hak ulayat perlu diatur dalam undang-undang (Pasal 18B ayat (2) UUD 1945). Dengan demikian, sudah sepantasnya

jika hak ulayat masyarakat hukum adat sebagai hak konstitusional perlu diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

Fenomena diatas memperlihatkan bahwa terjadi ketidakharmonisan hukum dalam mengatur persoalan pertanahan khususnya hak ulayat atas tanah. Ketidakharmonisan tersebut ternyata dapat diselesaikan melalui pendekatan ilmu hukum dengan menerapkan asas-asas hukum yang berlaku. Pertentangan antar hukum yang derajatnya lebih tinggi membatalkan hukum yang derajatnya lebih rendah (*lex superior derogate legi inferiori*), hukum khusus membatalkan hukum umum (*lex specialis derogate legi generalis*), dan hukum yang kemudian membatalkan hukum yang terdahulu (*lex posteriori derogate legi priori*). Akan tetapi penerapan asas-asas hukum tersebut tidak terlepas dari peranan pemerintah dalam membuat peraturan yang bisa memberikan pengakuan dan perlindungan tanpa harus menghilangkan hukum-hukum yang hidup dan berlaku di masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, dengan adanya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diharapkan mampu merancang kebijakan yang adil. Dengan demikian, hal yang harus menjadi pusat perhatian dan kebijakan pertanahan adalah kemampuannya untuk memenuhi keadilan bagi seluruh masyarakat di dalam upaya perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai kebutuhan esensial.⁴²

Dalam rangka penyerahan kewenangan pertanahan pada pemerintah kabupaten/kota, perlu kiranya dipahami makna politik pertanahan lokal dan administrasi yang dikendalikan oleh

⁴¹ Ardiansyah, *Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat : Pengakuan dan Perlindungannya di Indonesia* (Polewali Mandar: Gerbang Visual, 2018), Hlm. 253.

⁴¹ Husen Alting, *Dinamika...*, Op.Cit, hlm.

Artikel

pemerintah kabupaten/kota. Secara garis besar, politik pertanahan lokal berkaitan dengan kebijakan pemerintah lokal dalam rangka penataan tata guna tanah bagi kehidupan sosial maupun ekonomi guna memenuhi interksi antar individu di daerah. Pengaturan ini meliputi pembentukan zona ekonomi, alokasi tanah untuk kepentingan sosial, penetapan instrument kebijakan pertanahan, pengawasan terhadap harga pasar tanah dan pencadangan terhadap tanah. Kewenangan pemerintah kabupaten/kota terhadap tata guna tanah tersebut dalam rangka perencanaan ke depan agar secara sosial maupun ekonomis dapat bertahan menghadapi ancaman-ancaman ke depan.

UU No. 23 Tahun 2014 tersebut hanya mengatur hak ulayat dalam hal penetapan tanahnya saja atau permukaan bumi yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat, bagaimana dengan air, hutan, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya? karena hak ulayat bukan hanya tanahnya saja akan tetapi menyangkut juga dengan air, hutan, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Politik pertanahan ini tentu sepenuhnya harus dikendalikan oleh pemerintah kabupaten/kota agar problem alokasi sumber daya alam maupun sumber daya ekonomi dapat diwujudkan untuk kemaslahatan rakyat setempat. Pengaturan ini harus diintegrasikan dengan sistem lainnya pada pemerintah kabupaten/kota seperti sistem lokal, sistem perekonomian, sistem pendidikan, dan lainnya. Kewenangan semacam ini memang pada tempatnya diserahkan pada pemerintah kabupaten/kota mengingat kebijakan pemerintah pusat tidak mampu menjangkau setiap detail permasalahan tersebut.⁴³

Memberdayakan masyarakat hukum adat bukan hanya merupakan melepaskan

mereka dari kemiskinan dan keterbelakangan tetapi penguatan individu anggota masyarakat serta pranata-pranata yang dianut oleh anggota masyarakat setempat melalui pengakuan hukum dan kelembagaan sehingga keberadaannya dapat diakui dan dilindungi oleh negara. Apa yang terjadi dan menimpa masyarakat hukum adat saat ini, tidak lepas dari penyelewengan dari tanggung jawab sosial yang telah ditetapkan oleh hukum yang berlaku, dimana peran masyarakat hukum adat dan keberadaannya yang terabaikan padahal hukum yang berlaku secara tegas mengakui dan melindungi eksistensi hak-hak mereka sebagai warga negara.⁴⁴

Berdasarkan jabaran tentang peraturan perundang-undangan tentang hak ulayat di atas, dapat dipahami bahwa Negara Indonesia secara normative (bersamaan dengan perkembangan politik agraria) sudah mengakui dan melindungi hak ulayat, baik sebagaimana tersurat dalam UUD 1945, UU, PP, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa secara teoritik Indonesia sudah menjalankan fungsinya sebagai negara hukum. Secara terminologis, negara hukum merupakan suatu tertib masyarakat dan negara yang berdasarkan atas hukum, yang didalamnya terdapat keseimbangan antara kepentingan individu sebagai warga negara dengan kepentingan individu sebagai penguasa, serta semua komponen bangsa tersebut tunduk pada hukum yang berlaku.⁴⁵

Dalam memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, perlu adanya FPIC seperti yang di usulkan oleh Bernadinus Steny⁴⁶. Prinsip *Free Prior*

⁴³ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan...., Op.Cit*, Hlm. 169

⁴⁴ Husen Alting, *Pengakuan...., Op.Cit*, hlm. 107

⁴⁵ Ibid, hlm. 108

⁴⁶ Free and Prior Informed Consent (selanjutnya disingkat FPIC) semula digunakan untuk melindungi kepentingan pasien di rumah

Artikel

Informed Consent (FPIC) adalah prinsip yang menegaskan adanya hak masyarakat adat untuk menentukan bentuk-bentuk kegiatan apa yang mereka inginkan pada wilayah mereka. Secara lebih rinci dapat dirumuskan sebagai: “hak masyarakat untuk mendapatkan informasi (*Informed*) sebelum (*Prior*) sebuah program atau proyek pembangunan dilaksanakan dalam wilayah mereka, dan berdasarkan informasi tersebut, mereka secara bebas tanpa tekanan (*Free*) menyatakan setuju (*consent*) atau menolak atau dengan kata lain sebuah hak masyarakat (adat) untuk memutuskan jenis kegiatan pembangunan macam apa yang mereka perbolehkan untuk berlangsung dalam wilayah adat mereka.” Itu berarti pengakuan terhadap hak masyarakat untuk mengatakan ‘Ya!’, atau ‘Tidak!’.⁴⁷

sakit yang semestinya mengetahui setiap proses dan jenis pengobatan yang akan dilaluinya secara pribadi (sebagai perlindungan hak individual pasien). Kemudian konsep ini diadopsi oleh sejumlah ketentuan hukum Hak Asasi Manusia internasional dan lembaga internasional multipihak. Dalam konsep FPIC terdapat empat unsur penting yang berlaku secara kumulatif. Keempat prinsip itu dapat diartikan sebagai berikut: *Free* : berkaitan dengan keadaan bebas tanpa paksaan. Artinya kesepakatan hanya mungkin dilakukan di atas berbagai pilihan masyarakat. *Prior* : artinya sebelum proyek atau kegiatan tertentu diijinkan pemerintah, terlebih dahulu harus mendapat ijin dari masyarakat. *Informed* : artinya informasi yang terbuka dan seluas-luasnya mengenai proyek yang akan dijalankan baik sebab maupun akibatnya. *Consent* : artinya persetujuan diberikan oleh masyarakat sendiri. Bernadinus Steny dan Myrna A. Safitri, '*Free and prior informed consent*' dalam *pergulatan hukum lokal* (Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (Huma), 2005), Hlm. 6.

⁴⁷ Marcus Colchester, “Free, prior and informed consent,” *Making FPIC work for forests*, 2010. Revisi Oleh : Y.L. Franky, Emil Kleden, Erasmus Cahyadi, Kasmita Widodo, Patrick Anderson, Edisi Revisi dari naskah asli: *Free Prior Informed Consent, Sebuah Panduan bagi Para Aktivistis*, FPP, AMAN, JKPP, hlm. 4

Artinya, pihak atau orang luar, yang hendak masuk ke dalam wilayah-wilayah masyarakat hukum adat, harus berurusan dengan mereka sebagai pemilik yang sah, karena masyarakat dikaruniai dengan hak, dengan kewenangan yang jelas atas seluruh wilayah adat mereka. Itu berarti pula menghargai sistem pengambilan keputusan masyarakat adat dan menghormati tata aturan adat dalam menentukan perwakilannya. Itu berarti juga bahwa jika pihak atau orang luar mau masuk ke dalam wilayah-wilayah masyarakat adat mereka harus menjelaskan apa yang hendak mereka lakukan, dan berunding dengan masyarakat bersangkutan, mengingat bahwa masyarakat bisa setuju ataupun tidak setuju terhadap apa yang diusulkan.⁴⁸

FPIC ini merupakan prinsip yang seharusnya mampu diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan perundangan-undangan hak ulayat masyarakat hukum adat, karena dengan keberadaan prinsip tersebut maka hak ulayat masyarakat hukum adat mendapatkan perlindungan oleh negara karena mereka diberikan partisipasi langsung mau menerima atau tidak menerima.

Prinsip yang mengatur tentang hak untuk menerima atau menolak ini dikenal dengan *free, prior, and informed consent* (FPIC). Prinsip-prinsip FPIC mencerminkan bahwa sebuah negara demokrasi wajib menghargai dan melindungi hak-hak masyarakat adat, tidak diskriminatif, memberikan kebebasan kepada rakyat, termasuk masyarakat adat, untuk berperan serta dalam pembangunan, tanpa tekanan dan manipulasi. Kepentingan perlindungan hak-hak masyarakat adat atas tanah, hutan dan sebagainya ketika berhubungan dengan investasi pengelolaan sumberdaya alam. Masyarakat adat tidak boleh dipaksakan

⁴⁸ Ibid

Artikel

oleh pihak pemerintah ataupun perusahaan untuk menyetujui suatu tawaran investasi sebelum mengetahui seluk-beluknya, termasuk resiko-resiko yang akan menjadi beban mereka sepanjang investasi itu berjalan. Pada prinsipnya masyarakat harus mengetahui lebih dahulu tanpa unsur paksaan atau tekanan, sehingga dengan pilihan bebas mereka dapat mengambil keputusan sendiri entah menerima atau menolaknya.⁴⁹

Penyelesaian masalah kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak bisa diselesaikan terlebih dahulu memberikan jaminan nyata yang atas berlangsungnya hak-hak ekonomi dan hak-hak lainnya untuk dapat adaptif mereka sehingga sejajar dan mampu mengejar ketertinggalan mereka dalam proses pembangunan. Kebijakan pemerintah terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat seharusnya mendukung dan mempertahankan kebutuhan hukum masyarakat hukum adat seperti menggarap tanah ulayat yang sejak dulu mereka jadikan komoditi untuk dapat bertahan hidup.

Dalam persepektif kemajemukan dan keragaman masyarakat Indonesia, apakah memang benar ada kesatuan *Volksgeist* yang berkenaan dengan kesadaran hukum masyarakat yang selalu dipakai sebagai jargon persamaan, sehingga hukumnya seragam atau sama untuk seluruh masyarakat. Sesungguhnya penyeragaman adalah pengingkaran atau kemajemukan. Soepomo ketika menjawab tentang ketidakpastian hukum adat menyatakan bahwa pada tangan hakimlah perlindungan hukum itu diberikan melalui putusan-

putusannya. Dengan demikian perlindungan hukum masyarakat hukum adat memerlukan peningkatan peran hakim yang mampu memahami rasa keadilan masyarakat setempat, sekalipun outusan perkaranya menimbulkan perbedaan antar satu dengan masyarakat hukum yang lain.⁵⁰ Memaksakan persamaan hukum dalam masyarakat yang heterogen sama menyakitkannya dengan memaksakan kemajemukan hukum dalam masyarakat homogen.⁵¹

Keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia di era globalisasi dan modernisasi sekarang ini sangat sulit ditemukan keasliannya dan hak asal usulnya sudah berubah menjadi hak berian. Oleh karena itu, peran pemerintah daerah disini sangat penting, dengan adanya beberapa aturan pusat yang mengamanahkan kepada pemerintah daerah memberikan pengakuan melalui peraturan daerah ini perlu di respon secepatnya agar eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat yang masih hidup bisa terakomodir dengan baik.

III. KESIMPULAN

Adapun kesimpulan dalam paparan diatas adalah sebagai berikut :

- a. Kewenangan Pemerintah daerah dalam bidang pertanahan adalah Urusan Pemerintah Provinsi di bidang pertanahan meliputi izin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian sengketa tanah garapan; penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; penetapan tanah ulayat; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota. Urusan

⁴⁹ Daniel S. Nababan, Emilda Firdaus, dan Widia Edorita, "Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Adat Menurut The United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples," *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Hukum* 2, no. 2 (5 Agustus 2015): Hlm. 11, <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFHUKUM/article/view/7056>.

⁵⁰ Achmad Sodiki, *Politik...*, Op.Cit, Hlm. 108

⁵¹ Ibid.

Pemerintah Kabupaten/Kota urusan pemerintahan bidang pertanahan disebutkan ada 9 (Sembilan) sub urusan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota. Kesembilan sub urusan tersebut terdiri atas; (1) izin lokasi, (2) pengadaan tanah untuk kepentingan umum, (3) sengketa tanah garapan, (4) ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, (5) subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan tanah maksimum dan tanah absentee, (6) tanah ulayat, (7) tanah kosong, (8) izin membuka tanah, dan (9) penggunaan tanah. Dari 9 (Sembilan) sub urusan tersebut terdapat (3) sub urusan yang tidak ada kewenangannya pada pemerintah pusat, yaitu urusan tanah ulayat, tanah kosong dan izin membuka tanah. Kewenangan penerbitan izin membuka tanah hanya ada pada pemerintah kabupaten/kota.

- b. Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat merupakan kebijakan dari pemerintah dan pemerintah daerah. Pengakuan itu diberikan melalui peraturan perundang-undangan. Di era otonomi daerah, pengakuan masyarakat hukum adat dapat dilakukan melalui peraturan daerah. Akan tetapi, memposisikan hak masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah tentu dapat menimbulkan beberapa masalah baik dalam hal keberadaan peraturan daerah itu maupun dalam hubungannya dengan keberadaan masyarakat hukum adat di daerah. peran pemerintah daerah disini sangat penting, dengan adanya beberapa aturan pusat yang mengamanahkan kepada pemerintah daerah memberikan pengakuan melalui peraturan daerah ini perlu di respon secepatnya agar eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat yang masih hidup bisa terakomodir dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Dudung. "HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH" 1, no. 1 (8 Desember 2016): 83–103. <https://journal.unsika.ac.id/index.php/ositum/article/view/501>.
- Alting, Husen. *Dinamika hukum dalam pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas tanah: masa lalu, kini, dan masa mendatang*. LaksBang Pressindo bekerjasama dengan Lembaga Penerbitan Universitas Khairun ..., 2011.
- Ardiansyah, Ardiansyah. *Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat: Pengakuan dan Perlindungannya di Indonesia*. Polewali Mandar: Gerbang Visual, 2018.
- Colchester, Marcus. "Free, prior and informed consent." *Making FPIC work for forests*, 2010.
- Erwiningsih, Winahyu. *Hak menguasai negara atas tanah*. Universitas Islam Indonesia, 2009.
- Habibi, Muhammad Mujtaba. "Analisis Pelaksanaan Desentralisasi Dalam Otonomi Daerah Kota/Kabupaten." *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 28, no. 2 (2016).
- Hutagalung, Sukanti. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Ismail, Ilyas, Abdurrahman Abdurrahman, dan Sufyan Sufyan. "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah." *Kanun : Jurnal Ilmu Hukum* 17, no. 1 (1 April 2015): 1–18. <http://www.jurnal.unsyiah.ac.id/kanun/article/view/6050>.
- Nababan, Daniel S., Emilda Firdaus, dan Widia Edorita. "Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Adat Menurut The United Nations

Artikel

- Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples.” *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Hukum* 2, no. 2 (5 Agustus 2015): 1–15.
https://jom.unri.ac.id/index.php/JOM_FHUKUM/article/view/7056.
- Nadir, Sakinah. “Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa.” *JPP (Jurnal Politik Profetik)* 1, no. 1 (2013).
- Nurlinda, Ida. *Prinsip-prinsip pembaruan agraria: perspektif hukum*. Rajawali Pers, 2009.
- Simarmata, Rikardo. *Pengakuan hukum terhadap masyarakat adat di Indonesia*. Regional Initiative on Indigenous Peoples’ Rights and Development (RIPP ...), 2006.
- Steny, Bernadinus, dan Myrna A. Safitri. *‘Free and prior informed consent’ dalam pergulatan hukum lokal*. Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (Huma), 2005.
- Sumardjono, Maria S. *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya*. Penerbit Buku Kompas, 2008.
- Wijayanti, Septi Nur. “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.” *Media Hukum* 23, no. 2 (15 Maret 2017): 186–99.
<http://journal.umy.ac.id/index.php/jmh/article/view/2001>.