

ISSN : 1410-3648

Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan

PERSPEKTIF

PUBLISH OR PERISH

DAFTAR ISI

Editorial

Artikel :

- Telaah Kewenangan Mahkamah Konstitusi
Oleh Philips A. Kana
- Implementasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Bernegara
Oleh Ramon Kaban
- Pembaruan Hukum di Bidang Pertanahan dan Implementasinya
Terhadap Otonomi Daerah
Oleh Seto Cahyono
- Fungsi Pengaturan dan Manfaat Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Bagi
Pekerja
Oleh Suhandi
- Persepsi Suami Dan Istri Terhadap Kekerasan Dalam Rumah Tangga
Oleh Moerti Hadiati
- Peranan Dan Tanggung Jawab Manajer Investasi Dalam Mengelola Reksa
Dana
Oleh Endang Retnowati
- Peran Perserikatan Bangsa-Bangsa Dalam Penyelesaian Sengketa
International
Oleh Ahmad Basuki

VOLUME VIII NOMOR 4 TAHUN 2003 EDISI OKTOBER

Terbit 4 (empat) kali - Tiap Januari, April, Juli, Oktober

PERSPEKTIF

PUBLISH OR PERISH

AR ISI

Kewenangan Mahkamah Konstitusi Philips A. Kana	278-289
mentasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Bernegara Ramon Kaban	290-302
aruhan Hukum di Bidang Pertanahan dan Implementasinya dap Otonomi Daerah Seto Cahyono	303-320
i Pengaturan dan Manfaat Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Bagi Pekerja Suhandi	321-330
osi Suami Dan Istri Terhadap Kekerasan Dalam Rumah Tangga Moerti Hadiati	331-348
an Dan Tanggung Jawab Manajer Investasi Dalam Mengelola Reksa Dana Endang Retnowati	349-360
Perserikatan Bangsa-Bangsa Dalam Penyelesaian Sengketa International Ahmad Basuki	361-373



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA SURABAYA**

SUSUNAN DEWAN REDAKSI MAJALAH PERSPEKTIF

KETUA DEWAN REDAKSI

Edi Krisharyanto, S.H., M.H.

SEKRETARIS DEWAN REDAKSI

Noor Tri Hastuti, S.H., M.Hum

ANGGOTA DEWAN REDAKSI

Prof. Dr. Indrati Rini, S.H., M.S

Ari Purwadi, S.H., M.Hum

Endang Retnowati, S.H., M.Hum

Joko Nur Sariono, S.H., M.H.

Nur Yahya, S.H., M.H.

BENDAHARA

Retno Hendrati Purwaningrum, S.H., M.Hum

SIRKULASI / PEMASARAN

Ch. Anggia Ika HDKW, S.H.

MITRA BESTARI

Prof. Dr. Moch. Isaeni, S.H., M.S

Prof. Dr. Bambang Purnomo, S.H.

Dr. Marcus Lukman, S.H., M.H

Dr. Zudan Arief Fakrulloh, S.H., M.H.

Dr. Philip A. Kana S.H., M.H.

PENERBIT DAN PENCETAK

Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan Fakultas
Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

ALAMAT REDAKSI

Jl. Dukuh Kupang XXV / 54 Surabaya

Telp. (031) 5677577 Pesawat 141-142

Fax. (031) 5679791

Terbit 4(empat) kali setahun
Tiap akhir Januari, April, Juli dan Oktober

EDITORIAL

Mengakhiri penerbitan tahun 2003 ini, jurnal Perspektif menyajikan secara khusus tema penulisan baik dalam dimensi Nasional maupun Internasional.

Pertama-tama akan disajikan persoalan: Telaah Kewenangan Mahkamah Konstitusi, dalam tema ini akan diuraikan secara khusus mengkaji kedudukan lembaga-lembaga negara yang diposisikan sesuai dengan semangat reformasi konstitusi, dengan menampilkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu puncak kekuasaan kehakiman.

Selanjutnya disambung dengan kajian Implementasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Bernegara. Kajian yang lain adalah Pembaharuan Hukum di Bidang Pertanahan & Implementasinya di Bidang Otonomi Daerah yang memerlukan kejelasan terhadap Pengaturan Kewenangan.

Pada bagian berikutnya Perspektif akan membahas masalah Tinjauan Hukum terhadap Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja, Persepsi Suami Istri Terhadap Kekerasan dalam Rumah Tangga, dan kajian terhadap "Tanggung Jawab Manager Investasi dalam Mengelola Reksadana"

Bagian akhir ditutup dengan masalah "Peranan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Penyelesaian Sengketa Internasional".

Redaksi

PEMBARUAN HUKUM DI BIDANG PERTANAHAN DAN IMPLEMENTASINYA TERHADAP OTONOMI DAERAH

Oleh :

Seto Cahyono

The authority of animal husbandry arrangements in general should be arranged by the central government, therefore the regency / city government unnecessarily rule in general by using regency rules. It is for setting law certainty in the national law system while developing law especially for land affairs, whereas the Republic of Indonesia is still under one national defense law, that is, local law arrangement and technical practice.

PENDAHULUAN

Konsep Otonomi Daerah sebenarnya bukanlah hal baru yang harus disambut secara berlebihan. Sejak Indonesia merdeka hal ini sudah merupakan konsep penataan daerah, bahkan sampai saat ini. Namun demikian tidak dapat dipungkiri adanya pandangan bahwa, dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dipandang sebagai upaya perwujudan Otonomi Daerah yang “sesungguhnya” bagi daerah. Pandangan tersebut lebih didasarkan pada : *Pertama*, pengertian Otonomi Daerah yang memberi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; *Kedua*, Bagi masyarakat ada harapan untuk mendapat pelayanan umum secara efektif, efisien, dan hasil yang baik.

Salah satu persoalan yang selalu menjadi bahan perbincangan antara lain adalah pertanahan. Berdasarkan Pasal 11 ayat (2) UU No. 22 tahun 1999 pertanahan merupakan salah satu bidang pemerintahan yang wajib dikerjakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Secara empiris apabila kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada daerah tidak dapat memenuhi kebutuhan daerah dan masyarakat setempat atau terjadi tarik-menarik, tentunya akan menimbulkan masalah bagi daerah itu sendiri

Persoalan yang harus mendapat perhatian yakni masalah pelimpahan kewenangan. Masalah pelimpahan kewenangan tidak dapat dipandang hanya dengan paradigma otonomi daerah dari konsep kewilayahan saja, melainkan, juga harus dipandang dari sudut pembaruan (reformasi) di bidang hukum (perundang-undangan). Hal ini antara lain untuk

menelusuri sejauhmana konsistensi penyelenggara negara dalam menentukan pilihan hukum, apalagi dikaitkan dengan tepat atau tidaknya dalam praktek. Seperti halnya dalam masalah pertanahan ini, pada satu sisi undang-undang telah melimpahkan masalah pertanahan tersebut kepada daerah/kota, pada sisi lain Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan tetap memberlakukan Peraturan, Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tetap kepada. Kepres tersebut dipertegas dengan Kepres No. 62 Tahun 2001 Pasal 109 ayat 6 yang menyatakan : **Sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional) di daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, selambat-lambatnya 2 (dua) tahun.** Dengan demikian secara otomatis sampai tahun 2003 kewenangan tersebut masih merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, bahkan kewenangan BPN diatur lebih lanjut dalam Kepres No. 103 Tahun 2001 Pasal 66.

Walaupun Pemerintah Pusat konsisten mengenai jangka waktu tersebut, namun kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota masih terbatas pada 9 (sembilan) kewenangan. Hal ini dapat dilihat dalam Kepres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional DI Bidang Pertanahan.

Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan Pasal

2 memberikan Kewenangan kepada Kabupaten/ Kota sebagai berikut: pemberian ijin lokasi; penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; penyelesaian sengketa tanah garapan; penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat ; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong ; pemberian ijin membuka tanah ; perencanaan penggunaan tanah wilayah kabuapten / kota

Dalam keadaan yang demikian, tentu kita bertanya-tanya apa isi kewenangan di bidang pertanahan, cukupkah 9 kewenangan tersebut bagi daerah, dan tepatkan pelimpahan tersebut diatur dengan Kepres, masih banyak pertanyaan yang tidak harus ditemukan satu persatu. Oleh karena itu dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana dan sejauhmana pembaruan dan implementasi hukum pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap otonomi daerah?
2. Bagaimana pengaturan otonomi daerah di bidang pertanahan yang mampu mendorong kepastian hukum, pemanfaatan dan pelayanan di bidang pertanahan?

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

Dengan dikeluarkannya UU No. 2 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah banyak menimbulkan persepsi bahwa, hal ini merupakan salah satu pembaruan hukum khususnya dibidang Pemerintahan

Daerah/Otonomi Daerah. Karena hal ini akan berpengaruh pada kewenangan dalam penyelenggaraan negara antara pusat dan daerah. Bagi daerah apabila kewenangan daerah ini langsung didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 maka dapat kita peroleh gambaran dari beberapa pasal yaitu: Pasal 7 ayat (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan keamanan;
- c. peradilan;
- d. moneter dan fiskal;
- e. agama, serta
- f. kewenangan bidang lain (ayat 2):
 - a. kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro;
 - b. dana perimbangan keuangan;
 - c. sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara;
 - d. pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia;
 - e. pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis;
 - f. konservasi;
 - g. standarisasi nasional.

Kekecualian juga pada Pasal 9, karena kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.;

Pasal 10 ayat (1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di

wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (SDN dimaksud: Sumber Daya Alam, Sumber Daya Buatan, Sumber Daya Manusia).

Ayat (2) Kewenangan Daerah di wilayah laut, ...

Pasal 11 ayat (1) **Kewenangan Daerah Kabupaten ... mencakup semua kewenangan pemerintahan** selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan 5,. Dengan berlakunya *Undang-undang ini, pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Oleh karena itu, penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh pemerintah (penjelasan).*

Ayat (2) bidang pemerintahan yang wajib dikerjakan oleh Daerah kabupaten meliputi :

- a. pekerjaan umum;
- b. kesehatan;
- c. pendidikan dan kebudayaan;
- d. pertanian;
- e. perhubungan;
- f. industri dan perdagangan;
- g. penanaman modal;
- h. lingkungan hidup;
- i. **pertanahan**;
- j. koperasi dan tenaga kerja.

Bila kita menyadari bahwa landasan konseptual penyelenggaraan otonomi daerah

berpedoman kepada UUD 1945 yang secara prinsip menganut dua nilai dasar yaitu nilai sentralisasi dan nilai desentralisasi, tentu kita harus memahami, dengan nilai sentralisasi maka penyelenggaraan negara tetap dikemas dalam negara kesatuan yang memberikan indikasi bahwa, Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya pada "magnitude" negara. Sedangkan nilai dasar desentralisasi diwujudkan dalam bentuk daerah otonom yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam batas-batas kedaulatan negara. Akan tetapi Pasal 18 ayat (5) memberikan rambu bahwa: "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat". Dengan demikian persebaran urusan pemerintahan ini memiliki dua prinsip: *Pertama*: selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang secara absolut dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat (sentralisasi). Hal ini karena menyangkut kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan, maka harus tetap ditangani oleh Pemerintah Pusat. *Kedua* : Tidak ada urusan pemerintahan yang secara absolut diserahkan kepada daerah. Bagian-bagian urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah hanyalah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat (bersifat lokal). Ada juga bagian yang diserahkan kepada Propinsi dan Pusat. Untuk itulah kewenangan itu (masalah pertanahan) harus dilihat dari konsep negara dulu.

Berdasarkan Pasal 33 Pasal (3) UUD 1945 bumi (tanah), air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Hak menguasai negara ini berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Pasal 2 ayat (2) memberi wewenang untuk:

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

Dengan berpijak pada dasar di atas maka, substansi mendasar dari persoalan yang ada adalah:

- a. Kewenangan mengatur (fungsi pengaturan perundang-undangan / *regeling*);
- b. Kewenangan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan (fungsi pembinaan dan pelayanan masyarakat/*bestuur*).

Selain kewenangan tersebut secara teoritis masih ada fungsi pemerintahan yang nantinya erat dengan kedua substansi di atas yaitu, fungsi kepolisian / pengawasan (politic); fungsi penyelesaian sengketa/ peradilan (*rechtpraak/rechtpleging*).

Untuk melihat kewenangan di atas perlu dimulai dari konsep Negara Kesatuan sebagaimana

dikehendaki UUD 1945. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada dasarnya merupakan satu sistem pemerintahan sebagai salah satu unsur negara, karena Sistem Ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi adalah Daerah Propinsi., sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota (lihat Penjelasan UU No. 22 Tahun 1999). Oleh karena materi Sistem Pemerintahan sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtstaat)" dan pada satu sisi "Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah MPR", maka kewenangan pengaturan masalah pertanahan secara umum seyogyanya tetap pada Pemerintah Pusat, sehingga Daerah Kabupaten/Kota tidak perlu/tidak boleh mengatur secara umum dengan Peraturan Daerah. Setidaknya hal ini untuk mendapatkan kepastian hukum dalam Sistem Hukum Nasional dari upaya membangun hukum khususnya mengenai pertanahan. : "Dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap ada satu Hukum Pertanahan Nasional; yang diotonomkan adalah aturan hukum yang bersifat lokal dan pelaksanaannya secara teknis":

Kewenangan pada Pemerintah Pusat tersebut dalam bentuk produk hukum dapat berupa Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan sebagainya. Secara materiil keberadaan tanah dalam pandangan yang luas tidak hanya berhubungan dengan hak-hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan), pengadaan dan peruntukan, akan tetapi juga berhubungan pajak dan bea. Pada tataran berikutnya jika terjadi masalah dapat membawa kita pada bidang peradilan yang juga menjadi wewenang Pemerintah Pusat.

Dengan dikeluarkannya Kepres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, nampak sekali bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten / kota merupakan kewenangan teknis. Di sisi lain bahwa Kepres tersebut sekaligus mencabut Kepres

No. 103 tahun 2001. Pasal 2 Kepres No. 34 tahun 2003 memberikan kewenangan kepada Kabupaten / Kota sebagai berikut :

1. pemberian ijin lokasi;
2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;

7. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
8. pemberian ijin membuka tanah;
9. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/Kota.

Pasal 2 ayat (3): Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi, dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi yang bersangkutan.

Pasal 3: dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan menyusun norma-norma dan atau standarisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk; dan kualifikasi sumber daya manusia yang diperlukan.. Ketentuan dimaksud diselesaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah ditetapkannya Keputusan Presiden ini ayat (2).

Secara rinci dan teknis penjabaran dari kewenangan di atas adalah sebagai berikut:

1. Pemberian ijin lokasi

Yang dimaksud ijin lokasi adalah sebagaimana tercantum dalam ketentuan Menteri Negara agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1999. Ijin Lokasi merupakan suatu arahan dan pengendalian bagi daerah untuk mengalokasikan tanah-tanah dalam wilayahnya bagi keperluan pembangunan..

Selama ini pelaksanaan ijin lokasi yang mengacu pada ketentuan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional

Nomor 2 tahun 1999, ditanda tangani oleh Bupati / Walikota (untuk DKI Jakarta oleh Gubernur), namun penyiapan sampai dengan konsep penetapannya masih disiapkan oleh Kantor/ Badan Pertanahan Kabupaten/Kota bahkan di beberapa daerah, penerbitan ijin lokasi pelaksanaannya beragam. Berdasarkan Keputusan Presiden di atas, penerbitan ijin lokasi mulai dari permohonan sampai penerbitannya dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

2. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan

Pengadaan tanah dalam Keputusan Presiden ini adalah untuk kepentingan pembangunan bagi Kepentingan Umum. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan tersebut secara substantif berpedoman pada ketentuan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1994.

Selama ini penyelenggaraan pengadaan tanah dilakukan oleh Panitia Pengadaan tanah yang diketuai Bupati/walikota atau Gubernur apabila objek pengadaan tanahnya terletak di dua atau lebih kabupaten/kota (lintas kabupaten/kota), namun Sekretariat Panitia dan tahapan kegiatan yang meliputi penetapan lokasi, penyuluhan, inventarisasi, pengumuman hasil inventarisasi, musyawarah mengenai bentuk dan

besarnya ganti kerugian, penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian, penyusunan daftar nominatif dan pelaksanaan pembayarannya serta pelepasan haknya hak nya disiapkan oleh Badan Pertanahan Kabupaten/Kota atau kantor Wilayah BPN Propinsi sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1994.

Badan Pertanahan Kabupaten/Kota atau kantor Wilayah BPN Propinsi memberikan bantuan teknis antara lain pengukuran, bidang-bidang tanah yang dibebaskan, penyiapan bahan yang diperlukan dan memproses penetapan hak atas tanahnya, seusai dengan ketentuan yang berlaku.

Pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum, demikian pula pengadaan untuk kepentingan swasta, dilaksanakan langsung sesuai dengan ketentuan yang berlaku, Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/Kota melaporkan kegiatan pengadaan tanah yang terjadi di wilayahnya kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Dengan Keputusan presiden ini pelaksanaan kegiatan tersebut di atas dilakukan oleh Pemerintah kabupaten/Kota atau Pemerintah Propinsi apabila objeknya terletak di 2 (dua) atau lebih kabupaten/kota. Selama belum terdapat pengaturan sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) Keputusan Presiden ini, apabila bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak terdapat kesepakatan, maka diajukan kepada Gubernur untuk diselesaikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Apabila dalam proses pengadaan tanah dimaksud memerlukan pencabutan hak, maka diproses sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961.

3. Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan

Sengketa tanah garapan merupakan konflik kepentingan berkaitan dengan pengusahaan tanah oleh pihak-pihak yang tidak berhak di atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau di atas tanah hak pihak lain, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 51 Prp. Tahun 1960 dan Keputusan Presiden nomor 32 tahun 1979. Bupati/Walikota mempunyai peranan yang penting, oleh karena upaya mewujudkan ketahanan pangan mempunyai hubungan erat dengan upaya penguatan hak-hak rakyat atas tanah dengan penyelesaian sengketa tanah garapan.

Dalam hal ini posisi Kepala Badan Pertanahan membantu upaya yang dilakukan oleh Bupati / Walikota tersebut dengan melakukan koordinasi dan menyediakan data teknis yang diperlukan serta dukungan operasional lapangan.

4. Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Untuk Pembangunan

Yang dimaksud masalah ganti kerugian di sini adalah ganti kerugian yang timbul sebagai akibat dari kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan di luar kriteria kepentingan umum sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dan Pasal 47 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1994.

Dalam hal ini masalah yang timbul berkaitan dengan penentuan besar ganti kerugian disebabkan tidak adanya mediator yang menjembatani para pihak dalam musyawarah penentuan besarnya ganti kerugian. Dan selama ini pula pengawasan terhadap pengadaan tanah di atas dilakukan oleh Tim Pengawas dan Pengendalian Pengadaan Tanah yang diketuai oleh Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 580.2-5568.D.III, tanggal 6 Desember 1990. Berdasarkan Keputusan Presiden ini, maka Tim tersebut ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

5. Penetapan Subjek dan objek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absentee.

Dengan Keputusan Presiden ini Bupati/Walikota selaku Ketua Panitia Pertimbangan

Landreform Kabupaten/Kota, mempunyai tugas untuk menetapkan tanah-tanah kelebihan batas maksimum dan tanah absentee, menjadi tanah objek landreform dan petani calon penerima tanah sesuai persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Pemerintah Kabupaten/Kota melaksanakan pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 yang penetapannya dikeluarkan sejak berlakunya Keputusan presiden ini. Apabila penetapan tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee tersebut menjadi tanah objek landreform telah diterbitkan sebelum berlakunya Keputusan Presiden ini, maka ganti kerugian kepada bekas pemilik masih dilaksanakan oleh pemerintah.

6. Penetapan dan Penyelesaian Masalah Tanah Ulayat.

Tanah ulayat adalah tanah sebagaimana dimaksud dalam peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 1999. Berdasarkan peraturan tersebut Bupati/Walikota berwenang untuk menetapkan keberadaan tanah ulayat tersebut, termasuk status dan pemegang hak ulayatnya.

Selama ini ketentuan di atas belum dilaksanakan sebagaimana mestinya, karena berkembang persepsi bahwa pengaturan mengenai tanah ulayat tersebut tidak memadai apabila diatur dengan peraturan yang setingkat dengan peraturan menteri. Dengan Keputusan Presiden ini ditegaskan kembali mengenai amanat Pasal 3 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, yang meliputi:

- 1) penyamaan persepsi mengenai hak ulayat;
- 2) kriteria dan penentuan mengenai hak ulayat; dan
- 3) kewenangan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayat

Hal tersebut dimaksudkan untuk terwujudnya kebijakan dan langkah-langkah penyelesaian masalah-masalah yang menyangkut tanah ulayat dalam kerangka pelaksanaan hukum tanah nasional. Posisi Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi dan Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/Kota adalah memberikan bantuan data teknis yang berkaitan dengan pelaksanaannya.

7. Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong

Yang dimaksud tanah kosong adalah tanah hak atau tanah-tanah yang telah mendapatkan dasar penguasaannya yang dalam

jangka waktu tertentu tidak atau belum dimanfaatkan oleh yang bersangkutan. Terhadap tanah-tanah kosong tersebut, tugas Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan inventarisasi, identifikasi, pengaturan, serta menentukan kebijakan pemanfaatannya sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998, tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan, dalam rangka upaya peningkatan ketahanan pangan nasional.

8. Pemberian Ijin Membuka Tanah Kosong

Ijin membuka tanah yang semula diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri tanggal 22 Mei 1984 Nomor 593/57Q/SJ dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999. Sampai saat ini ijin membuka tanah belum diatur kembali, sehingga penataan dan penertiban kegiatan pembukaan tanah menjadi tidak terkendali. Hal ini terlihat dari banyaknya pembukaan tanah yang dilakukan oleh masyarakat di kawasan-kawasan hutan, taman nasional, kawasan lindung dan kawasan konversi lainnya.

Berdasarkan Keputusan Presiden ini perlu dilakukan pencegahan terhadap kerusakan

tanah dan lingkungan dengan mengatur kembali izin membuka tanah sebagai upaya untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional. Ijin membuka tanah harus memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya pembukaan tanah dalam kawasan hutan memerlukan izin pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan.

Dalam rangka pencegahan kerusakan tanah dan lingkungan tersebut, Kepala Badan Pertanahan kabupaten/Kota tetap mempunyai peran untuk membantu pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pengendalian dan pengawasan pemanfaatan tanah dengan menyediakan data kemampuan tanah dalam wilayahnya.

9. Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah Kabupaten/Kota

Yang dimaksud dengan perencanaan penggunaan tanah adalah membuat rencana letak kegiatan penggunaan tanah yang sesuai dengan fungsi kawasan. Dibidang perencanaan penggunaan tanah Bupati/Walikota:

- a. melaksanakan dan menetapkan rencana letak kegiatan penggunaan tanah yang sesuai dengan fungsi kawasan.
- b. Menyusun rencana letak kegiatan penggunaan tanah dimaksud harus mempertimbangkan data dan informasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan

pemanfaatan tanah yang disiapkan oleh Badan Pertanahan Kabupaten/Kota.

Berkaitan dengan pelaksanaan tugas tersebut di atas oleh pemerintah kabupaten/kota tidak disertai dengan mobilisasi atau perpindahan pegawai di lingkungan Badan Pertanahan Nasional menjadi pegawai daerah yang bersangkutan. Ketentuan mengenai kepegawaian akan diatur lebih lanjut.

Hal-hal yang berkaitan dengan keuangan sebagai akibat pelaksanaan keputusan presiden ini akan diatur kemudian setelah melakukan koordinasi dengan Menteri Keuangan.

Menyikapi akan adanya Kepres No. 34 Tahun 2003 tersebut Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Keputusan Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Penulis tidak perlu menguraikan lebih lanjut.

Berdasarkan uraian di atas perlu dikemukakan beberapa pandangan sebagai berikut:

1. Berdasarkan Pasal 33 Pasal (3) UUD 1945 bumi (tanah), dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat yang merupakan salah satu objek hajat untuk hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara, berarti

- peranan Pemerintah Pusat tetap besar untuk mengatur;
2. Bila kewenangan itu diberikan secara penuh/absolut kepada daerah termasuk pengaturannya, maka akan ada kecenderungan perubahan bentuk negara dari Negara Kesatuan menjadi Negara Federasi. Untuk itu lebih tepat apabila materi otonomi dilimpahkan secara bertahap.
 3. Penyelesaian permasalahan yang timbul dalam bidang pertanahan masih sangat memerlukan peran aktif pemerintah pusat, hal ini disebabkan karena penguasaan tanah dalam praktek ada yang dikuasai pemerintah pusat baik secara langsung maupun melalui BUMN, dikuasai Pemerintah Propinsi (BUMD Propinsi), dan dikuasai Pemerintah Kabupaten/Kota, bahkan peradilan masih merupakan kewenangan pusat.
 4. Hak-hak atas tanah di masing-masing daerah masih sangat dimungkinkan adanya keanekaragaman dan pemakaian dasar yang berbeda, contohnya tanah ulayat.
 5. Daerah-daerah Kabupaten/Kota secara riil banyak yang belum mampu menerapkan otonomi, karena masih kurangnya dukungan keuangan, sumberdaya manusia, dan sarana-prasarana yang memadai.

Nah sekarang muncul pertanyaan, bagaimana pelimpahan kewenangan tersebut

dipandang dari aspek pembaruan/reformasi di bidang hukum? Untuk menjawab masalah ini perlu uraian secara tegas.

AGENDA PEMBARUAN/REFORMASI HUKUM DI BIDANG PERTANAHAN

Agenda pembaruan/reformasi hukum yang semestinya terus berjalan setidaknya secara umum menyangkut tiga hal, yaitu: *Pertama*, penataan kembali institusi pemerintah dan kenegaraan secara menyeluruh mulai dari lembaga tertinggi negara sampai dengan lembaga pemerintah desa; *Kedua*, pembaruan sistem hukum nasional, meliputi: (a) peraturan perundang-undangan mulai dari naskah konstitusi hingga peraturan desa, (b) struktur kelembagaan hukum; dan (c) peningkatan kualitas aparat dan profesional hukum; *Ketiga*, pembinaan kesadaran hukum dan budaya hukum, sehingga sikap hormat dan patuh hukum menjadi bagian kehidupan sehari-hari masyarakat maupun penyelenggara negara.

Dalam bidang pertanahan upaya-upaya pembaruan dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah Presiden telah banyak ambil peranan terutama secara berurutan melalui Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanahan yang tetap

memberlakukan Peraturan, Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kepres tersebut dipertegas dengan Kepres No. 62 Tahun 2001 Pasal 109 ayat 6 yang menyatakan: Sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional) di daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, selambat-lambatnya 2 (dua) tahun. Dengan demikian secara otomatis sampai tahun 2003 kewenangan tersebut masih merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, bahkan kewenangan BPN diatur lebih lanjut dalam Kepres No. 103 Tahun 2001 Pasal 66.

Secara konsekuen Presiden kemudian mengeluarkan lagi Kepres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan secara tegas mencabut Kepres No. 103 Tahun 2001.

Keputusan Presiden No. 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan selain melimpahkan 9 (sembilan) kewenangan kepada pemerintah Kabupaten/Kota, secara mendasar juga menugaskan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan langkah-langkah percepatan sesuai Pasal 1, yakni:

- a. penyusunan Rancangan Undang-undang Penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang tentang Hak atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
 - 1) penyusunan basis data tanah-tanah asset negara/pemerintah/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
 - 2) penyusunan basis data tanah-tanah asset negara/pemerintah/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
 - 3) penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan e-government, ecommerce dan e-payment;
 - 4) pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah;

- 5) pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui system informasi geografi, dengan mengutamakan penetapan zona sawah irigasi, dalam rangka memelihara ketahanan pangan.

Berpijak dari uraian di atas, maka dapat dikemukakan beberapa pandangan sebagai berikut:

1. Pada prinsipnya kelembagaan Badan Pertanahan Nasional masih sangat diperlukan dan dipertahankan keberadaannya;
2. Pembaruan hukum di bidang pertanahan merupakan salah satu agenda pembaruan hukum secara menyeluruh yang harus segera direalisasi. Sedangkan konsep dasar Pemburuan Agraria sebagaimana tertuang dalam Tap MPR NO. IX/MPR/2001 adalah mewujudkan kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, sehingga pengelolaan pertanahan benar-benar dapat menjadi sumber bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini artinya pembaruan hukum agraria (pertanahan) harus tetap mengacu pada pembaruan sistem hukum nasional. Pada tataran

selanjutnya, kebutuhan akan penyusunan peraturan perundang-undangan, norma-norma dan atau standarisasi mekanisme ketatalaksanaan perlu keseriusan dan kecermatan; sehingga dapat menghasilkan kualitas produk yang memadai dan diimbangi kualifikasi sumber daya manusia yang professional dan beretos kerja tinggi.

3. Langkah-langkah yang ditempuh hendaknya tetap memperhatikan arti penting, koordinasi, sinkronisasi, harmonisasi antar komponen/ stakeholders.

Kajian secara teoritis, bidang perundang-undangan akan menjadi tumpuan bahkan menjadi sendi utama sistem hukum bagi negara-negara yang menganut tradisi hukum kontinental. Republik Indonesia sendiri secara historis bersentuhan lebih banyak dengan tradisi hukum kontinental, akibatnya peraturan perundang-undangan menduduki posisi yang penting sebagaimana terlihat pada usaha-usaha pembentukan hukum nasional. Oleh karena itu, bagaimana sekarang antara badan negara sebagai pembantu peraturan perundang-undangan dan masyarakat secara umum dapat secara terpadu menjalankan agenda reformasi khususnya di bidang peraturan perundang-undangan, walaupun pembentukan peraturan perundang-undangan masih monopoli negara.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bentuk monopoli negara yang absolut, tunggal dan tidak dapat dialihkan pada badan yang bukan badan negara atau bukan badan pemerintah. Tidak akan ada deregulasi yang memungkinkan penswastaan membentuk peraturan perundang-undangan. Tetapi dalam proses penyusunan menuju pembentukan, sangat mungkin mengikutsertakan pi-hak bukan negara atau pemerintah (Bagir Manan, 1993 : 1).

Peraturan perundang-undangan baik langsung maupun tidak langsung akan selalu berkenaan dengan kepentingan umum. Oleh karena itu sangat wajar apabila masyarakat diikutsertakan dalam penyusunannya. Keikutsertaan tersebut dapat dalam bentuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan berbagai prakarsa mengusulkan untuk mengatur sesuatu atau memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menilai, memberikan pendapat atas berbagai kebijakan negara atau Pemerintah di bidang perundang-undangan.

Dengan demikian tentunya kita akan ikut mengarahkan Pola Dasar Pembangunan dan Arah Kebijakan dalam Bidang Hukum sesuai GBHN yang berlaku saat ini yakni:

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam rangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum.
2. Menata sistem hukum di daerah yang menyeluruh dan terpadu, serta memperbaiki peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya yang tidak sesuai perkembangan atau tuntutan reformasi hukum melalui program legislasi.
3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia.
4. Berperan serta meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum di daerah termasuk Polisi Pamong Praja, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pengawasan yang efektif.
5. Mengembangkan, dan meningkatkan sistem pengawasan untuk mewujudkan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.
6. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan,

dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan.

Dalam pada itu ruang lingkup pembangunan hukum didasarkan pada kegiatan pemerintah di bidang hukum yang meliputi:

1. Perencanaan hukum;
2. Legislasi,
3. Sosialisasi/adaptasi hukum;
4. Implementasi (penerapan) hukum;
5. Penegakan hukum (Law enforcement);
6. Evaluasi/pembaruan hukum.

Dalam keadaan yang demikian tentunya hal ini merupakan tantangan tersendiri.

Pembaruan hukum serta-merta dapat dikatakan mengatur perbuatan-perbuatan manusia yang bersifat lahiriah, dan hukum harus dapat menciptakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan warga masyarakat, sehingga tujuan pembaruan hukum seirama dengan tujuan hukum untuk menetralsir atau mengalihkan/mengurai konflik ke arah suatu keseimbangan yang dapat diterima oleh masyarakat. Namun demikian bukan berarti bahwa tujuan hukum semata-mata untuk menghilangkan konflik dalam masyarakat. Hal ini tidak mungkin terpenuhi, oleh karena konflik merupakan gejala yang ada dalam setiap masyarakat.

Pembaruan hukum setidaknya juga mempertegas tugas pokok dari hukum yaitu untuk menciptakan ketertiban, dan mencapai keadilan. Ketertiban merupakan syarat terpokok dari pada adanya suatu masyarakat yang teratur, hal mana juga berlaku bag] masyarakat manusia di dalam segala bentuknya. Dan agar tercapai ketertiban dan keadilan maka perlu adanya kepastian pergaulan antar manusia dalam masyarakat dan kepastian hukum. Kepastian hukum di sini diartikan sebagai kepastian dalam hukum dan kepastian oleh karena hukum. Tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban yang dijelmakan dalam kepastian tadi, manusia tidak mungkin untuk mengembangkan kemampuan-kemampuannya di dalam masyarakat, oleh karena ketertiban tersebut bertujuan untuk menciptakan ketentraman dan atau ketenangan.

Berangkat dari pemikiran di atas memang sempat berkembang versi pengertian hukum yang sejalan dengan itu. Versi "resmi" pengertian "Hukum" sebagaimana dunia hukum mengharapakan kita untuk memaklumi dan meyakinkinya adalah : "suatu sistem pemecahan konflik sosial yang bersifat tidak berpihak, netral dan obyektif". Inilah pemahaman makna kata "hukum" secara umum dan sederhana yang dominan di kalangan para pelaku hukum. Adapun keadilan diartikan sebagai "pertimbangan dan resolusi intelektual bagi konflik tersebut; yang dilaksanakan oleh pihak ketiga secara dingin, lugas, tidak berat sebelah, dan tanpa prejudice". Nalar dan prosedur hukum, dengan demikian harus rasional dan intelektual

maupun “adil”, universal, formal, serta mengenyampingkan personal bias (Erlin Indarti, 2000 : 13).

Yang menjadi persoalan sekarang adalah jika sistem hukumnya sendiri tidak membawa kepastian hukum. Hal tersebut dimulai dari adanya Ketetapan MPRS-RI Nomor XX/MPRS/1966 yang menyebut macam-macam atau jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu: UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti, Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya. (sudah tidak berlaku). Kemudian diadakan pembaruan terhadapnya dengan dikeluarkannya Tap MPR-RI Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Namun dalam kenyataan, keberadaannya tetap membawa kritik terhadapnya yang menganggap masih belum memperbaiki keadaan.

Sejalan dengan itu Bagir Manan menyatakan bahwa, percobaan menetapkan macam atau jenis peraturan Perundang-undangan dalam aturan hukum positif ini merupakan hal unik. Sepanjang yang diketahui tidak ada suatu negara lain yang menetapkan hal semacam itu (Bagir Manan, 1994 : 3). Namun ini sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan hanya karena memberikan identifikasi mengenai jenis, bentuk, dan tata urutan, tetapi juga mengandung prinsip mengenai sistem dan tertib peraturan perundang-undangan.

Satu hal yang cukup mendasar adalah keberadaan Pasal 6 Tap MPR-RI No. III/MPR/2000 yang belum ditindak lanjuti dilaksanakan, sehingga dalam hal tertentu masih berpedoman pada Keputusan Presiden (Keputusan Presiden Nomor 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, dan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1999 tentang Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan presiden). Seharusnya sesuai Pasal 6 di atas lebih diatur dengan Undang-undang (Tap MPR-RI No. III/MPR/2000 Pasal 6 ialah: *Tata cara pembuatan undang-undang peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan pengujian peraturan Perundang-undangan oleh Mahkamah Agung serta pengaturan ruang lingkup keputusan presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang*).

Tahap selanjutnya tentu akan mempertanyakan akan kedudukan Keputusan Presiden yang telah terurai di atas.

Sebenarnya kalau kita menyimak kepada UU No. 22 Tahun 1999 Masih banyak memerlukan pengaturan kewarganegaraan melalui Peraturan Pemerintah, namun karena, pelimpahan kewenangan di bidang pertanahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Kabupaten/kota tersebut sangat teknis, maka Keputusan Presiden tersebut merupakan keputusan yang sudah tepat.

Dengan demikian satu-satunya harapan akan kepastian hukum yang dapat mengayomi masyarakat dan berpihak pada rakyat adalah tergantung kepada cara menyusun peraturan perundang-undangan pengganti UU No. 5 Tahun 1960 dan peraturan pelaksanaannya; apakah memenuhi persyaratan formal dan materiil apa tidak? Hal ini disebabkan setelah 42 tahun UUPA dilaksanakan, walaupun beberapa tujuannya tetapi dapat dicapai, tetapi tujuan utamanya justru masih jauh dari jangkauan, yaitu mengenai keadilan dan pemerataan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah. Padahal yang seharusnya menjadi fokus penyelenggara negara adalah mengatur tiga hal yang sangat mendasar mengenai tanah, yaitu: **Pertama:** Hak-hak atas tanah; **Kedua:** peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah, **Ketiga:** Peralihan hak atas tanah, seperti: Jual beli, sewa, hibah, waris dan semua perbuatan hukum antar orang-orang, orang dengan lembaga-lembaga dengan lembaga.

Sikap atau Langkah-langkah Pemerintah Daerah

Langkah-langkah yang dapat diambil Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangan antara lain:

1. Bahwa Kelernbagaan Daerah yang diatur berdasarkan PP No. 84 Tahun 2400 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah saat ini telah dicabut dengan PP NO. 8 tahun 2003. Oleh karena itu penyesuaian Penataan atau Pembentukan lembaga di daerah harus diarahkan untuk mewujudkan postur organisasi yang

proporsional, efisien, dan efektif dengan didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas serta diterapkannya manajemen yang baik dalam organisasi. Mengingat dasar itu maka, di daerah belum perlu dibentuk Badan Pertanahan Kabupaten yang bersifat otonom. Kewenangan yang sudah dilimpahkan tersebut dapat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang ada dengan mempertegas tugas pokok dan fungsi.

2. Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada pertimbangan:
 - a. kewenangan pemerintah yang dimiliki daerah;
 - b. karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah;
 - c. kemampuan keuangan daerah;
 - d. ketersediaan sumber daya aparatur;
 - e. pengembangan pola kerja sama antar daerah dan/atau. dengan pihak ketiga.

Hal ini merupakan agenda pemerintah daerah yang perlu dicerna, disikapi dan dipersiapkan untuk membangun daerah.

3. Mengingat dasar itu maka, di daerah belum perlu dibentuk badan pertanahan Kabupaten yang bersifat otonom. Kewenangan yang sudah dilimpahkan tersebut dapat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang ada dengan mempertegas tugas pokok dan fungsi.
4. Hendaknya pemerintah Kabupaten / Kota Koordinasi aktif dengan Badan Pertanahan

nasional, baik yang ada di pusat propinsi maupun kabupaten.

DAFTAR PUSTAKA

AP. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-hak atas Tanah Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)*, Mandar Maju, Bandung. 1990.

_____, *Landreform di Indonesia suatu studi perbandingan* Mandar Maju, Bandung 1991.

_____, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju Bandung 1993.

_____, *Komentar atas Undang-Undang penataan ruang (Undang-Undang No. 24 tahun 1992)*, Mandar Maju Bandung. 1993.

Lili Karjidi, *Hukum sebagai Suatu Sistem*. Remaja Rosdakarya Bandung 1993.

Purnadi Purbacaraka dan A Ridwan Halim, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Ghalio Indonesia. Jakarta 1985.

Silo Soemardjan, *(Penyunting) Hukum Kenegaraan Republik Indonesia, Teori, Tatanan dan Terapan*, Gramedia Widia Sarana Indonesia. Jakarta.

Soejono Soekamto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pencegahan Hukum*, Rajawali. Jakarta. 1986.

Bagir Manan. *Politik Perundang-Undangan (Makalah)*, Cisarua Bogor 1993.

Himpunan Peraturan Perundang Undangan Tentang Otonomi Daerah.

Keps. No. 3 tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.