

*Vol.XVII, No.3, September 2007*

# **JURNAL HUKUM**

SK Akreditasi Dirjen Dikti No. 26/DIKTI/KEP/2005

ISSN 1412-2723

JURNAL HUKUM	VOL. XVII	NO. 3	HALAMAN 345 - 511	FH. UNISSULA	ISSN 1412-2723	AKREDITASI No. 26/DIKTI/KEP/2005
-----------------	--------------	----------	----------------------	-----------------	-------------------	-------------------------------------



SK Akreditasi Dirjen Dikti No. 26/DIKTI/KEP/2005

# JURNAL HUKUM

Vol.XVII, No. 3, September 2007

ISSN 1412-2723

JURNAL HUKUM FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEBAGAI MEDIA PUBLIKASI PENELITIAN DAN ANALISIS HUKUM

Terbit Tiga Bulan Sekali

Penerbit :

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

Koordinator/Penyunting Penyelia :

Rakhmat Bowo Suharto, S.H., M.H., (C.D.)

Mitra Bestari/Penyunting Penelaah :

Prof. Dr. Muladi, S.H.; Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H.; Prof. Dr. Sri Sumarwani, S.H., M.H.;  
Prof. Dr. Esmi Warrasih P., S.H. M.S.; Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih., S.H.;  
Prof. Abdullah Kelib, S.H.; Prof. Dr. Yusriyadi, S.H. M.S.;  
Prof. Dr. M. Ali Mansyur, S.H., Sp.N., M.Hum.; Dr. Djauhari, S.H., M.Hum.

Penyunting Pelaksana :

Umar Ma'ruf, S.H. Sp.N, M.Hum. (C.D.); Mahfudz Ali, S.H., M.Si. (C.D.);  
Dr. Mustaghfirin, S.H., M.Hum.; Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H., M.H.;  
Faisol Azhari, S.H., M.Hum.; Widayati, S.H., M.H.; Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M. Hum;  
Arpangi, S.H., M.H.; Drs. Munsharif Abdul Chalim, S.H., M.H.

Tata Usaha :

Gunarso Untung Sartono, S.H.

Alamat Redaksi / Tata Usaha :

Jl. Raya Kaligawe Km. 4 Semarang 50012, PO BOX. 1054 / SM  
Telepon (024) 6583584, Pes. : 521. Fax. (024) 6582455

E-mail : [informasi@unissula.ac.id](mailto:informasi@unissula.ac.id)

Harga per eksemplar : Rp. 30.000 (belum termasuk ongkos kirim)

Jurnal Hukum Terbit Perdana Maret 1992 dengan nama  
MAJALAH HUKUM KALIGAWA Nomor ISSN 0854-3941 mulai  
Maret 1999 berubah nama menjadi JURNAL HUKUM  
diterbitkan setiap tiga bulan sekali oleh FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG



## PENGANTAR REDAKSI

Bersyukur pada Allah SWT, itulah yang patut kita sampaikan atas telah terbitnya *Jurnal Hukum* Volume XVII No. 3, September Tahun 2007 ini. Pada edisi sekarang ini, dipresentasikan kepada pembaca beraneka ragam karya tulis ilmiah dan penelitian ilmiah di bidang hukum atau yang bersangkutan dengan persoalan hukum yang bisa dikaji sebagai bahan perbincangan ilmiah di antara kita sekalian.

Pada edisi kali ini, untuk tulisan pembuka, pembaca akan diajak berdiskusi dengan **Djumadi Purwoatmojo** tentang hubungan antara korupsi dan pembangunan ekonomi dalam tulisannya yang berjudul **Pembangunan Ekonomi Nasional dan Masalah Korupsi**. Menurut pendapat beberapa penulis seperti Van Leur, Leff, ataupun Scott yang melihat dampak positif dari korupsi, dimana korupsi menurut mereka justru memperlancar prosedur birokrasi, pemerintahan dan pembangunan tetap berjalan baik, merupakan pandangan sempit dalam jangka pendek. Jalannya roda perekonomian juga tidak terganggu karena "hasil korupsi" tetap akan berkontribusi ke dalamnya, namun kerugian masyarakat karena berkurangnya "kesejahteraan" akibat tidak dicapainya target-target pembangunan yang diharapkan karena korupsi mungkin lebih besar lagi. Belum lagi dihitung jika "hasil korupsi" dibawa lari oleh para pejabat ke LN (*money laundering*), kerugian masyarakat dan negara menjadi lebih besar lagi. Karena itu mengutip pendapat Myrdall maupun Huntington, penulis berpendapat bahwa korupsi lebih banyak memberikan dampak negatif pada masyarakat dan negara.

Pada tulisan lainnya, pembaca juga bisa menelaah tulisan-tulisan dari akademisi lainnya yaitu hasil perenungan dan penelitian dari: **Umar Ma'ruf; Kadar Pamuji, Tobirin, Dwiyanto Indiahono; Maryanto; Mashudi; Djauhari; Wulanmas Frederick; Marwah M. Diah; Ayoeb Amin; Anggo Doyoharjo dan R. Septrianto BH.**

Akhir ucap, redaksi sangat berterima kasih kepada para penulis yang telah mengirimkan tulisannya dan mengajukan permohonan maaf kepada mereka yang tulisannya belum termuat serta berterimakasih apabila ada pembaca yang bersedia memberikan kritik dan saran untuk perbaikan terbitan mendatang.

Semoga bermanfaat dan selamat membaca.

**Redaksi**

## DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	i
Daftar Isi	ii
Pembangunan Ekonomi Nasional dan Masalah Korupsi <i>Oleh: Djumadi Purwoatmodjo</i>	345 - 361
Formulasi Otonomi Bidang Pertanahan Kepada Pemerintahan Daerah <i>Oleh: Umar Ma'ruf</i>	362 - 376
Desentralisasi Wewenang pada Pelayanan One stop Service (Studi Tentang Desentralisasi Wewenang Pada Pelayanan <i>One Stop Service</i> Dalam Peningkatan Efektifitas Pelayanan Perijinan di Dinas Pelayanan Terpadu Kabupaten Wonosobo) <i>Oleh: Kadar Pamuji, Tobirin, Dwiyanto Indiahono</i>	377 - 393
Kemungkinan Arbitrase atas Putusan KPPU <i>Oleh: Maryanto</i>	394 - 404
Anomali Keilmuan Ilmu Fiqih (Menguji Elastisitas Hukum Islam Terhadap <i>Cyber Sex</i> ) <i>Oleh : Mashudi</i>	405 - 429
Konsep Negara Dalam Perspektif Islam <i>Oleh: Djauhari</i>	430 - 438
KOMPARASI PARADIGMATIK BERBAGAI ALIRAN FILSAFAT HUKUM : Suatu Kajian Literatur <i>Oleh: Eryln Indarti</i>	439 - 456
Analisis Aspek Hukum Pengaturan Persaingan Bisnis Indonesia <i>Oleh: Marwah M. Diah</i>	457 - 474
Perspektif Syariah Islam Tentang Pendapatan <i>Oleh: Ayoeb Amin</i>	475 - 494
Sekuritas Aset Sebagai Alternatif Sumber Pembiayaan Perumahan <i>Oleh: Anggo Doyoharjo</i>	492 - 502
Kedudukan Hukum Pidana Adat Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pidana Nasional <i>Oleh : R. Septrianto BH</i>	503 - 510
Senarai Penulis	

# FORMULASI OTONOMI BIDANG PERTANAHAN KEPADA PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh: Umar Ma'ruf  
Dosen Fakultas Hukum UNISSULA

## *Abstract*

*Land autonomy formulation as long as the Indonesian journey is still has inconsistency. In the Law No. 5 year 1960, stated that the transfer is an assigning (medebewind), Law No 22 year 1999 stated as a total authority, Decision of MPR No. IX/MPR/2001 give mandate of power division and in Law No. 32 year 2004, the land service is an assigning (medebewind)*

*Keywords: formulation, land autonomy, local government.*

## A. Pendahuluan

Setelah bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, dan esok harinya, tanggal 18 Agustus 1945 merumuskan bentuk dan sendi-sendi pokok Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pengaturan mengenai tanah dilandaskan pada tujuan dibentuknya negara Republik Indonesia. Sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia antara lain adalah **"memajukan kesejahteraan umum"**. Dalam rangka memajukan kesejahteraan umum itu, hubungan antara manusia Indonesia dengan tanahnya dilakukan dan terangkum dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang menegaskan kebijakan dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata-kata : **"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."** Tetapi baik dalam batang tubuh maupun penjelasan UUD 1945, tidak terdapat penjelasan mengenai sifat dan lingkup hak menguasai dari negara, yang meliputi bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di dalam penjelasan UUD 1945 hanya diberikan penegasan, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah *pokok-pokok kemakmuran rakyat*, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Baru dengan kelahiran Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, yang lebih dikenal sebagai *Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)* pada tanggal 24 September 1960, diberikan *penjelasan resmi (otentik)* mengenai sifat dan lingkup hak menguasai dari negara tersebut. Pasal 1 UUPA menyatakan bahwa: **"Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha**

*Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.*

Dalam rangka mewujudkan amanat Undang-Undang Dasar 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum, maka dilimpahkanlah kepada Negara Republik Indonesia serangkaian kewenangan hubungan publik tersebut, yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA, yang menegaskan sifat publik *dan sekaligus* lingkup *Hak Menguasai dari Negara yang dimaksudkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945.*<sup>1</sup>

Mengenai hak menguasai dari negara terhadap bumi, oleh UUPA lebih dipertegas di dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan: *"bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia"*. Dalam Pasal 2 ayat (4) dinyatakan bahwa: *"Hak Menguasai dari Negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, **sekedar diperlukan** dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah."*

Dari apa yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA sebagaimana telah disebutkan di atas, dapat dilihat bahwa UUPA menentukan kemungkinan kewenangan hak menguasai dari negara terhadap tanah dilimpahkan/diotoronomikan kepada pemerintahan daerah (dalam UUPA menggunakan istilah daerah swatantra).

Persoalannya bagaimanakah bentuk dari pengotonomian tersebut. Maka dalam tulisan ini akan dibahas hal tersebut dengan terlebih dahulu melihat bagaimana perjalanan otonomi daerah di Indonesia.

## **B. Perjalanan Otonomi Daerah di Indonesia**

Secara konstitusional politik otonomi daerah didasarkan pada Pasal 18 (lama) UUD 1945. Di dalam pasal tersebut dikatakan: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Setelah masa reformasi 1998, terhadap pasal tersebut dilakukan perubahan dan penambahan pasal. Penambahan pasal mengenai pemerintahan daerah dilakukan untuk mempertegas dan memperjelas struktur pemerintahan daerah dan bentuk otonomi apa yang digunakan. Di dalam perubahan Pasal 18 ditentukan secara limitatif pembagian daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Di samping itu juga ditentukan bahwa untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan digunakan asas otonomi (seluas-luasnya) dan tugas pembantuan.

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Penyerahan Kewenangan Bidang Pertanahan Kepada Daerah Otonom Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (Suatu Tinjauan yuridis)*, Disajikan dalam Pertemuan Ilmiah Nasional "45 Tahun UUPA" diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Trisakti, 21 September 2005, Jakarta, 2005, hlm. 4.



Untuk menyusun dan menyelenggarakan otonomi sebagaimana terkandung dalam berbagai gagasan dan dasar-dasar konstitusional yang ada maupun yang pernah ada harus bertolak dari beberapa dasar berikut:<sup>2</sup>

- (1) Dasar permusyawaratan/perwakilan. Dasar ini merupakan pengejawantahan paham kedaulatan rakyat di bidang penyelenggaraan pemerintahan (politik). Pembentukan pemerintahan daerah otonomi adalah dalam rangka memberikan kesempatan rakyat setempat untuk secara lebih luas berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- (2) Dasar kesejahteraan sosial. Dasar kesejahteraan sosial bersumber baik pada paham kedaulatan rakyat di bidang ekonomi maupun paham negara berdasarkan atas hukum atau negara kesejahteraan. Kesejahteraan bertalian erat dengan sifat dan pekerjaan pemerintah daerah yaitu pelayanan. Hal ini dilakukan antara lain karena pusat lebih suka menunjuk pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas pelayanan yang mendapat bantuan dari pusat, semangat pelayanan tersebut harus disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan setempat.
- (3) Dasar kebinekaan. Disebutkan bahwa: *"Descentralization to culturally distinctive subgroups is regarded by many as necessary for the survival of socially heterogeneous states. Decentralization is seen as countervailing force to the centrifugal forces that threaten political stability"*.

Menurut Bagir Manan,<sup>3</sup> penentuan isi otonomi ditentukan oleh berbagai ajaran mengenai sistem otonomi. Dalam perjalanan peraturan perundang-undangan sejak tahun 1945, telah dipergunakan semua sistem rumah tangga daerah dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Dari berbagai sistem otonomi, akhirnya sistem otonomi nyata (riil) yang dianggap paling memadai. Sistem otonomi ini pertama kali dicantumkan dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 sebagai pelaksanaan Pasal 131 dan Pasal 132 UUDS 1950. UUDS 1950 memuat beberapa asas otonomi antara lain pemberian otonomi seluas-luasnya. Asas pemberian otonomi seluas-luasnya tetap dipertahankan dalam Undang-undang no 18 Tahun 1965. Pada masa awal orde baru –dibawah semboyan melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekwen- kehendak melaksanakan otonomi seluas-luasnya tetap dipertahankan. Tetapi ternyata dasar politik otonomi ini tidak dipertahankan oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1974 sebagai undang-undang pemerintahan daerah orde baru.

Dalam penjelasan undang-undang tersebut menyebutkan bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya *"dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah..."*. Dari penjelasan ini dapat ditangkap bahwa otonomi luas secara instrinsik mengandung ancaman tertentu terhadap keutuhan negara kesatuan. Sayangnya tidak pernah ada kejelasan mengenai bagaimana sesungguhnya isi otonomi yang dikehendaki UUD 1945 dan apakah mungkin menyebut otonomi seluas-luasnya mengandung bahaya, sedangkan hal tersebut belum pernah

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cet. IV* Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta. Hal: 182-183.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlmn. 184-185

dilaksanakan atau ada pengalaman lain yang dapat dipergunakan sebagai petunjuk.

Pasca orde baru, sebagai buah dari reformasi maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dirubah dan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Perubahan prinsip yang terjadi terhadap pengaturan pemerintahan daerah didasarkan pikiran perlunya memberikan kebebasan pada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai kondisi daerah (lokalitas) masing-masing. Dengan demikian<sup>4</sup> menurut Widarta, pikiran bahwa penguasa (pusat) adalah pihak yang serba tahu, hendaknya ditinggalkan dan digantikan dengan prinsip bahwa pemerintahan yang paling baik adalah pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Prinsip ini hendak mengakui pentingnya saluran aspirasi rakyat dan kontrol.

Berkenaan dengan adanya amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (pada tanggal 18 Agustus 2000) yang sebelumnya hanya satu Pasal menjadi 3 Pasal maka menimbulkan implikasi penggantian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Sebagai Undang-undang penggantinya adalah Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004. Berkenaan dengan penggantian ini Philippus M. Hadjon menyatakan, bahwa dengan adanya perubahan Pasal 18 tersebut, tidak ada alasan yuridis untuk tidak mengubah UU No. 22/99. Kalaupun ada argumentasi lain untuk tetap mempertahankan UU No. 22/99 jelas hal tersebut "mengingkari" amanat ketentuan Bab VI UUD 1945 Pasca amandemen. Kesimpulan yang lebih tegas, bahwa tidak tepat alasan untuk "menolak" perubahan UU No. 22/99.<sup>5</sup>

Ada perbedaan yang terasa kental sekali antara UU No 32 Tahun 2004 dengan UU No 22 Tahun 1999 yaitu dalam semangat penyelenggaraan pemerintahan di daerah berkaitan dengan makna otonomi seluas-luasnya. Semangat yang dimaksud di sini adalah prinsip-prinsip pelaksanaan sistem desentralisasi. Dalam UU No. 22 Tahun 1999, pemberian dan pelaksanaan otonomi kepada Daerah dibagi dalam tiga daerah otonom, yaitu: otonomi terbatas untuk daerah propinsi, dan otonomi luas untuk daerah kabupaten/Kota, dan otonomi asli untuk Desa. Daerah Propinsi hanya berfungsi sebagai wilayah Adminitrasi (melaksanakan kewenangan pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur) dan bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten/Kota. Batas kewenangan daerah propinsi hanya meliputi kewenangan lintas Kabupaten/Kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota.<sup>6</sup>

Hal yang paling menentukan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 adalah soal hubungan antar susunan pemerintahan, baik antara pemerintahan pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, hingga drsa/kelurahan memiliki sebuah garis yang tidak mungkin terputus. Suatu wilayah yang berpemerintahan (di level manapun) akan bertanggung jawab kepada pemerintah di atasnya,

---

<sup>4</sup> I Widarta, *Pokok-Pokok Pemerintahan daerah*, Pondok Edukasi, Bantul, 2005, hlm. 85.

<sup>5</sup> Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2005, hlmn. 39.

<sup>6</sup> I. Widarta, *Pokok-Pokok .....*, *Op.Cit.* hlmn. 108.



sementara pemerintah di atasnya diwajibkan melakukan pembinaan dan pengawasan, bahkan berhak memberi sanksi kepada pemerintah yang berada di bawahnya.<sup>7</sup>

### C. Formulasi Otonomi Pertanahan

Di dalam UUPA ditegaskan bahwa tanah dikuasai oleh negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1): "*bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia*". Bentuk dari penguasaan negara atas tanah lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2), yaitu:

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

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 ayat (2) tersebut oleh UUPA diberikan suatu *interpretasi otentik* mengenai hak menguasai dari negara yang dimaksudkan oleh UUD 1945, sebagai hubungan publik semata-mata. Dengan demikian tidak ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD.<sup>8</sup>

Moh. Mahfud menyatakan, istilah menguasai di sini bukan berarti menjadi pemilik langsung, melainkan *mengatur* bagaimana terjadinya hak milik dan bagaimana cara mengubah hak milik itu menjadi hak lain bagi pihak lain atau bagi kepentingan umum atau bagaimana hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam.<sup>9</sup>

Abbrar Salleng<sup>10</sup> menyatakan dikuasai oleh negara tidak sama dengan dimiliki negara. Ini bertalian dengan atau suatu bentuk reaksi dari sistem atau konsep *domein* yang dipergunakan pada masa kolonial Belanda. Konsep ini lebih dikenal dengan *asas domein*, mengandung pengertian kepemilikan (*ownership*) dan bersifat *privaatrechtelijk*. Negara adalah pemilik atas tanah, karena itu

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlmn. 109.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlmn. 234.

<sup>9</sup> Moh. Mahfud MD., *Amandemen UUPA No.5/1960 Dalam Perspektif Politik Hukum*, Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006., hlmn.3

<sup>10</sup> Abbrar Saleng, *Sinkronisasi dan Fungsionalisasi Hak atas sumber Daya Pertambangan dalam Amandemen UUPA No. 5/1960*. Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006, hlmn. 2.

memiliki segala kewenangan melakukan tindakan yang bersifat kepemilikan (*eigensdaad*).<sup>11</sup>

Dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA dinyatakan bahwa : "*Hak Menguasai dari Negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, **sekedar diperlukan** dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.*"

Dalam penjelasan Pasal 2 ayat (4) dinyatakan, bahwa: "*Ketentuan ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar). Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan Hak Menguasai dari Negara atas tanah merupakan **medebewind**. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria merupakan sumber keuangan bagi daerah itu*".

Dari apa yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (4) dan penjelasannya dapat ditemukan politik hukum bahwa wewenang hak menguasai negara atas tanah ada pada pemerintah (pusat). Dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut dapat diberikan (dikuasakan) kepada pemerintahan daerah dan masyarakat adat. Di samping itu dalam pasal tersebut juga dapat disimpulkan bahwa UUPA menentukan hak menguasai dari negara terhadap tanah kepada pemerintahan daerah (dalam UUPA menggunakan istilah daerah swatantra) hanyalah dalam bentuk *medebewind* atau tugas pembantuan.

Ketentuan pemberian kewenangan dalam bentuk *medebewind* ini berbeda benar dengan apa yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku tanggal 7 Mei 1999, menyatakan dalam Pasal 11 ayat (2), bahwa: "*Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, **pertanahan**, koperasi dan tenaga kerja*". Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa: "*dengan diberlakukannya 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***".

Terhadap penyerahan seluruh kewenangan bidang pertanahan tersebut, Pasal 8 ayat (1) menentukan bahwa: "*kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi **harus disertai** dengan **penyerahan dan pengalihan** pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia, sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut*".

---

<sup>11</sup> Dalam penjelasan umum UUPA ditegaskan bahwa negara tidak memiliki, melainkan sebagai pemegang kekuasaan, jadi bersifat *publiekrechtelijk* atau bersifat pelaksanaan fungsi pemerintahan belaka (*bestuursdaad*).

Tetapi kenyataannya adalah, bahwa penyerahan dan pengalihan apa yang dimaksudkan sebagai persyaratan bagi penyerahan kewenangan tersebut, yang di kalangan administrasi dikenal dengan **P3D** (prasarana, pembiayaan, personalia, dan dokumen), khusus mengenai bidang pertanahan, oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional tidak pernah dilaksanakan. Fakta tersebut mengandung juga kenyataan, bahwa mengenai **bidang pertanahan** bagi penyerahan kewenangannya kepada daerah Kabupaten dan daerah Kota **tidak ada pengakuan dari Pemerintah**, padahal pengakuan itu merupakan juga syarat bagi terjadinya peralihan kewenangan yang dimaksudkan, sebagai yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 11 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.<sup>12</sup>

Pada awal pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara efektif yakni terhitung mulai tanggal 1 Januari 2001, walaupun penyerahan P3D tidak dilaksanakan oleh BPN, berbagai kabupaten/kota sudah membentuk dinas ataupun kantor atau badan untuk menyelenggarakan kewenangan wajib bidang pertanahan tersebut. Malahan beberapa kepala kantor pertanahan kabupaten/kota telah sempat dilantik menjadi kepala dinas Pertanahan Kabupaten/Kota. Mereka tadinya eselon III.A atau III.B lalu menjadi Kepala Dinas Kabupaten/Kota Eselon II.<sup>13</sup>

Terhadap beberapa Kabupaten dan Kota yang sudah membentuk Dinas Agraria, dengan menggunakan kantor-kantor pertanahan yang ada, bahkan ada yang membentuk satuan baru tersebut, Boedi Harsono<sup>14</sup> menyatakan ketidaksetujuannya. Menurutnya pembentukan dinas Agraria atau Dinas pertanahan tanpa penyerahan P3D dari kepala Badan Pertanahan Nasional jelas tidak ada dasar hukumnya. Atau dengan bahasa lain beberapa pemerintahan daerah tersebut belum berpijak pada ketentuan hukum yang berlaku (*rechmatigheid*) dan kegunaan hukum (*doelmatigheid*).<sup>15</sup>

Kesimpulan bahwa apa yang ditetapkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 mengenai penyerahan kewenangan di bidang pertanahan kepada Daerah Kabupaten dan Kota belum dilaksanakan, juga ada pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia<sup>16</sup>. Hal itu dinyatakan dalam putusan yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah pada tanggal 26 Maret 2004 mengenai permohonan ijin Pengurus Pusat Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia (ASPAT-Indonesia), yang Ketua Umumnya Liliana Arif Gondoutomo, dalam Perkara Nomor 009/PUU-I/2003, dengan Boedi Harsono, Ketua Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas hukum Universitas Trisakti, dan Soedjarwo Soeromihardjo, Ketua Umum Kerukunan Pensiunan Pegawai Agraria dan Pertanahan (KPPAP), sebagai kuasa hukumnya. Apa yang ditetapkan oleh UU No. 22/1999 mengenai penyerahan kewenangan bidang pertanahan dalam otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Kota menurut pemohon adalah bertentangan dengan Pasal 33

---

<sup>12</sup> Boedi Harsono, *Penyerahan Kewenangan Op.Cit.*, hlmn. 6.

<sup>13</sup> Zulkarnain Karim, *Beberapa Catatan Desentralisasi Bidang Pertanahan, makalah Simposium Bidang Pertanahan dan Permasalahannya di Indonesia*, Pangkal Pinang, 2004, hlmn. 7.

<sup>14</sup> Boedi Harsono, *Penyerahan Kewenangan Op.Cit.*, hlmn. 7.

<sup>15</sup> Moempoeni, Moelatingsih, *Implementasi Asas-asas Hukum tata Negara Menuju Perwujudan YUS Constituendum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar FH Undip, BP Undip, Semarang, 2003, Hlmn. 12.

<sup>16</sup> Boedi Harsono, *Penyerahan Kewenangan....., Op.Cit.*, hlmn. 7-8.



ayat (3) UUD RI 1945, dan jika dilaksanakan *dikhawatirkan akan merugikan* ASPPAT Indonesia dan para anggotanya. Ketentuan desentralisasi UU 22/1999 pun dinilai bertentangan dengan TAP MPR No. IX/MPR/2001, sebagai yang telah dikemukakan di atas.

Selain pertimbangan *yuridis* tersebut, dikemukakan juga berbagai pertimbangan *filosofis, sosial, dan politis*, bahwa tanah sebagai permukaan bumi, yang merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia, harus tetap dikuasai oleh Negara, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945. dan bahwa pengaturan bidang pertanahan harus bersifat nasional, dalam bentuk hukum tanah nasional yang tunggal, bukan bersifat kedaerahan, yang dikhawatirkan akan membuka peluang terjadinya disintegrasi. Juga membahayakan eksistensi Hukum Tanah Nasional, dengan akan adanya hukum tanah-hukum tanah daerah ciptaan Kabupaten dan Kota masing-masing. Maka dimohon agar oleh Mahkamah Konstitusi penyerahan kewenangan bidang pertanahan dalam otonomi kepada Daerah Kabupaten dan daerah Kota tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD RI 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3).

Permohonan tersebut oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tersebut di atas, dinyatakan *tidak dapat diterima (niet ontvankelijk verklaard)*, bukan ditolak, atas dasar pertimbangan, "*bahwa para pemohon tidak dirugikan, karena permohonan para pemohon hanya didasarkan atas kekhawatiran yang masih premature*". dalam pada itu Mahkamah Konstitusi pun berpendapat, bahwa apa yang ditetapkan dalam Pasal 11 ayat (2) UU 22/1999 tersebut belum terlaksana, "*apalagi*", demikian Mahkamah Konstitusi: terhadap "*UU 22/1999 akan dilakukan perubahan, termasuk di dalamnya Pasal 11 ayat (2)*". Dalam kaitan ini Mahkamah Konstitusi menilai, bahwa materi permohonan para pemohon **layak mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dari pembuat Undang-undang dalam menyempurnakan UU Nomor 22/1999**".

Perkembangan selanjutnya mengenai pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada Pemerintahan Daerah terjadi dengan adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut ditentukan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, yaitu:

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Menjunjung dan menghormati hak asasi manusia
- c. Menghormati supermasi hukum dengan mengakomodasikan keanekaragaman dalam unifikasi hukum
- d. Mensejahterakan rakyat terutama melalui peningkatan sumberdaya manusia
- e. Mengembangkan demokrasi kepatuhan hukum dan optimalisasi partisipasi masyarakat
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesejahteraan gender dalam penguasaan pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya alam

- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang dengan memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan
- h. Melaksanakan fungsi-fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologi sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam
- j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria/sumberdaya alam
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah, provinsi, kabupaten/kota, dan desa yang setingkat), masyarakat, dan individu
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumberdaya agraria/sumberdaya alam.**

Dari apa yang ditentukan di dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001 Pasal 4 huruf l. tersebut, terlihat adanya kebijakan hukum yang berbeda mengenai pemberian kewenangan bidang pertanahan dengan yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Pasal 11 UU UU No. 22/1999 menyatakan *penyerahan kewenangan sepenuhnya* tetapi Tap MPR No. IX/MPR/2001 mengamanahkan *pembagian kekuasaan*.

Dalam rangka menindaklanjuti perintah TAP MPR No. IX/MPR/2001 tersebut ditetapkanlah Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Dalam Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan di bidang pertanahan yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana ditentukan dalam ayat (2) terdiri dari 9 kewenangan yaitu:

- a. Pemberian izin lokasi;
- a. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- b. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- c. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan untuk pembangunan;
- d. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
- e. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah hak ulayat;
- f. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.
- g. Pemberian ijin membuka tanah;
- h. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Perkembangan selanjutnya tentang kewenangan bidang pertanahan terjadi pada tahun 2004. Apa yang diharapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara Nomor 009/PUU-I/2003 sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya terlaksana dengan diterbitkannya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan sekaligus mengubah ketentuan Pasal 11 ayat (2) secara mendasar. Lingkup kewenangan Daerah Otonom di dalam Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 berbeda benar dengan rumusan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa:

*"Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah".*

Ayat (2)-nya memberi penegasan bahwa:

*"Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan **asas otonomi dan tugas pembantuan**".*

Kewenangan yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota di dalam UU 32/2004, ada yang merupakan urusan wajib dan ada yang bersifat pilihan. Yang merupakan urusan *wajib* bagi Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 13 ayat (1) adalah: a). Perencanaan dan pengendalian pembangunan; b). Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c). Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d). Penyediaan sarana dan prasarana umum; e). Penanganan bidang kesehatan; f). Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; g). Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; h). Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; i). Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; j). Pengendalian lingkungan hidup; k). **Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota**; l). Pelayanan kependudukan dan catatan sipil; m). Pelayanan administrasi umum dan pemerintahan; n). Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; o). Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan, p). Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan wajib yang merupakan kewenangan bagi Pemerintahan Daerah kabupaten/kota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 14 ayat (1) adalah: a). Perencanaan dan pengendalian pembangunan; b). Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c). Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d). Penyediaan sarana dan prasarana umum; e). Penanganan bidang kesehatan; f). Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; g). Penanggulangan masalah sosial lintas ; h). Pelayanan bidang ketenagakerjaan; i). Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah; j). Pengendalian lingkungan hidup; k). **Pelayanan pertanahan**; l). Pelayanan kependudukan dan catatan sipil; m). Pelayanan administrasi umum dan pemerintahan; n). Pelayanan administrasi penanaman modal; o). Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan, p). Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Untuk urusan yang bersifat pilihan baik yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota ditentukan dalam



Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2) yaitu urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam Pasal 14 ayat (3) ditentukan bahwa terhadap pelaksanaan urusan baik yang wajib ataupun yang pilihan yang diberikan kepada pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten/kota akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan pemerintah. Sepanjang yang mengenai bidang pertanahan, urusan yang bersifat wajib meliputi "*pelayanan pertanahan*", yang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah hingga sekarang ternyata belum ada.

Karena belum adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur apa itu pelayanan pertanahan dan urusan itu dalam bentuk apa maka hal ini berpotensi menjadi tarik ulur antara pemerintah (pemerintah pusat) dan pemerintahan daerah di bidang pertanahan. Lebih-lebih kalau dilihat ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) yang menyatakan, ayat (1): "Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah". Ayat (2) menentukan: "dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan **asas otonomi dan tugas pembantuan**". Ketentuan Pasal 10 Ayat (2) tersebut memberikan gambaran bahwa kewenangan (wajib) yang diberikan kepada pemerintahan daerah bisa dalam bentuk otonomi dan bisa dalam bentuk tugas pembantuan. Menjadi persoalan kewenangan pelayanan pertanahan itu dalam bentuk otonomi ataukah dalam bentuk tugas pembantuan?, sementara sampai saat ini belum ada peraturan pemerintah yang mengaturnya.

Boedi Harsono<sup>17</sup> lebih condong menyatakan bahwa urusan pelayanan pertanahan yang diserahkan kepada pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 berbentuk tugas pembantuan (*medebewind*). Alasan yang dibangun olehnya adalah mencoba mensinkronkan ketentuan yang ada dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA dan UU No. 34/2004. Menurutnya selain apa yang ditentukan dalam ayat (1) sampai dengan ayat (4) Pasal 10 UU No. 34 Tahun 2004, sungguh perlu diperhatikan apa yang ditentukan dalam ayat (5)-nya. Ayat tersebut menetapkan bahwa terdapat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah diluar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)<sup>18</sup>. Pelaksanaan kewenangan urusan pemerintahan tersebut dapat: a. Diselenggarakannya sendiri sebagai urusan pemerintahan; b. Dilimpahkan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah (dekonsentrasi) atau; c. Ditugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 9

<sup>18</sup> Urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah (Pusat) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 adalah: a. Politik luar negeri; b. Pertahanan; c. Keamanan; d. Yustisi, e. Moneter dan fiskal nasional; dan f. Agama.

Menurut Boedi Harsono, kiranya ini adalah urusan-urusan yang ditentukan secara khusus oleh berbagai undang-undang. Di antara urusan-urusan lain itu termasuk juga urusan bidang pertanahan, yang oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA kewenangannya ditugaskan kepada negara.

Apa yang ditentukan dalam Pasal 10 ayat (5) UU No. 34/2004 tersebut adalah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan dalam UUPA, sebagai dikemukakan di atas, yaitu bentuk *medebewind/tugas pembantuan*.<sup>19</sup>

Dari apa yang terurai di atas sepintas terlihat ketidakkonsistenan dalam menetapkan Politik Hukum dalam pemberian kewenangan hak menguasai oleh negara dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. UUPA menetapkan dalam bentuk tugas pembantuan (*medebewind*); Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menetapkan dalam bentuk otonomi penuh atau penyerahan kewenangan sepenuhnya, tetapi tidak pernah terimplementasikan; Tap MPR IX/MPR/2001 dalam bentuk pembagian kekuasaan; dan terakhir Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 menetapkan urusan pertanahan dengan istilah *pelayanan pertanahan* menjadi urusan pemerintahan daerah tetapi tidak jelas apa otonomi ataukah tugas pembantuan (*medebewind*). Kondisi ketidakjelasan tersebut lebih diperparah lagi adanya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, dimana penyerahan sembilan kewenangan bidang pertanahan kepada daerah (dalam Keppres tersebut menggunakan istilah pemerintah daerah kabupaten/kota) bukan dalam rangka desentralisasi dalam bentuk otonomi, juga bukan *medebewind* (tugas pembantuan), juga bukan dalam rangka dekonsentrasi, karena Bupati/Walikota dalam rangka Undang-undang Pemerintahan Daerah, bukan lagi Pejabat Pemerintah Pusat.

#### D. Kesimpulan

1. Penentuan isi otonomi ditentukan oleh berbagai ajaran mengenai sistem otonomi. Dalam perjalanan peraturan perundang-undangan sejak tahun 1945, telah dipergunakan semua sistem rumah tangga daerah dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Hal tersebut bisa dilacak dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 sebagai pelaksanaan Pasal 131 dan Pasal 132 UUDS 1950, Undang-undang no 18 Tahun 1965, Undang-undang No. 5 Tahun 1974 sebagai undang-undang pemerintahan daerah orde baru, dan dua undang-undang pemerintahan daerah pada orde reformasi.
2. Formulasi otonomi pertanahan sepanjang perjalanan Negara Indonesia terjadi ketidakkonsistenan. Di dalam UU No. 5 Tahun 1960 dinyatakan penyerahan *medebewind*, UU UU No. 22/1999 menyatakan *penyerahan kewenangan sepenuhnya*, Tap MPR No. IX/MPR/2001 mengamanahkan *pembagian kekuasaan* dan dalam UU No. 32 Tahun 2004 urusan pelayanan pertanahan bersifat tugas pembantuan (*medebewind*).

---

<sup>19</sup> Boedi Harsono, *Penyerahan Kewenangan.....*, Op.Cit., hlmn. 10

### Daftar Pustaka Sementara

- Harsono, Boedi, 2005, *Penyerahan Kewenangan Bidang Pertanahan Kepada Daerah Otonom Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (Suatu Tinjauan yuridis)*, Disajikan dalam Pertemuan Ilmiah Nasional “45 Tahun UUPA” diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Trisakti, 21 September 2005, Jakarta
- , 2006, *Amandemen UUPA No.5/1960 Suatu Tinjauan Historis, Filosofis, Sosiologis dan Politis*, Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006.
- Karim, Zulkarnain, 2004, *Beberapa Catatan Desentralisasi Bidang Pertanahan, makalah Simposium Bidang Pertanahan dan Permasalahannya di Indonesia*”, Pangkal Pinang.
- KSPA, 2001, *Prinsip Pembaruan Agraria, dalam Prinsip-Prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001.
- Mahfudz, MD, 2006, *Amandemen UUPA No.5/1960 Dalam Perspektif Politik Hukum*, Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006.
- Manan, Bagir, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cet. IV* Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta.
- Moelatingsih, Moempoeni, 2003, *Implementasi Asas-asas Hukum tata Negara Menuju Perwujudan Yus Constituendum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar FH Undip, BP Undip, Semarang.
- Muljadi, Arief, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2005.
- Saleng, Abrar., 2006, *Sinkronisasi dan Fungsionalisasi Hak atas sumber Daya Pertambangan dalam Amandemen UUPA No. 5/1960*. Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006.
- Widarta, I., 2005, *Pokok-Pokok Pemerintahan daerah*, Pondok Edukasi, Bantul



A decorative gold border with a repeating floral or scrollwork pattern, enclosing the text.

**JURNAL**  
**HUKUM**