



**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENYELESAIAN SENGKETA TANAH
MASYARAKAT HUKUM ADAT
DI INDONESIA**

TESIS

**Disusun Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh
Gelar Magister Ilmu Hukum (M.H.)**

**RIZWAN HANDIKA
NIM. P2B123061**

**UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**

**JAMBI
2025**



UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PERSETUJUAN TESIS

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : RIZWAN HANDIKA
Nomor Induk Mahasiswa : P2B123061
Program Kekhususan : Hukum Pemerintahan
Judul : Kewenangan Pemeritah Daerah dalam
Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat
Hukum Adat di Indonesia

Telah disetujui oleh Pembimbing pada tanggal seperti tertera di bawah ini
dan telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji Tesis
pada Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jambi

Jambi, Juli 2025

Pembimbing Utama

Dr. Hartati, S.H., M.H.
NIP. 197212031998022001

Pembimbing Pendamping

Dr. Arfa'i, S.H., M.H.
NIP. 198110162006041003



UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN TESIS

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : RIZWAN HANDIKA
Nomor Induk Mahasiswa : P2B123061
Program Kekhususan : Hukum Pemerintahan
Judul : Kewenangan Pemerintah Daerah dalam
Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat
Hukum Adat di Indonesia

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji Tesis
Pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Jambi pada tanggal 2 Juli 2025
Dan dinyatakan **LULUS**

TIM PENGUJI

NAMA	JABATAN	TANDA TANGAN
Dr. H. Taufik Yahya, S.H.,M.H.	Ketua Penguji	
Dr. Fitria, S.H.,M.H.	Sekretaris	
Prof. Dr. Elita Rahmi, S.H., M.Hum.	Penguji Utama	
Dr. Hartati, S.H., M.H.	Anggota	
Dr. Arfa'i , S.H., M.H.	Anggota	

Menyetujui:
Dekan Fakultas Hukum

Dr. Hartati, S.H., M.H.
NIP. 197212031998022001

Mengesahkan:
Ketua Program,

Dr. Taufik Yahya, S.H., M.H.
NIP. 196507011990031002

PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapat kan gelar akademik sarjana, baik di Universitas Jambi maupun di Perguruan Tinggi Lainnya
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam penulisan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Jambi, Juni 2025
Yang Membuat Pernyataan



Rizwan Handika
P2B123061

KATA PENGANTAR

Tiada kata paling indah selain puji dan rasa syukur kepada Allah SWT, yang telah menentukan segala sesuatu berada di tangan-Nya, sehingga tidak ada setetes embun dan segelintir jiwa manusia pun yang lepas dari ketentuan dan ketetapan-Nya. Alhamdulillah atas limpahan rahmat, karunia, serta kekuatan-Nya, penulis dapat menyusun Tesis ini sebagai syarat mendapatkan gelar Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jambi.

Shalawat beserta salam selalu tercurah kepada Baginda Rasulullah SAW yang telah memberikan cahaya kebenaran dan petunjuk kepada umat manusia dengan akhlak dan budi pekertinya menuju peradaban ke arah yang lebih baik, Berkat perjuangan beliau sampai detik ini kita masih dapat menikmati manisnya Iman dan Islam.

Tesis ini berjudul “**Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia**” Dalam penyelesaian penelitian dan penulisan Tesis ini, penulis telah banyak mendapatkan bantuan berupa bimbingan, pengarahan, dan dukungan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu atas segala bantuan yang telah diberikan tersebut penulis mengucapkan terimakasih kepada Dr. Hartati, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Dr. Arfa’i, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping. Penulis mengucapkan terimakasih atas segala kesabaran dan waktu yang diberikan dalam membimbing dan memberikan arahan, saran, serta nasehat yang berharga selama proses penulisan Tesis ini.

Dalam kesempatan ini penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih atas bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, terutama kepada:

1. Kedua orang tua tercinta, Aspriadi dan Susidarwati, S.Pd.I. yang telah memberikan semangat, dukungan serta mengingat penulis seraya doa untuk menyelesaikan penulisan Tesis ini;
2. Prof. Dr. Helmi, S.H., M.H. selaku Rektor Universitas Jambi Periode 2024-2028, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melaksanakan studi di Universitas Jambi;
3. Dr. Hartati, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melaksanakan studi di Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi;
4. Dr. Taufik Yahya, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang telah memberikan arahan tentang judul tesis sekaligus mengesahkan judul tesis penulis, dan juga telah bekerja keras meningkatkan kualitas Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jambi;
5. Hj. Andi Najemi, S.H., M.H., selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi yang telah memberikan kemudahan administrasi kepada penulis dan telah memberikan petunjuk selama perkuliahan;
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi yang telah banyak memberikan bekal ilmu pengetahuan dan

bimbingan selama penulis mengikuti perkuliahan;

7. Seluruh Tenaga Kependidikan Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi yang telah memberikan kemudahan dan pelayanan dalam pengurusan administrasi selama perkuliahan;
8. Teman-teman seperjuangan di Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi Angkatan 2023, Semoga kita dapat menjadi Magister Hukum yang beriman dan mendatangkan banyak manfaat bagi masyarakat;
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan, Penulis sadar bahwa *tiada gading yang tak retak*, dalam masa perkuliahan mungkin terdapat tutur kata, dan perbuatan penulis yang tidak berkenan mohon kiranya dimaafkan, Oleh karena itu, dengan tangan terbuka penulis menerima segala masukan dan saran dari para pembaca untuk kemajuan karya ini yang lebih baik.

Akhir kata Penulis berharap semoga tulisan yang sederhana ini bermanfaat bagi kita semua terutama para pembaca dalam rangka membuka cakrawala pikiran, pandangan dan wawasan Ilmu Hukum. Aamiin.

Jambi, Juni 2025

Rizwan Handika
NIM. P2B123061

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia, serta menelaah mekanisme yang diterapkan dalam pelaksanaannya. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan pendekatan perundang-undangan serta konseptual, studi ini mengkaji ketentuan hukum yang mengatur kewenangan desentralistik dalam urusan pertanahan serta realitas implementasi di berbagai daerah. Pembahasan difokuskan pada disharmoni antara kerangka normatif dan praktik kelembagaan, tumpang tindih otoritas antara pemerintah pusat dan daerah, serta kendala struktural yang menghambat efektivitas penyelesaian sengketa tanah adat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun pemerintah daerah secara normatif memiliki kewenangan strategis dalam penyelesaian sengketa pertanahan, pelaksanaannya masih terbentur pada kelemahan koordinasi, keterbatasan sumber daya, dan minimnya perlindungan hukum substantif terhadap hak-hak Masyarakat Hukum Adat. Oleh karena itu, disarankan agar dilakukan penguatan regulasi daerah, harmonisasi kewenangan vertikal, dan peningkatan kapasitas institusional pemerintah daerah agar peran mereka dalam penyelesaian sengketa pertanahan dapat diwujudkan secara efektif, adil, dan berkelanjutan.

Kata Kunci : Kewenangan, Pemerintah Daerah, Penyelesaian Sengketa, Masyarakat Hukum Adat

**THE AUTHORITY OF LOCAL GOVERNMENT IN RESOLVING LAND
DISPUTES INVOLVING INDIGENOUS LAW COMMUNITIES IN
INDONESIA**

ABSTRACT

This study aims to analyze the authority of local governments in resolving land disputes involving Indigenous Law Communities in Indonesia, and to examine the mechanisms applied in its implementation. Using a normative juridical method with statutory and conceptual approaches, this research explores the legal framework governing decentralized authority over land affairs and its practical application across various regions. The discussion focuses on the discord between normative provisions and institutional practices, the overlapping authorities between central and local governments, and the structural barriers that hinder effective dispute resolution over customary land. The findings indicate that, although local governments are normatively endowed with strategic authority to resolve land disputes, their actual implementation is constrained by weak inter-agency coordination, limited institutional capacity, and insufficient substantive legal protection of Indigenous rights. Therefore, it is recommended that regional regulatory frameworks be strengthened, vertical authority harmonized, and the institutional capacity of local governments enhanced to ensure that their role in resolving land disputes can be realized in an effective, equitable, and sustainable manner.

Keywords: *Authority, Local Government, Dispute Resolution, Customary Law Society*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Kerangka Konseptual.....	16
F. Landasan Teoretis.....	23
G. Metode Penelitian.....	38
H. Sistematika Penulisan.....	43
BAB II TINJAUAN UMUM TERKAIT KEWENANGAN, PEMERINTAH DAERAH DAN PENGAKUAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT.....	44
A. Kewenangan.....	44
B. Pemerintah Daerah.....	53
C. Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat.....	66
BAB III KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH.....	81
A. Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.....	81
B. Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Berdasarkan Hukum Positif.....	95

BAB IV MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DI INDONESIA	118
A. Mekanisme Penetapan Masyarakat Hukum Adat dan Aministrasi Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.....	118
B. Metode Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia.....	132
C. Analisis Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat.....	140
BAB V PENUTUP	145
A. Kesimpulan.....	145
B. Saran.....	146
DAFTAR PUSTAKA	148

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan sengketa pertanahan di Indonesia merupakan isu yang sudah berlangsung lama dan bersifat kompleks, yang senantiasa mengalami perkembangan seiring dengan dinamika sosial, ekonomi, dan politik nasional. Masyarakat meyakini bahwasanya tanah merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa bagi manusia. Sebagai penentu utama kegiatan produksi pada setiap tahapan peradaban manusia, tanah memegang peranan penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kebutuhan pokok lainnya bagi kelangsungan hidup manusia adalah tanah. Tanah memiliki banyak arti dalam peradaban Indonesia, antara lain:

1. Tanah memiliki makna sosial sebagai alat produksi yang bisa membawa kemakmuran.
2. Tanah memiliki makna politik, dimana tanah bisa memengaruhi kedudukan seseorang dalam pengambilan keputusan lokal.
3. Makna budayanya bisa menentukan kedudukan sosial pemiliknya dan dihormati sebab penanganannya terhadap warisan dan masalah transendental.¹

Terkait dengan hal itu, tiap-tiap individu ataupun badan hukum akan senantiasa berupaya untuk memiliki dan menguasai tanah. Hal ini menjadikan

¹ Supriyanto, *Implementasi Kebijakan Pertanahan*. Jurnal Dinamika Hukum, Vol 8 No 3, 2008, hlm. 6-7.

tanah sebagai objek yang memiliki nilai strategis dan istimewa, yang pada gilirannya menimbulkan berbagai permasalahan sosial yang bersifat kompleks dan berkelanjutan.² Permasalahan pertanahan, bila ditinjau dari segi yuridis, merupakan isu yang tidak mudah untuk diselesaikan secara sederhana. Sengketa hukum di bidang pertanahan umumnya berawal dari adanya pengaduan yang diajukan oleh suatu pihak, baik perseorangan ataupun badan hukum, yang berisi keberatan serta tuntutan atas hak atas tanah, yang bisa memiliki keterkaitan dengan status hukum tanah itu ataupun prioritas kepemilikannya. Pengaduan ini diajukan dengan tujuan agar memperoleh penyelesaian melalui mekanisme administrasi selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³

Hak atas tanah memiliki dimensi simbolik dan material yang tinggi bagi Masyarakat Hukum Adat, sebab tanah bukan hanya berfungsi sebagai sumber kehidupan, melainkan juga sebagai bagian integral dari identitas budaya serta representasi kearifan lokal yang sudah diwariskan secara turun-temurun. Terkait dengan hal itu, konflik sering kali muncul saat terjadi tumpang tindih klaim hak atas tanah antara Masyarakat Hukum Adat dengan kebijakan pemerintah dan kepentingan pihak swasta, yang penyelesaiannya tidak jarang menghadapi hambatan dalam mewujudkan keadilan substantif.

Secara historis, sistem hukum pertanahan di Indonesia masih berakar kuat pada prinsip-prinsip yang diwariskan sejak masa pemerintahan kolonial. Tetapi

² Ratnah Rahman, *Konflik Masyarakat dengan Pemerintah (Studi Kasus Sengketa Tanah Adat)*, Sosioreligius Volume III No. 1 Juni, 2017, hlm .42.

³ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 45.

demikian, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), sudah terjadi pembaruan sistem hukum pertanahan nasional sebagai respons pada kebutuhan pengaturan agraria pasca kemerdekaan. Tanah yang tidak berada di bawah yurisdiksi langsung negara termasuk dalam wilayah Masyarakat Hukum Adat sebab UUPA mendasarkan hukum pertanahan nasionalnya pada konsep hukum adat. Mengingat hak milik bersifat kolektif dan bukan privat, maka tanah adat menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan dan kesetaraan.⁴

Lebih lanjut, UUPA menetapkan bahwasanya Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memaparkan bahwasanya badan hukum yang diberi kekuasaan untuk memiliki hak penguasaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dimanfaatkan agar kemakmuran rakyat bisa dimaksimalkan dikenal dengan negara. Meskipun UUPA secara normatif mendasarkan hukum agraria nasional pada hukum adat, tetapi dalam praktiknya sejumlah hak masyarakat hukum adat, masyarakat terpencil, dan masyarakat pedesaan masih belum bisa dilindungi dan dijamin secara sepenuhnya oleh UUPA, sehingga konflik dan sengketa agrarian masih sering terjadi.⁵

Prinsip penguasaan negara atas tanah, meskipun secara normatif dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan kepemilikan tanah dan menaikkan kesejahteraan rakyat, dalam praktiknya juga membuka ruang terjadinya

⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm 129.

⁵Marjono Reksodiputro, *Hukum Agraria 1960 dan Masyarakat Hukum Adat*, Jurnal Desain Hukum Vol. 11 No. 3, 2011, hlm .11.

pengabaian pada sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat yang memiliki keterikatan historis dan kultural dengan wilayah adat mereka. Hal itu tercermin dari seringnya Masyarakat Hukum Adat dihadapkan pada persaingan dengan kepentingan pembangunan serta investasi swasta yang lebih menekankan aspek ekonomi semata.

Berdasarkan data yang dihimpun oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), sepanjang tahun 2024 sudah terjadi setidaknya 121 kasus kriminalisasi dan perampasan wilayah adat yang menimpa 140 komunitas adat, dengan total luasan wilayah terdampak mencapai 2,8 juta hektare. Hingga akhir tahun 2024, Masyarakat Hukum Adat masih menghadapi kendala serius berupa rendahnya pengakuan hukum serta lemahnya instrumen regulasi yang secara efektif melindungi sejumlah hak mereka. Keadaan ini diperparah oleh arah kebijakan ekonomi nasional yang cenderung memprioritaskan investasi dan pelaksanaan proyek strategis nasional, dibandingkan dengan pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak atas tanah bagi komunitas adat.⁶

Menurut pandangan Maria S.W. Sumardjono, secara konseptual, status hukum tanah bisa diklasifikasikan ke dalam tiga entitas, yakni tanah negara, tanah hak, dan tanah (hak) ulayat.⁷ Tanah negara diartikan sebagai tanah yang tidak dibebani atau terikat oleh suatu hak atas tanah. Dalam konteks ini, tanah-tanah yang telah dibebani sejumlah hak selaras dengan apa yang dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Pokok-Pokok Agraria

⁶ <https://www.tempo.co/lingkungan/aman-mencatat-perampasan-2-8-juta-hektare-wilayah-adat-selama-2024--1183726> diakses pada 27 Februari 2025

⁷ Maria SW Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 147.

(UUPA), seperti tanah wakaf dan tanah adat (hak), tidak dianggap sebagai wilayah negara. Hak atas tanah adalah hak yang telah dibebankan atas tanah selaras dengan ketentuan Pasal 16 UUPA, memuat hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak guna pakai. Sebaliknya, tanah adat (hak) pada hakikatnya terkait dengan hubungan hukum antara Masyarakat Hukum Adat dengan tanah yang menjadi bagian dari wilayah adat komunalnya yang diwariskan dari generasi ke generasi.

Tanah memegang peranan penting dalam masyarakat yang diatur oleh hukum adat sebab tanah merupakan satu-satunya aset yang mempunyai nilai guna jangka panjang dan berkelanjutan. Selain sebagai tempat tinggal dan sumber penghidupan, tanah juga berfungsi sebagai lokasi pemakaman serta diyakini sebagai tempat bersemayamnya roh-roh leluhur dan pelindung persekutuan adat menurut kepercayaan mereka.⁸

Kewenangan penuh dalam mengelola dan menguasai tanah dimiliki oleh Pemerintah Pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Landasan kewenangan ini adalah konsep bahwasanya untuk memaksimalkan kepentingan nasional dan menjamin kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, sumber daya alam harus dikuasai secara terpusat. Tetapi seiring dengan perubahan zaman dan perkembangan lanskap politik, para pembuat kebijakan mulai memperhatikan keberadaan dan hak atas tanah masyarakat yang diatur oleh hukum adat. Kendati

⁸ Soerojo Wignjodipoero, dalam Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Kreasi Total Media, 2007, Yogyakarta. hlm. 46.

demikian, pengakuan itu pada praktiknya kerap bersifat bersyarat dan terbatas, di mana kepentingan nasional serta kebijakan pembangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat harus bisa menundukkan sejumlah hak itu.

Perubahan signifikan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia terjadi pada penghujung abad ke-20 melalui reformasi politik dan ekonomi, yang salah satunya melahirkan kebijakan desentralisasi. Penerapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan lebih besar pada pemerintah daerah untuk mengelola kegiatan pemerintahan, termasuk bidang pertanahan, memungkinkan terlaksananya desentralisasi. Urusan pertanahan tergolong urusan pemerintahan konkuren berdasarkan Pasal 12 undang-undang terkait. Selain itu, Pasal 13 ayat (1) memaparkan bahwasanya pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota harus menjadikan asas akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan pertimbangan kepentingan strategis nasional sebagai landasan.

Berikut ialah kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi:

1. Urusan Pemerintah, yang tersebar di beberapa kota dan daerah.
2. Urusan Pemerintah, yang penggunaannya bersumber dari berbagai kota dan kabupaten.
3. Urusan pemerintah yang memengaruhi kota dan kabupaten secara positif atau negatif.

4. Urusan pemerintah, yang lebih baik dilayani oleh Daerah Provinsi dalam hal pemakaian sumber daya.

Serta berikut ialah kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota:

1. Urusan Pemerintahan yang berkedudukan di Daerah Kabupaten/Kota.
2. Urusan Pemerintahan yang diperuntukkan bagi pengguna Daerah Kabupaten/Kota.
3. Urusan Pemerintahan yang hanya berdampak positif atau negatif bagi Daerah Kabupaten/Kota.
4. Urusan Pemerintahan yang lebih banyak dimanfaatkan oleh Daerah Kabupaten/Kota dalam pemanfaatan sumber daya.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah secara lebih konkret memuat ketentuan terkait kewenangan dalam penyelesaian sengketa pertanahan, yang memuat antara lain: menyelesaikan sengketa tanah garapan, menyelesaikan permasalahan ganti rugi serta santunan atas tanah yang dipakai untuk keperluan pembangunan, serta menyelesaikan permasalahan tanah kosong.

Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan jajaran pemerintahan yang berwenang menuntaskan sengketa tanah garapan dan ganti rugi tanah untuk pembangunan. Tetapi, penyelesaian masalah tanah kosong menjadi wewenang dari Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dengan adanya pelaksanaan otonomi daerah yang lebih luas, diharapkan Pemerintah Daerah, yang memiliki kedekatan secara geografis dan sosiologis dengan masyarakat, bisa merespons permasalahan pertanahan secara lebih cepat, tepat, dan kontekstual. Hal ini menjadi krusial mengingat sengketa pertanahan sering kali memiliki karakteristik lokal yang khas, yang tidak senantiasa bisa diselesaikan secara efektif melalui pendekatan yang bersifat sentralistik dan seragam.

Dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi, Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 terkait Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan sudah menetapkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan penyelesaian sengketa pertanahan pada pemerintah kabupaten/kota. Hal ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait Pemerintahan Daerah, yang menetapkan bahwasanya pelayanan pertanahan merupakan satu dari sekian urusan pemerintahan yang bersifat wajib (strategis) bagi pemerintah daerah. Dalam kerangka otonomi daerah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga teknis yang berwenang di bidang pertanahan merupakan satu dari sekian fungsi dan kewajiban pemerintah pusat yang dilimpahkan pada pemerintah daerah.

Pasal ini selaras dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 2 ayat (1) tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwasanya negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia memegang kekuasaan tertinggi atas bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Selain itu, Pasal 2 ayat (4) UUPA memaparkan

bahwasanya hak penguasaan atas Negara bisa dilimpahkan pada daerah otonom dan masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan dan selaras dengan kepentingan nasional, selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Negara, dalam hal ini melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN), merupakan satu-satunya lembaga pelaksana yang bertanggung jawab dalam mewujudkan sistem hukum tanah nasional. Tetapi demikian, pemerintah daerah dan Masyarakat Hukum Adat bisa melaksanakan hukum pertanahan di tingkat daerah selaras dengan adat istiadat dan adat istiadat setempat. Dalam rangka tugas medebewind (bantuan), pemerintah daerah bisa diberikan izin untuk melaksanakan hak menguasai tanah milik negara, selaras dengan pemaparan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Pokok-Pokok Agraria (UUPA).⁹

Terkait dengan hal itu, penyelesaian sengketa pertanahan yang bersifat lokal, termasuk sengketa yang melibatkan tanah ulayat milik Masyarakat Hukum Adat, seharusnya bisa dilakukan melalui pendekatan yang bersifat kontekstual dan disesuaikan dengan karakteristik daerah masing-masing. Tetapi, dalam praktiknya, sering terjadi tumpang tindih kewenangan antara Badan Pertanahan Nasional dan pemerintah daerah, yang menimbulkan ketidakjelasan dalam mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan. Ketidaksinkronan itu berdampak pada tertundanya proses penyelesaian kasus dan menimbulkan ketidakpastian

⁹ Arie Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Raja Grafindo, Jakarta, 2008, hlm. 113.

hukum, yang pada akhirnya merugikan Masyarakat Hukum Adat sebagai pihak yang sejumlah haknya seharusnya dilindungi oleh negara.

Penelitian yang dilakukan oleh Ilyas, Abdurrahman, dan Sufyan mengungkapkan bahwasanya meskipun ada kerangka hukum yang mengatur pelimpahan kewenangan pada pemerintah daerah, implementasinya masih menghadapi berbagai kendala, khususnya dalam hal koordinasi antar lembaga terkait. Di beberapa daerah, contohnya di Aceh, pembentukan tim fasilitasi penyelesaian sengketa tanah oleh pemerintah daerah belum memperlihatkan efektivitas yang optimal. Adanya pergeseran kewenangan serta intervensi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) kerap kali menghambat proses penyelesaian sengketa, sehingga Masyarakat Hukum Adat sebagai pihak yang terdampak tidak memperoleh keadilan secara maksimal. Kondisi ini mengilustrasikan bahwasanya walaupun secara normatif pemerintah daerah sudah diberikan kewenangan, pelaksanaan kewenangan itu sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor struktural dan koordinatif yang belum terpenuhi secara memadai.¹⁰

Di lain sisi, Ardiyansyah dalam artikelnya yang dimuat pada *Jurnal de Jure* menyoroti peran strategis pemerintah daerah dalam hal pengakuan dan perlindungan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat. Ardiyansyah memaparkan bahwasanya “penetapan tanah ulayat melalui peraturan daerah merupakan satu dari sekian mekanisme penting untuk memberikan legalitas atas sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat. Tetapi, dalam praktiknya, ada berbagai kendala dalam

¹⁰ Ilyas, Abdurrahman, Sufyan, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Kanun* Jurnal Ilmu Hukum, No. 65, Th. XVII, 2015, hlm.18.

pelaksanaan kebijakan itu, antara lain keterbatasan dalam penyusunan peta tanah ulayat, permasalahan terkait interpretasi batas wilayah, serta konflik internal yang melibatkan aparat pemerintah daerah dan Masyarakat Hukum Adat.”¹¹ Terkait dengan hal itu, pelaksanaan kewenangan di tingkat daerah tidak hanya bergantung pada keberadaan kerangka hukum formal, melainkan juga sangat dipengaruhi oleh kesiapan institusional dan kapasitas administratif pemerintah daerah setempat.

Lebih lanjut, ada dinamika yang kompleks antara kepentingan pembangunan nasional dan upaya perlindungan pada sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat. Pemerintah pusat beserta sektor swasta kerap mendorong pelaksanaan pembangunan infrastruktur dan investasi melalui pengadaan tanah yang diprioritaskan untuk kepentingan umum. Di lain sisi, masyarakat yang hidup berdasarkan hukum adat menuntut pengakuan atas sejumlah hak mereka yang telah ada sejak lama, yang telah diwariskan dari generasi ke generasi dan tidak boleh diabaikan demi inisiatif pembangunan yang menekankan faktor ekonomi.

Konflik antara kedua kepentingan itu menjadi semakin rumit, mengingat kebijakan pertanahan yang berlaku saat ini belum sepenuhnya mengakomodasi nilai-nilai kultural, kearifan lokal, serta prinsip keadilan sosial. Dalam beberapa kasus, pengambilan keputusan strategis yang menyangkut tanah adat dilakukan

¹¹ Ardiyansyah, *Peran Pemerintah Daerah di Bidang Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Indonesia*, Jurnal de Jure Volume 11 Nomor I, 2019, hlm.4.

tanpa melibatkan perwakilan resmi Masyarakat Hukum Adat ataupun tokoh adat yang memiliki kewenangan sebagai pemegang hak ulayat.

Sebagai ilustrasi, di Provinsi Papua, penerbitan izin alih fungsi tanah seluas 36.000 hektar untuk keperluan perkebunan kelapa sawit dilakukan tanpa persetujuan dari para tetua adat, melainkan hanya berdasarkan persetujuan dari sejumlah individu yang mengaku sebagai bagian dari komunitas adat itu. Kondisi ini menimbulkan ketidakpuasan dan kekecewaan mendalam di kalangan Masyarakat Hukum Adat, sebab keputusan yang berdampak signifikan pada kehidupan mereka diambil tanpa partisipasi atau persetujuan dari mereka sendiri.¹²

Dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah daerah tidak hanya diharapkan berperan sebagai pelaksana kebijakan pemerintah pusat, tetapi juga sebagai pelopor inovasi kebijakan lokal yang bisa merancang dan menetapkan peraturan daerah (Perda) yang selaras dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat di wilayahnya. Tetapi demikian, kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwasanya peraturan daerah yang mengatur terkait hak ulayat dan penyelesaian sengketa tanah masih sangat beragam antar daerah. Variasi itu disebabkan oleh perbedaan interpretasi pada ketentuan hukum yang berlaku, perbedaan kapasitas institusional pemerintah daerah, serta kondisi sosial dan ekonomi yang berbeda-beda. Akibatnya, perlindungan pada sejumlah hak

¹² Lubis, A. F, *Kedudukan hukum dari hak ulayat dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan pertahanan negara di Provinsi Papua Barat*. Jurnal Esensi Hukum, 3(2), 2021, hlm .18.

Masyarakat Hukum Adat menjadi tidak seragam dan menimbulkan ketidakadilan pada tingkat lokal.

Untuk mengatasi permasalahan itu, reformasi kebijakan pertanahan pada tingkat pemerintah daerah menjadi hal yang sangat penting dan mendesak. Diperparah dengan terjadinya kekosongan hukum, dimana kewenangan pemerintah daerah yang telah teratribusi dalam peraturan perundang-undangan, tidak diatur secara teknis dalam sebuah aturan pelaksana turunannya. Pemerintah daerah dituntut bisa merumuskan kebijakan yang tidak semata-mata mendorong investasi dan pembangunan, tetapi juga memberikan ruang yang memadai bagi pengakuan dan perlindungan sejumlah hak kultural serta historis Masyarakat Hukum Adat. Pendekatan yang bersifat inklusif dan partisipatif dalam penyusunan Perda terkait hak ulayat perlu dilaksanakan secara konsisten, sehingga Masyarakat Hukum Adat bisa berperan aktif dalam penentuan mekanisme pengelolaan tanah yang selaras dengan kebutuhan dan nilai-nilai adat mereka. Implementasi dari pendekatan ini memuat antara lain penyusunan peta tanah ulayat yang tepat dan akurat, penetapan batas wilayah adat yang jelas, serta pembentukan mekanisme penyelesaian sengketa tanah yang adil, transparan, dan bisa dipertanggungjawabkan.

Ilmu hukum pertanahan diharapkan bisa dikembangkan secara signifikan oleh penelitian ini sehingga bisa dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah agar strategi kebijakan yang lebih inklusif dan berkeadilan bisa dirumuskan. Dengan kenaikan pemahaman yang mendalam terkait tantangan dalam pelaksanaan kewenangan penyelesaian sengketa pertanahan, diharapkan

kebijakan yang dihasilkan bisa menjamin perlindungan optimal pada sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat, sekaligus mendukung pertumbuhan ekonomi nasional melalui pelaksanaan pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan.

Urgensi reformasi kebijakan pertanahan juga menjadi relevan dalam konteks global, di mana Nilai-nilai keadilan sosial dan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan menjadi semakin penting di negara-negara di seluruh dunia. Hal ini selaras dengan filosofi desentralisasi dan otonomi daerah yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini, reformasi kebijakan pertanahan daerah tidak hanya menaikkan kinerja administrasi administratif tetapi juga berkontribusi pada upaya Indonesia untuk mematuhi norma-norma internasional untuk keadilan sosial dan perlindungan hak asasi manusia.

Akhirnya, seiring dengan semakin kompleksnya permasalahan sengketa tanah serta tantangan dalam pengakuan dan perlindungan hak ulayat, penelitian ini diharapkan bisa menjadi dasar yang kuat dalam perumusan kebijakan pertanahan yang bersifat holistik. Kebijakan itu diharapkan bisa mengharmoniskan kepentingan pembangunan nasional dengan perlindungan sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat, sehingga bisa terwujud pengelolaan tanah yang adil, efektif, serta berkelanjutan. Sehubungan dengan latar belakang yang sudah dijabarkan di atas, maka penulis tertarik untuk membahasnya secara ilmiah dalam bentuk tesis dengan judul **“Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan dari penulisan ini, yakni:

1. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia?
2. Bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat oleh pemerintah daerah di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan, yakni:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat oleh pemerintah daerah di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari dilakukannya penelitian ini antara lain:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan partisipasi dalam pengembangan wawasan ilmu hukum khususnya di bidang Hukum Pemerintahan.
2. Secara praktis hasil penelitian ini bisa menjadi bahan lanjutan untuk pertimbangan terkait proses penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat oleh pemerintah daerah di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

Agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda pada kata dan istilah yang penulis gunakan dan penelitian ini, maka penulis memaparkan beberapa konsepsi yang memiliki keterkaitan dengan proposal tesis ini untuk menghindari hal-hal yang tidak di inginkan penulis, yakni:

1. Kewenangan

Istilah kewenangan bersumber dari kata dasar wenang yang secara terminologis dimaknai sebagai hak, kekuasaan, atau legitimasi yang dimiliki oleh subjek hukum untuk melakukan suatu tindakan khusus.¹³

Kewenangan merupakan bentuk dari kekuasaan formal (*formal authority*), yakni kekuasaan yang bersumber dari organ legislatif melalui pemberian undang-undang, atau dari organ eksekutif dalam lingkup administrasi pemerintahan. Kewenangan umumnya memuat sejumlah *wewenang*, yang secara operasional mencerminkan kekuasaan yang diberikan pada kelompok masyarakat khusus atau pada suatu sektor dalam struktur pemerintahan.¹⁴ Ateng Syafrudin memaparkan bahwasanya deskripsi kewenangan dan wewenang secara konseptual berbeda. Kekuasaan formal yang bersumber dari standar hukum, khususnya yang tercantum dalam undang-undang dan peraturan, dikenal sebagai kewenangan (*authority, gezag*). Adapun wewenang (*competence, bevoegdheid*) merupakan bagian dari kewenangan itu, yang bersifat lebih terbatas dan bersifat sektoral. Terkait

¹³ Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Widya Karta, Semarang, 2011, hlm. 1128

¹⁴ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 78.

dengan hal itu, di dalam suatu kewenangan melekat sejumlah wewenang (*rechtsbevoegdheden*), yang membentuk ruang lingkup tindakan hukum publik yang bisa dijalankan oleh organ pemerintahan. Lingkup wewenang tidak hanya memuat kapasitas untuk menetapkan keputusan tata usaha negara (*bestuursbesluiten*), tetapi juga memuat kewenangan dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan, serta pemberian dan distribusi wewenang itu sendiri yang pada prinsipnya ditentukan berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁵

2. Pemerintah Daerah

Penyelenggara negara merupakan sebutan lain untuk pemerintahan dalam bahasa Indonesia. Sekumpulan orang yang memiliki kekuasaan untuk mengatur dan mengarahkan negara secara umum disebut sebagai pemerintah. Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwasanya pemerintah adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang bertugas mengatur pemerintahan suatu negara. Tetapi, deskripsi lain dari pemerintah adalah suatu sistem yang mengatur urusan sosial, ekonomi, dan politik dengan menjalankan wewenang dan kekuasaan.

Selaras dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah atau yang disebut juga pemerintah kota bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan selaras dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik

¹⁵ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah dan pemerintah daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah saling bekerja sama berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan otonomi yang seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memaparkan bahwasanya penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan mengamalkan asas otonomi dan pembagian tugas dikenal dengan pemerintahan daerah. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memaparkan bahwasanya hal ini dilandasi oleh konsep tentang otonomi yang sebesar-besarnya dalam kerangka dan prinsip Negara Kesatuan. Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur kerangka dan proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah diselenggarakan dengan maksud agar daya saing daerah bisa ditingkatkan dengan tetap memperhatikan nilai-nilai demokrasi, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya hal itu, tercapainya kesejahteraan masyarakat bisa dipercepat melalui kenaikan peran serta masyarakat, pemberdayaan, dan mutu pelayanan.¹⁶

¹⁶ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, hlm. 1.

3. Penyelesaian Sengketa

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 terkait Penanganan dan Penyelesaian Perkara Pertanahan memuat ketentuan normatif yang mendeskripsikan sengketa pertanahan pada Pasal 1 Angka 2. Ketentuan ini mendeskripsikan “sengketa tanah” yang selanjutnya disebut “sengketa” adalah konflik pertanahan yang timbul antara subjek hukum, baik orang, badan hukum, ataupun lembaga, dan tidak menimbulkan akibat yang berarti.

Penyelesaian sengketa secara definitif merupakan suatu proses penyelesaian yang dilakukan antara para pihak yang terikat dalam suatu hubungan hukum atas objek tanah.¹⁷ Litigasi, atau penyelesaian konflik melalui mekanisme prosedur pengadilan, merupakan satu dari sekian cara untuk mencapai pendekatan ini. Hakim memiliki kewenangan untuk menyelidiki, mengadili, dan memberikan keputusan. Pada akhirnya, penyelesaian litigasi menghasilkan putusan pengadilan yang bersifat *win-lost solution*, artinya satu pihak menang dan pihak lainnya kalah.

Selain jalur litigasi, penyelesaian sengketa pertanahan juga bisa dilakukan melalui mekanisme non-litigasi atau *alternative dispute resolution (ADR)*, yang memuat berbagai metode penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang bersifat konsensual dan lebih mengedepankan prinsip mufakat.

¹⁷Dewi Tuti Muryati dan B. Rini Heryanti, *Pengaturan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Non-litigasi di Bidang Perdagangan*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 13 No. 1, 2011, hlm. 49.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa memaparkan bahwasanya penyelesaian sengketa alternatif adalah cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dilaksanakan berdasarkan kesepakatan para pihak yang bersengketa dan melibatkan pembalikan proses penyelesaian melalui tindakan hukum.

4. Masyarakat Hukum Adat

Di Indonesia sendiri ada berbagai istilah yang merujuk pada kategori Masyarakat Hukum Adat. Istilah yang pertama kali dipakai adalah Istilah bumi putra, masyarakat asli, Masyarakat Hukum Adat, masyarakat suku terasing, komunitas adat terpencil dan masyarakat tradisional. Istilah-istilah ini diperkenalkan oleh berbagai rezim untuk kepentingan identifikasi.¹⁸ Menurut Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Masyarakat Hukum Adat adalah sekumpulan orang yang menurut garis keturunannya telah mendiami suatu wilayah adat khusus secara turun-temurun, berdaulat atas tanah dan sumber daya alam yang ada di dalamnya, serta menyelenggarakan kegiatan sosial dan budaya yang diatur oleh hukum adat dan dijalankan oleh lembaga adat yang menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakatnya, khususnya:

- a. Sekelompok individu yang memiliki identitas budaya, bahasa, spiritualitas, kepercayaan, dan perilaku yang sama yang membedakan satu kelompok sosial dengan kelompok sosial lainnya.

¹⁸ Endriatmo Soetarto, *Laut Dan Masyarakat Adat*, Jakarta, 2017, hlm. 2.

- b. Wilayah Tempat Tinggal: Wilayah tempat tinggal Masyarakat Hukum Adat memuat sumber daya alam yang terdapat di darat, di hutan, dan di laut.
- c. Sistem Pengetahuan: Pengetahuan tradisional harus ditingkatkan atau dikembangkan selaras dengan kebutuhan kehidupan yang berkelanjutan, bukan hanya dilestarikan.
- d. Sistem Aturan Pengelolaan Kehidupan Bersama Lembaga dan hukum adat bertanggung jawab untuk mengatur dan mengatur diri mereka sendiri.¹⁹

Masyarakat Hukum Adat merupakan suatu kesatuan masyarakat yang bersifat tetap dan terorganisir, di mana anggotanya memiliki keterikatan pada suatu wilayah khusus sebagai tempat tinggal. Keterikatan ini tidak hanya bersifat teritorial, yang antara lain ditunjukkan melalui praktik pemujaan pada roh-roh leluhur yang bersemayam di wilayah itu, tetapi juga bersifat genealogis, yakni hubungan keturunan berdasarkan pertalian darah dan/atau kekerabatan yang bersumber dari satu leluhur, baik secara langsung ataupun tidak langsung melalui hubungan perkawinan atau ikatan adat (*genealogis*).²⁰

Setiap Masyarakat Hukum Adat mempunyai perangkat hukum adatnya sendiri yang mengatur setiap situasi yang timbul dalam masyarakat tersebut. Sebab hukum adat adalah kumpulan aturan tingkah laku yang berlaku bagi

¹⁹<https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/mingwan-seminar-ruu-masyarakat-adat> diakses 12 Januari 2025

²⁰ Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm.108-109.

gelongan bumi putera atau masyarakat asli dalam bentuk peraturan perundang-undangan.²¹

Istilah “Masyarakat Hukum Adat” dan “Masyarakat Hukum Adat” saling berkaitan erat sebab keduanya sering dipakai secara bergantian dalam berbagai peraturan perundang-undangan tetapi secara umum mengacu pada topik yang sama, yakni masyarakat.

Pemerintah telah memakai istilah "masyarakat hukum adat terpencil" dalam Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 1999 tentang Pengembangan Kesejahteraan Sosial Masyarakat Hukum Adat Terpencil, di samping istilah "masyarakat hukum adat" dan "masyarakat hukum adat." Kelompok sosial budaya lokal, terisolasi yang memiliki sedikit atau tidak ada keterlibatan dalam jaringan dan layanan sosial, ekonomi, atau politik dalam Pasal 1 Ayat 1 Keputusan Presiden dikenal sebagai masyarakat hukum adat terpencil. Dengan demikian, masyarakat hukum adat terpencil terdiri dari dua komponen: kelompok sosial budaya lokal, tersebar yang memiliki sedikit atau tidak ada keterlibatan dalam jaringan atau layanan sosial, ekonomi, atau politik.

F. Landasan Teoretis

Teori yang dipakai dalam penulisan tesis ini berfungsi sebagai pisau analisis, yakni sebagai alat bantu untuk memberikan arah, petunjuk, serta menjelaskan gejala-gejala yang diamati dalam konteks permasalahan yang

²¹ Abdul Manan, *Hukum Islam Dari Berbagai Wacana*, Pustaka Bangsa Jakarta, 2003, hlm. 221.

diteliti. Adapun teori-teori yang dijadikan landasan dalam studi ini memuat empat teori yang memiliki relevansi langsung dengan pokok permasalahan hukum yang dibahas, dan dipakai untuk merumuskan serta menjawab isu-isu hukum yang dikaji dalam studi ini, antara lain, yakni:

1. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, ataupun ilmu hukum, kerap dijumpai pemakaian istilah *kekuasaan* (power), *kewenangan* (authority), dan *wewenang* (competence). Tidak jarang istilah-istilah itu dipergunakan secara bergantian tanpa membedakan makna konseptualnya secara tegas. Kekuasaan acapkali disamakan dengan kewenangan, begitu pula kekuasaan dan kewenangan kerap dipertukarkan pemakaiannya. Bahkan dalam beberapa konteks, kewenangan dianggap identik dengan wewenang. Padahal secara teoritis, kekuasaan lebih menitikberatkan pada adanya hubungan yang bersifat hirarkis, dalam arti kemampuan atau posisi untuk memerintah dimiliki oleh satu pihak, dan pihak lain yang tunduk untuk diperintah (*the ruler and the ruled*).²²

Pengertian di atas mengarah pada kesimpulan bahwasanya tidak seluruh bentuk kekuasaan memiliki hubungan langsung dengan hukum. Kekuasaan yang tidak memiliki dasar atau legitimasi hukum oleh Henc van Maarseveen disebut sebagai *blote match*²³ yaitu kekuasaan yang berdiri

²² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

²³ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hlm. 30.

sendiri tanpa landasan normatif. Sebaliknya, kekuasaan yang berlandaskan hukum, selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Max Weber, dikenal dengan istilah wewenang rasional-legal (*rational-legal authority*), yakni bentuk kewenangan yang bersumber dari suatu sistem hukum yang memuat norma-norma yang sudah diterima, diakui, dan dipatuhi oleh masyarakat, serta memperoleh penguatan (legitimasi) dari Negara.²⁴

Konsep kekuasaan dan wewenang biasanya berkaitan erat dalam bidang hukum publik. Mengingat wewenang yang dipakai oleh cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif merupakan jenis kekuasaan formal, maka kekuasaan dalam konteks ini dipandang memiliki deskripsi yang setara dengan kewenangan (*formal authority*). Kekuasaan ini merupakan ekspresi dari wewenang yang diberikan oleh undang-undang, peraturan, dan konstitusi. Kekuasaan merupakan satu dari sekian unsur esensial dalam eksistensi dan penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara. Unsur ini tidak bisa dipisahkan dari proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik, serta berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara.²⁵

Di samping kekuasaan, ada pula unsur-unsur lain yang menjadi bagian integral dari Negara, yakni:

- a. Hukum.
- b. Kewenangan (wewenang).
- c. Keadilan.

²⁴ A. Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hlm. 52.

²⁵ Philipus M. Hadjon, tentang *Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1.

- d. Kejujuran.
- e. Kebijakanbestarian.
- f. Kebajikan.²⁶

Elemen fundamental dalam penyelenggaraan Negara adalah kekuasaan, sebab menjadi inti penggerak agar Negara berada dalam kondisi aktif atau dinamis (*de staat in beweging*). Dengan adanya kekuasaan, Negara memiliki kapasitas untuk bertindak, menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, serta mewujudkan pelayanan pada warga negara secara efektif dan berdaya guna. Terkait dengan hal itu, untuk memungkinkan Negara menjalankan peran dan fungsinya secara optimal, kekuasaan harus diberikan dan dilekatkan secara sah pada organ-organ Negara. Miriam Budiardjo memaparkan bahwasanya kekuasaan merupakan kapasitas seorang individu atau sekelompok individu untuk membentuk tindakan individu atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga sejalan dengan tujuan dan keinginan pihak yang memegang kendali, dalam hal ini Negara.²⁷

Agar kekuasaan bisa dijalankan secara efektif, diperlukan adanya subjek pelaksana kekuasaan, yakni penguasa atau organ-organ negara. Terkait dengan hal itu, Negara dikonstruksikan sebagai suatu himpunan jabatan (*een ambtencomplex*), yakni suatu struktur yang memuat berbagai jabatan yang diisi oleh pejabat-pejabat negara. Para pejabat itu memegang

²⁶ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38.

²⁷ Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm. 35.

hak dan kewajiban khusus yang melekat berdasarkan prinsip konstruksi subjek-hukum dan kewajiban.²⁸

Terkait dengan hal itu, kekuasaan memiliki dua dimensi atau aspek, yakni aspek politik dan hukum. Di lain sisi, kewenangan hanya memiliki aspek hukum semata. Hal ini bermakna bahwasanya kekuasaan bisa bersumber dari konstitusi, tetapi juga bisa timbul dari luar kerangka konstitusi (bersifat *inkonstitusional*), seperti yang terjadi melalui kudeta, revolusi, atau perang. Sebaliknya, kewenangan secara tegas harus bersumber dari konstitusi atau peraturan perundang-undangan yang sah. Istilah "wewenang" sering kali dipakai secara bergantian dengan "kekuasaan" dalam praktik hukum. Jika dipakai dalam pengertian kata benda, frasa "wewenang" mirip dengan istilah hukum Belanda "bevoegheid".

Phillipus M. Hadjon memaparkan bahwasanya jika ditelusuri lebih lanjut, istilah wewenang dan bevoegheid memiliki makna konseptual yang berbeda. Perbedaannya terletak pada makna hukum masing-masing istilah. Dalam konteks hukum privat (*privaatrecht*) dan hukum publik (*publiekrecht*), istilah "bevoegheid" dipakai. Di lain sisi, dalam sistem hukum nasional, pemakaian istilah *kewenangan* atau *wewenang* semestinya dibatasi pada ranah hukum publik, khususnya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan.²⁹

²⁸ Rusadi Kantaprawira, *Op. Cit*, hlm. 39.

²⁹ Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 20.

Dalam suatu *kewenangan* terkandung berbagai *wewenang* yang menjadi bagian integral di dalamnya. *Wewenang* merupakan cakupan dari tindakan hukum publik (*publiekrechtelijke rechtshandelingen*), yang mencerminkan lingkup kekuasaan administratif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini tidak hanya memuat wewenang untuk menetapkan keputusan-keputusan pemerintahan (*bestuursbesluiten*), tetapi juga memuat wewenang dalam pelaksanaan tugas-tugas administrasi negara, pemberian wewenang lebih lanjut (*delegatie* atau *mandaat*), serta pengaturan distribusi wewenang antarorgan pemerintahan. Keseluruhan mekanisme itu secara normatif diatur dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara yuridis, *wewenang* bisa diartikan sebagai kemampuan yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan pada suatu subjek hukum untuk menimbulkan akibat-akibat hukum khusus dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan. Terkait dengan hal itu, wewenang merupakan fondasi legal bagi tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya.

Adapun H.D. Stoud memaparkan bahwasanya *wewenang* (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai "*Bevoegheid wet kan worden omschreven als het geheel van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer*" yang bermakna bahwasanya keseluruhan dari kewenangan administratif (*bestuursrechtelijke bevoegdheden*) yang dimiliki dan dijalankan oleh subjek-subjek hukum

publik dalam lalu lintas hukum publik (*bestuursrechtelijke rechtsverkeer*) dikenal dengan *wewenang*. Deskripsi ini menekankan bahwasanya *wewenang* bukan hanya terkait hak atau kekuasaan yang terpisah-pisah, melainkan memuat keseluruhan sistem pengaturan terkait perolehan, pelaksanaan, dan batas-batas pemakaian *wewenang* oleh pemerintah berdasarkan prinsip-prinsip hukum publik.³⁰

S.F. Marbun memaparkan bahwasanya:

Kita harus membedakan antara *wewenang* dan *kewenangan*. Kekuasaan yang sepenuhnya berada di tangan sekelompok orang khusus atau di bidang pemerintahan khusus dikenal sebagai *kewenangan* (*authority gezag*). Akan tetapi, *wewenang* (*bevoegdheid, competence*) hanya mencakup sektor-sektor khusus. Dengan demikian, *kewenangan* mengacu pada sekelompok otoritas (*Rechtsbevoegdheden*). Oleh sebab itu, kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan dimaksudkan agar hubungan hukum bisa dilaksanakan dikenal sebagai *wewenang*.³¹

Istilah *wewenang* dalam praktik seringkali dipertukarkan dengan istilah *kekuasaan*, meskipun secara konseptual keduanya memiliki perbedaan yang signifikan. Tetapi demikian, dalam konteks khusus, kedua istilah itu bisa dipakai secara bergantian tanpa menimbulkan perubahan yang substansial pada makna kalimat, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di mana *kekuasaan* dan *wewenang* kerap kali sukar untuk dibedakan secara tegas. Keduanya sama-sama mencerminkan adanya *otoritas* dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan.

³⁰ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 4.

³¹ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2010, hlm. 35.

Perbedaan mendasar antara *kekuasaan* dan *wewenang* (*authority*) terletak pada dasar legitimasinya. Tiap-tiap bentuk kemampuan untuk memengaruhi pihak lain bisa dikategorikan sebagai *kekuasaan*, tanpa memperhatikan sumber atau legalitasnya. Di lain sisi, *wewenang* merupakan bentuk kekuasaan yang sudah memperoleh legitimasi, baik melalui pengakuan masyarakat ataupun dukungan hukum formal, dan terkait dengan hal itu bisa dilaksanakan secara sah oleh individu atau kelompok yang diberi otorisasi.

Menurut Bagir Manan, *kekuasaan* tidaklah identik dengan *wewenang*. *Kekuasaan* mengilustrasikan hak untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Sebaliknya, *wewenang* memuat aspek ganda, yakni *hak* (*rechten*) dan sekaligus *kewajiban* (*plichten*), yang secara bersama-sama membentuk dasar yuridis bagi tindakan pemerintahan yang sah.

Lebih lanjut, pengertian *wewenang* selaras dengan apa yang dikemukakan oleh H.D. Stout dan dikutip dalam karya Ridwan H.R., memaparkan bahwasanya “istilah *bevoegheid* dipahami sebagai keseluruhan norma yang mengatur perolehan serta pelaksanaan kewenangan administratif (*bestuursrechtelijke bevoegdheden*) oleh subjek hukum publik dalam konteks hubungan hukum publik (*publiekrechtelijke rechtsverkeer*).” Terkait dengan hal itu, *wewenang* merupakan cerminan dari serangkaian aturan yang mengatur bagaimana badan atau pejabat administrasi negara, yang bertindak dalam batasan hukum publik, memperoleh dan memakai wewenang pemerintah. Dalam ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan literatur hukum,

istilah *kekuasaan*, *wewenang*, dan *kewenangan* terkadang dipakai secara bergantian. *Kekuasaan* seringkali disamakan dengan *kewenangan*, demikian pula sebaliknya, dan *kewenangan* pun tidak jarang dipersamakan dengan *wewenang*. Tetapi secara konseptual, ada perbedaan antara ketiganya.

Secara umum, *kekuasaan* dimaknai sebagai suatu bentuk hubungan sosial di mana ada pihak yang memiliki kemampuan untuk memerintah dan pihak lain yang tunduk pada perintah itu (*the rule and the ruled*). *Kekuasaan* tidak senantiasa bersifat legal atau sah menurut hukum, di lain sisi *wewenang* dan *kewenangan* merupakan bentuk *kekuasaan* yang sudah memperoleh legitimasi hukum dan pengakuan secara normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³²

Pada perspektif hukum publik, konsep *wewenang* memiliki keterkaitan erat dengan *kekuasaan*. *Kekuasaan* dalam konteks ini dipahami sebagai *kekuasaan* formal yang dimiliki oleh cabang-cabang *kekuasaan* negara, yakni Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Elemen fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah *kekuasaan*, selain unsur-unsur lain seperti hukum, *kewenangan* (*wewenang*), keadilan, kejujuran, kebijakan, dan kebijaksanaan.³³

Ada tiga (3) mekanisme utama dalam perolehan *kewenangan*, yakni:

- a. Atribusi, yakni pendelegasian *kekuasaan* langsung oleh pembuat undang-undang pada badan pemerintahan yang sudah ada atau yang baru dibentuk.

³² Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm, 35-36.

³³ Rusadi Kantaprawira, *Op. Cit*, hlm. 37-38.

Kewenangan ini melekat pada peran dan merupakan aspek mendasar dari keberadaan badan tersebut.

- b. Delegasi yaitu penyerahan kewenangan dari suatu organ pemerintahan pada organ pemerintahan lainnya. Dalam hal ini, terjadi peralihan tanggung jawab, di mana kewenangan yang semula dimiliki oleh pemberi delegasi, beralih menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari penerima delegasi.
- c. Mandat yaitu pelimpahan kewenangan dari pejabat pada bawahannya, dengan maksud agar bawahan itu bisa mengambil keputusan atas nama pejabat pemberi mandat. Dalam pelimpahan ini, kewenangan tetap berada pada pemberi mandat, di lain sisi pelaksanaannya dilakukan oleh penerima mandat.³⁴

Dari berbagai pengertian di atas, bisa dibedakan antara kewenangan (*authority*) dan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan hukum yang diberikan oleh undang-undang pada subjek hukum publik, di lain sisi wewenang merupakan bagian atau rincian dari kewenangan itu. Dengan kata lain, subjek hukum yang diberikan kewenangan berdasarkan ketentuan undang-undang memiliki legitimasi untuk menjalankan tindakan-tindakan hukum dalam batas-batas kewenangan yang sudah ditentukan.

2. Teori Otonomi Daerah

Otonomi adalah mengembangkan manusia-manusia Indonesia yang otonom, yang memberikan keleluasaan bagi terbentuknya potensi-potensi

³⁴ *Ibid*, hlm. 5.

terbaik yang dimiliki oleh tiap-tiap individu secara optimal. Individu-individu yang otonom menjadi modal dasar bagi perwujudan Otonomi Daerah yang hakiki. Terkait dengan hal itu, agar ketertiban sosial bisa terlaksana, kenaikan otonomi daerah harus memberikan kesempatan yang sama dan luas pada semua pelaku dalam batasan yang disepakati bersama. Selain itu, secara teori tidak boleh ada kendala terhadap Pendapatan Asli Daerah, terutama dalam hal mobilitas unsur produksi. Otonomi juga memberikan peluang bagi persaingan sehat antar daerah, tentu saja dengan jaring-jaring pengaman, bagi tercapainya persyaratan minimum bagi daerah-daerah yang dipandang masih belum mampu menyejajarkan diri dalam suatu *level of playing field*.³⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah, yang memuat deskripsi umum dalam Bab I, Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks ini, daerah otonom adalah badan hukum masyarakat yang memiliki batas wilayah yang unik dan berwenang menyelenggarakan pemerintahan daerahnya sendiri.

Otonomi diberikan sebesar-besarnya pada daerah dengan maksud agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) bisa ditingkatkan, sehingga kesejahteraan masyarakat bisa direalisasikan dan dipercepat melalui kenaikan kualitas

³⁵ Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*, Erlangga, Kalisari, 2002, hlm.174.

pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat setempat, dan kenaikan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan daerah.

Di lain sisi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 2 ayat (3), memaparkan bahwasanya Konsep di balik pelaksanaan otonomi daerah adalah selengkap mungkin, kecuali hal-hal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Menaikkan kesejahteraan masyarakat, menaikkan standar pelayanan publik, dan menaikkan daya saing daerah dalam kerangka pembangunan nasional merupakan tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah selaras dengan apa yang dimaksud.³⁶ Berikut pemaparannya:

- a. Kenaikan mutu pelayanan publik. Dengan adanya otonomi daerah, diharapkan pelayanan publik dari masing-masing instansi pemerintah daerah akan semakin meningkat semaksimal mungkin. Diharapkan masyarakat bisa segera merasakan manfaat otonomi daerah dengan pelayanan yang optimal.
- b. Kenaikan kesejahteraan umum. Dengan pelayanan yang maksimal dan memadai, diharapkan akan terjadi kenaikan pada kesejahteraan masyarakat dan pendapatan asli daerah daerah otonom. Derajat kesejahteraan masyarakat menunjukkan bagaimana Daerah Otonom bisa memakai kewenangan dan sejumlah haknya dengan bijaksana, efektif, dan selaras dengan harapan.

³⁶ *Ibid*

- c. Kenaikan daya saing daerah. Dengan adanya otonomi daerah, diharapkan daya saing daerah akan semakin meningkat. Keragaman dan keunikan atau kekhasan suatu daerah perlu diperhatikan dengan tetap berpedoman pada pendapatan asli daerah yang merupakan semboyan negara kita, "Bhineka Tunggal Ika", yang berbeda-beda tetapi tetap satu.

Sejak diberlakukannya Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penguatan pada prinsip Otonomi Daerah memperoleh landasan konstitusional yang lebih tegas, khususnya sebagaimana termuat dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 memaparkan bahwasanya Daerah provinsi merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah kabupaten dan kota yang memiliki pemerintahan daerah sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dibentuk dari daerah provinsi. Rakyat memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan bagian dari pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan daerah melalui pemilihan umum secara langsung.

Nilai-nilai demokrasi, kesetaraan, keadilan, dan pelibatan masyarakat menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang juga memperhatikan potensi dan keragaman karakteristik daerah. Lebih lanjut, pelaksanaan Otonomi Daerah dimaksudkan untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas lokal, memperkuat peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan, serta mengembangkan fungsi dan kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Terkait

dengan hal itu, penerapan Otonomi Daerah dilakukan secara menyeluruh pada tingkat pemerintahan kabupaten dan kota sebagai ujung tombak pelayanan publik dan pembangunan daerah.

Kota dan kabupaten diposisikan sebagai daerah otonom, dengan Pemerintah Pusat memberikan kewenangan dan kebebasan pada mereka untuk mengatur pemerintahan daerah secara otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kota dan kabupaten dalam peran ini mampu membuat dan menjalankan kebijakan yang disesuaikan dengan tujuan dan keinginan penduduk setempat. Pemberian hak otonomi pada daerah kabupaten dan kota dimaksudkan sebagai instrumen untuk menaikkan kualitas pelayanan publik, sekaligus sebagai wadah penyaluran aspirasi dan kehendak masyarakat yang kemudian diolah dan dirumuskan menjadi kebijakan daerah. Kebijakan itu selanjutnya dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah daerah kabupaten atau kota.

Terkait dengan hal itu, hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakat menjadi lebih dekat dan responsif, yang pada akhirnya bermaksud untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, partisipatif, dan efektif di tingkat lokal.

3. Teori *Good Governance*

Good Governance merupakan kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk

mewujudkan cita-cita negara.³⁷ Di lain sisi menurut IAN & BPKP yang dimaksud dengan *good governance* adalah bagaimana pemerintah berinteraksi dengan masyarakat dan mengelola sumber-sumber daya dalam pembangunan. *Good* dalam *good governance* menurut LAN mengandung dua pengertian.

- a. Nilai-nilai yang menghargai keinginan dan kehendak rakyat, serta nilai-nilai yang bisa membantu rakyat mencapai tujuan (nasional) yaitu keadilan sosial, pembangunan berkelanjutan, dan kemandirian.
- b. Unsur-unsur operasional tata kelola pemerintahan yang efisien dan berhasil dalam melaksanakan tanggung jawabnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Penyelenggaraan pemerintahan negara yang kuat, bertanggung jawab, berdaya guna, dan berhasil guna dengan memelihara sinergi interaksi yang positif antara ranah negara, swasta, dan masyarakat merupakan bentuk *good governance*, menurut LAN.³⁸

Menurut Hendra Karianga *good governance* diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik dengan melibatkan stakeholder pada berbagai macam kegiatan perekonomian, sosial politik dan memanfaatkan berbagai macam sumber daya seperti sumber daya alam,

³⁷Sadjijono, *Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan Good Governance*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2007, hlm. 203.

³⁸Joko Widodo, *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 23-24.

keuangan dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi dan transparansi.³⁹

Menurut dokumen *United Nations Development Program* (UNDP), tata pemerintahan adalah pemakaian wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. semua lembaga, prosedur, dan metode yang memungkinkan individu dan kelompok untuk mengekspresikan kepentingan mereka dalam menjalankan hak hukum mereka, melaksanakan tanggung jawab mereka, dan menyelesaikan konflik secara kolektif disebut sebagai tata kelola.⁴⁰

Sedarmayanti menyimpulkan bahwasanya ada empat unsur atau prinsip utama yang bisa memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik, yakni:⁴¹

a. Aturan Hukum

Kepemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat pada tiap-tiap kebijakan publik yang ditempuh.

b. Transparansi

Kepemerintahan yang baik akan bersifat transparan pada rakyatnya, baik ditingkat pusat ataupun daerah.

³⁹ Hendra Karianga, *Carut-marut pengelolaan keuangan daerah di era Otonomi Daerah: perspektif hukum dan politik*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 40.

⁴⁰ Dokumen Kebijakan UNDP, *Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan. Buletin Informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia*. 2000

⁴¹ Sedarmayanti. *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Mandar Maju, Bandung. 2003, hlm 29

c. Keterbukaan

Menghendaki terbukanya kesempatan untuk rakyat dalam mengajukan tanggapan dan kritik pada pemerintah yang dinilai tidak transparan.

d. Akuntabilitas

Adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini memakai metode penelitian Yuridis Normatif, menurut Peter R. Senn metode merupakan suatu proses prosedur atau cara mengetahui sesuatu dengan memakai langkah-langkah yang sistematis.⁴² Metode menjadi tahapan awal dalam sebuah prosedur penelitian, sebab dengan adanya metode ini akan menetapkan hal apa saja yang seharusnya ada dalam sebuah penelitian, di lain sisi metode juga menjadi suatu petunjuk terkait persoalan yang akan di teliti dan di tulis dalam sebuah penelitian.

Penelitian yuridis normatif merupakan suatu pendekatan penelitian yang bermaksud untuk memberikan pemaparan pada norma atau aturan hukum yang mengatur suatu kategori hukum khusus, menganalisis keterkaitan antar peraturan perundang-undangan, mengidentifikasi

⁴² Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung. 2016, hlm. 3.

permasalahan normatif yang timbul dalam praktik, serta memberikan prediksi atau proyeksi pada perkembangan hukum di masa yang akan datang.⁴³

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini memakai pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perundang-undangan dipakai untuk mengetahui keseluruhan peraturan hukum khususnya hukum di Indonesia.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, dalam pendekatan ilmu hukum banyak pendekatan yang bisa dipakai, antara lain pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁴⁴ Berdasarkan beberapa pendekatan yang bisa dipakai itu, untuk penelitian tesis ini penulis memakai beberapa pendekatan, yakni:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan semua regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani⁴⁵.
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni penelitian pada konsep-konsep hukum seperti sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya⁴⁶. Pendekatan konseptual dipakai untuk mengkaji penelitian yang sedang dibuat.
- c. Pendekatan Kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan

⁴³ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, 2006, hlm. 26.

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 94.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 93.

⁴⁶ Bahder Johan Nasution, *Op. Cit* hlm. 92.

telaah pada kasus-kasus yang memiliki keterkaitan dengan isu yang dihadapi yang sudah menjadi putusan pengadilan dan sudah memiliki kekuatan hukum tetap.⁴⁷

Penelitian ini memakai dua jenis pendekatan, pendekatan yang dipakai dalam studi ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan Konseptual, hal ini berlandaskan dengan rumusan masalah dalam studi ini. Berikut adalah pemaparannya:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas (diteliti). Dalam pendekatan ini akan dilihat hukum sebagai suatu sistem yang tertutup dan mempunyai sifat, yakni:

- 1) *Comprehensive*, maknanya norma-norma hukum yang ada didalamnya saling terkait satu sama lain secara logis.
- 2) *All-inclusive*, bahwasanya kumpulan norma hukum itu cukup bisa menampung permasalahan hukum sehingga tidak ada kekurangan hukum.
- 3) *Sistematis*, selain bertautan satu sama lain, norma-norma hukum itu juga tersusun secara sistematis.⁴⁸

Menganalisis perundang-undangan yang berkaitan satu sama lain dengan penelitian untuk mendapatkan bagaimana mekanisme peraturan

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, UPT. Mataram University Press, Mataram. 2015, hlm. 56.

perundang-undangan yang baik dalam pemberian sanksi seputar pemakaian kendaraan dinas diluar jam kerja.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang beranjak dari perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini penting. Suatu pendapat/doktrin memperjelas suatu konsep dengan memberikan deskripsi hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang memiliki keterkaitan dengan suatu permasalahan. Bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis secara sistematis dengan memakai argumentasi hukum berdasarkan logika hukum. Terkait dengan hal itu, substansi yang terkandung dalam dokumen ini sesuai atau selaras dengan sumber peraturan atau hukum dan ajaran dijadikan acuan dalam studi ini.⁴⁹

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan pustaka bidang hukum dari sudut kekuatan mengikatnya dapat diklasifikasikan menjadi tiga golongan, hal itu bahan hukum primer, sekunder dan tertier.⁵⁰

Penulisan tesis ini dilakukan dengan pengumpulan bahan hukum dengan memakai sistem kartu (*card system*) dan melalui penelusuran kepustakaan dengan memfokuskan pada bahan-bahan hukum yang relevan dengan objek penelitian. Adapun bahan-bahan hukum itu memuat:

⁴⁹ May Linda Iswaningsih, I Nyoman Putu Budiarta, and Ni Made Puspasutari Ujjanti, *Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Lokal Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Omnibus Law Cipta Kerja*, Jurnal Preferensi Hukum 2, no. 3, 2021, hlm .480.

⁵⁰ Sarjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta 1990, hlm.32.

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang bersifat autoritatif maknanya mempunyai otoritas atau mempunyai kekuatan mengikat secara umum berupa peraturan yang terkait dengan penelitian ini ⁵¹.
- b. Bahan hukum sekunder, berupa:
 - 1) Buku-buku/ literatur Hukum.
 - 2) Artikel, jurnal, makalah hukum, dan tulisan ilmiah bidang hukum yang terkait dengan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, berupa:
 - 1) Kamus hukum.
 - 2) Ensiklopedi, serta bahan hukum lain yang mendukung.

4. Analisis Bahan Hukum

Semua bahan hukum yang sudah dikumpulkan kemudian dianalisis dengan cara inventarisasi, sistematisasi, dan interpretasi sesuai kebutuhan penelitian.

- a. Inventarisasi dilakukan untuk memperoleh gambaran secara jelas terkait regulasi dan konsep yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam studi ini. Menurut KKBI arti kata inventarisasi adalah pencatatan atau pengumpulan data (tentang kegiatan, hasil yang dicapai).⁵²
- b. Sistematisasi dilakukan untuk menguraikan serta merumuskan sesuatu hal dalam konteks hubungan yang logis serta teratur sehingga membentuk sistem secara menyeluruh, utuh dan terpadu yang bisa menjelaskan

⁵¹ *Op. Cit*, hlm. 141.

⁵² <https://kbbi.web.id/>. diakses tanggal 12 Januari 2025.

berbagai rangkaian hukum terkait obyek yang diteliti.

- c. Interpretasi dilakukan dengan memberikan analisis serta menafsirkan bahan-bahan hukum itu dari berbagai sudut pandang agar menjawab permasalahan penelitian ini dengan tepat.

H. Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam 5 (lima) bab, masing-masing bab memuat atas beberapa subbab guna lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun sistematikanya, yakni:

- BAB I** Pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II** Tinjauan umum terkait Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat.
- BAB III** Pada bab ini diuraikan hasil penelitian dan pembahasan terkait Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat.
- BAB IV** Pada Bab ini menguraikan terkait mekanisme penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat oleh pemerintah daerah di Indonesia
- BAB V** Merupakan Bab penutup yang berisikan bagian akhir dari penulisan ini yang memuat kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM TERKAIT KEWENANGAN, PEMERINTAH DAERAH DAN PENGAKUAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT

A. Kewenangan

Istilah kewenangan bersumber dari kata dasar wenang, yang berarti hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh subjek hukum untuk melakukan suatu tindakan khusus.⁵³ Dalam konteks hukum, kewenangan dipahami sebagai bentuk kekuasaan formal yang bersumber dari otoritas legislatif, yakni kekuasaan yang diberikan melalui peraturan perundang-undangan, ataupun dari kekuasaan administratif dalam ranah eksekutif. Kewenangan, yang pada hakikatnya memuat beberapa bentuk wewenang, merupakan bentuk kekuasaan yang memiliki keterkaitan dengan pengaturan pada kelompok masyarakat khusus atau pengelolaan suatu bidang dalam pemerintahan.⁵⁴

Menurut Ateng Syafrudin, ada distingsi konseptual antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁵⁵ Hal senada juga dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon yang memaparkan bahwasanya “istilah wewenang disepadankan dengan istilah *bevoegdheid* dalam terminologi hukum Belanda. Perbedaan antara keduanya terletak pada karakter yuridisnya, di mana *bevoegdheid* dipakai baik dalam konteks hukum publik ataupun hukum privat, sementara istilah wewenang

⁵³ Suharso dan Ana Retnoningsih, *Op. Cit*, hlm. 1128

⁵⁴ Prajudi Atmosudirdjo, *Op. Cit*, hlm. 78.

⁵⁵ Ateng Syafrudin, *Op. Cit*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

atau kewenangan secara konsisten dipakai dalam ruang lingkup hukum publik.”⁵⁶

Terdapat berbagai jenis kewenangan dalam suatu badan. Dalam hukum publik, kewenangan mengacu pada rentang tindakan, khususnya dalam batasan kekuasaan pemerintahan. Selain memiliki kewenangan untuk membuat keputusan (*bestuur*), kewenangan ini juga mencakup pelaksanaan tugas pemerintahan, pendelegasian kewenangan pada orang lain, dan pengalokasian kewenangan dengan cara yang biasanya ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan.⁵⁷

Secara hukum, kewenangan bisa dilihat sebagai kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan untuk memiliki akibat hukum. Tetapi, kewenangan, atau *bevoegdheid*, bisa dideskripsikan sebagai aturan lengkap yang mengatur perolehan dan pelaksanaan kewenangan administratif oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik, menurut H. D. Stoud (*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*).⁵⁸

Bagir Manan memaparkan bahwasanya “wewenang mengandung makna hak dan kewajiban. Hak memuat kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan khusus, atau untuk menuntut pihak lain agar melakukan tindakan khusus. Di lain sisi, kewajiban mengandung keharusan

⁵⁶ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit*, hlm. 1.

⁵⁷ Indrohato, *Op. Cit*, hlm, .65.

⁵⁸ Irfan Fachruddin, *Op. Cit*, hlm, .4.

untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan khusus. Dalam hukum administrasi negara, wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan bisa diperoleh melalui tiga cara, yakni atribusi, delegasi, dan mandat.”

S.F. Marbun memaparkan bahwasanya:

Kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik pada segolongan orang khusus ataupun pada sesuatu bidang pemerintahan khusus secara bulat. Di lain sisi wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang khusus saja. Terkait dengan hal itu, kewenangan bermakna kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundangundangan untuk melakukan hubungan hukum.⁵⁹

Istilah wewenang sering kali disamakan dengan istilah kekuasaan, padahal keduanya memiliki perbedaan secara konseptual. Meskipun demikian, dalam konteks khusus, kedua istilah itu bisa dipakai secara bergantian tanpa mengubah substansi makna suatu kalimat. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, perbedaan antara kekuasaan dan wewenang kerap kali sulit untuk dibedakan secara tegas sebab keduanya sama-sama mengilustrasikan otoritas dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Perbedaan antara kekuasaan dan wewenang terletak pada sumber dan legitimasi otoritas itu. Kekuasaan dipahami sebagai kemampuan untuk memengaruhi pihak lain, di lain sisi kekuasaan yang dimiliki oleh individu atau sekelompok individu yang diterima atau didukung oleh masyarakat disebut dengan wewenang. Bagir Manan memaparkan bahwasanya wewenang dan

⁵⁹ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Op. Cit*, hlm, 35.

kekuasaan bukanlah hal yang sama. Hak untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tercermin dalam kewenangan, sedangkan kewenangan mencakup aspek hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Lebih lanjut, pengertian *wewenang* dikemukakan oleh H. D. Stout selaras dengan apa yang dikutip dalam karya Ridwan H.R., yang memaparkan bahwasanya "*Bevoegheid kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer*". Maknanya, keseluruhan perangkat peraturan yang mengatur perolehan dan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik bisa disebut *wewenang*.

Dalam perspektif hukum publik, *wewenang* sangat erat kaitannya dengan *kekuasaan*. Dalam pengertian ini, kekuasaan dideskripsikan sebagai kewenangan resmi yang dimiliki oleh departemen legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam pemerintahan negara. Bersama dengan komponen lain seperti hukum, kewenangan, keadilan, integritas, imparialitas, dan kebijakan, kekuasaan merupakan komponen penting dalam pemerintahan suatu negara.⁶⁰

Pada kajian hukum administrasi, mengetahui sumber dan cara memperoleh *wewenang* oleh organisasi pemerintahan merupakan hal yang penting, sebab hal itu berhubungan erat dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) atas pemakaian *wewenang* itu. Hal ini sejalan dengan satu dari sekian prinsip dalam negara hukum, yakni "*geen bevoegdheid zonder*

⁶⁰ Rusadi Kantaprawira, *Op. Cit*, hlm. 37-38.

verantwoordelijkheid" atau "*there is no authority without responsibility*" (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).⁶¹

Konstitusi setiap negara, yang memberikan hak pada badan publik untuk melaksanakan tugasnya, merupakan sumber kewenangan. Tindakan pemerintah (*bestuurs-handelingen*), yang sering kali merupakan perwujudan kegiatan yang dilakukan oleh organ atau badan pemerintah, menunjukkan perwujudan fungsi pemerintah.

Kewenangan bisa didapat dengan 3 (tiga) cara berikut:

1. Atribusi

Atribusi merupakan proses yang dilakukan oleh badan legislatif untuk memberikan kekuasaan pada suatu badan pemerintahan, baik badan pemerintahan yang sudah ada ataupun badan pemerintahan yang baru saja ada. Dalam hal ini, kewenangan melekat pada organ pemerintahan yang bersangkutan berdasarkan jabatan dan fungsi yang diatur melalui ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, atribusi diartikan sebagai *toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, yang bermakna pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembuat undang-undang pada organ pemerintahan.⁶²

Atribusi merupakan cara yang lazim (normal) dalam memperoleh kewenangan pemerintahan dan seringkali dikaitkan dengan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*). Dengan atribusi, terjadi pembentukan

⁶¹ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 108.

⁶² *Ibid.* hlm. 104.

wewenang khusus dan sekaligus pemberiannya pada organ khusus. Pembentukan dan distribusi kewenangan pada prinsipnya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan lainnya. Terkait dengan hal itu, hanya organ yang memiliki dasar kewenangan dari peraturan perundang-undangan yang bisa membentuk dan menjalankan kewenangan itu secara sah.⁶³

2. Delegasi

Delegasi merupakan penyerahan kewenangan yang dimiliki oleh suatu organisasi pemerintahan pada organisasi pemerintahan lainnya. Dalam praktiknya, delegasi mengandung makna bahwasanya kewenangan yang semula berada pada pejabat atau organ pemerintahan pertama diserahkan sepenuhnya pada pejabat atau organ pemerintahan kedua, sehingga kewenangan itu menjadi kewenangan mandiri yang sepenuhnya berada dalam tanggung jawab penerima delegasi. Menurut hukum, delegasi adalah *overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, yang bermakna wewenang pemerintah dilimpahkan dari satu organ pemerintah ke organ pemerintah lainnya. Delegasi biasanya dilakukan oleh pejabat tata usaha negara (pejabat TUN) pada pihak lain dalam struktur pemerintahan, yang mana sesudah penyerahan itu, kewenangan yang didelegasikan berada dalam kendali dan tanggung jawab penuh pihak penerima delegasi.⁶⁴ Terkait dengan hal itu, dalam delegasi terjadi alih

⁶³ Philipus M. Hadjon, *Loc. Cit*, hlm. 2.

⁶⁴ Ridwan HR, *Loc. Cit*, hlm. 104

tanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan, termasuk konsekuensi hukum atas segala keputusan (besluit) yang dibuat oleh penerima delegasi.⁶⁵

3. Mandat

Mandat adalah bentuk pelimpahan kewenangan dari suatu pejabat atau organ pemerintahan pada bawahannya, dengan maksud untuk memungkinkan bawahan itu menjalankan kewenangan atas nama pejabat yang memberi mandat.⁶⁶ Dengan kata lain, mandat tidak bersifat mengalihkan kewenangan secara penuh, tetapi hanya memberikan kuasa untuk memakai kewenangan itu atas nama pemberi mandat.

Menurut doktrin, *een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander* disebut memiliki mandat. Ini berarti bahwasanya suatu badan pemerintah memberi wewenang pada badan atau pejabat lain untuk menjalankan kewenangannya atas namanya. Dalam hal ini, keputusan atau tindakan administratif yang diambil oleh penerima mandat tetap dianggap sebagai keputusan pejabat pemberi mandat. Ciri khas dari mandat adalah tanggung jawab hukum (tanggung gugat) atas keputusan atau tindakan tetap berada pada pemberi mandat. Terkait dengan hal itu, dalam konteks mandat, penerima mandat hanya bertindak sebagai pelaksana administratif. Di lain sisi, berlainan dengan atribusi dan delegasi, pemberian mandat tidak mensyaratkan dasar pengaturannya secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan. Maknanya, pejabat yang memiliki

⁶⁵ Philipus M. Hadjon, *Loc. Cit.*, hlm. 3.

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 5.

kewenangan secara atribusi atau delegasi bisa memberikan mandat pada bawahannya tanpa harus mendapat pendelegasian formal dari undang-undang.⁶⁷

Philipus M. Hadjon memaparkan bahwasanya “kewenangan untuk membuat keputusan dalam hukum administrasi negara hanya bisa diperoleh melalui dua cara, yakni atribusi dan delegasi. Terkait dengan hal itu, mandat tidak termasuk dalam cara memperoleh kewenangan baru, melainkan merupakan bentuk pelimpahan pelaksanaan kewenangan yang sudah dimiliki oleh pejabat pada bawahannya. Mandat merupakan pelimpahan wewenang dari seorang pejabat Tata Usaha Negara pada bawahan dalam rangka pelaksanaan tugas, yang memungkinkan bawahan itu untuk mengambil keputusan atas nama pejabat pemberi mandat.” Meskipun keputusan diambil oleh penerima mandat, secara hukum keputusan itu tetap dianggap sebagai keputusan pejabat yang memberikan mandat. Konsekuensinya, tanggung jawab dan tanggung gugat atas keputusan itu tetap berada pada pemberi mandat. Sebab mandat bersifat rutin dan internal, serta berlangsung dalam konteks hubungan hierarkis-organisatoris dalam lembaga pemerintahan, maka pelaksanaannya tidak memerlukan dasar dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁸

Kewenangan secara umum dipahami sebagai kemampuan untuk melakukan berbagai tindakan atau kegiatan hukum publik. Dalam konteks

⁶⁷ Ibid, hlm. 7.

⁶⁸ Philipus M. Hadjon , *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Airlangga, 1994, hlm. 7.

penyelenggaraan pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah memaparkan bahwasanya “pemerintah daerah merupakan badan penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang berlandaskan pada asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia selaras dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat ketentuan tentang organisasi dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah. Mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui perluasan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan peran serta aktif masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan tujuan utama sistem pemerintahan daerah. Tetapi, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sistem ini juga berupaya untuk menaikkan daya saing daerah dengan tetap memperhatikan nilai-nilai demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan daerah.⁶⁹

Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah kota, kabupaten, dan daerah provinsi. Kekuasaan pemerintahan daerah di setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota diatur dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Dalam wilayah hukumnya masing-masing, pemerintahan daerah kabupaten/kota dan pemerintahan daerah provinsi mengatur dan mengendalikan urusan pemerintahannya sendiri. Kecuali untuk hal-hal yang

⁶⁹Ani Sri Rahayu, *Op.Cit*, hlm. 1.

secara khusus ditetapkan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat, pemerintahan daerah memegang kewenangan yang seluas-luasnya.⁷⁰

Dalam menyelenggarakan fungsi serta urusan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada sejumlah asas utama yang memiliki keterkaitan erat dengan pelaksanaan kewenangan dan prinsip otonomi daerah,, yakni:

1. Pemerintah pusat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi menurut asas sentralisasi.
2. Menurut asas desentralisasi, daerah otonom diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat.
3. Menurut asas dekonsentrasi, pemerintah daerah beserta badan dan perangkat daerah yang mendukung penyelenggaraannya diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat.

Bagian “Menimbang” dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menguraikan tujuan pemerintahan daerah, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan mutu pelayanan publik, memberdayakan dan melibatkan masyarakat, serta menaikkan daya saing daerah dengan tetap memperhatikan nilai-nilai demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah dideskripsikan sebagai penyelenggaraan urusan

⁷⁰Irwan Soejito, *Hubungan Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 30-34.

pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas otonomi dan pembagian tugas. Asas otonomi tersebut dilaksanakan dalam kerangka sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, selaras dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat 7 mengatur susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan nilai-nilai demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan sebagai akselerasi terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.⁷¹

Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi, yang masing-masing dibagi lagi atas kota dan kabupaten. Di setiap daerah provinsi, kabupaten, dan kota terdapat pemerintahan daerah yang pengaturannya ditetapkan dengan undang-undang. Kecuali untuk hal-hal yang secara khusus ditetapkan dengan undang-undang sebagai kewenangan pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota berwenang mengatur dan mengawasi sendiri urusan pemerintahannya selaras dengan asas otonomi yang seluas-luasnya. Pemerintah daerah berwenang menetapkan undang-undang dan peraturan daerah lainnya dalam rangka melaksanakan tugas otonomi dan tugas

⁷¹ Ani Sri Rahayu, *Op Cit*, hlm.1

pembantua.⁷² Gubernur, bupati, wali kota, dan perangkat daerah di bawahnya merupakan contoh penyelenggara pemerintahan daerah yang termasuk dalam pemerintahan daerah.

Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memaparkan bahwasanya “hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur melalui undang-undang dengan memperhatikan kekhususan serta keragaman daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya memuat aspek kekhususan dan keragaman, tetapi juga memuat hubungan dalam bidang keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.” Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memaparkan bahwasanya “hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan ketentuan undang-undang.”

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:⁷³

1. Setiap daerah di Indonesia mempunyai urusan otonomi yang berbeda-beda, dan pemerintahan lokal daerah atau *local self government* tentu saja harus berada dalam lingkup sistem pemerintahan negara. Dalam hal mengurus rumah tangganya sendiri, pemerintah daerah berwenang untuk mengambil

⁷² *Ibid*, hlm.5.

⁷³ Sinyo Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm.77

inisiatif dan menentukan sendiri cara mengatur urusannya. Pemerintah daerah juga bisa memperoleh tugas pembantuan di bidang pemerintahan (tugas pembantuan) di samping urusan khusus dari pemerintah pusat. Tugas yang harus dilakukan adalah ikut serta dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan, termasuk yang ditetapkan oleh pemerintah daerah yang menyelenggarakan rumah tangganya sendiri pada tingkat yang lebih tinggi.

2. Pembentukan *local state government* atau pemerintah lokal administratif merupakan akibat dari ketidakmampuan pemerintah pusat dalam menangani semua urusan pemerintah daerah. Sebab luas wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan, maka penyelenggaraan pemerintahan seperti ini diperlukan. Pemerintah pusat mengangkat dan memberhentikan pejabat yang mengepalai pemerintah daerah administratif. Mereka mengikuti kebijakan dan arahan pemerintah pusat berdasarkan hierarki kepegawaian dan ditempatkan di bidang administrasi yang selaras dengan bantuan pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Ada sejumlah asas acuan yang dianut pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatannya. Berikut ini adalah empat asas utama tata kelola pemerintahan daerah yang terkait dengan kewenangan otonomi daerah:

1. Asas sentralisasi, yang menjelaskan mengapa kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat.
2. Asas desentralisasi, yang mengilustrasikan bagaimana daerah otonom diberi kewenangan dari pemerintah pusat.

3. Asas dekonsentrasi, yang menjelaskan bagaimana pemerintah daerah, badan, dan perangkat daerah mendukung operasi pemerintah daerah, diberi kewenangan dari pemerintah pusat.
4. Asas tugas pembantuan, yang mengilustrasikan bagaimana pemerintah daerah mendelegasikan kewenangan ke tingkat yang lebih rendah untuk menugaskan tugas. Satu dari sekian contohnya adalah ketika Gubernur menugaskan Bupati atau Walikota ke perangkat desa atau kecamatan.⁷⁴

Konsep desentralisasi regional memiliki kendali penuh atas perencanaan, kebijakan, pelaksanaan, dan masalah keuangan. Ada tiga variasi prinsip desentralisasi itu sendiri, yaitu:⁷⁵

1. Desentralisasi Teritorial: kewenangan yang diberikan oleh negara pada badan publik (openbaar lichaam), seperti asosiasi dengan pemerintahannya sendiri (zelf regende gemmenchappen), untuk memajukan kepentingan yang saling terkait dari berbagai kelompok penduduk, yang biasanya terbatas pada satu daerah atau wilayah.
2. Desentralisasi Fungsional (termasuk desentralisasi berbasis layanan/kepentingan), yang merupakan pengalihan kewenangan pada badan ahli atau organ yang ditunjuk yang dibentuk khusus untuk tujuan tersebut guna melaksanakan tanggung jawab pemerintah daerah khusus.
3. Desentralisasi Administratif, yang sering disebut sebagai dekonsentrasi atau ambtelyk, adalah proses di mana otoritas daerah sendiri diberi kewenangan

⁷⁴ *Ibid*, hlm.12

⁷⁵ Irawan Soejito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm.30-34.

untuk melaksanakan fungsi pemerintah pusat dalam mengatur pemerintahan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada bagian “Menimbang”, tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah mewujudkan kesejahteraan umum dengan menaikkan peran serta, pemberdayaan masyarakat, dan pelayanan publik dengan tetap memperhatikan nilai-nilai demokrasi, pemerataan, keadilan, dan keunikan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan tersebut diharapkan sejalan dengan upaya memajukan kesejahteraan umum yang merupakan satu dari sekian tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷⁶

Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah, ada tiga golongan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yaitu urusan pemerintahan umum, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan absolut. Berdasarkan asas sentralisasi, urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang menjadi kewenangan tunggal pemerintah pusat. Akan tetapi, dalam keadaan khusus, pemerintah pusat bisa melimpahkan kewenangan tersebut pada pemerintah daerah, baik melalui kepala daerah ataupun perangkat daerah yang telah disetujui. Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

⁷⁶ Moenta Pangerang & Pradana Anugrah, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017, hlm.23.

Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan absolut memuat politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Sementara itu, urusan pemerintahan wajib adalah urusan yang menjadi kewenangan gabungan pemerintah pusat dan daerah serta berlandaskan pada asas desentralisasi dan/atau dekonsentrasi. Pemerintah daerah berkewajiban melaksanakan urusan pemerintahan wajib bila menyangkut kehidupan masyarakat dalam wilayah administratifnya, guna mencegah terjadinya ketimpangan sosial dalam masyarakat yang majemuk dan multikultural. Secara umum, urusan pemerintahan wajib memuat penyediaan pelayanan dasar bagi masyarakat.

Selain itu, menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 12, urusan pemerintahan wajib yang memiliki keterkaitan dengan pelayanan dasar memuat: pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketertiban umum, keamanan, dan perlindungan masyarakat; pendidikan; kesehatan; dan pelayanan sosial. Sementara itu, urusan pemerintahan wajib yang tidak memiliki keterkaitan dengan pelayanan dasar memuat: ketenagakerjaan; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; pencatatan sipil dan administrasi kependudukan; pemberdayaan masyarakat dan desa; keluarga berencana dan pengendalian penduduk; perhubungan; informatika dan komunikasi; usaha kecil dan menengah; penanaman modal; pemuda dan olahraga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.

Urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan asas desentralisasi atau dekonsentrasi memuat urusan pemerintahan pilihan. Urusan ini sangat terkait dengan potensi khas suatu daerah berdasarkan letak geografisnya, kekayaan sumber daya alamnya, dampak globalisasi, dan kualitas sumber daya manusianya. Contoh urusan pemerintahan pilihan yang memiliki keterkaitan dengan pelayanan dasar memuat kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi, selaras dengan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kepala daerah, seperti gubernur, bupati, atau wali kota, bertanggung jawab untuk melaksanakan fungsi pemerintahan umum, yang terkait dengan tanggung jawab, wewenang, dan fungsi presiden dan wakil presiden. Menteri yang bertanggung jawab atas urusan pemerintahan umum melapor pada presiden tentang pelaksanaan tugas gubernur ini. Meskipun tugas bupati dan wali kota serupa, gubernur berfungsi sebagai juru bicara pemerintah daerah dan bertanggung jawab untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut.

Urusan pemerintahan umum tersebut dilaksanakan dengan bantuan lembaga dan perangkat daerah. Fungsi pemerintahan umum memuat, misalnya:

1. Penyelesaian konflik sosial yang diatur oleh undang-undang.
2. Koordinasi penyelesaian masalah antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Untuk menyelesaikan masalah tersebut, perlu memperhatikan undang-undang, cita-cita demokrasi, dan ciri khas masing-masing daerah.

3. Mempromosikan integritas dan kohesi seluruh tatanan sosial negara.
4. Mempromosikan ketahanan negara Indonesia dan pemahaman kebangsaan.
5. Penerapan Bhinneka Tunggal Ika, Pancasila, dan UUD 1945 dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.
6. Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.
7. Pengaplikasian kehidupan yang berdemokrasi.

Seluruh urusan pemerintahan sebagaimana sudah diuraikan sebelumnya diselenggarakan oleh kepala daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Tiap-tiap urusan yang sudah atau akan dilaksanakan bisa dituangkan dalam bentuk peraturan daerah sebagai instrumen hukum pelaksanaan kebijakan daerah. Peraturan daerah itu wajib disosialisasikan pada masyarakat secara luas agar menjamin keterbukaan informasi dan aksesibilitas publik pada kebijakan pemerintah daerah.

Pemerintah daerah berwenang memakai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan. Tetapi, dalam konteks kerja sama antarnegara (government to government), pemerintah daerah juga bisa memperoleh pendanaan melalui pinjaman dari luar negeri, pemerintah pusat, atau pemerintah daerah lainnya. Selain kewenangan penerbitan obligasi daerah, pendanaan juga bisa bersumber dari lembaga keuangan dan keterlibatan masyarakat.

Secara yuridis, istilah "kewenangan" berlainan dengan istilah "kekuasaan" (*macht*). Kekuasaan sekadar mengilustrasikan hak untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Di lain sisi, kewenangan menurut hukum memuat unsur hak sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Kewenangan erat kaitannya dengan konsep otonomi daerah, di mana hak mencerminkan kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengurus sendiri (*zelfbesturen*). Di lain sisi Kewajiban memiliki dua dimensi, yaitu vertikal dan horizontal. Kemampuan menyelenggarakan pemerintahan dengan baik dipandang sebagai kewajiban dalam dimensi horizontal. Sebaliknya, tugas dipandang secara vertikal sebagai kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam sistem pemerintahan negara secara keseluruhan. Peraturan perundang-undangan yang berlaku membatasi secara ketat kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam konteks otonomi daerah.

Pemerintah daerah kabupaten/kota mempunyai kewenangan terhadap urusan pemerintahan, yakni, selaras dengan Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah: urusan pemerintahan yang berada dalam wilayah kabupaten/kota; urusan pemerintahan yang mempunyai sasaran atau pengguna di dalam wilayah kabupaten/kota; urusan pemerintahan yang hanya berdampak positif atau negatif di dalam wilayah kabupaten/kota; dan/atau urusan pemerintahan yang pemakaian sumber dayanya lebih efisien apabila dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.

Di lain sisi, pelaksanaan dan penegakan hukum yang mengatur tata letak dan pengelolaan taman rekreasi di wilayah hukumnya merupakan tanggung

jawab lain pemerintah daerah. Pemerintah daerah berwenang menetapkan dan melaksanakan peraturan daerah dalam situasi ini selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan daerah harus mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan mengikuti teknik penyusunan peraturan selaras dengan apa yang ditetapkan dalam ketentuan hukum yang berlaku. Satu dari sekian aspek fundamental dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah adanya landasan yuridis, filosofis, dan sosiologis, yang merupakan dasar pertimbangan, latar belakang, serta alasan mengapa suatu peraturan perundang-undangan perlu disusun dan diberlakukan.

Bagir Manan memaparkan bahwasanya ketika mengembangkan hukum, tiga landasan dipakai untuk menciptakan undang-undang yang kuat dan berkualitas tinggi.⁷⁷

1. Landasan yuridis

Klausul hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuat undang-undang (*bevoegheid, competeie*). apakah suatu undang-undang menetapkan dasar hukum bagi kewenangan pejabat atau lembaga atau tidak. Sebab pejabat atau lembaga tidak diizinkan (*onbevoegheid*) untuk membuat peraturan, maka penting untuk menyebutkan hal ini dalam undang-undang. Ada tiga komponen dasar ini:

⁷⁷ Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 76.

- a. Asumsi ini secara formal memberikan kewenangan pada beberapa lembaga untuk membuat peraturan.
- b. Dari segi materialitas, sebagai landasan hukum yang mengatur isu-isu khusus
- c. Tiga unsur yang membentuk landasan hukum yang menjadi dasar penyusunan undang-undang dan peraturan:
 - 1) Kewenangan pembuat undang-undang.
 - 2) Bentuk dan sifat undang-undang yang memiliki keterkaitan dengan pokok bahasan yang diatur.
 - 3) Perlunya mematuhi protokol khusus saat menyusun undang-undang.

Bagian perenungan suatu hukum mengandung landasan hukum.

2. Landasan Sosiologis

Masyarakat harus mampu memahami peraturan perundang-undangan yang dibuat selaras dengan kenyataan hidup. Rosyidi Ranggawidjaja menegaskan bahwasanya peraturan perundang-undangan yang dibuat haruslah selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat. Oleh sebab itu, dalam keadaan seperti itu, peraturan perundang-undangan tidak bisa dipisahkan dari gejala sosial yang ada di masyarakat. Tidak banyak lagi arahan dari lembaga-lembaga kekuasaan dalam memberlakukan peraturan perundang-undangan jika mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat ketika peraturan perundang-undangan itu dibuat.

3. Landasan Filosofis

Landasan filosofis, sudut pandang, atau konsep yang menjadi landasan tujuan dan sasaran pemerintahan dalam menyusun rencana atau menyusun peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus dirasionalisasikan (*rethvaardiging*) dengan cara yang bisa diterima dan dianalisis secara intelektual. Dasar pemikirannya harus selaras dengan nilai-nilai dan perspektif masyarakat, khususnya tujuan keadilan (*idee der gerechtigheid*), moralitas (*idee der eedelijkheid*), dan kebenaran (*idee der waarheid*).⁷⁸ Dengan demikian, jika suatu peraturan perundang-undangan sah dan bisa dikaji secara intelektual, maka peraturan perundang-undangan tersebut dianggap memiliki landasan filosofis (*philosophical grondslag*). Landasan filosofis negara Indonesia adalah Pancasila yang menjadi sistem nilai nasional bagi tata kehidupan bernegara. Peraturan perundang-undangan tersebut telah memperjelas kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Izin harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebab tanpa izin, tidak ada putusan hukum khusus yang bisa diambil. Hal ini diperlukan untuk penerapan dan penegakan ketentuan hukum positif. Izin bisa dikeluarkan oleh sejumlah badan pemerintah federal dan provinsi, mulai dari presiden, yang merupakan pemerintahan negara

⁷⁸ Budiman NPD, *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 33.

bagian tertinggi, hingga kepala desa, yang merupakan pemerintahan terendah.

Izin dalam hal ini hanya bisa diberikan oleh lembaga pemerintah.

C. Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat

Secara terminologis, istilah *pengakuan* merujuk pada suatu proses, cara, atau perbuatan untuk menyatakan atau memberikan pengakuan pada suatu hal, yang pada hakikatnya bermakna menyatakan keberhakan pada sesuatu. Dalam konteks ilmu hukum internasional, pengakuan pada eksistensi suatu negara atau pemerintahan dikenal dengan dua bentuk utama, yakni pengakuan *de facto* dan pengakuan *de jure*. Pengakuan *de facto* merupakan bentuk pengakuan yang bersifat sementara pada suatu entitas yang secara nyata menjalankan kekuasaan secara efektif di suatu wilayah khusus. Pengakuan ini diberikan dengan mempertimbangkan realitas faktual terkait stabilitas, efektivitas pemerintahan, serta dukungan dari masyarakat yang diperintah. Bila pemerintahan yang diakui *de facto* itu bisa mempertahankan eksistensinya dan memperlihatkan perkembangan serta legitimasi yang semakin kuat, maka pengakuan itu secara bertahap bisa ditingkatkan menjadi pengakuan *de jure*. Pengakuan *de jure* merupakan bentuk pengakuan yang bersifat permanen secara hukum dari suatu negara pada negara lain⁷⁹ yang biasanya diikuti oleh langkah-langkah hukum formal, seperti pembukaan hubungan diplomatik serta perumusan perjanjian bilateral antarnegara. Terkait dengan hal itu, pengakuan *de jure* memperlihatkan

⁷⁹ Moh. Kusnadi dan Bintan R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1989, hlm. 82-83.

legitimasi penuh atas keberadaan dan kedaulatan negara yang diakui dalam tatanan hukum internasional.

Dalam karyanya yang berjudul *General Theory of Law and State*, Hans Kelsen menjelaskan istilah *pengakuan* dalam konteks eksistensi suatu negara, dengan membedakan dua bentuk tindakan, yaitu tindakan politik dan hukum. Tindakan politik berupa pernyataan kehendak suatu negara untuk menjalin hubungan politik ataupun hubungan lainnya dengan entitas masyarakat yang diakuinya sebagai negara. Adapun tindakan hukum mengacu pada prosedur yang sudah ditetapkan dalam hukum internasional untuk menetapkan keberadaan suatu negara (termasuk Masyarakat Hukum Adat) dalam situasi konkret berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.⁸⁰

Mengacu pada pemahaman itu, dalam konteks pengakuan dan perlindungan pada sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat atas tanah, pengakuan oleh negara/pemerintah bisa dipahami sebagai pengakuan baik dalam aspek politik ataupun aspek hukum. Pengakuan ini diwujudkan melalui pengaturan hak dan kewajiban negara dalam memberikan penghormatan, perlindungan, dan ruang yang memadai bagi keberlangsungan serta perkembangan Masyarakat Hukum Adat berikut sejumlah hak tradisionalnya, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengakuan itu memperlihatkan bahwasanya negara atau pemerintah sudah memberikan pengesahan dan legitimasi pada keberadaan Masyarakat Hukum Adat, serta memaparkan bahwasanya “Masyarakat Hukum Adat memiliki hak

⁸⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, hlm. 222.

atas sumber daya alam yang mereka kuasai secara turun-temurun. Terkait dengan hal itu, negara berkewajiban untuk melindungi sejumlah hak itu dari segala bentuk ancaman atau gangguan yang bersumber dari pihak lain. Bentuk pengakuan ini direalisasikan melalui instrumen hukum negara pada hak Masyarakat Hukum Adat atas tanah dan sumber daya alam lainnya.”

Pengakuan melalui hukum negara (positif) selaras dengan apa yang dijelaskan oleh John Austin, merupakan hukum yang ditetapkan oleh individu atau lembaga yang mempunyai kedaulatan, dan diberlakukan pada anggota-anggota masyarakat politik yang merdeka (*independent political society*). Para anggota masyarakat itu mengakui supremasi hukum dari individu atau lembaga pembentuk hukum itu. Terkait dengan hal itu, menurut Austin, suatu kebiasaan hanya bisa berlaku sebagai hukum bila undang-undang secara eksplisit menghendaki atau menetapkan keberlakuan kebiasaan itu dalam sistem hukum positif.⁸¹

Konsepsi John Austin yang memandang bahwasanya hukum negara merupakan satu-satunya sumber hukum yang sah dan mengikat dalam mengatur kehidupan masyarakat, sudah memperoleh kritik dari kalangan penganut mazhab sejarah. Menurut aliran pemikiran ini, setiap masyarakat bersifat unik dan dibentuk oleh sejarah, struktur sosial, dan nilai-nilainya, yang berkembang seiring waktu untuk mengatur kepentingannya. Friedrich Carl von Savigny, anggota utama aliran sejarah, menegaskan bahwasanya setara dengan bahasa,

⁸¹ Otje Salman Soemadiningrat, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 2.

adat istiadat, moralitas, dan sistem negara, hukum merupakan bagian integral dari kehidupan bersama suatu bangsa. Terkait dengan hal itu, hukum bersifat supra-individual dan merupakan manifestasi dari fenomena sosial yang hidup di tengah masyarakat.

Savigny berpendapat bahwasanya suatu masyarakat lahir, tumbuh, dan mengalami perkembangan dalam sejarah, serta pada akhirnya akan lenyap seiring perjalanan sejarah itu sendiri. Tanpa keterikatan pada dinamika perkembangan masyarakat, hukum tidak bisa eksis.⁸² Dalam pandangan Savigny, hukum adalah fenomena historis, yang keberadaannya tidak bersifat universal, melainkan kontekstual, bergantung pada tempat dan waktu keberlakuannya. Hukum dipahami sebagai pengejawantahan dari jiwa atau semangat suatu bangsa (*volksgeist*).⁸³

Konsepsi hukum sebagai sesuatu yang hidup dalam kesadaran kolektif masyarakat (*volksgeist*) selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Friedrich Carl von Savigny memperoleh penguatan dari pemikiran Eugene Ehrlich, tokoh utama dalam aliran sosiologi hukum. Ehrlich memperkenalkan istilah *fakta-fakta hukum (facts of law)* dan *hukum yang hidup dalam masyarakat (living law of the people)* untuk memaparkan bahwasanya hukum yang sesungguhnya berlaku bukan semata-mata hukum yang tertulis, melainkan hukum yang tumbuh dan berkembang selaras dengan realitas kehidupan sosial masyarakat.

⁸² Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm. 118.

⁸³ Otje Salman Soemadiningrat, *Op.Cit*, hlm. 3.

Melalui teori *living law*, Eugene Ehrlich memaparkan bahwasanya “dalam tiap-tiap masyarakat senantiasa ada norma-norma hukum yang hidup dan dijalankan dalam praktik sosial sehari-hari. Seluruh hukum dipandang sebagai hukum sosial, sebab tiap-tiap hubungan hukum senantiasa dilatarbelakangi oleh faktor-faktor sosial dan ekonomi yang memengaruhi interaksi antarindividu ataupun kelompok dalam masyarakat.” Kenyataan-kenyataan sosial yang membentuk hukum merupakan bagian dari pengalaman manusia dalam kehidupannya, dan terkait dengan hal itu, dipandang sebagai suatu ide yang bersifat normatif. Untuk mentransformasikan kenyataan-kenyataan yang pada awalnya bersifat anormatif menjadi norma hukum yang mengikat (normatif), Eugene Ehrlich mengidentifikasi adanya empat jalur normatifasi, yang akan dijelaskan lebih lanjut, yakni:

1. Kebiasaan
2. Kekuasaan efektif
3. Milik efektif
4. Pernyataan kehendak pribadi.

Kenyataan sosial dalam perspektif teori sosiologi hukum lebih menitikberatkan pada dimensi ekonomi sebagai landasan fundamental dari seluruh aktivitas kehidupan manusia. Ekonomi dipandang sebagai basis yang bersifat determinatif pada pembentukan norma-norma sosial, termasuk norma hukum. Kebutuhan ekonomi memunculkan kesadaran hukum dalam diri individu dan kelompok sosial, yang kemudian melahirkan hukum secara

langsung dari praktik hidup masyarakat itu sendiri.⁸⁴ Inilah yang dimaksud dengan *living law*, yakni hukum yang tumbuh dan berkembang dari perilaku dan kesadaran kolektif masyarakat, bukan sebagai aturan yang bersifat *top-down* dari otoritas eksternal yang mengaturnya dari luar.

Konsep ini menjadi dasar dari *Sociological Jurisprudence*, sebuah aliran pemikiran hukum yang dikembangkan tidak hanya oleh Eugen Ehrlich, tetapi juga oleh tokoh-tokoh lainnya seperti Roscoe Pound, Benjamin Cardozo, Kantorowicz, Gurvitch, dan lain-lain. Inti dari pemikiran mazhab ini, yang banyak berkembang di Amerika Serikat, menekankan bahwasanya “hukum yang baik adalah hukum yang selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat”. Terkait dengan hal itu, hukum harus mencerminkan nilai-nilai sosial yang dianut dan dijalankan secara nyata oleh masyarakat sebagai subjek hukum. Mazhab ini pada dasarnya merupakan sintesis antara *thesis* positivisme hukum dan *antithesis* mazhab sejarah.⁸⁵

Terkait dengan hal itu, keberadaan hukum adat sebagai suatu sistem hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia yang secara sosiologis plural juga harus diakui, di samping pengakuan formal sejumlah hak atas tanah masyarakat hukum adat dalam hukum negara.⁸⁶ Hal ini sejalan dengan pemikiran Van Vollenhoven, yang memaparkan bahwasanya sistem penegakan hukum adat didasarkan pada perilaku yang dianggap pantas, patut, dan mengikat

⁸⁴ Theo Huijbers, *Op.Cit*, hlm. 213-214.

⁸⁵ Lili Rasjidi dan Ira Tahania, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 66-67.

⁸⁶ Moch. Munir, *Pemakaian Pengadilan Negeri sebagai Lembaga Untuk Menyelesaikan Sengketa Dalam Masyarakat*, Universitas Airlangga, Surabaya. 1997, hlm. 3-4.

secara sosial oleh masyarakat adat, bukan pada hukum yang dibuat oleh pemerintah atau aparat negara lainnya. Selain itu, para pemimpin adat dan pejabat adat lainnya harus menjunjung tinggi dan menegakkan norma-norma adat, termasuk dengan memberlakukan hukuman sosial bagi yang tidak mematuhi, selaras dengan budaya masyarakat adat.⁸⁷

Hal ini sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh soedikno yaitu:

1. Peraturan perundang-undangan mempunyai kekuatan sosiologis apabila diberlakukan oleh penguasa, tanpa memperhatikan diterima atau tidaknya oleh masyarakat, menurut teori kekuatan (*machtstheorie*).
2. Teori pengakuan (*anerkennungstheorie*): Apabila suatu peraturan perundang-undangan diakui dan diterima oleh masyarakat, maka peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan sosiologis.⁸⁸

Pengakuan pada keberadaan dan sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat sudah memperoleh legitimasi konstitusional dalam sistem hukum Indonesia. Hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memaparkan bahwasanya selama kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta sejumlah hak tradisionalnya masih hidup dan selaras dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia selaras dengan apa yang diamanatkan undang-undang, negara mengakui dan menjunjung tingginya. Di lain sisi, Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 memaparkan bahwasanya Hak masyarakat adat dan identitas budaya dijunjung tinggi selaras

⁸⁷ Otje Salman Soemadiningrat, *Op.Cit*, hlm. 10.

⁸⁸ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm. 87.

dengan kemajuan peradaban dan perkembangan zaman. Pasal 32 ayat (1) UUD 1945, amandemen keempat, semakin menegaskan komitmen konstitusional terhadap pelestarian dan pengembangan nilai-nilai budaya masyarakat. Pasal tersebut menyatakan bahwasanya negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia dalam konteks peradaban global dengan menjamin kebebasan masyarakat untuk melestarikan dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Lebih lanjut, pengakuan pada sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat juga mendapat perhatian dalam tataran internasional. Sejak tahun 1993, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) secara resmi mengakui pentingnya penghormatan dan pemberdayaan pada komunitas-komunitas adat di seluruh dunia. Pengakuan ini merupakan bagian dari tindak lanjut atas berbagai konvensi internasional yang menyerukan agar negara-negara anggota PBB melaksanakan langkah-langkah konkret dalam perlindungan dan pemajuan sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat.

Ada sedikitnya 19 instrumen hukum internasional, baik yang bersifat *binding* (mengikat) ataupun *non-binding* (tidak mengikat), yang memberikan dukungan pada keberadaan masyarakat adat. Instrumen-instrumen itu antara lain memuat: pengakuan atas hak asasi manusia; hak atas tanah dan wilayah adat; hak untuk berkumpul dan berserikat; kebebasan beragama; perlindungan pada kekayaan intelektual tradisional; hak atas ruang hidup dan tata ruang adat; serta jaminan pada sistem kepemilikan adat. Terkait dengan hal itu, pengakuan pada Masyarakat Hukum Adat tidak hanya tercermin dalam sistem hukum nasional, tetapi juga mendapat legitimasi dan penguatan dalam hukum internasional

sebagai bagian dari perlindungan atas sejumlah hak kolektif komunitas adat dalam kerangka pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Hak ulayat merupakan satu dari sekian bentuk tata kelola tanah oleh Masyarakat Hukum Adat dalam sistem hukum agraria nasional. Sistem ini memiliki ciri-ciri tersendiri, baik dari segi nomenklatur ataupun substansinya. Meskipun istilah "hak ulayat" dipakai secara yuridis dan umum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, pada praktiknya tiap-tiap komunitas adat di Indonesia memiliki istilah lokal masing-masing yang mencerminkan struktur sosial, budaya, serta sistem nilai masyarakat adat yang bersangkutan. Menurut Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, bentuk penguasaan tanah oleh masyarakat adat pada umumnya bisa diklasifikasikan menjadi dua bentuk utama, yakni hak ulayat dan hak pakai. Hak ulayat mencerminkan hak kolektif suatu komunitas adat atas kawasan khusus yang memuat hutan, tanah, dan wilayah perburuan. Dalam konteks ini, masyarakat adat berhak untuk meramu, memungut hasil hutan, serta melakukan aktivitas berburu dan bercocok tanam dalam wilayah itu.

Meskipun bersifat komunal, dalam praktiknya hak ulayat juga membuka ruang bagi hak perseorangan (individual) atas sebagian objek tanah ulayat. Maknanya, anggota masyarakat hukum adat bisa mengolah dan mengambil manfaat dari sebidang tanah khusus untuk jangka waktu khusus, tanpa menghapus eksistensi hak komunal atas tanah itu. Dalam hal hak perseorangan itu dilepaskan atau ditinggalkan, maka hak ulayat akan kembali sepenuhnya menjadi bagian dari penguasaan kolektif komunitas adat. Di lain sisi, hak pakai

dalam pengertian adat memberikan hak pada seseorang untuk memakai sebidang tanah guna kepentingan pribadi, khususnya untuk menggarap sawah atau ladang yang sudah dibuka dan digarap secara berkelanjutan dalam kurun waktu yang panjang. Hak ini bersifat fungsional dan tidak menghapuskan hak kolektif komunitas adat sebagai pemilik hak asal-usul atas tanah itu. Terkait dengan hal itu, hak ulayat menegaskan keberadaan sistem penguasaan tanah yang bersifat pluralistis, di mana negara mengakui adanya lapisan hak komunal yang bisa berdampingan dengan hak perseorangan, tanpa menghilangkan supremasi hak masyarakat adat sebagai pemegang hak asal atas tanah.⁸⁹

Berdasarkan penelitian sejarah, hak ulayat merupakan bagian dari sistem hukum adat sebelum berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Dalam kaitan ini, pengakuan pemerintah terhadap hak ulayat adalah cara bagi Masyarakat Hukum Adat untuk mengakui sejumlah hak yang selama ini telah ada sebagai subjek hukum kolektif yang hidup dan berkembang dalam kesatuan sosial budaya yang dimilikinya, bukan sebagai pemberian yang baru. Mengingat Masyarakat Hukum Adat telah ada dan menguasai suatu daerah sejak lama sebelum terbentuknya suatu negara, Maria S.W. Sumardjono berpendapat bahwasanya pengakuan terhadap hak ulayat merupakan hal yang wajar dan hakiki. Terkait dengan hal itu, dalam kerangka hukum agraria nasional, pengakuan pada hak ulayat tidak bisa dipandang sebagai hak baru yang timbul dari hukum negara, melainkan sebagai hak yang

⁸⁹ Purbacaraka, Purnadi dan Ridwan Halim, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, 1993

diakui keberadaannya sebab sudah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan secara hukum.⁹⁰ Lebih lanjut, Maria S.W. Sumardjono mengemukakan bahwasanya untuk bisa diakui secara sah dan legitimate, hak ulayat harus memenuhi tiga ciri pokok sebagai parameter utama, yakni:

1. Adanya suatu masyarakat hukum adat yang memenuhi syarat-syarat khusus untuk berhak atas hak adat
2. Sebidang tanah atau wilayah dengan batas-batas khusus yang dicakup oleh hak adat
3. Adanya kewenangan masyarakat hukum untuk mengambil tindakan-tindakan khusus yang bersifat pasti.

Sejarah bangsa Indonesia, khususnya Kongres Pemuda Indonesia pada tanggal 28 Oktober 1928, mencerminkan pengakuan tanah adat sebagai satu dari sekian hak ulayat Masyarakat Hukum Adat. Semangat persatuan bangsa pada peristiwa bersejarah ini tidak mengabaikan keberadaan hukum adat sebagai bagian dari sistem hukum yang berlaku di masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwasanya kebudayaan Indonesia telah menjunjung tinggi asas-asas hukum adat sejak sebelum kemerdekaan, termasuk mengakui tanah adat sebagai sarana pemerintahan kolektif. Dinamika negara tersebut disertai dengan semakin diakuinya dan dihormatinya sejumlah hak ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam sejumlah dokumen hukum nasional, baik peraturan perundang-undangan sektoral ataupun konstitusi. Hal ini memperlihatkan bahwasanya bangsa Indonesia secara sadar sudah memberikan payung hukum normatif untuk

⁹⁰ Maria.W Sumardjono, *Op. Cit*, hlm. 54.

menjamin keberlanjutan sejumlah hak itu dalam kerangka negara hukum. Penghormatan pada eksistensi hukum adat dan hak ulayat bahkan sudah ditempatkan dalam kerangka hak asasi manusia, sebagai identitas budaya dan hak masyarakat tradisional yang dijamin dan dilindungi dalam sistem hukum nasional, selama masih selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.⁹¹

Seperti yang ada dalam Pasal 6 Undang-undang No. 39 Tahun 1999, yakni:

1. Persyaratan dan keistimewaan masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dijaga oleh pemerintah, masyarakat, dan sistem hukum dalam rangka menegakkan hak asasi manusia.
2. Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk sejumlah hak mereka atas tanah adat, dijaga selaras dengan perkembangan zaman.

Contoh nyata perkembangan sistem hukum nasional, khususnya yang memiliki keterkaitan dengan perlindungan hak kolektif masyarakat hukum adat, adalah pengakuan keberadaan hukum adat dan hak atas tanah adat yang dimiliki oleh Masyarakat Hukum Adat sebagai hak asasi manusia yang fundamental. Penegasan ini tidak saja tercermin dalam rumusan normatif yang diatur dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang menaunginya, tetapi juga menunjukkan bagaimana negara semakin sadar akan tanggung jawabnya untuk mengakui, menegakkan, melindungi, memajukan, dan memenuhi sejumlah hak tradisional yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang mengatur masyarakat. Tetapi demikian, kemajuan itu harus diikuti dengan komitmen

⁹¹ Moh. Koesnoe, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya, 1979, hlm. 102.

implementatif yang konkret, agar tidak berhenti pada tataran normatif-formal semata. Maknanya, pengakuan hukum harus disertai dengan kebijakan afirmatif dan tindakan administratif serta yudisial yang berpihak pada keberlangsungan hidup Masyarakat Hukum Adat dan penguasaan atas wilayah adat mereka secara berkeadilan.

Sejak kemerdekaan Republik Indonesia, pengakuan hukum pada Masyarakat Hukum Adat bisa dipetakan ke dalam empat fase perkembangan,, yakni:

1. Sesudah Indonesia merdeka tahun 1945

Mengenai pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat, para pendiri negara telah merumuskan pandangannya dalam konstitusi negara (UUD 1945). Menurut UUD 1945, terdapat sekitar 250 daerah di Indonesia yang memiliki bentuk asli (*zelfbesturende, volksgemeenschappen*), termasuk Marga, Desa, Dusun, dan Nagari. Hal ini merupakan pengakuan dari UUD 1945 yang tidak terdapat dalam konstitusi negara saat ini, seperti UUD RIS dan UUDS.

2. Pengakuan hukum pada Masyarakat Hukum Adat

Hal ini terjadi pada tahun 1960 ketika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Masyarakat hukum adat dan hak ulayat diakui sepanjang masih hidup dan selaras dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan nasional tersebut. Sebab bersifat pengakuan bersyarat, maka pengertian pengakuan dalam UUPA berlainan dengan pengertian dalam UUD 1945.

3. Pada awal rezim Orde Baru

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Pertambangan merupakan dua contoh sektor yang menerapkan peraturan perundang-undangan yang berhubungan langsung dengan masyarakat hukum adat dan hak atas tanahnya. Selama Masyarakat Hukum Adat masih ada, kedua undang-undang ini mengatur tentang pengakuan sejumlah hak mereka. Kemudian, dalam perkembangannya, setiap undang-undang yang disahkan pada masa Orde Baru harus diakui jika memenuhi kriteria berikut:

- a. Kenyataannya, hal itu masih ada.
- b. Selaras dengan kepentingan negara.
- c. Tidak berbenturan dengan peraturan dan perundang-undangan yang lebih penting.
- d. Konsep ini disebut konsep pengakuan bersyarat berlapis dan didasarkan pada peraturan daerah.

Suatu Masyarakat Hukum Adat pada hakikatnya harus memenuhi standar-standar sosiologis, politis, normatif, hukum, dan prosedural (yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah) agar keberadaannya diakui. Dalam hal ini, pengakuan hukum memberikan pembatasan terhadap Masyarakat Hukum Adat, bukan memberikan kemerdekaan pada mereka.

4. Pasca reformasi UUD 1945 diamandemen

Pada amandemen kedua tahun 2000 dihasilkan pengaturan pengakuan Masyarakat Hukum Adat dan sejumlah haknya. Pasal 6 Undang-Undang

Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 41 Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia II. Piagam Hak Asasi Manusia, Pasal 18B ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, dan ketentuan perundang-undangan terkait lainnya, semuanya mendukung kesimpulan bahwasanya pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat beserta sejumlah hak tradisionalnya pada masa reformasi masih mengikuti pola pengakuan sebagaimana yang berlaku pada masa Orde Baru, yakni pengakuan yang bersifat kondisional dan berlapis.

BAB III

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELESAIAN

SENGKETA TANAH

A. Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Pertanahan Berdasarkan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Menurut pendapat yang di kemukakan Philipus M Hadjon kewenangan memiliki arti, yakni:

“Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Kalau dilakukan pengkajian secara cermat, ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah *bevoegdheid* dipakai baik dalam konsep hukum privat ataupun dalam konsep hukum publik. Di lain sisi dalam konsep Hukum Indonesia, istilah wewenang atau kewenangan dipakai dalam konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang memiliki keterkaitan dengan kekuasaan. Terkait dengan hal itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik.”⁹²

Kewenangan merupakan kapasitas atau kemampuan yuridis yang melekat pada subjek hukum publik untuk melaksanakan tindakan hukum khusus. Dalam konteks hukum administrasi, kewenangan diartikan sebagai kemampuan yang secara normatif diberikan oleh peraturan perundang-undangan pada organ atau pejabat pemerintahan guna menyelenggarakan tindakan-tindakan hukum khusus.⁹³ Terkait dengan hal itu, kewenangan menjadi unsur fundamental dalam hukum administrasi negara, mengingat bahwasanya pelaksanaan fungsi pemerintahan harus senantiasa didasarkan pada kewenangan yang sah secara

⁹² Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 105.

⁹³ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

hukum. Keabsahan atau validitas suatu tindakan pemerintahan bergantung pada keberadaan dasar hukum yang melandasinya, yang dalam hal ini termanifestasi dalam asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*).⁹⁴

Selaras dengan asas legalitas yang dikenal pula dengan istilah *het beginsel van wetmatigheid van bestuur* sebagai prinsip utama dalam praktik negara hukum (*rechtsstaat*), maka secara normatif ditegaskan bahwasanya tiap-tiap bentuk kewenangan pemerintahan harus bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Terkait dengan hal itu, legitimasi atas kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah secara yuridis harus bisa ditelusuri pada sumber hukum tertulis. Secara teoritis, perolehan kewenangan itu bisa terjadi melalui tiga bentuk mekanisme, yakni atribusi, delegasi, dan mandat.

Menurut Indroharto, selaras dengan apa yang dikutip oleh Ridwan HR dalam karyanya *Hukum Administrasi Negara*, atribusi dimaknai sebagai suatu mekanisme pemberian kewenangan pemerintahan yang bersifat asli (*nieuw bevoegdheid*) dan secara langsung ditentukan oleh norma hukum yang termuat pada peraturan perundang-undangan. Melalui mekanisme atribusi ini, terbentuk suatu kewenangan baru yang sebelumnya belum pernah ada atau belum dimiliki oleh organ pemerintahan manapun.

Ada dua jenis urusan pemerintahan: urusan yang dikelola secara serentak atau bersamaan oleh berbagai tingkatan dan lembaga pemerintahan, dan urusan yang sepenuhnya berada dalam kendali pemerintah. Sebagian dari setiap bidang masalah pemerintahan yang sedang berlangsung selalu berada di bawah yurisdiksi pemerintah federal, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.⁹⁵

⁹⁴ Suriansyah Murhani, *Kewenangan Pemerintah Dalam Mengurus Bidang Pertanahan*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2009, hlm. 14.

⁹⁵ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm. 223.

Pada saat ini, prinsip dasar penyelenggaraan otonomi daerah berlandaskan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah, yang memaparkan bahwasanya “pelaksanaan otonomi diselenggarakan secara seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab, dengan tetap memperhatikan prinsip keseimbangan antara berbagai tingkatan pemerintahan. Terkait dengan hal itu, asas otonomi yang dipakai dalam rezim hukum pemerintahan daerah dewasa ini bertumpu pada asas desentralisasi yang berimbang.”⁹⁶

Menurut penafsiran ini, asas otonomi luas memberikan kewenangan pada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengawasi semua urusan pemerintahan, kecuali urusan yang secara khusus menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal nasional, serta masalah agama. Dalam kerangka pembagian kewenangan itu, pemerintah daerah memiliki otoritas untuk menetapkan kebijakan daerah dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik, kenaikan partisipasi serta prakarsa masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat, yang secara keseluruhan ditujukan untuk mencapai tujuan utama berupa kenaikan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Pusat turut serta secara proporsional dalam pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkret. Untuk menjamin ketepatan dalam

⁹⁶ Sadu Wasistiono, *Esensi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Makalah disampaikan pada Rakernas Asosiasi DPRD Kota-Se-Indonesia, Batam, 2005, hlm. 4.

pembagian urusan dimaksud, dipakai sejumlah kriteria sebagai dasar normatif, yakni memuat aspek eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁹⁷

Di lain sisi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yang memuat unsur-unsur bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, mengatur tentang ruang lingkup agraria. Dalam hal ini, unsur bumi memuat tanah, permukaan bumi, lapisan-lapisan yang menyusun tubuh bumi, dan daerah di bawah permukaan air. Terkait dengan hal itu, tanah merupakan bagian integral dari objek agraria dalam cakupan pengertian yang lebih luas.

Tetapi demikian, tanah yang dimaksud dalam konteks ini tidak memuat seluruh aspek pertanahan secara keseluruhan, melainkan terbatas pada aspek yuridis yang memiliki keterkaitan dengan hak penguasaan atas tanah. Satu dari sekian bentuk dari hak itu adalah hak menguasai dari negara atas tanah, sebagaimana secara tegas diatur dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menyebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) bahwasanya Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia berkuasa atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, Negara memegang kekuasaan umum yang menguasai dan memutuskan bagaimana cara mendistribusikan, memakai,

⁹⁷ *Ibid*

dan mengelola sumber daya pertanian. Selain itu, ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA menguraikan kewenangan Negara berdasarkan hak menguasai, termasuk tetapi tidak terbatas pada:

1. Merencanakan dan melaksanakan pembagian, pemanfaatan, penyediaan, dan pemeliharaan tanah.
2. Menetapkan dan mengatur hubungan hukum antara tanah dengan subyek hukum.
3. Menetapkan dan mengatur hubungan hukum antara kegiatan hukum yang berkenaan dengan tanah dengan subyek hukum.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) Pasal 2 ayat (2) huruf a mengatur kewenangan yang bisa diberikan pada pemerintah daerah. Secara spesifik kewenangan tersebut berupa kewenangan untuk mengatur dan mengatur pembagian, pemakaian, dan penyediaan tanah dalam lingkup kewenangannya. Ketentuan ini juga sejalan dengan Pasal 14 ayat (2) UUPA, yang mengatur terkait perencanaan pemakaian tanah untuk keperluan pertanian dan nonpertanian, dengan mempertimbangkan kondisi objektif serta kebutuhan spesifik masing-masing daerah.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA memaparkan bahwasanya “pelaksanaan hak menguasai dari Negara atas tanah bisa dikuasakan pada Daerah-daerah Swatantra ataupun pada Masyarakat Hukum Adat, sepanjang hal itu diperlukan dan selaras dengan kepentingan nasional, yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut melalui peraturan pemerintah. Berdasarkan norma itu,

pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan hak menguasai dari Negara dimungkinkan untuk diberikan pada pemerintah Daerah, sepanjang pelaksanaan kewenangan itu dilakukan selaras dengan kebutuhan daerah, serta tetap menjamin konsistensi dengan kepentingan nasional yang lebih luas.”

Secara implisit, ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) mencerminkan bahwasanya urusan pertanahan pada dasarnya merupakan urusan yang bersifat sentralistik dan berada dalam lingkup kewenangan Pemerintah Pusat. Tetapi demikian, dalam keadaan khusus dan bila dipandang perlu, kewenangan di bidang pertanahan itu bisa didelegasikan atau dikuasakan pada pemerintah Daerah. Terkait dengan hal itu, Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan atributif dalam menyelenggarakan urusan pertanahan, kecuali bila ada pelimpahan secara eksplisit dari Pemerintah Pusat. Sentralisasi kewenangan ini dimaksudkan untuk menjamin pencapaian tujuan fundamental dari pembentukan UUPA, antara lain terwujudnya sistem hukum agraria yang bersifat nasional dan unifikatif.⁹⁸

Menteri Agraria bertugas mengelola pertanahan pada awal berlakunya UUPA. Kemudian, kewenangan ini diberikan pada Direktur Jenderal Agraria Kementerian Dalam Negeri. Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dikoordinasikan oleh Menteri Negara Agraria telah bertugas mengelola pertanahan sejak tahun 1988 melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988

⁹⁸ Urip Santoso, *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Bidang Pertanahan*, Jurnal ADIL Vol. 3 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2011, hlm. 241.

tentang Pembentukan Badan Pertanahan Nasional. Saat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disahkan, UUPA telah berlaku selama sekitar 39 tahun. Hal ini menandai adanya perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, dari sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi dengan memberikan otonomi pada daerah. Dengan memberikan sebagian urusan yang sebelumnya sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat pada pemerintah daerah, undang-undang ini mengubah secara mendasar perimbangan kekuasaan antara keduanya.

Satu dari sekian sektor pembangunan yang turut mengalami proses desentralisasi pada pemerintah Daerah adalah urusan di bidang pertanahan. Ketentuan itu semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terkait Pemerintahan Daerah, yang kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu secara tegas dipaparkan bahwasanya kewenangan atas sejumlah urusan pemerintahan, termasuk penyelenggaraan pelayanan publik di bidang pertanahan, diserahkan pada pemerintah Daerah sebagai bagian dari pelaksanaan asas desentralisasi.

Pemerintah Pusat bisa mengizinkan (memberikan kewenangan) pada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan hak penguasaan tanah negara, tetapi hal ini tidak wajib. Frasa "dapat diberi kewenangan" dan "semata-mata wajib" menegaskan bahwasanya pemberian kewenangan pada Pemerintah Daerah bukanlah prasyarat.⁹⁹

⁹⁹ Nur Hasanah Ismai, *Otonomi Bidang Pertanahan: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah, dan ideologi Politik pertanahan*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2000, hlm. 34.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah, ada tiga kategori utama urusan pemerintahan. Kategori pertama adalah urusan pemerintahan absolut, yaitu urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan tidak bisa dilimpahkan pada pihak lain. Tetapi, Pemerintah Daerah bisa diberikan kewenangan untuk melaksanakan urusan tersebut melalui mekanisme dekonsentrasi. Kategori kedua adalah urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan yang dibagi antara Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, atau Kota dan Pemerintah Pusat. Pelaksanaan otonomi daerah sebagian besar didasarkan pada urusan konkuren yang dilimpahkan pada daerah. Ketiga adalah urusan pemerintahan umum, yaitu urusan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala negara. Bergantung pada pembagian wilayah administrasi, gubernur atau bupati/wali kota bisa ditugaskan untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.

Dalam konteks pengaturan urusan pertanahan, ketentuan terkait klasifikasi urusan pemerintahan selaras dengan apa yang dimaksud di atas berpotensi menimbulkan ambiguitas normatif bila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal itu merupakan dasar konstitusional bagi pengaturan bidang agraria selaras dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang memaparkan bahwasanya “penguasaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada pada Negara dan wajib dipakai sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Terkait dengan hal itu, urusan agraria atau pertanahan secara prinsipil

tetap berada dalam penguasaan Negara, sebagai manifestasi dari prinsip kedaulatan negara atas sumber daya alam dalam rangka mewujudkan tujuan kesejahteraan umum.”

Selaras dengan apa yang dijelaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), kewenangan-kewenangan yang tercantum dalam sistem hukum pertanahan nasional secara prinsipil merupakan kewenangan yang melekat pada Pemerintah Pusat, baik dalam aspek pembentukan ataupun implementasi hukum pertanahan. Seiring dengan perubahan arah politik hukum sebagaimana tercermin dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menandai pergeseran dari sistem sentralisasi menuju sistem desentralisasi terjadi transformasi mendasar dalam sistem ketatanegaraan yang menuntut harmonisasi antara aspek normatif (peraturan perundang-undangan) dan aspek kelembagaan (struktur organisasi pemerintahan). Tetapi demikian, dalam praktik ketatanegaraan, upaya sinkronisasi antara kerangka regulasi dan kelembagaan itu belum sepenuhnya optimal, sehingga menimbulkan persepsi bahwasanya pelaksanaan desentralisasi, khususnya dalam bidang pertanahan, belum dilaksanakan secara menyeluruh dan konsisten. Keadaan ini, bila tidak segera ditangani, berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum yang pada akhirnya menghambat pencapaian asas keadilan serta tujuan kesejahteraan rakyat.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Elita Rahmi, *Tarik Menarik Antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pertanahan*, Jurnal Hukum, Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2009, hlm. 145.

Selanjutnya, Ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut dan menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, termasuk pelayanan bidang pertanahan. Dalam konteks desentralisasi, penyelenggaraan kewenangan pertanahan oleh Pemerintah Daerah dipandang sebagai bagian dari penerapan hukum pertanahan nasional. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA yang memaparkan bahwasanya “pelaksanaan hak menguasai dari negara atas tanah bisa dikuasakan pada daerah-daerah swatantra ataupun masyarakat hukum adat, sepanjang pelimpahan itu diperlukan serta selaras dengan kepentingan nasional selaras dengan apa yang diatur melalui peraturan pemerintah.” Lebih lanjut, Pemaparan Pasal 2 UUPA memaparkan bahwasanya pelimpahan kewenangan dalam melaksanakan hak menguasai dari negara atas tanah pada pemerintah daerah dilakukan dalam kerangka tugas medebewind, yakni pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah berdasarkan penugasan dari Pemerintah Pusat.

Kewenangan yang bisa dilimpahkan pada pemerintah Daerah diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang memaparkan bahwasanya “Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan penataan peruntukan, pemakaian, serta persediaan tanah di wilayah kewenangannya masing-masing. Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 14 ayat (2) UUPA, yang memaparkan bahwasanya perencanaan pemakaian

tanah, baik untuk kepentingan pertanian ataupun non-pertanian, harus disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan daerah setempat.”

Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan di bidang pertanahan dalam beberapa bidang, seperti penetapan izin lokasi, pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penyelesaian sengketa tanah garapan, penyelesaian masalah ganti rugi dan ganti rugi tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan, penentuan subjek dan objek dalam program redistribusi tanah, penetapan besaran ganti rugi tanah melampaui batas maksimal dan tanah absentee, penetapan status tanah ulayat yang melintasi batas wilayah administrasi kabupaten/kota, pemanfaatan tanah kosong, penyelesaian masalah hukum mengenai tanah kosong, pemberian izin pembukaan tanah, dan pelaksanaan rencana tata guna tanah di wilayah kabupaten/kota.

Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengatur kewenangan di bidang pertanahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan ini sangat mirip dengan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi, yaitu: penerbitan izin lokasi; pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian sengketa tanah garapan; penyelesaian ganti rugi dan pemanfaatan tanah untuk pembangunan; penetapan subjek dan objek redistribusi tanah; penetapan jumlah maksimal ganti rugi kelebihan tanah dan ganti rugi tanah milik orang lain; penetapan status tanah adat; pemanfaatan

dan penyelesaian tanah kosong; penerbitan izin pembukaan tanah; dan perencanaan pemanfaatan tanah di wilayah administrasi Kabupaten/Kota.

Dalam pelaksanaan kewenangan pemberian izin lokasi oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, dilakukan melalui beberapa tahapan administratif dan teknis, antara lain menerima dan meneliti kelengkapan berkas permohonan, menghimpun dan menyiapkan bahan koordinasi lintas sektoral, melaksanakan rapat koordinasi antar instansi terkait, melakukan telaah lapangan, membuat berita acara hasil koordinasi yang memuat pertimbangan teknis dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan instansi teknis lainnya, membuat peta lokasi sebagai satu dari sekian unsur penting keputusan izin lokasi, menerbitkan keputusan izin lokasi, menyampaikan pertimbangan dan usulan pencabutan atau pembatalan keputusan izin lokasi berdasarkan rekomendasi dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, serta melaksanakan fungsi pemantauan dan pembinaan dalam pengadaan tanah pemohon.¹⁰¹

Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang menentukan lokasi pengadaan tanah dan membentuk panitia pengadaan tanah selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang merencanakan kegiatan pengabdian pada masyarakat, menginventarisasi objek dan subjek pengadaan tanah, membentuk tim penilai tanah, menerima hasil penilaian dari tim penilai tanah atau lembaga yang berwenang, berdiskusi

¹⁰¹ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cet. 1, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 230

dengan pihak yang berkepentingan, menetapkan jenis dan besarnya ganti rugi, membayar ganti rugi, menuntaskan sengketa jenis dan besarnya ganti rugi, serta mengurus pelepasan hak dan penyerahan resmi tanah pada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pemerintah Kabupaten/Kota juga bisa melakukan penelitian terhadap objek atau subjek sengketa, mencegah terjadinya konflik yang lebih besar, bekerja sama dengan Kantor Pertanahan untuk menyusun langkah-langkah penyelesaian, dan membantu para pihak yang bersengketa untuk mencapai penyelesaian yang disepakati bersama berdasarkan asas keadilan dan kepastian hukum. Kewenangan tersebut merupakan bagian dari upaya pemerintah dalam menyelesaikan sengketa tanah garapan.¹⁰²

Tetapi demikian, dalam praktiknya, terjadi kontradiksi normatif terkait status kewenangan di bidang pertanahan. Di satu sisi, berdasarkan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, kewenangan dalam urusan pertanahan merupakan kewenangan Pemerintah Pusat sebagai pemegang hak menguasai negara. Di lain sisi, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah, yang menjadi dasar hukum terbaru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memaparkan bahwasanya pelayanan pertanahan termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Ketidaksinkronan ini memperlihatkan adanya kebutuhan mendesak untuk melakukan kajian ulang secara komprehensif pada status kewenangan urusan

¹⁰² *Ibid*, hlm. 231.

pertanahan, agar tercipta kejelasan hukum (legal clarity) dan keselarasan antara kerangka konstitusional dengan sistem perundang-undangan di bawahnya, guna menjamin efektivitas pelaksanaan otonomi daerah serta perlindungan hak atas tanah masyarakat secara adil dan berkelanjutan.

Dengan merujuk pada ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, kewenangan dalam bidang pertanahan merupakan kewenangan yang melekat pada Pemerintah Pusat sebagai representasi negara dalam menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Akan tetapi, norma itu tampaknya tidak sepenuhnya konsisten dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah, yang menetapkan bahwasanya pelayanan di bidang pertanahan merupakan bagian dari urusan pemerintahan wajib yang diserahkan pada pemerintah Daerah.

Dalam perspektif sistem hukum agraria nasional, kewenangan di bidang pertanahan yang bersifat strategis dan berkaitan langsung dengan prinsip unifikasi hukum tanah seyogianya tetap berada dalam kewenangan Pemerintah Pusat. Pelimpahan kewenangan pada pemerintah Daerah sepatutnya dilakukan secara terbatas dan dalam kerangka tugas pembantuan (medebewind), bukan melalui mekanisme desentralisasi selaras dengan apa yang dimaksud dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Terkait dengan hal itu, diperlukan upaya harmonisasi dan penyesuaian antara Undang-Undang Pokok Agraria dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, guna menegaskan batas-batas kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan urusan pertanahan, serta untuk menghindari tumpang tindih regulasi dan menciptakan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang agraria.

B. Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Berdasarkan Hukum Positif

1. Undang-Undang No 23 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah merupakan dasar hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk batasan-batasan kewenangan yang tidak bisa dilaksanakan oleh daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 9, urusan pemerintahan diklasifikasikan ke dalam tiga jenis, yakni: (1) urusan pemerintahan absolut, yakni urusan yang sepenuhnya berada dalam kewenangan Pemerintah Pusat; (2) urusan pemerintahan konkuren, yakni urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi serta kabupaten/kota; dan (3) urusan pemerintahan umum, yang berada di bawah kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.¹⁰³

Dalam ketentuan Pasal 12 Undang-Undang itu ditegaskan bahwasanya urusan pertanahan merupakan satu dari sekian bagian dari urusan

¹⁰³ Ilyas dkk, *Op.Cit*, hlm 3.

pemerintahan konkuren. Selanjutnya, Pasal 13 ayat (1) memaparkan bahwasanya pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi serta kabupaten/kota dilakukan berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional.

Lebih lanjut, Pasal 13 ayat (2) menetapkan bahwasanya berdasarkan prinsip-prinsip itu, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat ditentukan berdasarkan kriteria, yakni:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara
- d. Urusan Pemerintahan yang pemakaian sumber dayanya lebih efisien bila dilakukan oleh Pemerintah Pusat
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Di lain sisikan kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota

- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota
- d. Urusan Pemerintahan yang pemakaian sumber dayanya lebih efisien bila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Serta kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota
- d. Urusan Pemerintahan yang pemakaian sumber dayanya lebih efisien bila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Tidak hanya itu, pada pasal 16 ayat (2) memaparkan bahwasanya “norma, standar, prosedur, dan kriteria selaras dengan apa yang dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.”

Di lain sisi, Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memaparkan bahwasanya “norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) selaras dengan apa yang dimaksud dalam ayat (1) huruf a merupakan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan berfungsi sebagai pedoman bagi penyelenggaraan

urusan pemerintahan konkuren, baik yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat ataupun yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.”

Di lain sisi, dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf d, ditegaskan bahwasanya bidang pertanahan termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang tidak memiliki keterkaitan dengan pelayanan dasar. Terkait dengan hal itu, urusan ini merupakan kewajiban yang harus diselenggarakan oleh tiap-tiap daerah, selaras dengan apa yang dijelaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang ini.

Selanjutnya, dalam Lampiran Undang-Undang itu, khususnya pada huruf J yang mengatur pembagian urusan pemerintahan di bidang pertanahan, ditetapkan bahwasanya ada sembilan (9) sub-urusan yang dibagi kewenangannya antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Adapun kesembilan sub-urusan itu memuat:

- a. Izin lokasi
- b. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- c. Sengketa tanah garapan
- d. Ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan
- e. Subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan tanah maksimum dan tanah absentee
- f. Tanah ulayat
- g. Tanah kosong
- h. Izin membuka tanah

i. Pemakaian tanah.

Dari sembilan sub-urusan dalam bidang pertanahan selaras dengan apa yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, ada tiga sub-urusan yang tidak menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yakni: urusan terkait tanah ulayat, tanah kosong, dan penerbitan izin membuka tanah. Kewenangan terkait dengan penerbitan izin membuka tanah sepenuhnya berada dalam lingkup kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Di lain sisi dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 juga menyebutkan secara lebih konkrit terkait kewenangan penyelesaian sengketa tanah:

- a. Penyelesaian sengketa tanah garapan
- b. Penyelesaian masalah ganti rugi dan santunan tanah untuk pembangunan
- c. Penyelesaian masalah tanah kosong.

Kewenangan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara eksklusif hanya diberikan pada pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi. Di lain sisi, kewenangan dalam penyelesaian sengketa tanah garapan serta penyelesaian permasalahan ganti rugi tanah untuk kepentingan pembangunan merupakan kewenangan bersama yang dimiliki oleh seluruh tingkatan pemerintahan, baik pusat, provinsi, ataupun kabupaten/kota. Adapun penyelesaian permasalahan yang memiliki keterkaitan dengan tanah kosong tidak menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, melainkan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Pengakuan bahwasanya seluruh bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa serta menjadi milik Bangsa Indonesia dan kekayaan nasional, ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).¹⁰⁴ Lebih lanjut, UUPA secara eksplisit memaparkan bahwasanya penyelenggaraan urusan di bidang pertanahan merupakan wewenang Pemerintah Pusat sebagai pelaksana dari ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tetapi demikian, hal itu tidak bermakna seluruh aspek pengelolaan pertanahan dijalankan secara sentralistis oleh Pemerintah Pusat. Dalam kerangka negara kesatuan yang menerapkan prinsip otonomi daerah, pelaksanaan kewenangan pertanahan dimungkinkan untuk dilimpahkan pada pemerintah Daerah melalui asas desentralisasi, dengan tetap mengedepankan prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan negara dalam mengatur bidang pertanahan, selaras dengan apa yang ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA, pada dasarnya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini bersumber dari norma dasar Pasal 33 UUD 1945, yang memaparkan bahwasanya tanah merupakan hak ulayat Bangsa

¹⁰⁴ Solihat, Yeyet, *Hukum Agraria Nasional*, Majalah Ilmiah Solusi Unsika ISSN 1412-86676 Vol. 10 No. 22, 2012, hlm. 5.

Indonesia dan penguasaan atasnya dilaksanakan oleh negara sebagai representasi dari seluruh rakyat. Pemerintah Pusat, dalam kapasitasnya sebagai pelaksana hak menguasai negara, memiliki kewenangan untuk mengatur dan menetapkan berbagai hal terkait peruntukan, pemakaian, dan penguasaan tanah dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kewenangan negara dalam menetapkan dan mengatur bidang pertanahan, selaras dengan apa yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria, memuat aspek perencanaan peruntukan tanah, penguasaan, perbuatan hukum atas tanah, serta kegiatan pendaftaran tanah. Seluruh aspek itu secara faktual dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Walaupun ada kemungkinan pelimpahan kewenangan pada pemerintah daerah atau daerah swatantra, pelimpahan itu umumnya dilaksanakan dalam kerangka dekonsentrasi melalui pejabat-pejabat Pemerintah Pusat yang berkedudukan di daerah. Pelimpahan kewenangan pada pemerintah Daerah sebagai daerah otonom bisa dilakukan, tetapi terbatas dalam kerangka tugas pembantuan (*medebewind*), bukan dalam konteks desentralisasi atau otonomi penuh.

Meskipun dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan saat ini digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 urusan pertanahan dikategorikan sebagai urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah (baik Pemerintah Provinsi ataupun Pemerintah

Kabupaten/Kota), ketentuan itu tidak serta merta bisa dimaknai bahwasanya seluruh kewenangan pertanahan sepenuhnya dialihkan pada pemerintah Daerah. Selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Arie Sukanti Hutagalung, kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang pertanahan hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat lokal atau kedaerahan, dan tidak memuat kewenangan yang bersifat nasional atau strategis.¹⁰⁵

Pemberian otonomi pada daerah selaras dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang terkait Pemerintahan Daerah dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pertanahan tetap tunduk pada kebijakan dasar dan ketentuan hukum pertanahan yang berlaku secara nasional. Penafsiran ini bisa ditemukan dalam frasa “*selaras dengan peraturan perundang-undangan*” selaras dengan apa yang disebut dalam ketentuan perundang-undangan yang mengatur terkait Pemerintahan Daerah. Terkait dengan hal itu, otonomi daerah di bidang pertanahan tidak bisa diartikan bahwasanya seluruh aspek pengaturan dan pengurusan pertanahan beralih secara penuh pada pemerintah Daerah, sebab masih ada kewenangan pengaturan terkait aspek-aspek mendasar, bersifat umum, serta fungsi pembinaan yang tetap berada dalam kewenangan Pemerintah Pusat.

Terkait dengan hal itu, penting bagi Pemerintah untuk menetapkan batas yang tegas terkait kewenangan apa saja yang menjadi otoritas

¹⁰⁵ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Radjawali Press, Jakarta, 2008, hlm. 58.

Pemerintah Pusat dan kewenangan mana yang bisa didelegasikan pada pemerintah Daerah. Berdasarkan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, secara eksplisit bisa diketahui bahwasanya kewenangan Pemerintah Pusat memuat penyusunan norma hukum, kebijakan, dan pedoman yang memiliki keterkaitan dengan pemberian hak atas tanah, kegiatan pendaftaran tanah, reformasi agraria (landreform), serta kewenangan regulatif lainnya yang dituangkan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, ataupun peraturan pelaksana lainnya. Di lain sisi kewenangan Pemerintah Daerah dibatasi pada fungsi pelayanan pada masyarakat dalam bidang pertanahan serta pelaksanaan kebijakan nasional di bidang pertanahan dalam bentuk produk hukum daerah seperti peraturan daerah atau peraturan kepala daerah.

Kewenangan di bidang pertanahan yang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) ditegaskan sebagai kewenangan Pemerintah Pusat didasarkan pada sejumlah pertimbangan fundamental. Pertama, bahwasanya seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan satu kesatuan tanah air milik seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Kedua, bahwasanya seluruh unsur bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan milik Bangsa Indonesia dan termasuk dalam kategori kekayaan nasional. Ketiga, bahwasanya hubungan antara Bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa bersifat tetap dan abadi. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan itu, penegasan dalam

UUPA bahwasanya kewenangan untuk mengatur urusan pertanahan berada pada negara, yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, merupakan bentuk penguatan pada prinsip penguasaan negara yang bersifat sentralistik dalam konteks hukum agraria nasional.

Terkait dengan hal itu, secara normatif, UUPA yang merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara eksplisit memaparkan bahwasanya kewenangan dalam pengelolaan dan pengaturan bidang pertanahan berada pada Pemerintah Pusat. Pasal 33 UUD 1945 sendiri tidak memberikan ruang bagi penyerahan kewenangan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada pemerintah Daerah, melainkan menempatkan penguasaan itu secara penuh pada negara (i.c. Pemerintah Pusat) untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini dipertegas pula dalam pemaparan Pasal 2 UUPA, yang memaparkan bahwasanya pembentukan hukum tanah nasional ataupun implementasinya, secara prinsipil merupakan wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat selaras dengan karakter dan asas dasar hukum pertanahan nasional.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan, pelimpahan kewenangan pada pemerintah daerah harus dipahami sebatas pada aspek pemerintahan administratif, dan tidak serta merta memuat kewenangan dalam hal pengaturan hukum tanah nasional secara menyeluruh. Terkait dengan hal itu, meskipun urusan pertanahan dikategorikan sebagai satu dari sekian urusan pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan oleh

pemerintah daerah, hal itu tidak bisa ditafsirkan bahwasanya kewenangan atas bidang pertanahan sepenuhnya dialihkan pada pemerintah daerah. Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam bidang pertanahan hanya terbatas pada aspek-aspek yang bersifat lokal dan tidak memuat aspek yang berdimensi nasional.

Pelaksanaan urusan pertanahan yang dilimpahkan pada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah pada hakikatnya adalah pelaksanaan dari kebijakan hukum tanah nasional yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang memaparkan bahwasanya pelaksanaan hak menguasai dari negara bisa dikuasakan pada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan selaras dengan peraturan pemerintah. Penegasan lebih lanjut diberikan dalam pemaparan Pasal 2 UUPA, yang memaparkan bahwasanya pelimpahan kewenangan untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah dilakukan melalui mekanisme tugas pembantuan (*medebewind*), bukan dalam kerangka desentralisasi penuh.

Terkait dengan hal itu, kewenangan yang pelaksanaannya bisa dilimpahkan pada pemerintah Daerah secara tegas ditentukan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang memaparkan bahwasanya pelaksanaan wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, pemakaian, serta persediaan tanah di daerah yang bersangkutan,

selaras dengan apa yang dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) UUPA, menjadi bagian dari kewenangan yang bisa dijalankan oleh Pemerintah Daerah. Wewenang itu memuat perencanaan peruntukan tanah pertanian dan tanah nonpertanian, yang pelaksanaannya disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan daerah masing-masing.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 14 UUPA yang dikaitkan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 terkait Penataan Ruang, Pemerintah Daerah memperoleh wewenang dalam pengaturan peruntukan, pemakaian, persediaan, serta pemeliharaan tanah di wilayahnya. Penataan ruang dalam konteks itu memuat proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, serta pengendalian pada pemanfaatan ruang secara menyeluruh dan terpadu.

Ketentuan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, bila dihubungkan dengan Pasal 10 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait Pemerintahan Daerah, memberikan dasar hukum bahwasanya pelimpahan pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah pada pemerintah Daerah dilakukan dalam bentuk tugas pembantuan (*medebewind*). Pelaksanaan tugas pembantuan itu harus dilandaskan pada kebutuhan administratif daerah tanpa mengabaikan kepentingan nasional yang bersifat strategis dan menyeluruh. Dalam hal ini, kewenangan Pemerintah Daerah di bidang pertanahan juga bisa menjadi satu dari sekian sumber pendapatan daerah.

Tugas pembantuan pada prinsipnya merupakan bentuk partisipasi Pemerintah Daerah, termasuk masyarakatnya, dalam pelaksanaan urusan

pemerintahan khusus yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, khususnya dalam bidang pertanahan. Terkait dengan hal itu, dalam rangka melaksanakan kewenangan itu, Pemerintah Daerah bisa membentuk perangkat daerah khusus seperti Dinas Pertanahan. Tetapi, bila pembentukan perangkat khusus itu tidak memungkinkan, pelaksanaan tugas pembantuan di bidang pertanahan bisa dialokasikan melalui struktur organisasi yang sudah ada, seperti Bagian Hukum pada Sekretariat Daerah.

Menurut pendapat Budi Harsono, dalam rangka efisiensi pembiayaan serta untuk mempermudah ketersediaan aparatur pelaksana yang memiliki kompetensi profesional dan pengalaman teknis di bidang pertanahan, serta guna menjaga efektivitas koordinasi dalam pelaksanaan kewenangan lain yang berkaitan di bidang pertanahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat, maka pelaksanaan urusan-urusan yang dilimpahkan pada pemerintah daerah melalui mekanisme tugas pembantuan (*medebewind*) tidak mengharuskan pembentukan perangkat pelaksana tersendiri di lingkungan Pemerintah Provinsi ataupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Pelaksanaan tugas pembantuan itu, menurut Budi Harsono, bisa dilaksanakan dengan cara memanfaatkan keberadaan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) di tingkat provinsi serta Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota sebagai perangkat yang diperbantukan pada pemerintah Daerah setempat. Dalam hal ini, kantor-kantor itu beserta seluruh pejabat dan pegawai di dalamnya tetap berstatus sebagai bagian dari perangkat Pemerintah Pusat, yakni Badan Pertanahan Nasional. Pemakaian struktur ini tidak mengurangi

kedudukan dan fungsi Kantor Wilayah ataupun Kantor Pertanahan sebagai pelaksana kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan.¹⁰⁶

3. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007

Dalam rangka pelaksanaan amanat otonomi daerah selaras dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait Pemerintahan Daerah, sudah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 terkait Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai regulasi pelaksana yang menjabarkan mekanisme pembagian kewenangan. Dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah itu ditegaskan bahwasanya urusan pemerintahan terbagi ke dalam dua kategori utama, yakni: pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; dan kedua, urusan pemerintahan yang merupakan urusan bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan, yakni antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Adapun urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat memuat enam bidang strategis dan fundamental, yakni: (1) politik luar negeri, (2) pertahanan, (3) keamanan, (4) yustisi, (5) moneter dan fiskal nasional, serta (6) agama. Di luar enam bidang itu, seluruh urusan pemerintahan lainnya dikategorikan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan/susunan pemerintahan.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Budi Harsono, *46 Tahun UUPA, Usaha Penyempurnaan yang Belum Selesai*, Makalah pada Pertemuan Tahunan Memperingati Hari Ulang Tahun UUPA, Jakarta, 14 September 2006, hlm. 12.

¹⁰⁷ Suriansyah, *Op.Cit.* hlm. 77.

Selaras dengan apa yang diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 terkait Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, ditegaskan bahwasanya urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan (yakni antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota) memuat 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan. Satu dari sekian bidang yang termasuk di dalamnya adalah pertanahan.

Tetapi demikian, perlu dicermati bahwasanya nomenklatur “pertanahan” yang tercantum dalam PP No. 38 Tahun 2007 tidak sepenuhnya sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004, urusan yang didelegasikan pada pemerintah daerah seharusnya dibatasi hanya dalam lingkup *pelayanan pertanahan*, bukan keseluruhan urusan pertanahan sebagai suatu domain kewenangan.

Terkait dengan hal itu, ada potensi disharmoni normatif antara ketentuan peraturan pelaksana (PP No. 38 Tahun 2007) dengan ketentuan undang-undang (UU No. 32 Tahun 2004). Bila ditinjau dari perspektif teori hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (sebagaimana sudah diubah), maka berlaku asas *lex*

superior derogat legi inferiori, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah.

Berdasarkan asas itu, maka ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 13 dan Pasal 14, haruslah dipandang sebagai norma yang lebih kuat secara hukum. Terkait dengan hal itu, kewenangan yang didelegasikan pada pemerintah daerah dalam bidang pertanahan seharusnya ditafsirkan secara terbatas sebagai *urusan pelayanan pertanahan* yang bersifat administratif, teknis, dan operasional, bukan memuat kewenangan normatif dan regulatif yang merupakan otoritas eksklusif Pemerintah Pusat.

Berikut adalah perincian kewenangan di bidang pertanahan yang tetap diurus oleh Pemerintah Pusat, sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 huruf I:

- a. subbidang izin lokasi, kewenangan pemerintah memuat: penetapan kebijakan nasional terkait norma, standar, prosedur, dan kriteria izin lokasi; pemberian izin lokasi lintas provinsi; pembatalan izin lokasi atas usulan pemerintah provinsi dengan pertimbangan kepala kantor wilayah BPN provinsi; dan pembinaan, pengendalian, dan *monitoring* pada pelaksanaan izin lokasi.
- b. subbidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, memuat: penetapan kebijakan nasional terkait norma, standar, prosedur, dan kriteria pengadaan tanah untuk kepentingan umum; pengadaan tanah untuk pembangunan lintas provinsi; dan pembinaan, pengendalian, dan

- monitoring* pada pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- c. subbidang penyelesaian sengketa tanah garapan, memuat: penetapan kebijakan nasional terkait norma, standar, prosedur, dan kriteria penyelesaian sengketa tanah garapan; dan pembinaan, pengendalian, dan *monitoring* pada pelaksanaan penanganan sengketa tanah garapan.
 - d. Subbidang penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, yang memuat: penetapan kebijakan nasional terkait norma, standar, prosedur, dan kriteria penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; dan pembinaan, pengendalian, dan *monitoring* pada pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.
 - e. subbidang penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* memuat penetapan kebijakan nasional terkait norma, standar, prosedur, dan kriteria penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; pembentukan panitia pertimbangan *landreform* nasional; dan pembinaan, pengendalian, dan *monitoring* pada pelaksanaan penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*.
 - f. subbidang penetapan tanah ulayat, yang memuat: penetapan kebijakan nasional terkait norma, standar, prosedur, dan kriteria penetapan dan penyelesaian masalah penetapan tanah ulayat dan; pembinaan, pengendalian, dan *monitoring* pada pelaksanaan penetapan dan

penyelesaian masalah penetapan tanah ulayat.

- g. subbidang pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong, yang memuat: penetapan kebijakan nasional terkait norma, standar, prosedur, dan kriteria serta pelaksanaan pembinaan dan pengendalian pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; dan pembinaan, pengendalian, dan *monitoring* pada pelaksanaan pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.
- h. subbidang izin membuka tanah, yang memuat: penetapan kebijakan nasional terkait norma, standar, prosedur, dan kriteria serta pelaksanaan pembinaan dan pengendalian pemberian izin membuka tanah dan; pembinaan, pengendalian, dan *monitoring* pada pelaksanaan izin membuka tanah.
- i. subbidang perencanaan pemakaian tanah wilayah kabupaten/kota, kewenangan pemerintah memuat: penetapan kebijakan nasional terkait norma, standar, prosedur, dan kriteria perencanaan pemakaian tanah wilayah kabupaten/kota; dan pembinaan, pengendalian, dan *monitoring* pada pelaksanaan perencanaan pemakaian tanah wilayah kabupaten/kota.

Dari perincian kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat di bidang pertanahan sebagaimana itu di atas terlihat bahwasanya isi kewenangan pemerintah pusat adalah pada tataran pembuatan kebijakan dan pengaturan/regulasi yang memuat sembilan subbidang. Kewenangan pemerintah pusat adalah penetapan kebijakan dan pembuatan produk hukum tanah serta melakukan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan pada

pelaksanaan kebijakan yang sudah diterbitkan. Jadi, pemerintah bertindak selaku pengambil keputusan dan pembuat kebijakan di bidang pertanahan, sedang pada tataran pelaksanaannya dilimpahkan pada pemerintah daerah (pemerintah provinsi dan kabupaten/kota). Terkait dengan hal itu kendali pengambil kebijakan di bidang pertanahan secara nasional tetap berada di tangan pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah hanya melaksanakan saja semua kebijakan yang sudah diambil oleh pemerintah pusat di bidang pertanahan itu. Hal ini menunjukkan bahwasanya otonomi daerah di bidang pertanahan tidak sepenuhnya diserahkan pada daerah, dalam arti pemerintah daerah menerbitkan aturan, tetapi hanya pada tahap pelaksanaan saja, atau lebih pada tataran teknis administrasi di lapangan.

Dalam sistem hukum positif Indonesia, kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelesaian sengketa tanah diatur melalui sejumlah peraturan perundang-undangan, yang mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah memberikan dasar utama terkait pembagian urusan pemerintahan, yang diklasifikasikan menjadi urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Tanah sebagai objek hukum termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren, yakni urusan yang bisa dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah. Dalam lampiran undang-undang itu, ada sembilan sub-urusan pertanahan yang relevan, seperti sengketa tanah garapan, ganti rugi dan santunan tanah, tanah kosong, hingga pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan

dalam menangani sebagian dari sub-urusan itu, terutama yang memiliki keterkaitan dengan aspek lokal, seperti sengketa tanah garapan dan tanah kosong. Tetapi demikian, pelaksanaan kewenangan itu harus tetap berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Berdasarkan perincian kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat di bidang pertanahan sebagaimana itu di atas, terlihat bahwasanya kewenangan itu lebih berfokus pada tataran perumusan kebijakan dan pengaturan/regulasi, yang memuat sembilan sub-bidang utama. Terkait dengan hal itu, kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan memuat fungsi-fungsi strategis seperti penetapan kebijakan, pembentukan norma hukum (regulasi), serta pelaksanaan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan pada pelaksanaan kebijakan yang sudah ditetapkan. Pemerintah bertindak sebagai pemegang otoritas utama dalam pengambilan keputusan dan perumusan kebijakan pertanahan secara nasional.

Adapun pelaksanaan kebijakan di tingkat teknis dan administratif dilimpahkan pada pemerintah Daerah, baik Pemerintah Provinsi ataupun Kabupaten/Kota. Hal ini memperlihatkan bahwasanya kendali kebijakan pertanahan tetap berada pada Pemerintah Pusat, sementara Pemerintah Daerah hanya menjalankan kebijakan yang sudah ditentukan, dan tidak memiliki kewenangan untuk menyusun peraturan atau kebijakan substantif di bidang pertanahan secara mandiri. Terkait dengan hal itu, otonomi daerah di bidang pertanahan lebih bersifat administratif, dalam arti terbatas pada

pelaksanaan teknis dan bukan pada tataran regulatif.

Dalam sistem hukum positif Indonesia, kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelesaian sengketa pertanahan diatur melalui berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah memberikan dasar hukum utama terkait pembagian urusan pemerintahan, yang diklasifikasikan ke dalam urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Tanah sebagai objek hukum termasuk dalam kategori urusan pemerintahan konkuren, yakni urusan yang bisa dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah selaras dengan prinsip pembagian kewenangan.

Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, ada sembilan sub-urusan pertanahan yang berkaitan, antara lain: penyelesaian sengketa tanah garapan, pemberian ganti rugi dan santunan tanah, penanganan tanah kosong, hingga pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam melaksanakan sebagian dari sub-urusan itu, khususnya yang memiliki dimensi lokal, seperti penyelesaian sengketa tanah garapan dan pengelolaan tanah kosong. Tetapi demikian, pelaksanaan kewenangan itu tetap harus berpedoman dan tunduk pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai representasi kewenangan normatif dan strategis di bidang pertanahan.

Dalam konteks hukum agraria, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) memaparkan

bahwasanya tanah, air, dan ruang angkasa dikuasai oleh negara dan dipakai sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. UUPA memberikan kewenangan utama pada negara, dalam hal ini Pemerintah Pusat, untuk mengatur dan mengelola pertanahan secara menyeluruh. Meskipun demikian, Pasal 2 ayat (4) UUPA membuka ruang bagi pelimpahan sebagian kewenangan pada daerah otonom dan Masyarakat Hukum Adat, sepanjang selaras dengan ketentuan hukum nasional. Dalam praktiknya, pelimpahan itu bersifat administratif dan teknis, seperti pengelolaan data pertanahan dan pelaksanaan mediasi dalam sengketa lokal, bukan pelimpahan kewenangan normatif atau legislasi. Para pakar hukum agraria seperti Budi Harsono dan Arie Sukanti Hutagalung pun menggarisbawahi bahwasanya peran Pemerintah Daerah dalam urusan pertanahan lebih bersifat fasilitatif dan pelaksana, bukan pembuat kebijakan utama.

Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 terkait Pembagian Urusan Pemerintahan memperkuat pemahaman bahwasanya bidang pertanahan merupakan satu dari sekian urusan bersama yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pembagian kewenangan ini mempertimbangkan aspek yurisdiksi administratif, efektivitas pelayanan, serta urgensi lokal. Dalam hal terjadi sengketa tanah yang sifatnya lokal dan tidak menyangkut kebijakan strategis nasional, Pemerintah Daerah bisa mengambil peran aktif melalui mediasi, fasilitasi penyelesaian non-litigasi, dan pelaksanaan putusan administratif. Tetapi, bila sengketa tanah itu berskala nasional, lintas wilayah,

atau menyangkut pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka kewenangan penyelesaiannya berada pada Pemerintah Pusat melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Terkait dengan hal itu, bisa diambil kesimpulan bahwasanya kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelesaian sengketa tanah adalah bersifat terbatas, bergantung pada jenis sengketa dan ruang lingkup wilayah administratifnya. Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan normatif dalam menetapkan kebijakan pertanahan, tetapi berperan penting dalam pelaksanaan teknis, penyelesaian sengketa secara non-litigasi, serta mendukung terciptanya kepastian hukum atas hak atas tanah di daerah. Mekanisme ini memperlihatkan adanya keseimbangan antara semangat desentralisasi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya dalam pengelolaan agraria yang merupakan sektor strategis dan menyangkut hajat hidup masyarakat luas.

BAB IV

MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DI INDONESIA

A. Mekanisme Penetapan Masyarakat Hukum Adat dan Administrasi Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Berdasarkan Peraturan Perundang- undangan

Negara secara resmi mengakui Masyarakat Hukum Adat sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 dalam Pasal 18B ayat (2) yang menentukan bahwasanya “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta sejumlah hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan selaras dengan perkembangan Masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Bermakna bahwasanya negara mengakui keberadaan hukum adat serta konstitusional haknya dalam sistem hukum Indonesia. Konsekuensi dari bunyi pasal itu bermakna kesatuan Masyarakat Hukum Adat diatur dalam undang-undang bukan dengan undang-undang, sehingga tidak secara khusus adanya undang-undang yang mengaturnya, akan tetapi akan tersebar dalam undang-undang yang bersinggungan dengan adanya Masyarakat Hukum Adat.

Meskipun tidak adanya undang-undang yang secara khusus mengatur Masyarakat Hukum Adat, akan tetapi UUD 1945 sudah memberikan jaminan pengakuan dan penghormatan hukum adat, akan tetapi adanya persyaratan yaitu syarat realitas dan syarat idealis. Syarat Realitas, yakni hukum adat masih hidup

dan selaras dengan perkembangan Masyarakat, di lain sisi syarat idealis, yakni selaras dengan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, dan berlakunya diatur dalam undang-undang. Terkait dengan hal itu pengakuan negara pada Masyarakat Hukum Adat dan hukum adatnya sendiri adalah pengakuan yang bersyarat. Perlu ditegaskan bahwasanya persyaratan ini adalah suatu yang wajar sebab Negara berhak mengontrol hukum yang berlaku sebagai konsekuensi dari negara hukum.

Ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 diperkuat dengan ketentuan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 yang memaparkan bahwasanya negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta sejumlah hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan selaras dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Ketentuan undang-undang yang dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 itu diketemukan dalam beberapa undang-undang yaitu:

1. UU No. 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
2. UU No. 41 Tahun 1999 terkait Kehutanan
3. UU No. 26 Tahun 2007 terkait Penataan Ruang
4. UU No. 32 Tahun 2009 terkait Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
5. UU No. 6 Tahun 2014 terkait Desa
6. UU No. 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah
7. UU No. 39 Tahun 2014 terkait Perkebunan.

Pengakuan pada keberadaan Masyarakat Hukum Adat secara yuridis sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3), serta berbagai ketentuan perundang-undangan lainnya. Tetapi, pengakuan semata belum cukup tanpa disertai mekanisme perlindungan yang memadai, agar sejumlah hak yang melekat pada Masyarakat Hukum Adat bisa diimplementasikan secara nyata. Pemberian pengakuan dan perlindungan pada Masyarakat Hukum Adat merupakan bentuk penghargaan pada sistem norma yang sudah eksis jauh sebelum berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun demikian, pelaksanaan sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat tetap harus mempertimbangkan perkembangan hukum nasional serta semangat keutuhan negara. Seiring dengan itu, berbagai persyaratan normatif yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan justru kerap menjadi kendala dalam realisasi pengakuan itu. Ketentuan-ketentuan itu, meskipun dimaksudkan sebagai bentuk pengawasan negara, dalam praktiknya seringkali menghambat pengakuan dan pelaksanaan sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat secara efektif.¹⁰⁸

Dalam memberikan tafsiran pada pasal 18B ayat (2) UUD 1945 ketentuan itu perlu diperhatikan bahwasanya pengakuan itu diberikan oleh negara dilakukan pada:

1. Eksistensi suatu Masyarakat Hukum Adat beserta sejumlah hak tradisional yang dimilikinya

¹⁰⁸ Hayatul Ismi, *Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Dalam Upaya Pembaharuan Hukum Nasional*, Jurnal Ilmu Hukum 3 no. 1, 2012 hlm 1–22

2. Eksistensi yang diakui adalah eksistensi kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat
3. Masyarakat Hukum Adat itu memang masih hidup
4. Dalam lingkungan yang khusus
5. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan tanpa mengabaikan ukuran-ukuran kelayakan bagi kemanusiaan selaras dengan tingkat perkembangan keberadaan bangsa
6. Pengakuan dan penghormatan itu tidak boleh mengurangi makna Negara Indonesia sebagai negara yang berbentuk negara kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁹

Ketentuan ini memperlihatkan bentuk pengakuan dan penghormatan pada keberadaan Masyarakat Hukum Adat (*adatrechtgemeenschappen*), yang merupakan fondasi utama dari sistem hukum adat. Akan tetapi, lemahnya pengakuan pada Masyarakat Hukum Adat sebagai subjek hukum yang memiliki sejumlah hak khusus dan bersifat istimewa berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan dalam implementasinya. Kondisi ini bisa membuka peluang terjadinya pelanggaran pada sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat, baik oleh negara ataupun pihak swasta, terutama terkait dengan hak ulayat. Terkait dengan hal itu, diperlukan penetapan resmi oleh pemerintah pada keberadaan Masyarakat Hukum Adat, yang pelaksanaannya harus melalui suatu mekanisme yang sudah diatur secara jelas.

¹⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Sesudah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 15.

Mekanisme penetapan Masyarakat Hukum Adat menurut UU No. 32 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014

1. Mekanisme versi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

Undang-undang terkait Perlindungan Lingkungan Hidup ini lebih fokus pada tanggung jawab dan kewenangan terkait pengakuan Masyarakat Hukum Adat, khususnya menjaga lingkungan hidup. Itu bisa ditemui dalam:

a. Pasal 63 huruf (t)

Menetapkan kebijakan terkait tata cara pengakuan keberadaan Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal, dan hak Masyarakat Hukum Adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berada di tangan Pemerintah baik pusat ataupun daerah.

b. Pasal 63 ayat (2)

Kewenangan ada di tingkat provinsi, sebagaimana bunyi pemaparan di huruf (n) menetapkan kebijakan terkait tata cara pengakuan keberadaan Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal dan hak Masyarakat Hukum Adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi.

c. Pasal 63 ayat (3)

Kewenangan ada di tingkat Kabupaten/Kota sebagaimana bunyi pemaparan di huruf (n), menetapkan kebijakan terkait tata cara pengakuan keberadaan Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal dan hak Masyarakat Hukum Adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten kota.

2. Mekanisme versi Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 Sebagai Peraturan Teknis

Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 mengatur dengan detail Mekanisme Pengakuan serta di mana kewenangan itu berada, walaupun itu hanya sebatas pada pengakuan Komunitas (Kelompok) dan belum secara khusus mengakui wilayahnya. Urusan kewenangan bisa ditemui dalam Pasal 3 ayat (2), (3), dan (4), yakni:

a. Ayat (2)

Gubernur dan Bupati/Wali Kota melakukan pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

b. Ayat (3)

Ini menyangkut kewenangan dari instansi terkait untuk masuk dalam struktur, yakni:

- 1) Sekda Kabupaten/Kota sebagai ketua
- 2) Kepala SKPD yang membidangi Pemberdayaan Masyarakat sebagai Sekretaris
- 3) Kabag Hukum Kab/Kota sebagai Anggota
- 4) Camat atau sebutan lain sebagai Anggota
- 5) Kepala SKPD terkait sesuai karakteristik Masyarakat Hukum Adat sebagai Anggota.

c. Ayat (4)

Struktur organisasi Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Wali Kota, mekanisme diatur dalam Pasal 4, 5, dan 6.

Adapun uraian alur pengakuan yang diatur dalam pasal-pasal itu adalah Pasal 4 pengakuan dan perlindungan selaras dengan apa yang dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan melalui tahapan:

- a. Bupati/Wali Kota melalui Camat atau sebutan lain melakukan identifikasi selaras dengan apa yang dimaksud dalam Pasal 3 huruf a dengan melibatkan Masyarakat Hukum Adat atau kelompok masyarakat.
- b. Identifikasi selaras dengan apa yang dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mencermati:
 - 1) Sejarah Masyarakat Hukum Adat
 - 2) Wilayah adat
 - 3) Hukum adat
 - 4) Harta kekayaan dan/atau benda-benda adat.
 - 5) Kelembagaan/sistem pemerintahan adat.
- c. Hasil identifikasi selaras dengan apa yang dimaksud pada ayat (2) dilakukan verifikasi dan validasi oleh Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota.
- d. Hasil verifikasi dan validasi selaras dengan apa yang dimaksud pada ayat (3), diumumkan pada Masyarakat Hukum Adat setempat dalam waktu 1 (satu) bulan. Pasal 6, yakni:

- 1) Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota menyampaikan rekomendasi pada Bupati/Wali Kota berdasarkan hasil verifikasi dan validasi selaras dengan apa yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (4).
- 2) Bupati/Wali Kota melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat berdasarkan rekomendasi Panitia Masyarakat Hukum Adat dengan Keputusan Kepala Daerah.
- 3) Dalam hal Masyarakat Hukum Adat berada di dua atau lebih Kabupaten/Kota, pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat ditetapkan dengan keputusan bersama kepala daerah.

Di lain sisi, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 terkait Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat ditetapkan sebagai pengaturan teknis guna memberikan kepastian hukum pada hak ulayat yang masih hidup dan dijalankan oleh Masyarakat Hukum Adat. Dalam Pasal 2 ayat (1) ditegaskan bahwasanya pelaksanaan hak ulayat oleh Masyarakat Hukum Adat dilakukan sepanjang pada kenyataannya masih ada menurut ketentuan hukum adat yang berlaku.

Hak ulayat dinyatakan masih ada bila memenuhi syarat selaras dengan apa yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2), yakni: ada sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan adat dalam kehidupan sehari-hari; ada tanah ulayat khusus yang menjadi lingkungan hidup dan tempat mengambil keperluan hidup masyarakat; dan/atau ada tatanan hukum adat terkait pengurusan,

penguasaan, dan pemakaian tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh warga Masyarakat Hukum Adat. Adapun karakter Masyarakat Hukum Adat itu dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3) sebagai sekelompok orang yang terikat oleh hukum adat sebagai warga suatu persekutuan hukum berdasarkan kesamaan tempat tinggal atau keturunan. Dalam Pasal 2 ayat (4), karakteristik Masyarakat Hukum Adat dibedakan menjadi dua bentuk, yakni Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan Kelompok Anggota Masyarakat Hukum Adat.

Tetapi demikian, dalam Pasal 3 disebutkan bahwasanya hak ulayat tidak bisa dilaksanakan pada bidang tanah yang sudah dimiliki perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah; sudah dipakai sebagai fasilitas umum atau sosial; sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum, atau perseorangan sesuai ketentuan yang berlaku; serta tanah swapraja dan bekas swapraja yang sudah dihapuskan oleh ketentuan konversi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Terkait administrasi pertanahan, Pasal 4 ayat (1) menetapkan bahwasanya pengadministrasian tanah hak ulayat dilaksanakan sepanjang kenyataannya masih ada selaras dengan apa yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), dengan maksud untuk mencatat tanah ulayat ke dalam Daftar Tanah Ulayat (Pasal 4 ayat (2)). Tahapan pengadministrasian selaras dengan apa yang disebut dalam Pasal 4 ayat (3) memuat: inventarisasi dan identifikasi; pengukuran dan pemetaan; serta pencatatan dalam Daftar Tanah Ulayat.

Tahap inventarisasi dan identifikasi, selaras dengan apa yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1), dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal yang membidangi

penetapan hak dan pendaftaran tanah. Pelaksanaan kegiatan itu bisa dibantu oleh pemerintah daerah, perguruan tinggi, dan/atau lembaga adat yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, selaras dengan apa yang disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2). Dalam Pasal 5 ayat (3) ditegaskan bahwasanya Masyarakat Hukum Adat sendiri bisa mengajukan permohonan inventarisasi dan identifikasi atas tanah ulayatnya.

Adapun bentuk kegiatan inventarisasi diatur dalam Pasal 6 ayat (1), yakni melalui survei keberadaan Masyarakat Hukum Adat. Data yang dikumpulkan dalam survei itu, selaras dengan apa yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2), memuat: subjek dan karakteristik Masyarakat Hukum Adat; tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat; hubungan hukum Masyarakat Hukum Adat dengan tanah ulayat; penetapan keberadaan Masyarakat Hukum Adat; serta data dan informasi lainnya.

Hasil dari inventarisasi dan identifikasi kemudian disampaikan oleh direktorat jenderal pada Kepala Kantor Pertanahan guna dilakukan verifikasi, selaras dengan apa yang diatur dalam Pasal 9 ayat (1). Verifikasi ini dilakukan melalui pengecekan data fisik dan yuridis di Kantor Pertanahan.

Tahapan berikutnya adalah pengukuran dan pemetaan, yang dimulai dengan pemasangan tanda batas oleh Masyarakat Hukum Adat sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 ayat (1), dan dituangkan dalam surat pernyataan pemasangan tanda batas dinyatakan pada Pasal 10 ayat (2). Pengajuan permohonan pengukuran disampaikan pada Kepala Kantor Pertanahan pada Pasal 11 ayat (1), dan kemudian dilakukan telaah spasial untuk memastikan

bahwasanya bidang tanah tidak berada dalam keadaan sengketa dan batasnya jelas Pasal 11 ayat (3). Telaah spasial itu dilakukan dengan metode overlay pada berbagai peta, selaras dengan apa yang diatur dalam Pasal 11 ayat (4), dan ditindaklanjuti dengan ekspos oleh Kepala Kantor Pertanahan pada Pasal 11 ayat (5).

Berdasarkan hasil telaah itu, Direktur Jenderal yang membidangi survei dan pemetaan memberikan perintah pada Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan untuk melaksanakan pengukuran dan pemetaan guna memperoleh data fisik tanah ulayat, ketentuan ini diatur dalam Pasal 12 ayat (1). Kegiatan pengukuran dan pemetaan dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan pada Pasal 12 ayat (2).

Sesudah kegiatan pengukuran selesai, bidang tanah ulayat dicatat dalam Daftar Tanah Ulayat oleh Kantor Pertanahan selaras dengan letak tanah, selaras dengan apa yang ditetapkan dalam Pasal 13 ayat (1). Selanjutnya, Kantor Pertanahan menerbitkan salinan Daftar Tanah Ulayat dan menyampaikannya pada Masyarakat Hukum Adat dan pemerintah daerah pada Pasal 14 ayat (1), paling lambat dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja sejak tanggal penerbitan pada Pasal 14 ayat (2). Bila pada saat penyampaian itu Masyarakat Hukum Adat belum ditetapkan secara resmi oleh pemerintah daerah, maka salinan Daftar Tanah Ulayat bisa dipakai sebagai bahan pertimbangan dalam proses penetapan keberadaan Masyarakat Hukum Adat diatur pada Pasal 14 ayat (3), yang kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan atau keputusan kepala daerah diatur pada Pasal 14 ayat (4).

Secara normatif konstitusional, pengakuan pada Masyarakat Hukum Adat sudah dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tetapi pengakuan itu bersifat bersyarat, yakni sepanjang keberadaan Masyarakat Hukum Adat itu masih hidup dan selaras dengan perkembangan masyarakat serta selaras dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terkait dengan hal itu, pengakuan pada Masyarakat Hukum Adat tidak diberikan secara otomatis, melainkan memerlukan proses verifikasi faktual dan formal melalui instrumen hukum positif.

Satu dari sekian regulasi yang memberikan kerangka normatif pada keberadaan Masyarakat Hukum Adat adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 terkait Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam ketentuan Pasal 63 huruf (t), Pasal 63 ayat (2) huruf (n), dan Pasal 63 ayat (3) huruf (n), disebutkan bahwasanya penetapan kebijakan terkait tata cara pengakuan keberadaan Masyarakat Hukum Adat, kearifan lokal, serta sejumlah hak Masyarakat Hukum Adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berada dalam lingkup kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Hal ini memperlihatkan bahwasanya pengakuan pada Masyarakat Hukum Adat dalam konteks lingkungan hidup bersifat lintas tingkat pemerintahan dan harus dilembagakan melalui kebijakan konkret, baik dalam bentuk peraturan daerah ataupun keputusan kepala daerah. Tetapi demikian, Undang-Undang ini tidak menyediakan mekanisme operasional yang konkret terkait prosedur identifikasi,

verifikasi, dan penetapan Masyarakat Hukum Adat sebagai subjek hukum, melainkan hanya menyatakan tugas dan kewenangan secara umum.

Sebagai turunan dan pelaksanaan dari kerangka kewenangan itu, hadir juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 terkait Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Permendagri ini memberikan norma teknis terkait tahapan prosedural pengakuan Masyarakat Hukum Adat oleh pemerintah daerah, dengan memusatkan kewenangan pada Bupati/Wali Kota dan Gubernur. Dalam Pasal 3 ayat (2) dipaparkan bahwasanya pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dilakukan oleh Gubernur dan Bupati/Wali Kota, di lain sisi Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) menetapkan struktur panitia pengakuan Masyarakat Hukum Adat di tingkat kabupaten/kota yang memuat unsur Sekretaris Daerah, SKPD teknis, Camat, dan Bagian Hukum. Mekanisme pengakuan dilanjutkan dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 6, yang memaparkan bahwasanya pengakuan dan perlindungan pada Masyarakat Hukum Adat dilakukan melalui tahapan identifikasi, verifikasi, dan validasi, yang hasilnya dituangkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah. Bila wilayah adat Masyarakat Hukum Adat melintasi lebih dari satu daerah administratif, maka pengakuan dilakukan melalui keputusan bersama kepala daerah selaras dengan apa yang ditentukan dalam Pasal 6 ayat (3).

Tetapi, kelemahan dari Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 terletak pada sifat pengakuan yang masih terbatas pada komunitas atau kelompok Masyarakat Hukum Adat sebagai entitas sosial dan belum secara eksplisit memuat pengakuan atas wilayah adat atau tanah ulayat mereka. Hal ini menyebabkan

pengakuan yang diberikan oleh kepala daerah tidak serta-merta memiliki akibat hukum dalam aspek pertanahan atau pendaftaran hak atas tanah.

Untuk mengisi kekosongan itu, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 hadir sebagai instrumen teknis untuk menjamin pengakuan atas hak ulayat Masyarakat Hukum Adat melalui mekanisme administrasi pertanahan. Dalam Pasal 2 ayat (1), ditegaskan bahwasanya pelaksanaan hak ulayat oleh Masyarakat Hukum Adat dilakukan sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diterapkan berdasarkan hukum adat yang berlaku. Keberadaan Masyarakat Hukum Adat harus dibuktikan melalui indikator faktual selaras dengan apa yang dimuat dalam Pasal 2 ayat (2), yakni keberadaan komunitas adat, wilayah adat, serta sistem hukum adat yang masih berjalan. Pengadministrasian tanah ulayat dilakukan melalui tahapan inventarisasi dan identifikasi (Pasal 4 ayat (3) huruf a), pengukuran dan pemetaan (huruf b), serta pencatatan ke dalam Daftar Tanah Ulayat (huruf c). Selanjutnya, berdasarkan data yang sudah dicatat, Masyarakat Hukum Adat bisa mengajukan pendaftaran tanah ulayat sebagai hak pengelolaan atas nama kesatuan Masyarakat Hukum Adat, atau sebagai hak milik atas nama kelompok anggota Masyarakat Hukum Adat.

Terkait dengan hal itu, secara sistemik bisa dianalisis bahwasanya mekanisme pengakuan Masyarakat Hukum Adat memerlukan integrasi antara norma kewenangan (yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009), norma prosedural (yang diatur dalam Permendagri Nomor 52 Tahun 2014), dan norma pertanahan (yang diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 14

Tahun 2024). Ketiga instrumen itu membentuk satu kesatuan kerangka hukum yang memungkinkan pengakuan pada Masyarakat Hukum Adat dilakukan secara sah, terstruktur, dan bisa diberlakukan secara administratif ataupun yuridis. Tetapi, problematika utama yang masih mengemuka adalah belum adanya undang-undang khusus terkait Masyarakat Hukum Adat yang mengonsolidasikan seluruh pengaturan sektoral secara komprehensif, sehingga menjadikan proses pengakuan Masyarakat Hukum Adat bergantung pada kemauan politik pemerintah daerah dan koordinasi antar instansi sektoral. Tanpa harmonisasi dan sinergi regulasi, keberadaan Masyarakat Hukum Adat akan terus berada dalam posisi rentan secara hukum dan politik, serta berpotensi mengakibatkan konflik agraria yang semakin kompleks.

B. Metode Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia

Ada dua metode penyelesaian yang umum dipakai, yakni litigasi (melalui pengadilan) dan non-litigasi (di luar pengadilan). Pemilihan metode tergantung pada tingkat kompleksitas kasus dan kesepakatan antara pihak-pihak yang bersengketa.

1. Penyelesaian Sengketa Tanah di Pengadilan (Litigasi)

Penyelesaian sengketa yang dilaksanakan melalui pengadilan atau sering disebut dengan jalur litigasi, yakni suatu penyelesaian sengketa yang dilaksanakan dengan proses beracara di pengadilan di mana kewenangan untuk mengatur dan memutuskannya dilaksanakan oleh hakim. Prosedur dalam jalur litigasi ini sifatnya lebih formal dan teknis, menghasilkan kesepakatan yang bersifat menang kalah, membutuhkan waktu yang cukup

lama dalam penyelesaiannya, biaya yang relatif mahal, tidak responsif, dan sering menimbulkan permusuhan diantara para pihak yang bersengketa.¹¹⁰

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui pengadilan merupakan bentuk penyelesaian sengketa dalam ruang lingkup hukum perdata, dimana pada intinya berisi terkait perbuatan melanggar hukum, dan ganti rugi. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata) perbuatan melanggar hukum dan ganti rugi diatur dalam Pasal 1365 yang berbunyi: “ Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang sebab salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian itu”. Dalam hubungannya dengan penyelesaian ganti kerugian sebagai konsekuensi tanggung jawab atas perbuatan melanggar hukum, maka ketentuan Pasal 1365 ini erat terkait dengan Pasal 1243 yang menyatakan: “Penggantian biaya ganti rugi dan bunga sebab terpenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, bila si berutang, sesudah dinyatakan lalai dalam memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya atau bila sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya hanya bisa diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang sudah dilampaukannya.

Pengertian pada pasal ketiga itu bisa diambil kesimpulan seorang penggugat baru akan memperoleh ganti kerugian bila ia berhasil membuktikan adanya unsur kesatanah pada pihak tergugat. Kesatanah disini merupakan unsur yang menentukan pertanggungjawaban yang bermakna bila

¹¹⁰ Nurnaningsih Amriani, *Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa. Perdata di Pengadilan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 35.

tidak terbukti adanya kesatanah, tidak ada kewajiban ganti kerugian. Proses penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme alternatif penyelesaian sengketa pada umumnya bisa dilakukan melalui cara berikut: ¹¹¹

a. Gugatan

Gugatan merupakan adanya suatu tuntutan hak oleh penggugat pada tergugat melalui pengadilan, disebabkan permasatanah atau suatu sengketa yang harus diselesaikan dan di putuskan oleh pengadilan demi mendapatkan keadilan. Dalam suatu gugatan pihak penggugat merasa bahwasanya haknya sudah dilanggar oleh si tergugat dan pada sebelumnya si tergugat tidak mau melakukan sesuatu yang sudah diminta oleh penggugat secara sukarela. Untuk itu, pihak penggugat mengajukan gugatan ke pengadilan agar mengetahui siapa yang benar dan berhak pada apa yang dipermasalahkan maka diperlukan putusan hakim.

b. Perlawanan (*Verzet*)

Proses peradilan di pengadilan kadang kala tidak senantiasa kedua belah pihak (penggugat dan tergugat) bisa hadir dalam persidangan. Pada umumnya pihak yang tidak hadir adalah dari pihak tergugat, disebabkan tidak hadirnya pihak tergugat dalam tiap-tiap agenda persidangan maka dijatuhkan putusan verstek. Perlawanan pada putusan verstek di atur dalam pasal 125 ayat (3) jo. Pasal 129 *Herzien Inlansch Reglement* (HIR), Pasal 149 ayat (3) jo. Pasal 153 *Rechtsreglement voor de Buitengewesten* (RBg).

¹¹¹ Sinaga, Pidari. Konflik dan Reformasi Agraria di Indonesia: Tantangan dan Harapan. *Journal of Government*, Vol. 5, No. 2, 2020, hlm 270.

Dalam pengajuan verzet harus diperhatikan disebabkan ada batas tenggang waktunya, yakni selama 14 hari sesudah putusan verstek diberitahukan pada pihak yang kalah (tergugat).

c. Banding

Banding merupakan pernyataan pihak yang kalah atau pihak yang tidak puas pada putusan pengadilan pada tingkat pertama. Dalam pengajuan banding harus didukung dengan alasan-alasan mengapa yang bersangkutan tidak menyetujui adanya putusan itu yang nantinya akan dituangkan dalam memori banding. Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1947 permohonan banding harus di ajukan pada kepaniteraan perdata pengadilan negeri oleh pihak yang berkeberatan, batas tenggang waktunya paling lambat 14 hari sesudah hari berikutnya hari pengumuman putusan perkara.

d. Kasasi

Kasasi bersumber dari bahasa prancis dari kata benda yaitu “*cassation*” yang memiliki arti pembatalan putusan hakim. Walaupun demikian sudah diketahui bahwasanya sebenarnya tidak hanya tingkat Mahkamah Agung saja yang bisa membatalkan putusan hakim tapi pengadilan tinggi (banding) bisa juga melakukan pembatalan putusan. Dalam tingkat kasasi yang merupakan wewenang Mahkamah Agung, hakim kasasi dalam menjalankan tugasnya hanya memeriksa *judex jurist* yaitu hakim kasasi hanya memeriksa apakah suatu putusan itu sudah sesuai atau selaras dengan aturan hukum.

Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang –Undang Nomor 5 Tahun 2004 terkait Perubahan Atas Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 terkait Mahkamah Agung (selanjutnya disebut UUMA) menyebutkan bahwasanya permohonan kasasi yang dilakukan secara lisan ataupun secara tertulis dengan tenggang waktu 14 hari sesudah adanya putusan pengadilan. Pihak yang mengajukan kasasi disebut pemohon kasasi atau penggugat kasasi di lain sisi pihak yang tidak mengajukan kasasi disebut termohon atau pihak lawan atau tergugat.

e. Peninjauan Kembali

Pengertian peninjauan kembali tidak dijelaskan atau ditemukan pada UUMA, tetapi dalam Pasal 67 UUMA diketahui bahwasanya pada putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap bisa diajukan peninjauan kembali. Putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap merupakan putusan pengadilan atas perkara yang tidak dilakukan upaya hukum dalam tenggang waktu yang ditentukan undang – undang atau putusan pengadilan dalam tingkat kasasi. Maksud dari putusan pengadilan yang tidak dilakukan upaya hukum dalam tenggang waktu yang sudah ditentukan oleh undang – undang seperti putusan pada pengadilan tingkat pertama atau pada tingkat banding.

Berdasarkan Pasal 68 UUMA peninjauan kembali yang bisa mengajukannya adalah subyek hukum berupa pihak yang bersengketa sendiri atau ahli warisnya atau dengan wakil atau kuasa hukum dengan jangka waktu pengajuan paling lambat 180 hari sesudah ditemukannya

bukti atau alasan –alasan peninjauan kembali. Berlainan dengan banding dan kasasi tenggang waktu peninjauan kembali lebih lama disebabkan harus ditemukannya bukti.

2. Penyelesaian Sengketa Tanah di Luar Pengadilan (Non Litigasi)

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur pengadilan memiliki banyak kekurangan, diantaranya sangat birokratis, memakan waktu lama, dan biaya yang cukup besar.¹¹² Terkait dengan hal itu diperlukan satu formula penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan yang bisa mengakomodir keinginan para pihak yang menyelesaikan dengan cara yang kooperatif. Penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan lazim disebut mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution - ADR*). Dalam kepustakaan hukum berbahasa Inggris bisa ditemukan dua pandangan terkait konsep ADR. Satu pandangan memaparkan bahwasanya konsep ADR memuat semua bentuk atau cara-cara penyelesaian sengketa selain dari proses peradilan (litigasi). Cara-cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan antara lain, negosiasi, mediasi, penilaian ahli, dan arbitrase. Tetapi ada pandangan lain yang memaparkan bahwasanya ADR merupakan semua bentuk penyelesaian sengketa yang didasarkan pada pendekatan konsensus atau mufakat para pihak. Penyelesaian sengketa yang bersifat memutus (*ajudicative*) tidak termasuk dalam ADR.

¹¹² Sunarno, *Praktek ADR (Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan) dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah*, Jurnal Media Hukum, Vol. 13, No. 1 2006. Yogyakarta, FH UMY

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 terkait Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwasanya Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli. Proses penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme alternatif penyelesaian sengketa pada umumnya bisa dilakukan melalui cara berikut:¹¹³

a. Negosiasi

Negosiasi merupakan penyelesaian sengketa melalui perundingan antara para pihak yang bersengketa untuk mencapai suatu kesepakatan tanpa bantuan pihak ketiga. Esensi dari negosiasi adalah proses tawar-menawar dari masing-masing pihak untuk mencapai kesepakatan.

Di tingkat daerah, negosiasi sering dilakukan melalui musyawarah informal yang difasilitasi camat atau kepala desa. Meski cepat dan murah, praktik ini kerap terhambat oleh tumpang-tindih kewenangan antara BPN dan Pemda yang menciptakan kebingungan prosedural. Akibatnya, negosiasi informal sering gagal mencapai hasil yang mengikat atau berkelanjutan, sebab tidak ada pedoman baku.

¹¹³ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, hlm.247-249.

b. Mediasi

Mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa di mana para pihak yang berselisih memanfaatkan bantuan pihak ketiga yang independen sebagai mediator (penengah), tetapi penengah tidak diberi wewenang untuk mengambil keputusan yang mengikat.

Banyak Pemda sudah membentuk “mediasi terpadu” dengan melibatkan Dinas Pertanahan, Bappeda, dan tokoh adat. Sayangnya, kapasitas teknis aparat masih terbatas terutama dalam pemetaan dan dokumentasi sehingga proses mediasi sering berulang atau berlanjut ke litigasi. Untuk menaikkan efektivitas, perlu pelatihan mediasi berbasis kearifan lokal dan standar prosedur tertulis.

c. Konsiliasi

Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkannya pada pihak ketiga yang netral. Dalam mengupayakan agar para pihak mencapai suatu kesepakatan, konsiliator terlibat secara aktif menyampaikan pendapat secara terbuka dan membuat usulan-usulan solusi atas penyelesaian sengketa. Tetapi keputusan itu tidak mengikat para pihak.

Dalam sengketa ulayat, konsiliasi idealnya melibatkan akademisi hukum adat atau lembaga adat sebagai konsiliator. Tetapi saat ini belum ada lembaga resmi konsiliasi adat di level daerah, sehingga prosesnya belum terstruktur dan hasilnya sulit dipertanggungjawabkan. Pengembangan Perda khusus konsiliasi, memuat tata cara dan kualifikasi

konsiliator, bisa membantu menjembatani kebijakan nasional dan nilai-nilai lokal

d. Arbitrase

Pengertian arbitrase menurut Pasal 1 ayat 1 UU Nomor 30 Tahun 1999 adalah cara penyelesaian satu perkara perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Bagi sengketa ulayat yang melibatkan investor atau pihak swasta, arbitrase bisa menjadi alternatif cepat, tetapi perlu payung hukum daerah yang mengizinkan perjanjian arbitrase serta dukungan fasilitatif BPN agar putusan arbitrase mengenali hak ulayat.

C. Analisis Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat

Hubungan kewenangan antara Pemerintah Daerah dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam mekanisme penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat sudah diatur secara lengkap. Secara normatif, kewenangan pertanahan berada dalam domain pemerintah pusat selaras dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA ditegaskan bahwasanya bumi, air, dan ruang angkasa dikuasai oleh negara dan kewenangan itu dijalankan oleh pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN. Tetapi demikian, Pasal 2 ayat (4) membuka kemungkinan pelimpahan kewenangan pada daerah swatantra dan Masyarakat

Hukum Adat sepanjang selaras dengan kepentingan nasional dan diatur dalam peraturan pemerintah.

Menurut Joeniarto¹¹⁴ penyerahan tiap-tiap urusan pada pemerintah daerah harus mempertimbangkan, hal-hal:

1. Apakah suatu urusan itu kalau diserahkan pengurusannya pada daerah akan menimbulkan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat setempat khususnya, negara pada umumnya atau tidak?
2. Apakah secara kuantitatif atau kualitatif alat-alat perlengkapan daerah yang bersangkutan ada kemampuan atau tidak untuk mengurusnya?
3. Apakah cukup tersedia atau tidak keuangan daerah yang bersangkutan untuk penyelenggaraan urusan itu?

Apapun yang diserahkan pada pemerintah lokal untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri harus ada ukuran formal sehingga dengan mudah diketahui apakah suatu urusan itu menjadi urusan rumah tangga pemerintah lokal atau tidak.¹¹⁵

Di lain sisi desentralisasi juga dianggap sebagai sarana yang lebih tepat dari pada dekonsentrasi dalam menjaga keutuhan negara kesatuan. Desentralisasi memberikan pada (rakyat) daerah untuk bersama-sama memikul tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan dan memelihara keutuhan negara

¹¹⁴ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 30.

¹¹⁵ *Ibid.*

kesatuan melalui keikutsertaan mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹¹⁶

Lebih lanjut, reformasi hukum administrasi dan pelaksanaan desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah sudah memaparkan bahwasanya urusan pertanahan merupakan bagian dari urusan pemerintahan konkuren, yakni urusan yang bisa dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam Pasal 12 dan 13 UU itu, dijelaskan bahwasanya pembagian urusan pertanahan didasarkan pada asas efisiensi, akuntabilitas, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Pemerintah daerah, khususnya di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, memiliki kewenangan dalam penyelesaian sengketa tanah yang bersifat lokal, seperti tanah garapan, ganti rugi, tanah kosong, dan klaim atas tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat yang berada dalam wilayah administrasinya.

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 terkait Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan mempertegas pelimpahan sebagian kewenangan pertanahan pada pemerintah kabupaten/kota, termasuk dalam penanganan sengketa. Tetapi demikian, pelaksanaan tugas itu secara administratif tetap berada dalam kerangka tugas pembantuan (*medebewind*), sehingga membutuhkan koordinasi intensif dengan BPN sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di bidang agraria.

¹¹⁶ Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, CV. Utomo, Bandung, 2006, hlm. 66

Di lain sisi, kementerian ATR/BPN, melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 terkait Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, menetapkan mekanisme penyelesaian sengketa, konflik, dan perkara pertanahan, yang pada prinsipnya tetap menempatkan ATR/BPN sebagai aktor sentral dalam penyelesaian konflik yang berdampak luas atau yang menyangkut kepentingan strategis nasional. Sementara dalam konteks Masyarakat Hukum Adat, penyelesaian sengketa tanah memerlukan pengakuan terlebih dahulu pada eksistensi hak ulayat, yang sering kali ditetapkan melalui peraturan daerah sebagai dasar hukum formal. Dalam hal ini, pemerintah daerah berperan penting melalui pengumpulan data, penetapan peta wilayah adat, serta fasilitasi mediasi.

Tetapi, dalam praktiknya seringkali terjadi disharmoni kewenangan antara pemerintah daerah dan ATR/BPN, terutama dalam hal penyelesaian sengketa tanah dalam wilayah administratifnya. Pemerintah daerah kerap menghadapi kendala struktural, seperti minimnya koordinasi, lemahnya kapasitas teknis dalam pemetaan dan administrasi pertanahan, serta dominasi kewenangan BPN yang tidak sepenuhnya mendukung proses penyelesaian secara partisipatif dan berbasis kearifan lokal oleh pemerintah daerah..

Terkait dengan hal itu, hubungan kewenangan antara pemerintah daerah dan Kementerian ATR/BPN dalam penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat bersifat hierarkis-koordinatif, di mana ATR/BPN memiliki kewenangan atribusi sebagai pelaksana kebijakan nasional, di lain sisi pemerintah daerah menjalankan sebagian kewenangan itu melalui mandat dan delegasi, yang idealnya dijalankan secara sinergis. Untuk menjamin keadilan

bagi Masyarakat Hukum Adat, diperlukan penguatan peran daerah dalam bentuk regulasi daerah, kenaikan kapasitas kelembagaan, serta pengembangan mekanisme koordinatif yang efektif antara pusat dan daerah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia secara konstitusional dan legislasi diperoleh melalui ketentuan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terkait Pengaturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah, serta Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003. Dalam kerangka atribusi, delegasi, dan mandat, pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenang pertanahan memuat sengketa tanah garapan, sengketa ganti rugi untuk pembangunan, dan sengketa tanah kosong pada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Persoalannya, tumpang tindih kewenangan antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah daerah serta kurangnya harmonisasi peraturan daerah dengan peraturan pelaksana lainnya sudah menimbulkan kebingungan prosedural, keterlambatan proses, dan ketidakpastian hukum bagi Masyarakat Hukum Adat yang mengajukan sengketa. Dengan kata lain, meskipun legitimasi hukum sudah tersedia, efektivitas penyelenggaraan kewenangan ini masih terhambat ketidaksiapan kelembagaan dan ketidakjelasan koordinasi antar lembaga .
2. Mekanisme penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat oleh pemerintah daerah secara hukum masuk dalam metode non-litigasi, yakni fasilitasi administratif, mediasi terpadu, dan pengesahan hak ulayat melalui

Peraturan Daerah. Tetapi, realitas di lapangan memperlihatkan rendahnya partisipasi tokoh adat dalam musyawarah dan perumusan Perda, minimnya dokumentasi hasil mediasi termasuk peta batas ulayat yang diverifikasi secara adat serta keterbatasan kapasitas teknis aparat. Sehingga sengketa tanah sering berlanjut ke ranah litigasi dan hak kolektif Masyarakat Hukum Adat belum sepenuhnya dipulihkan secara adil.

B. Saran

1. Pemerintah daerah disarankan untuk merevisi atau menyusun Peraturan Daerah yang memuat ketentuan substantif dan teknis terkait wilayah ulayat, prosedur verifikasi adat, jangka waktu dan tahapan mediasi, serta dokumentasi musyawarah adat lengkap termasuk peta batas ulayat yang sudah diterbitkan bersama lembaga adat. Peraturan Daerah itu harus diselaraskan dengan Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan aturan pelaksana ATR/BPN untuk menghindari inkonsistensi norma yang memicu kebingungan kewenangan. Penguatan Koordinasi Antar lembaga dengan dibentuknya Forum Koordinasi Penyelesaian Sengketa Tanah Adat di tingkat provinsi yang beranggotakan perwakilan Badan Pertanahan Nasional, pemerintah daerah, DPRD, aparat penegak hukum, serta tokoh dan lembaga adat. Secara nasional, Kementerian Dalam Negeri dan ATR/BPN perlu menetapkan Pedoman Teknis Nasional yang mengintegrasikan mekanisme atribusi, delegasi, dan mandat, sehingga pemerintah daerah memiliki aturan teknis yang baku dan konsisten.

2. Seluruh proses mekanisme penyelesaian sengketa disarankan diawali dan diakhiri dengan musyawarah adat formal yang difasilitasi pemerintah daerah, melibatkan tokoh adat, lembaga adat, dan perwakilan Masyarakat Hukum Adat. Hasil kesepakatan termasuk peta batas ulayat ditetapkan sebagai lampiran keputusan kepala daerah. Pengembangan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Adat yang memuat data spasial, status hukum hak ulayat, dan riwayat penyelesaian sengketa, serta diakses publik melalui portal resmi pemerintah daerah. Di lain sisi, lembaga independen seperti Ombudsman dan Komnas HAM diharapkan melakukan audit kebijakan pertanahan adat dengan publikasi laporan evaluasi sebagai dasar untuk perbaikan kebijakan yang berkesinambungan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Gunawan Setiardi. 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta
- Abdul Manan, *Hukum Islam Dari Berbagai Wacana*, Pustaka Bangsa Jakarta
- Ani Sri Rahayu. 2017, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang
- Arie Hutagalung. 2008, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Raja Grafindo, Jakarta
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan. 2008, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Radjawali Press, Jakarta
- Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono. 2009, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta
- Bahder Johan Nasution. 2016, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Boedi Harsono. 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta
- Budiman NPD. 2005, *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*, UII Press, Yogyakarta
- Edie Toet Hendratno. 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme*, Graha Ilmu. Yogyakarta
- Elza Syarief. 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta
- Endriatmo Soetarto. 2017, *Laut Dan Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta
- Faisal Basri. 2002, *Perekonomian Indonesia Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*, Erlangga, Kalisari
- Hendra Karianga. 2017, *Carut-marut pengelolaan keuangan daerah di era Otonomi Daerah: perspektif hukum dan politik*, Kencana, Jakarta

- Hilman Hadikusuma. 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung
- HR. Ridwan. 2013, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Husni Jalil. 2006, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, CV. Utomo, Bandung
- Indrohato. 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Irawan Soejito. 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta
- Irwan Soejito. 1990, *Hubungan Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta
- Irfan Fachruddin. 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung
- Jimly Asshiddiqie. 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982
- Johny Ibrahim. 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing
- Joko Widodo. 2001, *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya
- Kamal Hidjaz. 2010, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makassar
- Lili Rasjidi dan Ira Tahanian. 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Maria SW Sumardjono ,2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta

- Miriam Budiardjo. 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Moch. Munir. 1997, *Pemakaian Pengadilan Negeri sebagai Lembaga Untuk Menyelesaikan Sengketa Dalam Masyarakat*, Universitas Airlangga, Surabaya
- Moenta Pangerang & Pradana Anugrah. 2017, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Makassar
- Moh. Koesnoe. 1979, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya
- Moh. Kusnadi dan Bintang R Saragih. 1989, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta
- Muhaimin. 2015, *Metode Penelitian Hukum*, UPT. Mataram University Press, Mataram.
- Nur Hasanah Ismai. 2000, *Otonomi Bidang Pertanahan: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah, dan ideologi Politik pertahanan*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Nurnaningsih Amriani. 2011, *Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa. Perdata di Pengadilan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Otje Salman Soemadiningrat. 2002, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Alumni, Bandung
- Peter Mahmud Marzuki. 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Philipus M Hadjon. 2005, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon , *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Airlangga,
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya
- Prajudi Atmosudirdjo. 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2013

- Purbacaraka, Purnadi dan Ridwan Halim. 1993, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia
- Ridwan HR. 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Rusadi Kantaprawira. 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta
- Rusmadi Murad. 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung
- S.F. Marbun. 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Sadjijono. 2007, *Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan Good Governance*, Laksbang Mediatama, Surabaya
- Sarjono Soekanto. 1990, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta
- Sedarmayanti. 2003, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Mandar Maju, Bandung
- Sinyo Harry Sarundajang. 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Soedikno Mertokusumo. 2002, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta
- Soerojo Wignjodipoero, dalam Aminuddin Salle. 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Suharso dan Ana Retnoningsih. 2011, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Widya Karta, Semarang
- Suriansyah Murhani. 2009, *Kewenangan Pemerintah Dalam Mengurus Bidang Pertanahan*, Laksbang Justitia, Surabaya
- Suwoto Mulyosudarmo. 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya
- Theo Huijbers. 1982, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta
- Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cet. 1, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2009

B. Jurnal

- Ardiyansyah. 2019, *Peran Pemerintah Daerah di Bidang Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Indonesia*, Jurnal de Jure Volume 11 Nomor I
- Ateng Syafrudin. 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung
- Budi Harsono. 2006, *46 Tahun UUPA, Usaha Penyempurnaan yang Belum Selesai*, Makalah pada Pertemuan Tahunan Memperingati Hari Ulang Tahun UUPA, Jakarta
- Dewi Tuti Muryati dan B. Rini Heryanti. 2011, *Pengaturan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Non-litigasi di Bidang Perdagangan*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 13 No. 1
- Elita Rahmi. 2009, *Tarik Menarik Antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pertanahan*, Jurnal Hukum, Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Jambi
- Hayatul Ismi, 2012, *Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Ulayat Dalam Upaya Pembaharuan Hukum Nasional*, Jurnal Ilmu Hukum 3 no. 1
- Ilyas dkk. 2015, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah* dalam Jurnal Ilmu Hukum No.65 April
- Indrohato. 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Lubis, A. F. 2021, *Kedudukan hukum dari hak ulayat dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan pertahanan negara di Provinsi Papua Barat*. Jurnal Esensi Hukum, 3(2)
- Marjono Reksodiputro. 2011, *Hukum Agraria 1960 dan Masyarakat Hukum Adat*, Jurnal Desain Hukum Vol. 11 No. 3
- May Linda Iswaningsih, I Nyoman Putu Budiarta, and Ni Made Puspasutari Ujianti, 2021, *Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Lokal Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Omnibus Law Cipta Kerja*, Jurnal Preferensi Hukum 2, no. 3

- Ratnah Rahman. 2017, *Konflik Masyarakat dengan Pemerintah (Studi Kasus Sengketa Tanah Adat)*, Sosioreligius Volume III No. 1 Juni
- Sadu Wasistiono. 2005, *Esensi UU 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Makalah disampaikan pada Rakernas Asosiasi DPRD Kota-Se-Indonesia, Batam
- Sinaga, Pidari. 2020, “*Konflik dan Reformasi Agraria di Indonesia: Tantangan dan Harapan.*” *Journal of Government*, Vol. 5, No. 2
- Solihat, Yeyet, 2012, *Hukum Agraria Nasional* , Majalah Ilmiah Solusi Unsika ISSN 1412-86676 Vol. 10 No. 22
- Sunarno. 2006, *Praktek ADR (Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan) dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah*, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 13, No. 1. Yogyakarta, FH UMY
- Supriyadi Supriyadi. 2023, *Application of the Adat Principles Barenti ko Syara', Syara' Barenti ko Kitabullah in Sumbawa Regency*, *International Journal of Scientific Research and Management (IJSRM)*
- Supriyanto. 2008, *Implementasi Kebijakan Pertanahan*. *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol 8 No 3
- Urip Santoso. 2011, *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Bidang Pertanahan*, *Jurnal ADIL* Vol. 3 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Airlangga

C. Website

- Dokumen Kebijakan UNDP. 2000, *Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan. Buletin Informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia*.
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Pustaka Mahardika, Yogyakarta, 2015
- <https://www.tempo.co/lingkungan/aman-mencatat-perampasan-2-8-juta-hektare-wilayah-adat-selama-2024--1183726> diakses pada 27 Februari 2025
- <https://kbbi.web.id/>. diakses tanggal 12 Januari 2025.
- <https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/mingwan-seminar-ruu-masyarakat-adat> diakses 12 Januari 2025

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Tap MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Keputusan Presiden No. 111 Tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil

Peraturan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

Peraturan Menteri Agraria dan ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat

Dokumen Kebijakan UNDP. 2000, *Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan. Buletin Informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia.*

Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Pustaka Mahardika, Yogyakarta