

**MENGURAI KONFLIK PERTANAHAN DI KABUPATEN KUTAI  
KARTANEGARA**

Oleh : Andi Suriangka

*Abstrak*

*Sampai saat ini, pelaksanaan pendaftaran tanah yang merupakan amanah dari Undang-Undang Pokok Agraria oleh pemerintah belum dapat diwujudkan sepenuhnya, oleh karena itu, tidak mengherankan bila masalah pertanahan yang terjadi di Kabupaten Kutai Kartanegara, banyak penyebabnya adalah belum terdaftarnya seluruh bidang tanah yang ada, sehingga belum tercipta kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Oleh karena belum terciptanya jaminan kepastian dan perlindungan hukum, maka timbullah gejala penguasaan dan pengusahaan atas bidang-bidang tanah oleh pihak-pihak tertentu yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum, seperti pendudukan atau pengklaiman atas suatu bidang tanah oleh seseorang/kelompok orang yang belum tentu berhak atas tanah yang bersangkutan.*

## A. Pendahuluan

Tanah sebagai sumber daya alam yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia sebagai kekayaan nasional merupakan sarana dalam menyelenggarakan seluruh aktivitas kehidupan rakyat dan mempunyai peranan yang penting bagi kelangsungan hidup manusia, dalam hal ini setiap orang pasti memerlukan tanah, bukan hanya dalam menjalani hidup dan kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah. Demikian juga dalam rangka kepentingan kenegaraan, terutama dalam mendukung kegiatan pembangunan di segala bidang, selalu memerlukan tanah sebagai tempat untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut.

Keberadaan tanah semakin penting sehubungan dengan makin tingginya pertumbuhan penduduk dan pesatnya kegiatan pembangunan yang menyebabkan kebutuhan akan tanah juga semakin meningkat, sementara di pihak lain persediaan akan tanah relatif sangat terbatas. Ketimpangan antara peningkatan kebutuhan manusia akan tanah dengan keterbatasan ketersediaan tanah sering menimbulkan benturan kepentingan di tengah-tengah masyarakat.

Terjadinya benturan kepentingan menyangkut sumber daya tanah tersebutlah yang dinamakan “konflik pertanahan”. Konflik pertanahan juga ada yang menyebut sengketa atau masalah pertanahan. Secara etimologi, istilah “masalah” diartikan sebagai sesuatu yang harus diselesaikan, sedang istilah “sengketa” dimaksudkan sebagai sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran/perbantahan, pertikaian/perselisihan, perkara di pengadilan, dan “konflik” adalah percekocokan, perselisihan, pertentangan (*Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 2002 : 719)

Terlepas dari perbedaan pendapat mengenai istilah yang digunakan, “sengketa pertanahan”, mencakup pengertian adanya suatu persoalan, perselisihan, perbedaan pendapat antara para pihak yang berkepentingan menyangkut sumber daya tanah. Namun yang pasti, sengketa pertanahan tersebut harus dilakukan pengkajian dan penanganan oleh instansi berwenang guna penyelesaiannya secara tuntas.

Dalam mencari penyelesaian dari sengketa pertanahan tersebut diperlukan kebijakan dari pelaksana kekuasaan Negara (Pemerintah) dalam hal pengaturan dan pengelolaan di bidang pertanahan terutama dalam hal pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatannya termasuk dalam upaya penyelesaian sengketa pertanahan yang timbul.

Pada prinsipnya setiap sengketa pertanahan dapat diatasi dengan norma dan aturan-aturan yang ada, atau dengan kata lain diselesaikan berdasarkan hukum yang berlaku. Bahkan terhadap sengketa pertanahan yang menyangkut aspek politik, ekonomi, sosial-kultural, dan pertahanan keamanan, tetap disiasati penyelesaiannya

dengan ketentuan hukum yang ada, sebab semua peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintah pada dasarnya merupakan resultante dari faktor-faktor ekonomi, politik, sosial, budaya dan pertahanan keamanan, yang kemudian dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Penyelesaian sengketa pertanahan berdasarkan hukum yang berlaku tersebut dilandasi oleh konstitusi yang menegaskan bahwa Negara Indonesia sebagai suatu negara hukum. Hal ini dengan tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Negara hukum pada prinsipnya memiliki syarat-syarat esensial, antara lain harus terdapat kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum dimana hak-hak asasi manusia dihormati (Ismail Sunny, 1979 : 11)

Untuk langgengnya suatu negara hukum, maka secara formal penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia ditandai dengan dicantumkannya dalam konstitusi. Sedangkan kekuasaan Pemerintah harus memegang teguh konstitusi dan menjalankan segala undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Selain itu masyarakat wajib untuk menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan. Dengan perkataan lain bahwa makna negara hukum adalah apabila segala aktifitas kenegaraan dari lembaga-lembaga negara maupun aktivitas kemasyarakatan dari seluruh warga negara didasarkan pada hukum. Didasarkan pada hukum maksudnya segala bidang yang menyangkut pengaturan tata kehidupan warga negara harus dibingkai oleh hukum.

Salah satu bidang yang mengatur tentang tata kehidupan warga negara yang juga harus tunduk pada hukum adalah bidang pertanahan/keagrariaan. Dalam hal ini pertanahan/keagrariaan disebut bidang yang termasuk harus tunduk pada hukum karena negara mengatur bidang pertanahan/keagrariaan dalam konstitusi yang menjadi aturan dasarnya, yakni tertera dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Selanjutnya aturan dasar tersebut dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan (Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan juga dalam peraturan pelaksanaannya) yang merupakan substansi hukum yang secara umum disebut Hukum Pertanahan/Keagrariaan.

Oleh karena pengaturan dan pengelolaan terhadap bidang pertanahan/keagrariaan ini melalui kehadiran peraturan perundang-undangan yang ada, khususnya dalam UUPA, diyakini dapat menyelesaikan masalah/sengketa tanah baik yang sudah ada maupun yang akan ada. Hal yang lebih penting lagi bahwa semangat UUPA yang mendahulukan kepentingan rakyat, yakni dalam pertimbangannya menegaskan bahwa Hukum Agraria Nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sesuai dengan

kepentingan rakyat Indonesia dan perkembangan zaman serta merupakan perwujudan asas Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial ( Ny. Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan 2008 – 3).

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dipahami bahwa UUPA sama sekali tidak menyinggung tentang sengketa pertanahan, karena semangat UUPA yang mendahulukan kepentingan rakyat dan juga adanya penataan dan pengelolaan pertanahan dengan program-program seperti pengaturan mengenai penguasaan, penggunaan, peruntukan dan pemanfaatan tanah, pengaturan mengenai hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum antara orang dengan bidang tanah yang ada yang diwujudkan dengan pemberian jaminan kepastian hukum melalui kegiatan pendaftaran tanah dan pengaturan mengenai rencana umum dalam penatagunaan tanah serta program-program lainnya, dinilai sebagai ketentuan hukum yang dapat mencegah sekaligus mengatasi masalah sengketa pertanahan di masyarakat.

Hanya saja dalam kenyataan yang terjadi, sangat jauh dari semangat UUPA, dalam hal ini amanat undang-undang yang mengutamakan kepentingan rakyat akhirnya harus terkikis dengan kepentingan investasi dan komersial yang menguntungkan segelintir kelompok tertentu, sehingga kepentingan rakyat banyak yang seharusnya memperoleh prioritas utama akhirnya menjadi terabaikan. Demikian juga dengan segala ketentuan dan program-program yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat dijalankan secara konsekwen atau bahkan dilanggar sedemikian rupa sehingga terjadi suasana yang tidak tertata dan teratur dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta belum tercipta kepastian hukum atas pemilikan tanah sehingga akhirnya menjadi sengketa pertanahan.

Program pengaturan penguasaan, penggunaan, peruntukan dan pemanfaatan tanah atau yang lebih dikenal dengan program landreform dalam sejarah pelaksanaannya dan politiknya mengalami pasang surut dan hanya berjalan pada awal-awal berlakunya UUPA yakni pada zaman Pemerintahan Presiden Soekarno, setelah tahun 1966 hingga tahun berikutnya seolah-olah Pemerintah dan masyarakat alergi membicarakan landreform bahkan hingga saat ini program tersebut seperti sulit dilaksanakan secara paripurna. Begitu juga dengan program pengaturan hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum antara orang dengan bidang-bidang tanah yang diwujudkan dengan pemberian jaminan kepastian hukum melalui kegiatan pendaftaran tanah atau saat ini dikenal dengan legalisasi aset, hingga tahun 2006 baru sekitar 30% dari 85 juta bidang tanah yang terdaftar (AP Perlindungan 1991 : 7)

Banyak masalah/sengketa pertanahan yang timbul akibat pemerintah belum dapat melaksanakan pendaftaran untuk seluruh bidang tanah yang ada, sesuai dengan yang diinstruksikan dalam Pasal 19 UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya. Sedangkan program pengaturan rencana umum dalam penatagunaan tanah, baru pada tahun 1993 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 1993 tentang Penatagunaan Tanah, dan substansinya merupakan bagian dari Penataan Ruang sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 24 tahun 1992 jo. No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Oleh karena ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keagrariaan tersebut tidak dapat dilaksanakan, maka timbullah sengketa pertanahan, sebab pada dasarnya hukum itu sendiri berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan ( Sudikno Mertokusumo, 1995 : 140)

Dalam konteks keagrariaan, tatanan Hukum Agraria yang ada selain tidak dilaksanakan dan ditegakkan dalam kenyataan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan, juga kadang-kadang tampak bahwa praktek-praktek politik yang berlaku dengan seenaknya menginjak-injak konstitusi yang ada. Kondisi tidak ditegakkannya kaedah Hukum Agraria secara seksama dapat dilihat misalnya sekelompok rakyat telah berani mengklaim hak orang lain menjadi haknya atau memperoleh tanah yang kadang-kadang tanpa dasar hukum (alas hak) atau tanpa prosedur hukum atau telah terjadi penyerobotan tanah, pematokan lahan yang tidak berdasar hukum demi keinginan memperoleh tanah, yang demikian ini banyak terjadi di Kabupaten Kutai Kartanegara.

Banyak sengketa pertanahan yang timbul diselesaikan secara hukum melalui lembaga peradilan, karena masing-masing pihak merasa punya dasar hukum dalam penguasaan atas tanah, sehingga harus hadir pihak ketiga yang menguji kekuatan bukti haknya ( Alfian, 1978 : 249). Penyelesaian sengketa pertanahan melalui lembaga peradilan tersebut berdasarkan Undang Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai perubahan dari Undang Undang Nomor 4 tahun 2004, yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan oleh sebuah mahkamah konstitusi yang merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan .

Bila berkaitan dengan perkara pertanahan antara para pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya dilakukan oleh lembaga peradilan dengan

memeriksa, mengadili dan memutus perkaranya serta melaksanakan (eksekusi) putusannya, sehingga pelaksanaan putusan pengadilan tersebut dijadikan sebagai dasar penyelesaian secara tuntas dari sengketa tersebut. Dengan demikian, pada dasarnya setiap terjadinya kasus pertanahan harus diselesaikan melalui lembaga peradilan, sehingga wajar apabila UUPA tidak membicarakan mengenai kasus pertanahan, karena diharapkan dapat diselesaikan melalui lembaga peradilan yang ada ( Muhammad Yami, 2000 : 1-2).

Namun pada kenyataannya, tidak semua kasus pertanahan yang terjadi dapat dibawa ke lembaga peradilan baik karena kekurangan bukti-bukti maupun karena para pihak tidak bersedia mengajukan gugatan ke pengadilan atau melaporkan kepada aparat penegak hukum atas setiap kasus pertanahan, yang dengan berbagai pertimbangan, para pihak lebih memilih diselesaikan melalui musyawarah mufakat. Oleh karena itu penyelesaian sengketa pertanahan juga dapat ditempuh melalui cara musyawarah mufakat antara para pihak yang bersengketa, dengan kehadiran pihak ketiga yang dipercaya sebagai mediator dan fasilitator yang disebut penyelesaian dengan cara mediasi. Pihak ketiga yang dimaksudkan dalam hal ini adalah suatu badan independen atau juga instansi pemerintah (eksekutif) yang mengelola bidang pertanahan.

Penyelesaian masalah pertanahan melalui mediasi tersebut bukan berarti mengambil alih tugas badan peradilan (yudikatif), tetapi merupakan alternatif penyelesaian yang diinginkan oleh para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan penyelesaian yang saling menguntungkan, hal ini dimungkinkan oleh Undang Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Penyelesaian Masalah.

Penyelesaian masalah atau kasus melalui mediasi tersebut, termasuk juga dalam hal bidang pertanahan yang dimediasi dan difasilitasi oleh instansi Badan Pertanahan Nasional, dapat dilakukan terhadap kasus pertanahan yang terjadi melibatkan berbagai pihak, dan para pihak memilih penyelesaian melalui musyawarah mufakat dengan cara mediasi dari instansi Badan Pertanahan Nasional, yang dimulai dengan adanya permohonan salah satu pihak kepada instansi Badan Pertanahan Nasional untuk menyelesaikan kasus pertanahan dengan pihak lain. Kemudian oleh Badan Pertanahan Nasional memberikan bantuannya untuk memanggil para pihak yang bersengketa beserta instansi yang terkait, dan setelah didengar pendapat para pihak, barulah diambil kesimpulan yang merupakan solusi dari kasus tersebut.

Penyelesaian kasus pertanahan melalui mediasi ini selain berpedoman pada Undang Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Penyelesaian Masalah, juga diperkuat dengan adanya Undang Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang antara lain

ditekankan peningkatan upaya penyelesaian sengketa pertanahan baik melalui kewenangan administrasi, peradilan maupun *Alternative Dispute Resolution (ADR)*.

Penyelesaian masalah atau sengketa pertanahan yang dilaksanakan oleh instansi Badan Pertanahan Nasional pada awalnya didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional yang dalam konsiderannya antara lain disebutkan bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan, meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan. Sehubungan dengan hal tersebut, untuk dapat menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas, dipandang perlu meninjau kembali kedudukan, tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dan meningkatkannya menjadi suatu lembaga yang menangani bidang pertanahan secara nasional, yang dalam struktur organisasinya terdapat Deputi Bidang Hak Hak Atas Tanah yang mempunyai fungsi antara lain menyelesaikan sengketa hukum di bidang pertanahan serta kegiatan penerbitan hak atas tanah.

Kewenangan yang diberikan kepada instansi Badan Pertanahan Nasional dalam menyelesaikan sengketa pertanahan secara prosedural dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan kajian dan pendekatan kepada para pihak yang bersengketa, tentunya dengan terlebih dahulu salah satu pihak mengajukan permohonan untuk diselesaikan masalahnya karena bersengketa dengan pihak lain, sementara pihak lain tersebut juga tidak keberatan permasalahannya diselesaikan oleh instansi yang mengelola bidang pertanahan, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional.

Kewenangan yang sama yang diberikan kepada instansi lain yang merupakan lembaga pemerintah untuk menyelesaikan sengketa pertanahan dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, yang memberikan sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, yakni sebanyak 9 (sembilan), Sembilan kewenangan tersebut adalah 1) pemberian ijin lokasi; 2) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; 3) penyelesaian sengketa tanah garapan; 4) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; 5) penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum 6) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; 7) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; 8) pemberian ijin membuka tanah dan ; 9) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota

Dengan demikian, Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dapat melaksanakan kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan tersebut

secara mandiri dan otonom, hanya saja prosedurnya tetap dengan mengacu kepada norma-norma dan atau standarisasi mekanisme ketatalaksanaan yang disusun oleh Badan Pertanahan Nasional

#### **B. Hak Dan Kewenangan Atas Pertanahan.**

Dalam Hukum Tanah Nasional (UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan aturan Pelaksanaannya) ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah yang dapat disusun dalam jenjang tata susunan atau hierarkhi sebagai berikut :

1. Hak Bangsa Indonesia (pasal 1)
2. Hak Menguasai dari Negara (pasal 2)
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada (pasal 3).
4. Hak-Hak individu.
  - a. Primer : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh negara. (pasal 16)
  - b. Sekunder : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak usha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak sewa dan lainnya (pasal 37, 41 dan 53)
  - c. Wakaf (pasal 49)
  - d. Hak jaminan Atas Tanah: Hak Tanggungan (pasal 25, 33, 39)
  - e. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (UU No 6 tahun 1985 tentang Rumah Susun)

Dalam hal pengaturan kewenangan, tentang pertanahan mengacu kepada dasar konstitusionalnya yakni Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 , yang mengatur bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Aturan dasar dalam konstitusi menyangkut pengelolaan sumber daya alam tersebut termasuk dalam pengertian "dikuasai oleh Negara", kemudian dijabarkan dalam UUPA. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat dan bangsa Indonesia. Kemudian pada ayat (2) diuraikan bahwa hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk :

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

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

Juga di dalam penjelasan UUPA diuraikan bahwa pengertian "dikuasai" bukan berarti "dimiliki" akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk melakukan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA tersebut. Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut semata-mata bersifat publik yaitu wewenang untuk mengatur (regulasi) dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat individu/pribadi, seperti yang dikenal dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan hak atas tanah lainnya dalam

UUPA yang memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah tersebut untuk keperluan yang sesuai dengan penggunaan tanahnya. Hak atas tanah yang bersifat pribadi timbul dari kekuasaan negara mengenai tanah mencakup tanah yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberikan kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh, artinya negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya (Muhammad Bakri, 2007 : 5)

Secara teoritis, penyebutan ketentuan konstitusional mengenai Hak Menguasai dari Negara ini sesungguhnya bersifat *deklaratif*, artinya dengan atau tanpa penyebutan ketentuan tersebut setiap negara tetap mempunyai hak menguasai negara. Namun demikian, ketentuan tersebut tetap penting untuk mengkonfirmasi eksistensi dari hak menguasai negara tersebut dan menunjukkan sifat hubungan antara negara dan tanah. (Oloan Sitorus dan HM Zaki Sierrad 2006 : 60)

Sejalan dengan hal tersebut di atas, maka pada Pasal 2 dan 4 UUPA mengatur bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi *dikuasai oleh negara*, dan atas dasar hak menguasai dari negara tersebut ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perorangan maupun badan hukum (subyek hak). Hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dan dalam batas-batas menurut ketentuan peraturan perundangan. Dengan kata lain mengalokasikan kekuasaan hak atas tanah oleh

negara kepada orang atau badan hukum yang dilakukan secara terukur supaya dapat digunakan bagi kelangsungan hidup setiap orang secara bersama-sama (Satjipto Raharjo, 1996 :33).

Dari ketentuan yang terdapat dalam UUPA dapat dilihat bahwa Negara berwenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. Dalam hal pengaturan hubungan-hubungan hukum tersebut Negara memberikan hak-hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum (subyek hak), bahkan menjamin, mengakui, melindungi hak-hak tersebut untuk dimanfaatkan dalam rangka mensejahterakan kehidupannya dan tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun (pasal 28 ayat (4) Undang Undang Dasar 1945)

Negara tidak hanya berwenang memberikan begitu saja hak-hak atas tanah tersebut kepada subyek hak untuk dimanfaatkan dalam rangka mensejahterakan kehidupannya, tetapi Negara juga mempunyai kewenangan untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah tersebut melalui pendaftaran tanah. Dan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya inilah yang menjadi tujuan pokok UUPA sebagaimana diuraikan dalam memori penjelasan UUPA.

Selanjutnya dalam pengaturan pendaftaran tanah ini, Pasal 19 ayat (1) UUPA ditegaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan undang-undang. Dari ketentuan tersebut, Negara memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk melakukan pendaftaran di seluruh Indonesia dengan tujuan untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam peraturan pelaksanaannya Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus,berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dengan terdaftarnya hak-hak atas tanah atau diberikannya hak-hak atas tanah kepada semua rakyat Indonesia (subyek hak atas tanah) untuk dimanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan penggunaan dan peruntukannya, maka akan terciptalah jaminan kepastian hukum yang bersifat *rechtskadaster* artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum atas pemilikan tanah dimaksud, bukan untuk

kepentingan lain seperti perpajakan dan lain-lain. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa tujuan pendaftaran tanah selain untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, juga untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Di samping itu oleh Pasal 23, 32 dan 38 UUPA juga mengharuskan kepada pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan tanahnya agar memperoleh kepastian haknya.

Oleh karena itu apabila semua bidang tanah telah terdaftar dan dimanfaatkan oleh pemegang haknya, idealnya secara *juridis-teknis* telah ada jaminan kepastian hukum terhadap semua bidang tanah yang telah terdaftar dan dampak positifnya dapat mencegah terjadinya permasalahan pertanahan. Berdasarkan hal tersebutlah maka UUPA tidak membicarakan mengenai sengketa pertanahan, sebab apabila masih terjadi masalah pertanahan makapenyelesaiannya seharusnya tetap berlandaskan hukum yang berlaku, tidak didasarkan pada aspek lain seperti pertimbangan politis dan lain-lain, Berlandaskan hukum maksudnya berdasarkan pada norma-norma yang terdapat dalam UUPA, karena apa yang diatur dalam UUPA tersebut termasuk dalam menghadapi persoalan-persoalan kekinian atau masalah-masalah pertanahan kontemporer, yangf sebenarnya tetap dapat diakomodasi oleh UUPA (Moh Mahfud. MD., 1999 : 117)

### **C. Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pertanahan.**

Penyelesaian sengketa yang menyangkut pertanahan, dapat ditempuh dengan pola penyelesaian sengketa yang ada pada umumnya. Secara umum, penyelesaian sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui jalur non-litigasi dan litigasi. Melalui jalur litigasi dilakukan melalui lembaga peradilan dengan merujuk pada Hukum Perdata dan Hukum Acara Perdata Indonesia, sedangkan melalui jalur non-litigasi dapat ditempuh dengan perundingan dalam bentuk yang lazim dipakai dalam dunia ekonomi/bisnis berupa : negoisasi, konsiliasi, mediasi dan arbitrase.

Penyelesaian permasalahan tanah yang berlandaskan hukum tersebut bertujuan untuk pencapaian kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan sebagaimana yang kita kenal dari teori-teori tujuan hukum dalam filsafat. misalnya terjadi permasalahan pertanahan antara seseorang dengan pihak yang sudah terdaftar haknya, maka dalam rangka kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan permasalahan tersebut dapat diselesaikan melalui lembaga musyawarah mufakat dengan instansi Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator atau fasilitator. Kepastian hukum disini pada dasarnya merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Dengan adanya

kepastian hukum, masyarakat akan tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat (Sudikno Mertokusumo, (, 1996 : 140) Namun apabila tidak tercapai kata sepakat, diselesaikan melalui lembaga peradilan, karena dalam suatu negara hukum, pengadilan masih dianggap sebagai jalan terbaik untuk mendapatkan penyelesaian suatu perkara (Abdurrahman dan Riduan Syahrani 1987 : 63)

Sampai saat ini, pelaksanaan pendaftaran tanah belum dapat diwujudkan sepenuhnya, oleh karena itu, tidak mengherankan bila masalah pertanahan yang terjadi, salah satu penyebabnya adalah belum terdaftarnya seluruh bidang tanah yang ada, sehingga belum tercipta kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Oleh karena belum terciptanya jaminan kepastian dan perlindungan hukum, maka timbullah gejala penguasaan dan pengusahaan atas bidang-bidang tanah oleh pihak-pihak tertentu yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum, seperti pendudukan atau pengklaiman atas suatu bidang tanah oleh seseorang/kelompok orang yang belum tentu berhak atas tanah yang bersangkutan.

Terhadap sengketa pertanahan yang muncul dari keadaan yang disebabkan oleh belum terciptanya kepastian hukum tersebut, maka yang terjadi adalah benturan kepentingan antara para pihak yang tidak jarang diikuti dengan kepentingan lain di luar ketentuan hukum, seperti kepentingan politik dan kepentingan lainnya.

Oleh karena itu, tidaklah mengherankan bila akhir-akhir ini muncul gejala bahwa masalah pertanahan tidak hanya disebabkan hal-hal yang bersifat yuridis, tetapi berkembang menjadi multi sektor (pertanian, industri, pemerintahan, transmigrasi dan lain-lain) dan multi dimensi (budaya, politik, ekonomi, sosial dan hankam) sehingga pendekatan penyelesaian yang ditempuh oleh Pemerintah tidak cukup semata-mata bersifat yuridis teknis, tetapi juga menyangkut pertimbangan sosial ekonomi ( Lutfi I Nasution, 2002 : 216)

Pola penyelesaian yang ditempuh untuk mengatasi masalah pertanahan pada dasarnya sama dengan penyelesaian masalah pada umumnya. Dalam setiap masyarakat terdapat berbagai mekanisme penyelesaian masalah (*dispute settlement*). Penyelesaian masalah dapat dilihat dari mekanisme yang ditempuh oleh para pihak dan yang ditempuh oleh Pemerintah. Dari mekanisme yang ditempuh oleh para pihak pola penyelesaian masalahnya dilakukan secara musyawarah mufakat, atau diselesaikan melalui lembaga sosial atau oleh pemuka masyarakat atau juga melalui badan-badan peradilan (Soerjono Soekanto, , 1986 : 15-17). Sedang mekanisme yang dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan bertindak sebagai mediator atau fasilitator dan juga mengambil kebijakan tertentu dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang melingkupinya

Dalam praktek yang sering terjadi adalah pola penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur non-litigasi yang dilakukan oleh Pemerintah baik yang didahului musyawarah maupun yang ditangani langsung berdasarkan kewenangan yang ada, yang dalam pelaksanaannya selalu mempertimbangkan berbagai aspek sosial ekonomi dan tidak jarang ditempuh dengan pendekatan politik terutama melalui kebijakan (*policy*) Pemerintah. Artinya masalah pertanahan diupayakan penyelesaiannya oleh Pemerintah secara kompromi dengan mengakomodir berbagai kepentingan baik melalui upaya mediasi maupun melalui penerbitan kebijakan.

Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan tersebut dilakukan instansi Badan Pertanahan Nasional melalui tugas pokok dan fungsinya sebagaimana dengan tegas ditentukan dalam Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional dalam konsiderannya antara lain disebutkan bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan dan meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan, maka untuk menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas, dipandang perlu meninjau kembali kedudukan, tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dan meningkatkannya menjadi suatu lembaga yang menangani bidang pertanahan secara nasional.

#### **D. Penutup**

Sampai saat ini, pelaksanaan pendaftaran tanah di Kabupaten Kutai Kartanegara belum dapat diwujudkan sepenuhnya, sebagaimana amanah UUPA, oleh karena itu, tidak mengherankan bila masalah pertanahan yang terjadi di Kabupaten Kutai Kartanegara salah satu penyebabnya diantaranya adalah belum terdaftarnya seluruh bidang tanah yang ada. Disamping itu kekurang pahaman para pihak akan hak-hak dan kewenangan serta tata cara penyelesaian sengketa pertanahan menambah semakin komplekslah permasalahan tersebut dan hal inilah yang menyebabkan belum tercipta kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat di Kabupaten Kutai Kartanegara. Kita mengharap kepada seluruh komponen bangsa ini khususnya pihak Pemerintah Kabupaten Kutai kartanegara untuk dapat mentuntaskan pendaftaran tanah sekaligus berusaha memberikan pencerahan kepada seluruh masyarakat tentang pentingnya pendaftaran tanah dan pengetahuan tentang kewenangan dan hak-hak pertanahan mereka serta pengetahuan tentang cara-cara penyelesaian sengketa yang benar menurut hukum, sebagai konsekwensi menjadi warga negara dari suatu negara hukum.

## Daftar Pustaka

### A. Litratur

- Ny. Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persama, 2008.
- AP Parlindungan, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Bandung. Mandar Maju, 1999
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, 1995),
- Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*,. Jakarta . Gramedia, 1978.
- Muhammad Yamin, *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*. Medan . Pustaka Bangsa Press, 2003.
- Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Yogyakarta , Citra Media, 2007.
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Oloan Sitorus dan HM Zaki Sierrad, *Hukum Agraria di Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasi*, Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum* . Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Moh Mahfud. MD., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, 1996.
- Abdurrahman dan Riduan Syahrani, *Hukum dan Peradilan*, Bandung : Alumni, 1987.

### B. Perundang – Undangan.

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Kitab Undang – undang Hukum Acara Perdata
- Undang-Undang Nomor 6 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah