

POLITIK HUKUM DALAM PEMBERIAN KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN KEPADA PEMERINTAHAN DAERAH

UMAR MA'RUF

Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung, Jalan Raya Kaligawe, KM. 4, Semarang, Indonesia.

ABSTRACT

This research aims at answering these questions: 1) how is the formulation of the government legal politics in granting the authority of land area to the local government?; 2) what the local government has done with the authority of land area given to them?; and 3) in what terms are the right authority that can be given by the government to the local government. This research is normative law research; that is a research that is carried out based on the library research to obtain secondary data in law field. To complete and support the data from library research, the researcher also did some field researches. The field research was carried out in Jakarta and Central Java with purposive sampling to determine the sample. The analysis is done normative qualitatively that includes conceptualization, categorizing, relations, and explanations. The research result shows that: 1) there has been unclerness and inconsistency in determining the formulation of legal politic in granting the authority in land area to the local government; 2) the duty that is conducted by the local government in carrying out their authority in land area is forming the organizational structure that handles the problems with the land and does the functions of land services given by the government; and 3) the right term for authority in land area is the authority of the government and some of those authorities should be able to be decentralized to the Governor or to be delegated to the local government based on *medebewind* principles. The authority that can be given is the one that is related with the technical services and operational procedures of the land policy.

Key words: Legal Politics, Authority, Land Area, Local Government

I PENDAHULUAN

Setelah bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, dan esok harinya, tanggal 18 Agustus 1945 merumuskan bentuk dan sendi-sendi pokok Negara Kesatuan Republik Indonesia, pengaturan mengenai tanah dilandaskan pada tujuan dibentuknya negara Republik Indonesia. Sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia antara lain adalah “memajukan kesejahteraan umum”.

Dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, hubungan antara manusia Indonesia dengan tanahnya dilakukan dan terangkum dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang menegaskan kebijakan dasar mengenai

penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata-kata: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Baru dengan kelahiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960, diberikan penjelasan resmi (otentik) mengenai sifat dan lingkup hak menguasai dari negara tersebut. Pasal 1 UUPA menyatakan bahwa:

“Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Dalam Pasal 2 ayat (4) dinyatakan bahwa:

“Hak Menguasai dari Negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Dalam penjelasannya dinyatakan, bahwa:

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

Menurut penjelasan Pasal 2 ayat (4) di atas, dapat dikatakan bahwa UUPA menentukan kewenangan untuk menguasai dari negara terhadap tanah kepada pemerintahan daerah (dalam UUPA menggunakan istilah daerah swatantra) hanyalah dalam bentuk tugas pembantuan (*medebewind*).

Dalam perkembangan selanjutnya terlihat ketidakkonsistenan dalam menetapkan politik hukum dalam pemberian kewenangan hak menguasai oleh negara dari pemerintah pusat kepada Pemerintahan Daerah. UUPA sebagaimana telah diuraikan di atas menetapkan dalam bentuk tugas pembantuan (*medebewind*). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan dalam bentuk otonomi penuh atau penyerahan kewenangan sepenuhnya, tetapi tidak pernah terimplementasikan. Tap MPR IX/MPR/2001 dalam bentuk pembagian kekuasaan. Terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan urusan pertanahan dengan istilah *pelayanan pertanahan* menjadi urusan pemerintahan daerah tetapi tidak jelas apa otonomi ataukah tugas pembantuan (*medebewind*). Kondisi ketidakjelasan tersebut lebih ditambah lagi dengan Keputusan

Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Penyerahan sembilan kewenangan bidang pertanahan kepada daerah (dalam Keppres tersebut menggunakan istilah pemerintah daerah kabupaten/kota) bukan dalam rangka desentralisasi dalam bentuk otonomi, juga bukan *medebewind*, juga bukan dalam rangka dekonsentrasi, karena Bupati/Walikota dalam rangka Undang-Undang Pemerintahan Daerah, bukan lagi Pejabat Pemerintah Pusat.

Berdasarkan hal di atas, maka dirumuskan beberapa permasalahan yaitu:

1. Bagaimana formulasi politik hukum pemerintah dalam memberikan kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintahan daerah?
2. Apakah yang dilakukan oleh pemerintahan daerah dalam melaksanakan kewenangan bidang pertanahan yang diberikan kepadanya?
3. Bagaimana bentuk kewenangan bidang pertanahan yang paling tepat yang bisa diberikan oleh pemerintah kepada pemerintahan daerah?

II. METODE PENELITIAN

A. TIPE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian kepustakaan guna memperoleh data sekunder di bidang hukum. Penelitian ini membatasi diri pada kajian kepada suatu pemberian, klasifikasi atau analisis, dan penafsiran. Untuk melengkapi dan menunjang data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dilakukan juga penelitian lapangan. Dengan demikian, penelitian ini tidak secara langsung ditujukan untuk membangun atau menguji hipotesis atau teori.

B. PENDEKATAN MASALAH PENELITIAN

Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan sejarah (*Historical Approach*), pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan aturan hukum (*Statute Approach*) dan pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*). Titik tolak dari kesemua pendekatan tersebut adalah UUD 1945, Ketetapan MPR tentang Otonomi Daerah dan Reformasi Pertanahan, UUPA, UU tentang Pemerintahan Daerah, aturan hukum lainnya dan kebijaksanaan yang mengatur tentang pemberian kewenangan di bidang pertanahan kepada pemerintah daerah, serta penelusuran berbagai konsep dan teori yang menentukan arah politik hukum dalam pemberian kewenangan di bidang pertanahan kepada pemerintahan daerah.

C. DATA PENELITIAN

1. Data Sekunder
 - a. Bahan Hukum yang Digunakan

Data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan, yang meliputi: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari: 1) Undang-Undang Dasar 1945; 2) Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; 3) Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; 4) Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; 5) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Dasar Agraria; 6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; 7) Undang-Undang lainnya yang berkaitan dengan Pertanahan dan Otonomi Daerah; 8) Berbagai Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah (di Jawa Tengah), Peraturan Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dan aturan hukum lainnya.

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti: hasil-hasil penelitian, hasil-hasil seminar, artikel, atau hasil pertemuan ilmiah lainnya dari kalangan pakar hukum.

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang bersifat menunjang mencakup bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder yang berasal dari luar bidang hukum, misalnya dari bidang politik, sosiologi, antropologi, filsafat, bahasa dan lain sebagainya yang sifatnya menunjang atau melengkapi.

b. Alat Penelitian

Alat yang digunakan dalam penelitian kepustakaan adalah studi dokumen. Studi dokumen dilakukan dengan pertama-tama memilih dan menghimpun serta mempelajari aturan hukum dan peraturan serta kebijaksanaan lainnya yang berkaitan dengan obyek penelitian. Selanjutnya dari bahan-bahan tersebut, dicari asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum dan ketentuan-ketentuan hukum positif yang mendasari politik hukum pemberian kewenangan di bidang pertanahan kepada pemerintahan daerah.

2. Data Primer

a. Data yang Dikumpulkan

Untuk menunjang data sekunder yang merupakan data utama dalam penelitian ini juga dilakukan pencarian data primer. Untuk memperoleh data primer tersebut penelitian lapangan dilakukan di Jakarta dan Jawa Tengah. Penentuan lokasi di Jakarta didasarkan pada pertimbangan bahwa sebagian besar narasumber atau informan yang berkaitan

dengan permasalahan pertama dan ketiga penelitian ini bertempat tinggal di Jakarta, sedangkan untuk penentuan lokasi di Jawa Tengah karena untuk menjawab permasalahan kedua penelitian ini dipilih wilayah Jawa Tengah sebagai lokasinya.

Subyek penelitian dilakukan secara *purposive*. Disebut *purposive* karena subyek penelitian dikelompokkan berdasarkan keterlibatan atau pengetahuan responden berkaitan dengan obyek penelitian. Berdasar hal tersebut, maka subyek penelitian yang dalam hal ini sebagai narasumber atau informan penelitian meliputi kelompok-kelompok: DPR RI, DPD RI, Depdagri, BPN, APPSI, APEKSI, BKKSI, Ahli Pertanahan, Pejabat Provinsi Jawa Tengah, DPRD Jawa Tengah, dan Pejabat Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Masing-masing dipilih 1 atau 2 orang.

b. Alat Penelitian

Alat yang digunakan untuk mendapatkan data primer adalah kuisisioner dan atau wawancara. Para narasumber atau informan diminta untuk mengisi kuisisioner yang telah dibuat. Dalam wawancara digunakan pedoman wawancara. Pedoman wawancara dimaksudkan sebagai bahan untuk dapat memudahkan dan mengendalikan data yang menjadi target dalam wawancara, sehingga wawancara tersebut tidak menyimpang dari yang direncanakan.

D. TEKNIK PENGOLAHAN DATA DAN ANALISIS

Data yang diperoleh dari penelitian selanjutnya diolah dan dianalisis dengan cara data dari studi dokumen disusun dengan cara dikelompok-kelompokkan dan kemudian disusun berdasarkan urutan. Selanjutnya dari data tersebut dipilih hanya data yang benar-benar sesuai dengan materi penelitian untuk kemudian dihimpun secara sistematis, sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan analisis. Untuk data primer diperiksa tentang kelengkapan dan kejelasannya dan selanjutnya diedit untuk mempermudah analisisnya. Kemudian data tersebut diklasifikasikan dan dicatat secara sistematis dan konsisten. Kedua jenis data tersebut selanjutnya dianalisis secara kualitatif normatif dengan cara konseptualisasi, kategorisasi, relasi, dan eksplanasi.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. FORMULASI POLITIK HUKUM PEMERINTAH DALAM MEMBERIKAN KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN KEPADA PEMERINTAHAN DAERAH

Formulasi politik hukum berkaitan dengan pertanahan mula pertama bisa dilacak dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menegaskan kebijakan dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata-kata: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Mengenai hak menguasai dari negara terhadap bumi, oleh UUPA lebih dipertegas di dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan: ‘bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia’.

Dalam ayat (2) dinyatakan bahwa hak menguasai dari negara meliputi kewenangan untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

Mengenai Pasal 2 UUPA tersebut di atas, A.P. Parlindungan (1990: 28) mengemukakan antara lain:

“Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan mengatur sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharannya (*maintenance*) dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak menguasai dari negara tersebut. Dan kemudian menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”.

Menyitir yang disampaikan A.P. Parlindungan di atas, kewenangan negara atas tanah tersebut, tentunya diletakkan pada wewenang membuat aturan hukum tentang segala hal berkaitan dengan tanah. Wewenang membuat aturan hukum merupakan kekuasaan yang selalu melekat atau dilekatkan kepada negara atau pemerintah (dalam hal ini pemerintah pusat).

Dalam Pasal 2 ayat (4) dinyatakan bahwa:

“Hak menguasai dari Negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Dalam penjelasannya dinyatakan, bahwa:

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

Menurut penjelasan Pasal 2 ayat (4) di atas, dapat dikatakan bahwa UUPA menentukan kewenangan untuk menguasai dari negara terhadap tanah kepada pemerintahan daerah (dalam UUPA menggunakan istilah daerah swatantra) hanyalah dalam bentuk tugas pembantuan (*medebewind*). Hal ini berbeda benar dengan apa yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku tanggal 7 Mei 1999, menyatakan dalam Pasal 11 ayat (2), bahwa:

“Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja”. Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa: “dengan diberlakukannya undang-undang ini, pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Oleh karena itu penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh Pemerintah”.

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

Tetapi kenyataannya adalah bahwa penyerahan dan pengalihan apa yang dimaksudkan sebagai persyaratan bagi penyerahan kewenangan tersebut, yang di kalangan administrasi dikenal dengan Prasarana, Pembiayaan, Personalia, dan Dokumen (P3D), khusus mengenai bidang pertanahan, oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional tidak pernah dilaksanakan. Fakta tersebut mengandung juga kenyataan, bahwa mengenai bidang pertanahan bagi penyerahan kewenangannya kepada daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak ada pengakuan dari Pemerintah, padahal pengakuan itu merupakan juga syarat bagi terjadinya peralihan kewenangan yang dimaksudkan, sebagai yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 (Harsono, 2005: 6).

Perkembangan selanjutnya adalah adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam menetapkan prinsip-prinsip pembaruan dan pengelolaan sumber daya alam, dinyatakan dalam Pasal 4 huruf 1, bahwa kebijakan pelaksanaan desentralisasi tersebut berupa: “Pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah propinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan lokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam,” yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Ketentuan dalam Tap. MPR RI No. IX/MPR/2001 tersebut terlihat adanya kebijakan hukum yang berbeda mengenai pemberian kewenangan bidang pertanahan, dengan ketentuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

menyatakan penyerahan kewenangan sepenuhnya tetapi Tap. MPR No. IX/MPR/2001 mengamankan pembagian kekuasaan.

Dalam rangka menindaklanjuti perintah Tap. MPR RI No. IX/MPR/2001 tersebut, ditetapkanlah Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Dalam Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan di bidang pertanahan yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, terdiri dari 9 (sembilan) kewenangan, yaitu: a) Pemberian izin lokasi; b) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; c) Penyelesaian sengketa tanah garapan; d) Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan untuk pembangunan; e) Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; f) Penetapan dan penyelesaian masalah tanah hak ulayat; g) Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; h) Pemberian ijin membuka tanah; i) Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Perkembangan selanjutnya adalah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999. Lingkup kewenangan Daerah Otonom di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbeda benar dengan rumusan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

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

“Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah”. Ayat (2) memberi penegasan bahwa: “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Kewenangan yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota di dalam UU No. 32 Tahun 2004, ada yang merupakan urusan wajib dan ada yang bersifat pilihan. Urusan wajib bagi Pemerintahan Daerah Provinsi menurut Pasal 13 ayat (1) ada 15 (lima belas) hal yang ditentukan secara limitatif termasuk di dalamnya yang disebut pelayanan pertanahan lintas kabupaten/kota dan yang tidak bersifat limitatif yang berupa urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan urusan wajib yang merupakan kewenangan bagi Pemerintahan Daerah kabupaten/kota sebagaimana ditentukan dalam Pasal 14 ayat (1) juga ada 15 hal yang ditentukan secara limitatif termasuk di dalamnya apa yang disebut Pelayanan pertanahan; di samping yang tidak ditentukan secara limitatif dengan istilah urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Formulasi politik hukum di bidang pertanahan juga bisa dilihat dengan keluarnya Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Cakupan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) menurut Perpres ini sangat luas karena

BPN bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Semangat nasionalisme tercurat jelas pada bagian Menimbang (b) dari Perpres ini, dengan bahasa; “bahwa tanah merupakan perekat NKRI, karenanya perlu diatur dan dikelola secara nasional...”. Ada 21 fungsi yang dibebankan kepada BPN dan BPN merupakan instansi vertikal yang mana di samping di pusat, BPN juga ada di seluruh provinsi dalam bentuk kantor wilayah BPN dan di kabupaten/kota dengan nama Kantor Pertanahan.

Ketentuan Perpres No. 10 Tahun 2006 memang sesuai dengan semangat UUPA yang meletakkan bahwa pertanahan merupakan kewenangan pemerintah (pusat). Tetapi kalau dikaji secara harmonisasi peraturan, Perpres ini bertentangan dengan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, hal ini karena urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan sepenuhnya pemerintah (pusat) menurut UU No. 32 Tahun 2004 meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Artinya pertanahan bukan merupakan urusan sepenuhnya pemerintah tetapi merupakan urusan wajib pemerintah daerah walau dengan istilah pelayanan pertanahan.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 yang berkaitan dengan urusan wajib di bidang pelayanan pertanahan, maka keluarlah PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Adapun urusan di bidang pertanahan yang menjadi kewenangan daerah yang bersifat urusan wajib pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/Kota adalah: pemberian ijin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian sengketa tanah garapan; penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; penetapan tanah ulayat; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; izin membuka tanah; dan perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

B. HAL-HAL YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAHAN DAERAH DALAM MELAKSANAKAN KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN YANG DIBERIKAN KEPADANYA

Berdasarkan penelitian, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dalam menyikapi kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam bidang pertanahan adalah membentuk organisasi pemerintahan yang diberi nama Sub-Bagian Pertanahan di bawah bagian Pemerintahan Umum. Sekretariat Daerah kabupaten/kota. Sedangkan untuk Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah membentuk organisasi yang disebut Bagian Pertanahan yang berada di bawah Biro Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Provinsi.

Hal-hal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah di bidang pertanahan adalah:

1. Berkaitan izin lokasi berupa: penerimaan permohonan dan pemeriksaan kelengkapan

- persyaratan, kompilasi bahan koordinasi, pelaksanaan rapat koordinasi, pelaksanaan peninjauan lokasi, penyiapan berita acara koordinasi, pembuatan peta lokasi, penerbitan surat keputusan izin lokasi, pertimbangan dan usulan pencabutan izin dan pembatalan surat keputusan izin lokasi atas usulan kabupaten/kota, monitoring dan pembinaan perolehan tanah;
2. Berkaitan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berupa: penetapan lokasi, pembentukan panitia, pelaksanaan penyuluhan, pelaksanaan inventarisasi, penerimaan hasil penaksiran nilai tanah, pelaksanaan musyawarah, penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian, pelaksanaan pemberian ganti kerugian, pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota;
 3. Penyelesaian sengketa tanah garapan: penerimaan dan pengkajian laporan pengaduan sengketa tanah garapan, penelitian terhadap obyek dan subyek sengketa, pencegahan dampak sengketa tanah garapan, koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya, fasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak;
 4. Berkaitan dengan redistribusi tanah: pembentukan panitia *landreform*, pelaksanaan sidang yang membahas inventarisasi subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*, penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan *absentee* dan penerbitan Surat Keputusannya;
 5. Penetapan tanah ulayat: pembentukan panitia peneliti, penelitian dan kompilasi hasil penelitian, pelaksanaan dengar pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat, pengusulan rancangan peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat, pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan, penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat dalam rangka penetapan tanah ulayat;
 6. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong: melakukan inventarisasi, penetapan bidang-bidang tanah kosong untuk tanaman semusim, penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah kosong tersebut, fasilitasi perjanjian antara pemilik dan pihak yang akan memanfaatkan tanah kosong, penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong;
 7. Izin membuka tanah: penerimaan dan pemeriksaan permohonan, pemeriksaan lapang dengan memperhatikan kemampuan dan status tanah dan rencana umum tata ruang wilayah, penerbitan izin membuka tanah, dan pengawasan dan pengendalian penggunaan tanah;
 8. Perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.
Sedangkan untuk pemerintah provinsi Jawa Tengah hal-hal yang dilakukan berkaitan

dengan kewenangan bidang pertanahan adalah sebagaimana yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota tetapi yang sifatnya lintas kabupaten/kota di wilayah Jawa Tengah.

C. BENTUK KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN YANG TEPAT YANG DAPAT DIBERIKAN OLEH PEMERINTAH KEPADA PEMERINTAHAN DAERAH

Membicarakan bentuk kewenangan bidang pertanahan, terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Sebagaimana dalam hasil penelitian huruf A, kewenangan bidang pertanahan di Indonesia terjadi ketidakjelasan, UUPA menetapkan dalam bentuk tugas pembantuan (*medebewind*) kepada daerah swatantra. UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan dalam bentuk otonomi penuh atau penyerahan kewenangan sepenuhnya kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota. Tap. MPR No. IX/MPR/2001 dalam bentuk pembagian kekuasaan. UU No. 32 Tahun 2004 menetapkan urusan pertanahan dengan istilah pelayanan pertanahan menjadi urusan wajib pemerintahan daerah (Provinsi dan kabupaten/kota), tetapi tidak jelas apakah otonomi atautukah tugas pembantuan (*medebewind*). Kondisi ketidakjelasan tersebut lebih diperparah lagi adanya Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang tidak menjelaskan penyerahan kewenangan bidang pertanahan dalam bentuk apa dan Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menunjukkan bahwa urusan pertanahan adalah urusan pemerintah (pusat).

Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) melalui Sekjenjnya Ferry Tinggogoy menilai permasalahan investasi yang paling parah adalah masalah pertanahan. Dengan keluarnya Perpres No. 10 Tahun 2006, bidang pertanahan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Aturan yang disahkan Presiden pada 11 April 2006 itu dinilai mengurangi kewenangan daerah dan bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004. Ferry menambahkan dalam UU Pemerintahan Daerah disebutkan kewenangan pusat hanya enam bidang, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, hukum, moneter, dan agama, sedangkan daerah mempunyai 30 bidang kewenangan. Pendapat APPSI ini juga didukung oleh Asosiasi DPRD Kota seluruh Indonesia yang mengatakan secara logika hukum, pertanahan berkaitan dengan tata ruang daerah. Karena itu bila pertanahan sepenuhnya jadi wewenang pusat, akan muncul persoalan yang serius.

Boedi Harsono, narasumber penelitian ini mensikapi ketidakjelasan dalam perumusan politik hukum di bidang pertanahan lebih condong menyatakan bahwa urusan pelayanan pertanahan yang diserahkan kepada pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 berbentuk tugas pembantuan (*medebewind*). Alasan yang dibangun adalah mencoba mensinkronkan ketentuan yang ada dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA dan UU No. 32 Tahun 2004. Menurutnya selain yang ditentukan dalam ayat (1) sampai dengan

ayat (4) Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004, sungguh perlu diperhatikan hal yang ditentukan dalam ayat (5).

Ayat tersebut menetapkan bahwa terdapat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3). Pelaksanaan kewenangan urusan pemerintahan tersebut dapat: a) diselenggarakannya sendiri sebagai urusan pemerintahan; b) dilimpahkan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah (dekonsentrasi) atau; c) ditugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Untuk menentukan bentuk apa yang paling tepat dalam kewenangan bidang pertanahan, peneliti berpendapat bahwa Indonesia harus memosisikan terlebih dahulu politik hukum pertanahan yang harus dipastikan terdapat dalam bingkai negara Republik Indonesia yang masih menjadi satu kesatuan tak terpisahkan sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Karena tanah merupakan sesuatu yang asasi dalam negara kesatuan, maka sentralisasi untuk perubahan ke arah keadilan agraria mestinya lebih pokok ketimbang desentralisasi (dan hal ini bertentangan dengan UUD 1945), tapi prakteknya memperparah kondisi agraria di lapangan. Tetapi sentralisasi kewenangan pertanahan ini, tidak mengurangi hak pemerintahan daerah dalam ikut membantu mengurus urusan pertanahan. Maka bentuk yang tepat dalam kewenangan pertanahan adalah merupakan urusan kewenangan pemerintah (pusat) dan kewenangan tersebut sebagian bisa diberikan dengan cara dilimpahkan atau didekonsentrasikan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah di tingkat provinsi atau ditugaskan kepada pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) berdasarkan asas *medebewind*.

Kewenangan-kewenangan yang bisa diberikan dalam bentuk tugas pembantuan kepada pemerintahan daerah, adalah kewenangan yang menyangkut teknis pelayanan dan pelaksanaan operasional kebijakan pertanahan, sedangkan untuk penetapan kebijakan pertanahan harus tetap ditangan atau menjadi kewenangan pemerintah (pusat).

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. SIMPULAN

1. Formulasi politik hukum pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintahan daerah di Indonesia terjadi ketidakjelasan dan ketidakkonsistenan, UUPA menetapkan dalam bentuk tugas pembantuan (*medebewind*), UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan dalam bentuk otonomi penuh kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota, Tap. MPR IX/MPR/2001 dalam bentuk pembagian kekuasaan, UU No. 32 Tahun 2004 menetapkan sebagai urusan wajib pemerintahan daerah dan Perpres No. 10 Tahun 2006 menunjukkan bahwa urusan pertanahan adalah urusan pemerintah (pusat);

2. Hal-hal yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan kewenangan bidang pertanahan yang diberikan kepadanya adalah membentuk struktur organisasi di sekretariat daerah yang mengurus pelayanan pertanahan yang untuk Pemerintah kabupaten/kota dinamakan sub bagian pertanahan dan di provinsi bagian pertanahan. Fungsi yang dilakukan oleh pemerintahan daerah di bidang pertanahan adalah pelayanan pertanahan untuk pemberian ijin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian sengketa tanah garapan; penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; penetapan tanah ulayat; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; izin membuka tanah; dan perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota;
3. Bentuk yang tepat dalam kewenangan pertanahan adalah merupakan urusan kewenangan pemerintah (pusat) dan kewenangan tersebut sebagian bisa diberikan dengan cara dilimpahkan/didekonsentrasikan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah di tingkat provinsi atau diitugasbantuan kepada pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) berdasarkan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Kewenangan yang bisa diberikan adalah yang menyangkut teknis pelayanan dan pelaksanaan operasional kebijakan pertanahan, sedangkan untuk penetapan kebijakan pertanahan harus tetap ditangan atau menjadi kewenangan pemerintah (pusat).

B. SARAN

1. Supaya tidak terjadi ketidakjelasan dan ketidakkonsistenan di dalam politik hukum pemberian kewenangan bidang pertanahan perlu dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan antara peraturan pertanahan dengan peraturan otonomi daerah;
2. Dari sisi kelembagaan perlu ditata koordinasi dan sinergi BPN sebagai lembaga vertikal dengan pemerintahan daerah. Dalam hal ini, perlu adanya *political will* dan kesediaan berbagi peran secara proporsional antar sesama penyelenggara negara yang mengurus hajat hidup khalayak ramai, apalagi menyangkut tanah sebagai urusan yang asasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Febrian, 2004, *Hirarki Aturan Hukum di Indonesia*, Disertasi pada Program Pascasarjana Unair, Surabaya.
- Harsono, Boedi, 2003, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Jakarta, Penerbit Djambatan.
- Harsono, Boedi, 2005, "Penyerahan Kewenangan Bidang Pertanahan Kepada Daerah Otonom Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (suatu Tinjauan Yuridis)", Disajikan dalam

- Pertemuan Ilmiah Nasional '45 Tahun UUPA" diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Trisakti, 21 September 2005, Jakarta.
- Harsono, Boedi, 2006, "Amandemen UUPA No. 5 Tahun 1960 suatu Tinjauan Historis, Filosofis, Sosiologis dan Politis", Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, 24 Maret 2006, Yogyakarta.
- Hartono, C.F.G., Sunaryati, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Alumni.
- I., Widarta, 2005, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Bantul, Pondok Edukasi.
- Karim, Zulkarnain, 2004, "Beberapa Catatan Desentralisasi Bidang Pertanahan", Makalah Simposium Bidang Pertanahan dan Permasalahannya di Indonesia, Pangkal Pinang.
- Mahfud M.D., Moh, 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. II, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia.
- Mahfud M.D., Moh, 2006, "Amandemen UUPA No. 5 Tahun 1960 dalam Perspektif Politik Hukum", Makalah Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, diselenggarakan atas kerjasama Fakultas Hukum UII dan Dewan Perwakilan Daerah RI, 24 Maret 2006, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 2000, "Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah", Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum UNPAD, 13 Mei 2000, Bandung.
- Manan, Bagir, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet. IV, Yogyakarta, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.
- Muljadi, Arief, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher.
- Moempoeni, Moelatingsih, 2003, "Implementasi Asas-asas Hukum Tata Negara Menuju Perwujudan Yus Constituendum di Indonesia", Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar FH UNDIP, Semarang, BP. UNDIP.
- Parlindungan, A.P, 1990, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung, Alumni.
- Ridwan, H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari, 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Press.