

DESENTRALISASI KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006

ILYAS ISMAIL

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Jl. Putroe Phang Nomor 1, Darussalam, Banda Aceh, Indonesia. Email: ilyaspangwa@yahoo.com

ABDURRAHMAN

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Jl. Putroe Phang Nomor 1, Darussalam, Banda Aceh, Indonesia. Email: nyakman_yunus@yahoo.com

M. JAFAR

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Jl. Putroe Phang Nomor 1, Darussalam, Banda Aceh, Indonesia.

AZHARI

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Jl. Putroe Phang Nomor 1, Darussalam, Banda Aceh, Indonesia. Email: azhari_husen@yahoo.com

ABSTRACT

Law No. 11, 2006 concerning Aceh Government determines the existence of decentralization of authority in the land sector to the Aceh Government. However, in reality, the decentralization of authority could not be accomplished. Therefore, this research aims at studying the authorities which have been decentralized and factors that led to the failure in implementing these authorities. The data were collected through literature research and field research. The literature research was conducted by reviewing the Law No. 11, 2006 and other statutory provisions as well as the views of relevant experts. Field research was conducted by interviewing officials of technical institutions and other relevant stakeholders. The results of the research show that the authorities in the land sector that are especially decentralized to the Government of Aceh through Law No. 11, 2006 are the authorities to grant The Right to Cultivate and The Building Rights on Land. However, these rights have not been implemented due to the inavailability of more concrete rules and local officials whose fundamental duties and functions are specifically in the land sector.

Key words: decentralization, authority, the land sector



I. PENDAHULUAN

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan, "desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Secara teoritik dan empirik setiap organisasi termasuk negara selalu menganut asas sentralisasi sejak kelahiran hingga akhir

hayatnya. Namun organisasi yang besar dan sangat rumit tidak mungkin hanya diselenggarakan dengan asas sentralisasi. Sekiranya hanya dianut asas tersebut, niscaya penyelenggaraan berbagai fungsi yang dimiliki oleh organisasi tersebut tidak sepenuhnya efektif. Oleh karena itu diperlukan juga asas desentralisasi. Kedua asas tersebut tidak dikotomis, tetapi berupa *kontinum*, tidak dapat dipilih salah satu tetapi keduanya, sentralisasi dan desentralisasi (Hoeesein, 2003: 3).

Urusan bidang pertanahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan urusan Pemerintah sedangkan pemerintah daerah hanya melaksanakan tugas-tugas bidang pertanahan berdasarkan; (1) pelimpahan kewenangan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau instansi pemerintah sesuai dengan asas dekonsentrasi, dan (2) penugasan kepada pemerintah daerah berdasarkan asas tugas pembantuan. Namun, dalam perkembangannya dan atas dasar tuntutan daerah dalam berbagai bentuk dan modusnya, pemerintah mengeluarkan berbagai aturan baik yang bersifat umum yang berlaku secara nasional maupun yang bersifat khusus yang berlaku untuk daerah tertentu, yang berisikan tentang penyerahan sebagian kewenangan pemerintah bidang pertanahan kepada pemerintah daerah.

Dalam Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pelayanan pertanahan merupakan salah satu bidang yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Secara khusus, berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pemerintah telah menyerahkan sebagian kewenangan bidang pertanahan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dalam Provinsi Aceh. Tetapi dalam kenyataannya penyerahan kewenangan tersebut tidak dapat terlaksana, oleh karena itu dipandang urgen untuk dilakukan penelitian tentang hal tersebut. Permasalahan tersebut dapat dirumuskan secara rinci sebagai berikut:

1. Apa sajakah kewenangan bidang pertanahan yang diserahkan oleh pemerintah (pusat) kepada pemerintah Aceh (didesentralisasikan) berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006?
2. Apakah desentralisasi kewenangan tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip yang terdapat dalam UUD 1945?
3. Apakah yang menjadi kendala pelaksanaan kewenangan Pemerintah Aceh di bidang pertanahan?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang materi pelitiannya ini terdiri atas UUD 1945, UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan ketentuan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang kewenangan bidang pertanahan.

Sumber data utama dalam penelitian ini adalah data kepustakaan, yang bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Di samping

itu, untuk mendukung data kepustakaan dilakukan juga penelitian untuk mendapatkan data lapangan. Bahan hukum primer yang diteliti mencakup; UUD 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden yang mengatur tentang pemerintahan daerah pada umumnya dan kewenangan bidang pertanahan pada khususnya. Bahan hukum sekunder diperoleh dari hasil karya para ahli hukum, sedangkan bahan hukum tersier diperoleh dari kamus dan ensiklopedia. Data lapangan diperoleh dengan mewawancarai para pejabat dalam lingkungan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang melaksanakan urusan pertanahan dan para pejabat di lingkungan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai institusi pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan pertanahan di daerah.

Data hasil penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan dianalisis dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Ketentuan perundang-undangan yang dijadikan rujukan adalah yang berkaitan dengan masalah yang ditelaah dan konsep yang digunakan adalah konsep hak menguasai negara dan konsep otonomi daerah.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN YANG DISERAHKAN OLEH PEMERINTAH (PUSAT) KEPADA PEMERINTAH ACEH

Penyerahan setiap urusan kepada pemerintah daerah harus mempertimbangkan; kemanfaatan bagi masyarakat setempat, kemampuan alat perlengkapan daerah untuk melaksanakan urusan yang diserahkan dan ketersediaan keuangan daerah untuk melaksanakan urusan yang diserahkan (Joeniarto, 1982: 30).

Kewenangan Pemerintahan Aceh dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di samping itu berlaku juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, menyebutkan:

1. Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah;
2. Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh dan kabupaten kota dalam provinsi Aceh yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan diselenggarakan berdasarkan kriteri eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan

keserasian hubungan antar pemerintahan di Aceh (Pasal 14 UU No. 11 Tahun 2006).

Dalam Pasal 16 dan Pasal 17 UU No. 11 Tahun 2006 (jo. Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004) disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota, salah satunya adalah bidang "pelayanan pertanahan". Tidak ditemukan penjelasan lebih lanjut mengenai ruang lingkup pelayanan pertanahan. Hal ini tentu dapat menimbulkan berbagi macam penafsiran (multi tafsir), apakah semua urusan pertanahan, atau hanya mencakup urusan pertanahan tertentu saja. Hal ini dapat terjadi karena lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas bidang pertanahan sekarang ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang cakupan ruang lingkup tugasnya meliputi 21 (dua puluh satu) bidang (Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional).

Ketentuan Pasal 144, Pasal 146, Pasal 171, Pasal 213 dan Pasal 214 UU No. 11 Tahun 2006 memberikan batasan ruang lingkup kewenangan pemerintahan Aceh dalam bidang pertanahan.

Pasal 144 menyebutkan:

- (1) Dalam hal penyediaan tanah untuk fasilitas sosial dan umum, jaringan prasarana jalan, serta pengairan dan utilitas, pelepasan hak atas tanah dapat dilakukan menurut undang-undang ini.
- (2) Pelepasan hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan dengan memberikan penggantian yang layak yang disepakati bersama sebagai imbalan atas pencabutan hak. www.pmen.net
- (3) Untuk melaksanakan pelepasan, Gubernur membentuk Tim Penilai Pencabutan Hak dan Penggantian sesuai dengan peraturan perundangan.
- (4) Tata cara pelepasan hak atas tanah dan besarnya penggantian yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Qanun Aceh.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa urusan pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kewenangan Pemerintahan Aceh. Ketentuan ini bukan merupakan hal yang baru dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah karena hal itu telah diatur juga dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Selanjutnya dalam Pasal 146, disebutkan:

- (1) Untuk menjamin pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan di Aceh, Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota berkewajiban menyediakan tanah untuk pembangunan pemerintahan dan fasilitas umum lainnya.
- (2) Untuk melaksanakan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Aceh, kabupaten/kota dapat memiliki aset berupa tanah yang hak pengelolaannya

dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena tidak ada penjelasan lebih lanjut dari pasal tersebut, karena itu dapat ditafsirkan bahwa Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk membentuk "bank tanah". Hanya saja "bank tanah" hingga saat ini masih merupakan wacana dan belum ada aturan hukum yang mengaturnya.

Lebih lanjut dalam Pasal 171 disebutkan:

- (1) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota berwenang menetapkan peruntukan lahan dan pemanfaatan ruang untuk kepentingan pembangunan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- (2) Ketentuan peruntukan lahan dan pemanfaatan ruang Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Qanun Aceh.
- (3) Ketentuan peruntukan lahan dan pemanfaatan ruang kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan qanun kabupaten/kota.

Kerwenangan yang dimaksud dalam ketentuan tersebut berkaitan dengan perencanaan peruntukan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang (termasuk tanah), yang berdasarkan undang-undang penataan ruang (sekarang UU Nomor 26 Tahun 2007) juga bahwa pemerintah daerah berwenang melakukan penataan ruang di wilayahnya yang diatur dalam peraturan daerah masing-masing.

Selanjutnya dalam Pasal 213 disebutkan:

- (1) Setiap orang warga negara Indonesia yang berada di Aceh memiliki hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pemerintah Aceh, Pemerintah kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus peruntukan, pemanfaatan dan hubungan hukum berkenaan dengan hak atas tanah dengan mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak yang telah ada termasuk hak hak adat sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku secara nasional.
- (3) Hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi kewenangan pemerintah Aceh, pemerintah kabupaten/kota untuk memberi hak guna bangunan dan hak guna usaha sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku.
- (4) Pemerintah Aceh, pemerintah kabupaten/kota wajib melakukan perlindungan hukum terhadap tanah-tanah wakaf, harta agama, dan keperluan suci lainnya.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Qanun Aceh, qanun kabupaten/kota dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan memberikan hak gyna usaha (HGU) dan hak guna bangunan (HGB) merupakan kewenangan yang baru diperoleh berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006, namun demikian, dapat menimbulkan pertanyaan lebih lanjut kenapa HGU dan HGB, kenapa tidak hak milik atau kenapa tidak termasuk hak milik yang merupakan hak atas tanah

yang paling utama dan mengenai kebutuhan sebagian besar penduduk.

Lebih lanjut dalam Pasal 214 UU No. 11 Tahun 2006 disebutkan:

- (1) Pemerintah Aceh berwenang memberi izin hak guna bangunan dan hak guna usaha bagi penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku.
- (2) Tata cara pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur dengan Qanun Aceh.

Ketentuan ini dapat menimbulkan penafsiran ganda terkait dengan frasa "memberikan izin hak guna bangunan dan hak guna usaha" karena; *pertama*, tidak lazim penggunaan frasa "izin hak", sehingga dapat ditafsirkan sebagai HGU dan HGB yang merupakan salah satu hak atas tanah, atau sebagai izin untuk pemberian HGU dan HGB yang dalam prakteknya terkait dengan izin lokasi dan izin prinsip penanaman modal yang merupakan salah satu persyaratan dalam mengajukan permohonan HGU dan HGB.

B. DESENTRALISASI KEWENANGAN PERTANAHAN BERDASARKAN UUD 1945

Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang (ayat 1); Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (ayat 2); Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (ayat 5); Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (ayat 6).

Desentralisasi merupakan sendi yang tepat untuk menampung, menyalurkan dan melayani dengan baik sifat-sifat khusus yang berbeda-beda dari masing-masing daerah. Hal tersebut tidak dapat dilakukan dengan asas dekonsentrasi, karena dekonsentrasi sebagai unsur sentralisasi adalah pelaksana kebijakan pusat yang bersifat nasional. Meskipun dekonsentrasi dapat mengadakan penyesuaian dengan keadaan setempat tetapi tidak dapat melakukan sesuatu yang berbeda sama sekali dari kebijakan nasional. Suatu kebijakan nasional dipertimbangkan secara nasional karena itu tidak mungkin memenuhi segala kebutuhan yang semata-mata setempat, kecuali dalam keadaan yang sangat khusus (Manan, 1994: 544). Desentralisasi memberikan kepada (rakyat) daerah untuk bersama-sama memikul tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan dan memelihara keutuhan negara kesatuan melalui keikutsertaan mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Jalil, 2005: 66).

Konsep urusan pemerintahan menunjukkan dua indikator penting, yaitu fungsi atau

aktivitas dan asal urusan pemerintahan tersebut. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanya berasal dari Presiden dan tidak berasal dari Lembaga Negara lainnya. Oleh karena itu, dalam konteks ini muncul berbagai urusan pemerintahan seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan lain-lain. Dalam hal ini tidak lazim untuk menyebut urusan konstitusi, legislasi dan yudikasi dalam tataran otonomi daerah (Daly Erni, "Pemerintahan Daerah Desentralisasi, Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan"; <http://dalyerni.multiply.com>, diunduh tanggal 2 Oktober 2009).

Urusan pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah daerah melalui asas desentralisasi mencakup semua urusan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat.

Prinsip dasar ini telah ditindaklanjuti melalui UU No. 11 Tahun 2006 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan dalam sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Tidak ada negara yang menganut desentralisasi sepenuhnya dan hampir tidak ada negara yang menyelenggarakan sentralisasi sepenuhnya, kecuali Negara yang menyerupai negara kota. Karena itu tidak mungkin terdapat sentralisasi total atau desentralisasi total. Namun demikian selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi, tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun di negara kesatuan yang sepenuhnya diselenggarakan secara desentralisasi (Hoessein, 2003).

Pasal 18A UUD 1945 menyebutkan:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Bagir Manan (1994: 546) menyatakan bahwa dalam kaitannya dengan sendi desentralisasi berdasarkan UUD 1945 terdapat 4 (empat) asas pokok sebagai patokan hubungan antara pusat dan daerah, yaitu:

Pertama, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atas dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ke tingkat pemerintahan daerah;

Kedua, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah;

Ketiga, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah;

Keempat, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut merupakan landasan konstitusional bagi UU No. 5 Tahun 1960.

Dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960, disebutkan:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana 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;
- (2) 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.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Lebih lanjut, dalam Penjelasan Pasal 2 disebutkan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional, dan

wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu. Sehubungan dengan hal tersebut, Boedi Harsono (2003: 272). menyebutkan bahwa asas tersebut sangat penting untuk mempertahankan dan melestarikan persatuan dan kesatuan bangsa serta wilayah nasional Indonesia. Oleh karena itu pula kewenangan bidang agraria tidak boleh di-"otonom"-kan kepada daerah dan harus tetap ada pada Pemerintah Pusat.

Pandangan tersebut tentu tidak sepenuhnya dapat diterapkan pada masa sekarang ini, karena dua hal; *pertama*, dari aspek ketentuan perundang-undangan bahkan Konstitusi Negara Republik Indonesia telah meletakkan asas desentralisasi berbarengan dengan asas dekonsentrasi dan medebewind; *kedua*, tuntutan reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menginginkan otonomi dalam urusan pertanahan dalam upaya percepatan mengejar ketertinggalan untuk mencapai sebesar besar kemakmuran rakyat yang telah diamanatkan sejak berdirinya Negara Republik Indonesia.

Sentralisasi kewenangan bidang pertanahan tidak hanya terjadinya ketidakberimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang bersumber dari sektor pertanahan tetapi juga telah banyak menimbulkan kerugian terhadap sistem kelembagaan masyarakat adat, yang berupaya mengikis pranata hukum adat yang mengatur tentang tanah (Yamin dan Abd. Rahim Lubis, 2004: 66).

Dengan otonomi daerah ada kehendak untuk meperbaharui hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dari pola hubungan yang titik tekannya pada dekonsentrasi dan medebewind menjadi desentralisasi. Berbeda dengan dekonsentrasi dan medebewind yang merupakan eskpresi dari sentralisasi pembuatan kebijakan, dengan desentralisasi jarak antara rakyat dan pembuat kebijakan menjadi lebih dekat, sehingga dapat diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat dan dapat diharapkan juga semakin terbuka akses rakyat dalam pembuatan kebijakan (Zakaria dan Noer Fauzi, 2001: 89-109).

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami dan dijelaskan bahwa UUD 1945 telah meletakkan prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Prinsip-prinsip tersebut adalah, *pertama*, penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dapat dilakukan berdasarkan asas desentralisasi di samping asas tugas pembantuan; *kedua*, penyelenggaraan urusan pemerintahan baik oleh pemerintah maupun oleh pemerintahan daerah harus dimaksudkan untuk mencapai sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

C. KENDALA PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN ACEH BIDANG PERTANAHAN

Kewenangan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota dibidang pertanahan yang diberikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 belum dapat terlaksana, karena belum adanya peraturan pelaksanaan yang lebih konkrit dan belum adanya organisasi/perangkat daerah yang mempunyai tugas dan fungsi dalam bidang tersebut. Kantor Wilayah BPN Provinsi Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/

Kota merupakan perangkat pemerintah pusat yang ada di daerah (instansi vertikal) sebagaimana ditentukan dalam Perpres No. 10 Tahun 2006. Penyelenggaraan urusan pertanahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah selama ini dilaksanakan oleh SubBagian Pertanahan pada Bagian Tata Praja Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Provisi Nangroe Aceh Darussalam, demikian juga halnya pada pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah Aceh dan Pemerintah hingga saat ini masih sedang membahas draf Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Kewenangan Pemerintah Yang Bersifat Nasional Di Aceh (RPP Kewenangan), hal ini sesuai dengan amanat Pasal 270 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006.

Draf RPP Kewenangan disiapkan oleh Pemerintah (Departemen Dalam Negeri) dan telah dikirimkan kepada Pemerintah Aceh pada awal tahun 2007 melalui Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 094.471/158/OTDA, tanggal 12 Februari 2007. Pemerintah Aceh telah membentuk tim untuk mengkaji draf tersebut dan hasil kajian terhadap draft tersebut telah disampaikan oleh Pemerintah Aceh kepada Menteri Dalam Negeri melalui Surat Gubernur Nomor 515/39902 tanggal 6 Maret 2009. Hingga laporan penelitian ini disusun, pembahasan RPP Kewenangan tersebut belum selesai dan terhenti karena belum ada kesamaan pandangan terhadap substansi urusan pertanahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Karena itu atas dasar kesepakatan bersama Pemerintah dan pemerintah Aceh, pembahasan draf tersebut ditunda untuk waktu yang tidak ditentukan.

Terkait dengan hal tersebut, Pasal 253 UU Nomor 11 Tahun 2006 menentukan:

- (1) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Daerah Provinsi Aceh dan Kantor Pertanahan kabupaten/kota menjadi perangkat Daerah Aceh dan perangkat daerah kabupaten/kota paling lambat awal tahun anggaran 2008;
- (2) Ketentuan mengenai pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.

Sampai saat ini pengalihan Kantor Wilayah BPN Provinsi Aceh dan Kantor Pertanahan kabupaten/kota menjadi perangkat daerah belum terlaksana, walaupun Gubernur telah mengirimkan surat kepada Presiden Republik Indonesia sejak awal tahun 2008, yaitu Surat Gubernur NAD Nomor 137/7407 tanggal 14 Maret 2008 perihal Percepatan Penetapan Perpres tentang Penyerahan Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/kota menjadi Perangkat Daerah Aceh dan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, yang diikuti dengan Surat Gubernur NAD Nomor 137/1150 tanggal 22 Januari 2009 dan Surat Gubernur Nomor 137/18816 tanggal 10 Juni 2008 perihal yang sama sebagaimana tersebut dalam surat yang pertama.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. SIMPULAN

1. Kewenangan Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota bidang pertanahan

- yang ditentukan dalam UU No. 11 Tahun 2006 meliputi; a) perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan tanah (tata guna tanah); b) pengadaan tanah untuk kepentingan umum; c) penyediaan tanah untuk kepentingan pemerintahan dan fasilitasnya lainnya (bank tanah); d) pemberian HGU dan HGB; dan e) pemberian izin untuk HGU dan HGB bagi penanaman modal;
2. Undang-Undang Dasar 1945 menganut prinsip desentralisasi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada dasarnya semua urusan pemerintahan dalam sektor publik, termasuk bidang pertanahan, dilaksanakan oleh pemerintahan daerah kecuali terhadap bidang-bidang tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang menjadi kewenangan pemerintah. Walaupun telah menjadi kewenangan pemerintahan daerah namun pada Pemerintah masih melekat kewenangan untuk mengatur dan menetapkan norma, standar dan prosedur yang bersifat nasional;
 3. Kendala Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pertanahan sebagaimana ditentukan dalam UU No. 11 Tahun 2006 disebabkan karena; *pertama*, belum lahirnya peraturan pemerintah yang mengatur tentang kewenangan Pemerintah yang bersifat nasional di Aceh sebagaimana yang dimanakan Pasal 270 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006. Rancangan peraturan tersebut sekarang masih dalam proses pembahasan antara Pemerintah dan Pemerintahan Aceh; *kedua*, belum lahirnya peraturan presiden tentang pengalihan Badan Pertanahan Nasional menjadi perangkat daerah sebagaimana yang diamanatkan Pasal 253 UU No. 11 Tahun 2006.

B. SARAN

1. Perlu upaya maksimal, menyeluruh dan cermat oleh Pemerintah Aceh dalam pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Kewenangan Pemerintah Yang Bersifat Nasional Di Aceh (RPP Kewenangan), dan Rancangan Peraturan Presiden tentang Kantor Wilayah BPN Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi Perangkat Daerah Aceh dan perangkat Daerah Kabupaten/Kota, karena substansi rancangan peraturan tersebut akan menentukan kewenangan riil Pemerintah Aceh dan Kabupaten/kota dalam bidang pertanahan;
2. Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota perlu mempersiapkan diri menyongsong lahirnya peraturan pemerintah tentang kewenangan pemerintah yang bersifat nasional di Aceh dan peraturan presiden tentang pengalihan BPN menjadi perangkat daerah karena pemberian kewenangan dan pengalihan lembaga akan membawa konsekuensi pada aspek keuangan, infra struktur dan peralatan, dan sumber daya manusia.

DAFTAR PUSTAKA

Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.

- Hoessein, Bhenyamin, 2003, *Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, BPHN DEPKEH & HAM, Denpasar, 14 – 18 Juli 2003
- Harsono, Boedi, 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan.
- Erni, Daly, "Pemerintahan Daerah Desentralisasi, Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan"; <http://dalyerni.multiply.com>, diunduh tanggal 2 Oktober 2009.
- Jalil, Husni, 2005, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, Bandung, CV. Utomo.
- Joeniarto, 1982, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bandung, Alumni.
- Yamin, Muhammad dan Lubis, Abd. Rahim, 2004, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press.
- Zakaria, Yando, R., dan Fauzi, Noer, 2001, Pembaruan Desa dan Agraria dalam Konteks Otonomi Daerah, *Jurnal Analisis Sosial, Sumber Daya Agraria*, AKATIGA, Bandung, Vol. 6, No. 2 Juli 2001.