

**KEWENANGAN DAN PERAN PEMERINTAH  
DAERAH DALAM PENGATURAN PENGUSAHAAN  
TANAH<sup>1</sup>**

Oleh : Donna Okthalia Setiabudhi<sup>2</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah filosofi pengaturan penguasaan tanah dikaitkan dengan tujuan negara dan tujuan otonomi daerah dan bagaimanakah peran strategis pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah untuk mewujudkan tujuan negara dan tujuan otonomi daerah. Melalui penggunaan *socio-legal research* disimpulkan bahwa: 1. Filosofi pengaturan penguasaan tanah dikaitkan dengan tujuan negara dan tujuan otonomi daerah adalah secara konstitusional sesuai dengan ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945 dan Pasal 2 UUPA yakni untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kewenangan pertanahan dilaksanakan sebagai kewenangan wajib pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 2 ayat (4) UUPA. 2. Peran strategis pemerintah Daerah dalam hal pengaturan penguasaan tanah adalah untuk mewujudkan suatu penyelenggaraan kewenangan pertanahan yang sejalan dengan kepentingan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kata kunci: pemerintah daerah, penguasaan tanah

**A. Pendahuluan**

Tanah merupakan karunia Tuhan sebagai sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat Indonesia untuk dapat dijadikan sebagai sarana mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia,. Dalam rangka pencapaian kesejahteraan tersebut maka pengaturan mengenai tanah membutuhkan campur tangan Negara, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut di atas menjadi landasan hukum agraria Indonesia sekaligus menjadi sumber hukum materil dalam pembentukan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960. Hal ini dapat dilihat dalam diktum menimbang pada point d UUPA bahwa hukum agraria harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong;

Selanjutnya ditemukan pula dalam diktum mengingat di mana dalam point b disebutkan Pasal 33 UUD NRI 1945 sebagai salah satu dasar hukum pembentukan UUPA. Dari hal ini dapat dikatakan bahwa UUPA merupakan perubahan yang sangat fundamental pada hukum Agraria Indonesia yaitu perubahan pada struktur perangkat hukum dan konsepsi yang mendasari lahirnya UUPA yang dinyatakan pada bagian berpendapat dalam diktum menimbang bahwa UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.

Pasal 2 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa pengaturan masalah tanah merupakan bagian dari tugas negara dalam pencapaian tujuan yang disebutkan dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu negara Republik Indonesia memiliki hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan

<sup>1</sup> Artikel

<sup>2</sup> Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado

Republik Indonesia melalui kewenangan public yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA di atas.

Pengaturan penguasaan tanah oleh negara meliputi perencanaan peruntukan tanah penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah dan pelaksanaan ketentuan hukumnya dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan apabila ada pelimpahan kewenangan maka pelimpahan tersebut dalam rangka dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat pusat di daerah ataupun kepada daerah dalam rangka *medebewind*.

Pengaturan penguasaan tanah dalam UUPA secara jelas mengamanahkan sebagai kewenangan pemerintah pusat namun demikian hal ini tidak berarti meniadakan kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah. Hal ini antara lain dapat dilihat dalam ketentuan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana pertanahan menjadi salah satu kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah. Pelimpahan ini pada dasarnya diatur pula dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA bahwa hak menguasai dari negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah dan dalam penjelasannya disebutkan bahwa pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka tugas *medebewind*.

Pengaturan penguasaan tanah sebagai kewenangan pemerintah pusat yang diatur dalam UUPA serta ketentuan mengenai kewenangan pertanahan sebagai salah satu kewenangan pemerintah daerah dalam Undang-undang pemerintahan daerah merupakan satu masalah yang kemudian menjadi pertanyaan terkait konsepsi dan mekanisme pelaksanaan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dalam pelayanan pertanahan. Tarik ulur mengenai kewenangan ini antara lain dapat dilihat pada pendapat Hussen bahwa urusan pertanahan tidak harus seluruhnya (100 persen) berada di pemerintahan kabupaten/kota. Wewenang yang berada di kabupaten/kota mengenai pertanahan sebatas yang bersifat lokalitas, dan

tidak bersifat nasional. Daerah tingkat II semestinya hanya berwenang dalam penetapan spatial planning, izin lokasi, dan izin prinsip sedangkan Rapat Kerja Nasional Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia, meminta pemerintah memberi kewenangan bidang pertanahan kepada daerah, sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (saat ini telah diganti dengan Undang-undang No. 23 Tahun 2014).<sup>3</sup>

Tujuan pengaturan penguasaan tanah dilaksanakan dalam kerangka pencapaian tujuan negara yang disebutkan dalam pembukaan UUD NRI 1945 dan upaya pencapaian tujuan tersebut antara lain diatur dalam UUPA dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 namun dalam kenyataannya masih dalam perdebatan dan tarik ulur mengenai kewenangan tersebut. Hal ini kemudian membutuhkan suatu pengkajian lebih jauh untuk menempatkan kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah yang memiliki sinergi dengan kewenangan pemerintah pusat sehingga pengaturan penguasaan tanah yang diamanahkan oleh UUPA dilaksanakan secara nasional dapat berjalan berdampingan dengan kewenangan pertanahan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah melalui Undang-undang Pemerintah Daerah.

## B. Permasalahan

Permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah filosofi pengaturan penguasaan tanah dikaitkan dengan tujuan negara dan tujuan otonomi daerah?
2. Bagaimanakah peran strategis pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah untuk mewujudkan tujuan negara dan tujuan otonomi daerah?

## C. Landasan Teoretis

### 1. Teori Kewenangan

<sup>3</sup> Dalam

[http://www.unisosdem.org/article\\_detail.php?aid=6403&coid=2&caid=30&gid=2](http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=6403&coid=2&caid=30&gid=2). Dan <http://ugm.ac.id/id/berita/1690-dissinkronisasi.otonomi.daerah.dengan.hukum.pertanahan>

Istilah "wewenang" seringkali dipadankan dengan istilah "kekuasaan" padahal kedua istilah tersebut tidak sama. Akan tetapi dalam konteks tertentu keduanya dapat digunakan secara bergantian tanpa mengubah substansi pengertian kalimat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan "kekuasaan" dan wewenang amat sulit dibedakan. Keduanya menggambarkan suatu otoritas pelaksanaan fungsi pemerintahan<sup>4</sup>. Ridwan H.R mengemukakan bahwa secara semantik istilah kekuasaan berasal dari kata "kuasa" artinya kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu ; kekuatan) sedang "wewenang" adalah<sup>5</sup>:

1. Hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu ;
2. Kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Beda antara "kekuasaan" dan "wewenang" (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedang "wewenang" adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat. Menurut Bagir Manan<sup>6</sup> kekuasaan tidak sama artinya dengan "wewenang". Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan "wewenang" berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Lebih lanjut pengertian "wewenang" dikemukakan oleh H. D. Stout dalam Ridwan H.R<sup>7</sup>

" *Bevoegheid.....wat kan worden omschreven als hek gaheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en vitoefening van berstuursrechtelijke bevoegheden door publickrechtelijke*

*rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke, rechtsverkeer.*

(Wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik).

Terkait wewenang pemerintah, Usep Ranuwijaya<sup>8</sup> mengemukakan bahwa kekuasaan tertinggi bagi bangsa Indonesia bersumber kepada:

- i. Kedaulatan rakyat, pelaksanaan kekuasaan negara didasarkan kepada pemberian kuasa oleh rakyat sebagaimana termuat dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945;
- ii. Kedaulatan hukum : hukum menjadi dasar dari kekuasaan negara yang bersumber dari kesadaran masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam memori penjelasan UUD 1945, dan setelah amandemen ketiga dinyatakan Pasal 1 ayat (3).
- iii. Kedaulatan negara : negara sebagai sumber kekuasaan sendiri karena negara adalah bentuk tertinggi kesatuan hidup.

Bersumber dari wewenang tersebut negara dapat mengatur kehidupannya melalui konstitusi sebagai pijakan dan tolak ukur normatif untuk pengaturan lebih lanjut. Dalam perspektif hukum administrasi dikenal tiga cara memperoleh kewenangan bagi pemerintah. Ketiga cara tersebut adalah atribusi, delegasi dan mandat.

## 2. Pemerintah Daerah

Dalam sejarahnya, di Indonesia pernah dikenal istilah daerah swatantra, yang sekarang ini dikenal dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan umum pusat di daerah pada masa kemerdekaan disebut pamong praja,

4 Ridwan. HR. 2006. Hukum Administrasi Negara. UII Press : Yogyakarta. Halaman : 100.

5 Ibid. Halaman 101

6 Ibid. Halaman 54

7 Ibid halaman 55

8. Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2003. Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan. Citra Aditya Bhkati : Bandung. Halaman 43.

masa Belanda dipanggil dengan *Binnenlandsbestuur*, Bestuurdiants, pemerintahan pangrehpraja. Pemerintahan khusus pusat di daerah dalam keseharian disebut jawatan atau dinas pusat di daerah atau dinas vertikal. Jadi pemerintahan lokal tidak sama dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan lokal meliputi pamong praja, jawatan vertikal dan pemerintahan daerah.<sup>9</sup> Undang-undang No.32 Tahun 2004 mengartikan pemerintah daerah sebagai kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Daerah otonom menurut undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara RI. Landasan dasar pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia pada awalnya adalah Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menentukan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan sistem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Martin Jimung mengemukakan bahwa tujuan utama pemerintahan daerah pada era otonomi daerah sudah tertuang dalam kebijakan desentralisasi sejak tahun 1999 yakni<sup>10</sup> :

- a. Pembebasan pusat, maksudnya membebaskan pemerintah pusat

dari beban-beban tidak perlu menangani urusan domestik sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama sangat diharapkan pemerintah pusat lebih mampu berkonsentrasi pada kebijakan makro nasional dan yang bersifat strategis.

- b. Pemberdayaan lokal atau daerah  
Alokasi kewenangan pemerintah pusat ke daerah maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Artinya *ability* (kemampuan) prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu sehingga kapasitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.
- c. Pengembalian *trust* (kepercayaan) pusat ke daerah  
Desentralisasi merupakan simbol lahirnya kepercayaan dari pemerintah pusat ke daerah. Hal ini dengan sendirinya mengembalikan kepercayaan kepada pemerintah dan masyarakat daerah.  
Dari ketiga tujuan di atas Martin Jimung juga mengemukakan visi pemerintah daerah yaitu<sup>11</sup>:
  - a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan ke daerah
  - b. Penguatan peran rakyat dan DPRD
  - c. Pembangunan tradisi politik sesuai dengan kultur lokal
  - d. Peningkatan efektivitas fungsi pelayanan eksekutif
  - e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah
  - f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran subsidi dari pemerintah pusat
  - g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga dan nilai lokal

---

9 Martin Jimung. Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah. Jakarta. Halaman 41

10 Martin Jimung. 2008. Hukum Pemerintahan Daerah. Jakarta . Halaman 43.

---

<sup>11</sup> Ibid. Halaman 56

### 3. Pengaturan Hak Penguasaan Atas Tanah

Istilah “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam rumusan Pasal 4 UUPA, bahwa “atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang.”<sup>12</sup> . Dengan demikian tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi ( Pasal 4 ayat 1) sedangkan hak atas tanah menurut Boedi Harsono adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>13</sup>

Definisi tanah dapat pula dilihat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>14</sup> bahwa tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali, keadaan bumi di suatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas dan bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya). Definisi lain tentang tanah dikemukakan oleh S. Rowton Simpson dalam A.P.Parlindungan<sup>15</sup> bahwa dalam definisi aslinya dalam hukum Inggris, tanah tidak dianggap terdiri hanya permukaan. Tanah dianggap termasuk semua yang melekat padanya dan juga udara yang berada di atas dia sampai udara dan apa yang di bawah pusat bumi , termasuk lahan yang tertutup oleh air dan bahkan dasar laut dari pulau. Tanah itu tidak akan

berubah, tidak akan memperpangcang diri sendiri, tidak bisa menambah atau mengurangi atau tidak bisa hancur sebagai sebuah kekayaan.

Jadi, dalam hukum Inggris pengertian tanah (land) tidak hanya permukaan bumi. Definisi ini sama dengan pengertian agrarian di Indonesia namun bumi dalam UUPA hanya permukaan tanah atau bagian kecil dari bumi dalam pengertian 174ormativ.

Dalam rangka melakukan pengaturan terhadap tanah maka dikenal sebuah istilah hukum tanah. Hukum tanah menurut Boedi Harsono<sup>16</sup> adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, hak bangsa, hak menguasai dari negara, hak ulayat, hak pengelolaan, wakaf dan hak-hak atas tanah (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak-hak atas tanah yang bersumber pada hukum adat masyarakat-masyarakat hukum adat setempat). Dalam pandangan Boedi Harsono, hukum tanah tidak mengatur tanah dalam segala aspeknya. Hukum tanah hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.

Dalam rangka pengaturan penguasaan hak-hak atas tanah, dibentuklah UUPA yang merupakan pengaturan dasar yang mengatur penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan dan pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan untuk terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah bagi kemakmuran rakyat. Salah satu aspek yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan tersebut adalah aspek kepastian hak atas tanah yang menjadi dasar utama dalam rangka kepastian hukum pemilikan tanah.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Harsono, Boedi. 2008. Hukum Agraria Indonesia.

Jakarta: Djambatan. Halaman 1

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Purwadarminta, 1994, Kamus Umum Bahasa Indonesia. Halaman. 1006

<sup>15</sup> A.P. Parlindungan, 2009, Pendaftaran Tanah di Indonesia (berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP No. 37 Tahun 1998). Mandar Maju : Bandung. Halaman 11

---

<sup>16</sup> Boedi Harsono. 2008. Op cit. Halaman . 17

<sup>17</sup> Mughtar Wahid. 2008. Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah. Republika : Jakarta. Halaman . 67

Dalam tiap hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional yaitu hak Bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai dari Negara atas Tanah, hak ulayat masyarakat Hukum Adat, dan hak perorangan atas tanah.

#### D. METODE PENELITIAN

##### 1. Tipe Penelitian

Pelaksanaan penelitian ini adalah suatu penelitian hukum yang akan mengkaji dan menganalisis mengenai kewenangan dan peran pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah pada 3 (tiga) tataran hukum, yaitu, teori hukum (*rechtstheorie*), filsafat hukum (*rechtsfilosofie*) dan normatif hukum (*rechtsdogmatiek*). Teori hukum, filsafat hukum dan normatif hukum kemudian diarahkan kepada praktek hukum yang menyangkut pembentukan hukum dan penerapan hukum.<sup>18</sup> Teori hukum dimaksudkan untuk menganalisis beberapa teori hukum yang berhubungan dengan teori kewenangan, teori pemerintahan, teori mengenai hukum tanah dan teori desentralisasi. Tataran filsafat hukum dimaksudkan untuk mengkaji prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan kewenangan dan peran pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah dan dengan terakomodasinya prinsip-prinsip tersebut dalam pelaksanaan kewenangan dan peran pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah Tataran 175ormatif hukum dimaksudkan untuk melakukan pengkajian terhadap substansi perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan dan peran

pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah kemudian dibuat suatu sistematika dan konsistensi antara muatan dengan bentuk hukumnya serta harmonisasinya dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Penelitian ini berbentuk *socio legal research*, yaitu suatu tipe penelitian yang orientasinya tertuju pada aspek hukum dan aspek non hukum yakni bekerjanya hukum dalam masyarakat. Hukum dikonsepsikan bukan hanya dalam dimensi 175ormative tetapi dikonsepsikan pula sebagai suatu gejala 175ormati yang dapat diamati dalam konteks realitasnya di masyarakat. Dengan kata lain, penelitian ini mengkaji hukum baik dalam aspek *law in books* maupun dalam aspek *law in action*. Tujuan pokok penelitian tipe *socio legal research* adalah menguji apakah suatu aturan (*postulat*) 175ormative dapat atau tidak dapat digunakan untuk memecahkan suatu masalah hukum dalam kenyataan (*in concreto*).<sup>19</sup> Mengacu pada pertanyaan penelitian pada rencana penelitian ini, selanjutnya dikemukakan bahwa penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode socio yuridis.

Penelitian lapangan dilakukan dengan menggunakan *in-depth interview* (wawancara mendalam) untuk memperoleh data berupa pandangan, pemikiran, dan pendapat para informan. Data primer tersebut dimaksudkan untuk memperoleh konfirmasi serta melengkapi penelitian berdasarkan studi kepustakaan. Jadi pada dasarnya penelitian ini dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu 175ormative untuk meneliti substansi hukum yang terkait dengan peran dan kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan dan penguasaan tanah serta melakukan penelitian sosiologis untuk mengetahui

<sup>18</sup> j.j. H. Bruggink dalam Arief Sidharta. Refleksi Tentang Hukum. Citra Aditya Bhakti. Bandung. 1999. Hlm 65.

<sup>19</sup> Bambang Sunggono. 1991. Metode Penelitian Hukum. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta . Halaman . 91.

pandangan para informan terkait kewenangan dan peran pemerintah daerah dalam pengayuran penguasaan tanah agar dapat diketahui fakta-fakta empiris di dalam masyarakat sehingga tipe penelitian ini secara keseluruhan adalah *socio-legal research*.

## 2. Jenis dan Sumber Data

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari para informan dengan cara wawancara langsung dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*). Selain wawancara, digunakan pula teknik angket untuk meminta pendapat dan pandangan dari para responden
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui literature berupa buku, makalah, jurnal yang diperoleh dengan cara penelusuran arsip.

## 3. Analisis Data

Setelah data yang diperlukan diperoleh data ini dianalisis dengan memakai metode analisis kualitatif, yang kemudian peneliti mencoba untuk menganalisis semua informasi, baik terhadap informasi yang diperoleh dalam proses wawancara maupun terhadap semua literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan untuk menemukan sebuah konsep mengenai kewenangan dan peran pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah.

## E. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Filosofi Pengaturan Penguasaan Tanah Dikaitkan Dengan Tujuan Negara Dan Tujuan Otonomi Daerah

Manusia dan tanah merupakan dua eksistensi yang saling membutuhkan dan memiliki keterkaitan yang sangat erat. Hubungan ini antara lain dengan ungkapan bahwa manusia berasal dari tanah dan kembali ke tanah. Tanah menjadi asal manusia dan kelak akan menjadi tanah kembali dan di antara

keduanya manusia menjalankan kehidupannya pun tidak dapat dilepaskan dari tanah sebagai wadah dalam menjalani kehidupan, menjadi tempat berdiam, tempat mencari dan memenuhi kehidupannya. Hal ini menunjukkan bahwa tanah merupakan bagian dari permukaan bumi dan menjadi sarana bagi manusia untuk melaksanakan segala aktivitasnya. Tanah memiliki nilai yang berbeda bagi setiap orang karena tanah memiliki beberapa dimensi dan ukuran yang berbeda-beda pula namun meskipun demikian tanah merupakan faktor yang sangat penting dalam menjaga kelangsungan hidup manusia. Peran penting tanah bagi manusia kemudian melahirkan suatu kewajiban bagi negara untuk melakukan pengaturan atas penguasaan dan pemilikannya. Istilah tanah, bisa diartikan menjadi tiga hal, yakni :<sup>20</sup>

- a. benda tempat tumbuhnya tanaman (soil), ukurannya adalah tingkat kesuburannya,
- b. benda yang dapat diangkat dan dipindahkan (material), ukurannya adalah beratnya dalam ton, meter kubik atau kilogram,
- c. bagian dari wilayah muka bumi (space) yang sering disebut dengan tempat, ukurannya adalah luasnya, dalam hektar, meter persegi dan sebagainya.

Peran penting tanah dikemukakan pula oleh Soerjono Soekanto<sup>21</sup> bahwa Tanah merupakan bagian dari sumber daya agraria yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Tanah sebagai salah satu unsur esensial pembentuk negara, tanah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa pendukung negara yang bersangkutan lebih-lebih yang corak

<sup>20</sup> Astrid Damayanti dan Alfian Syah. Tanpa tahun.

Penilaian Tanah Dengan Pendekatan Keruangan makalah. Diakses dari [www. Google.com](http://www.Google.com)

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto. 2003. Hukum Adat Indonesia. Raja Grafindo Persada : Jakarta. Hlm.172

agrarisnya berdominasi. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan *conditio sine qua non*.

Peran penting Tanah sebagai sumber utama bagi kehidupan manusia yang merupakan karunia dari Tuhan kepada bangsa Indonesia selayaknya didayagunakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dipergunakan secara seimbang antara hak dan kewajiban terhadap tanah tersebut sebagaimana secara lengkap di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran”. Dari bunyi rumusan pasal ini telah menimbulkan pertanyaan apakah sesungguhnya yang dimaksud dengan “dikuasai oleh negara”, apakah hanya terbatas pada mengatur dan mengawasi pemanfaatan, ataukah turut ambil bagian dalam mengusahakan, ataukah memiliki sehingga dapat mengalihkan kepada pihak-pihak lain atau memberikan hak tertentu pada pihak lain<sup>22</sup>

Pengaturan penguasaan tanah dalam UUPA secara jelas mengamanahkan sebagai kewenangan pemerintah pusat namun demikian hal ini tidak berarti meniadakan kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah. Hal ini antara lain dapat dilihat dalam ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana pertanahan menjadi salah satu kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah. Pelimpahan ini pada dasarnya diatur pula dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA bahwa hak menguasai dari negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan

masyarakat-masyarakat hukum adat sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah dan dalam penjelasannya disebutkan bahwa pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka rugas medebewind.

Undang-undang Pemerintahan Daerah mempertegas kewenangan gubernur agar sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat dapat berlajalan efektif. Jika pemerintah pusat memiliki kewenangan yang bersifat standar, norma, dan pedoman nasional maka provinsi memiliki kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota serta kordinasi penyelenggaraan kewenangan di wilayah provinsi itu sedangkan kabupaten/kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus dalam bidang kewenangan yang dimiliki berdasarkan standard dan norma dari pusat dan dari provinsi. Dengan demikian, meskipun daerah harus memperhatikan kepentingan masyarakat yang beragam tetapi akan tetap menjamin keserasian yang bersifat nasional. Kewenangan pusat dalam masalah tanah adalah meliputi hukum, kebijakan, pedoman pendaftaran tanah, landereform dalam bentuk Undang-undang, peraturan pemerintah ataupun peraturan presiden sedangkan kewenangan pemerintah daerah sebatas pelayanan masyarakat dan pelaksanaan kebijakan yang dapat dituangkan dalam bentuk peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah.

Konsepsi hukum tanah nasional dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 UUPA bahwa yang menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan

---

<sup>22</sup> Bagir Manan. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Mandar Maju : Bandung. Hlm54.

dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Dalam UUPA, Hukum Adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia, dijadikan sebagai dasar Hukum Agraria Nasional sehingga Hukum Agraria/Tanah Nasional tetap merupakan hukum tanah Indonesia yang tunggal, tersusun berdasarkan alam pemikiran hukum adat mengenai hubungan hukum antara masyarakat hukum adat tertentu dengan tanah ulayatnya. Alam pemikiran hukum adat tersebut mengandung konsepsinya hukum adat mengenai pertanahan, yang tetap diangkat menjadi konsepsi hukum tanah nasional, yang dirumuskan sebagai komunalistik-religius, yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warga negara secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.<sup>23</sup> Mencermati uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam hukum tanah nasional yang diatur dalam UUPA menegaskan bahwa pembentukan hukum tanah nasional maupun pelaksanaannya menurut sifat dan pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat. Penyelenggaraan kewenangan bidang pertanahan dalam konsepsi hukum tanah nasional sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dalam Pasal 1 serta Penjelasan Pasal 2 ayat (4) UUPA adalah dilaksanakan secara nasional sehingga kewenangan tersebut dilaksanakan oleh lembaga vertikal dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Ketentuan mengenai konsepsi hukum nasional dalam UUPA pada dasarnya

merupakan menjejawantahan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan dalam Pasal 33 ini pun menunjukkan bahwa penyelenggaraan pengaturan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan kewenangan negara dan tidak ada ketentuan dalam Pasal 33 yang menyatakan bahwa kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Namun demikian dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 konsep administrasi pemerintahan menunjukkan arah pada memberdayakan partisipasi lokal menyebabkan dengan memberikan penegasan mengenai pola pergeseran kekuasaan pemerintahan ke daerah yang disebut dengan otonomi daerah melalui proses desentralisasi yang menegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Salah satu kewenangan yang kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah melalui undang-undang Pemerintahan Daerah adalah kewenangan pertanahan. Pada awalnya, dalam rangka otonomi daerah yang pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) disebutkan bahwa kewenangan pemerintah daerah mencakup kewenangan dibidang pertanahan sehingga pertanahan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota sehingga dalam Pasal 11 terlihat bahwa wewenang bidang tersebut secara utuh berada di kabupaten/kota. Pada awalnya ketentuan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tersebut menimbulkan perdebatan sehubungan

---

<sup>23</sup> Maria SW Sumardjono, Puspita Serangkm Aneka Masalah Hukum Agraria, Penerbit Andi Offset, Jogyakarta, 1882, hlm13

dengan kewenangan dalam bidang pertanahan. Perbedaan pandangan antara Badan Pertanahan Nasional dengan pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan tersebut di mana Badan Pertanahan Nasional tetap mendasarkan kewenangan pertanahan pada UUPA yang mengamanatkan kewenangan pertanahan secara nasional sedangkan pemerintah daerah mendasarkan pada ketentuan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah bahwa kewenangan pertanahan merupakan kewenangan wajib bagi pemerintah daerah. Perdebatan mengenai kewenangan pemerintah daerah dan pusat dalam masalah pertanahan kembali terjadi dengan penerbitan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tersebut terutama dikaitkan dengan ketentuan dalam Pasal 2 UUPA . Menjawab perdebatan tersebut kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan, yang kewenangan Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam bidang pertanahan meliputi:

1. Izin Lokasi
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan
4. Penyelesaian Masalah Ganti Rugi dan santunan tanah untuk pembangunan
5. Penetapan tanah ulayat.
6. Penetapan Subyek dan obyek Redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee.
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong
8. Izin membuka tanah
9. Perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota

Pengaturan pembagian kewenangan dalam Peraturan Pemerintah tersebut

kembali menunjukkan bahwa kewenangan daerah dalam pertanahan hanya untuk hal-hal yang berkaitan dengan masalah lokal di daerah tersebut sedangkan kewenangan bersifat nasional misalnya penerbitan sertifikat hak atas tanah bersama seluruh kegiatan-kegiatannya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang dilaksanakan melalui dekonsentrasi. Pengaturan kewenangan pertanahan kemudian diatur dalam undang-undang No. 23 Tahun 2014 pada pasal 12 yang menegaskan bahwa pertanahan merupakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan wajib pemerintahan daerah yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Uraian-uraian di atas bahwa sejarah peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah telah menempatkan kewenangan pertanahan sebagai salah satu kewenangan wajib pemerintah daerah yang kemudian ditindaklanjuti dengan memberikan pengaturan jenis kewenangan yang menjadi kewenangan daerah dalam bidang pertanahan dan kewenangan lainnya menjadi kewenangan dari pemerintah pusat melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang mengejawantahkan ketentuan dalam UUPA bahwa konsepsi hukum tanah Indonesia adalah bersifat nasional. Pembagian kewenangan ini sekaligus menjadi penejawantahan ketentuan dalam UUPA yang memungkinkan pelimpahan kewenangan kepada daerah dalam bidang pertanahan. Sinkronisasi dan harmonisasi dalam kewenangan pertanahan kemudian menjadi poin yang sangat penting untuk mengatasi dualisme dalam penyelenggaraan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bidang pertanahan. Sinkronisasi dan harmonisasi substansi hukum antara peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanahan dengan peraturan-

peraturan daerah yang berkaitan dengan tanah antara lain yang berkaitan dengan sempadan, aturan mengenai izin lokasi, izin mendirikan bangunan, penataan ruang dan wilayah dan aturan-aturan lainnya. Tujuan harmonisasi dan sinkronisasi tersebut tersebut adalah menciptakan suatu pengelolaan masalah pertanahan yang sejalan dengan kepentingan nasional dan kepentingan masyarakat setempat sehingga pelaksanaan kewenangan pertanahan secara nasional oleh pemerintah pusat tidak mengesampingkan kepentingan daerah dan sebaliknya penyelenggaraan kewenangan pertanahan oleh pemerintah daerah tetap dilaksanakan dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Harmonisasi dan sinkronisasi ini tidak hanya penting dalam penyelenggaraan kewenangan oleh pemerintah pusat dan daerah tetapi sangat penting dalam memberikan acuan bagi para hakim Pengadilan Tata usaha Negara dalam memberikan putusan yang berkaitan dengan sengketa administrasi yang terkait dengan tanah.

Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dalam masalah tanah pada hakikatnya memberikan batas kewenangan pusat dan batas kewenangan daerah sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara keduanya namun pembatasan kewenangan ini tidak menyebabkan kedua tingkat pemerintahan berjalan sendiri-sendiri sehingga harmonisasi dan sinkronisasi substansi hukum dan implemementasi tetapi harus diperhatikan agar kewenangan pertanahan baik tingkat nasional maupun daerah tetap berjalan selaras menuju pencapaian tujuan negara.

Pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah dalam UUPA dan Peraturan Presiden No. 85 Tahun 2013 jelas telah memberikan penegasan bahwa pengaturan masalah pertanahan

dilakukan secara nasional namun hal ini sama sekali tidak berarti hilangnya kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah. Peran pemerintah daerah menjadi sangat urgen mengingat masalah tanah tidak hanya berkaitan dengan pemilikan tanah dengan hak tertentu tetapi sebelum adanya hak tertentu di atas tanah tersebut (hak-hak yang diatur dalam UUPA), di atas tanah tersebut terdapat penguasaan baik penguasaan langsung oleh negara maupun penguasaan pihak-pihak lain misalnya perorangan, masyarakat hukum adat ataupun subjek-subjek hukum lain.

## **2. Peran strategis pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan tanah untuk mewujudkan tujuan negara dan tujuan otonomi daerah (sebuah study di provinsi Sulawesi Utara)**

Provinsi Sulawesi Utara terletak di ujung utara Pulau Sulawesi dengan Ibu kota terletak di kota Manado. Provinsi ini di sebelah selatan berbatasan dengan provinsi Gorontalo yang merupakan hasil pemekaran wilayah dari provinsi Sulawesi Utara. Sementara kepulauan Sangihe dan Talaud merupakan bagian utara dari provinsi ini merupakan berbatasan dengan Davao del Sur di negara Filipina. Provinsi Sulawesi Utara (Sulut) yang berada di paling ujung utara Nusantara terletak di bagian paling utara dari semenanjung Pulau Sulawesi, yaitu antara  $0^{\circ}30^1-5^{\circ}35^1$  Lintang Utara dan antara  $123^{\circ}70^1-127^{\circ}00^1$  Bujur Timur. Sebelah utara berbatasan dengan Filipina, sebelah timur dengan Provinsi Maluku Utara, sebelah selatan berbatasan dengan Provinsi Gorontalo, dan di sebelah barat dibatasi oleh Laut Sulawesi. Luas wilayah semenanjung ini adalah  $\pm 15.376,99 \text{ km}^2$  yang terbagi dalam tiga belas daerah Kabupaten/Kota definitif.

Sulawesi Utara mempunyai latar belakang sejarah yang cukup panjang

sebelum disyahkannya menjadi Provinsi kedua puluh empat dari Republik Indonesia. Dalam sejarah pemerintahan daerahnya, maka Sulawesi Utara mengalami beberapa kali perubahan administrasi pemerintahan, seiring dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan. Pada permulaan kemerdekaan RI, daerah ini berstatus karisidenan yang merupakan bagian dari Provinsi Sulawesi. Provinsi Sulawesi ketika itu beribukota di Makassar dengan Gubernurnya, DR.G.S.S.J. Ratulangi. Dalam perkembangan selanjutnya, tercatat satu momentum penting dalam lembar sejarah pembentukan Sulawesi Utara, yaitu dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 (23 September 1964) yang menetapkan status Daerah Tingkat I Sulawesi Utara sebagai daerah otonom Tingkat I dengan ibukotanya Manado. Momentum ini kemudian ditetapkan sebagai hari lahirnya Daerah Tingkat I Sulawesi Utara. Adapun daerah tingkat II yang masuk dalam wilayah Sulawesi Utara, yaitu Kotamadya Manado, Kotamadya Gorontalo, Kabupaten Minahasa, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Bolaang Mongondow, dan Kabupaten Sangihe Talaud. Gubernur Provinsi Dati I Sulawesi Utara yang pertama adalah F.J. Tumbelaka.

Seiring dengan spirit reformasi dan otonomi daerah, maka dibentuk Provinsi Gorontalo sebagai pemekaran dari Sulawesi Utara melalui Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000. Dengan dibentuknya Provinsi Gorontalo, maka wilayah Sulawesi Utara meliputi Kota Manado (157,25 km<sup>2</sup>), Kota Bitung (304,00 km<sup>2</sup>), Kabupaten Minahasa (1.117,15 km<sup>2</sup>), Kabupaten Sangihe (746,57 km<sup>2</sup>) dan Talaud dan Kabupaten Bolaang Mongondow (8.358,04 km<sup>2</sup>). Pada tahun 2003, Sulawesi Utara mengalami penambahan tiga kabupaten dan satu kota dengan Kabupaten Minahasa sebagai kabupaten induk, yaitu

Kabupaten Minahasa Selatan (1.409,97 km<sup>2</sup>), Kabupaten Minahasa Utara (932,20 km<sup>2</sup>), Kabupaten Kepulauan Talaud (1.240,40 km<sup>2</sup>) serta Kota Tomohon (114,20 km<sup>2</sup>). Kemudian pada Mei 2007 bertambah lagi tiga kabupaten dan satu kota, yakni Kabupaten Minahasa Tenggara (710,83 km), Kabupaten Bolaang Mongondow Utara (1.843,92 km), Kabupaten Kepulauan Sitaro (275,96 km) dan Kota Kotamobagu (68,06 km).

Penduduk Provinsi Sulawesi Utara menyebar pada setiap kota dan kabupaten yang terdiri dari tiga kota dan enam Kabupaten. Masyarakat di provinsi ini didominasi oleh Suku Minahasa (33,2%), diikuti Suku Sangir (19,8%), Suku Bolaang Mangondow (11,3%), Suku Gorontalo (7,4%) lalu Suku Totemboan (6,8%). Masing-masing kelompok etnis tersebut terbagi pula subetnis yang memiliki bahasa, tradisi dan norma-norma kemasyarakatan yang khas, misalnya dari segi pemakaian bahasa. Berdasarkan hasil survei Badan Pusat Statistik tahun 2004, angka IPM Sulawesi Utara sampai dengan tahun 2003 menunjukkan angka 71,3 dan menduduki peringkat kedua nasional sesudah DKI Jakarta

Potensi paling besar di Sulawesi Utara bila dilihat dari aspek kemiringan tanah dan jenis tanah kompleks (meliputi ± 76,5% dari total luas seluruh provinsi) adalah pengembangan pertanian pangan, tanaman perkebunan, hijauan pakan ternak sapi dan kambing, dan pengembangan hutan produktif. Hal ini semakin mengukuhkan sumber penghidupan sebagian besar masyarakat Sulawesi Utara di sektor pertanian dan perkebunan.

Nilai produksi barang-barang dan jasa-jasa yang dihasilkan dalam setahun oleh para pelaku ekonomi di Sulawesi Utara tercermin dari PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) untuk tahun 2004 mencapai Rp 14,13 triliun (HB) dan Rp 3,88 triliun (Harga HK). Nilai tersebut

telah mengalami perkembangan hampir 6,5 kali untuk harga berlaku (HB) dan untuk harga konstan (HK) mengalami perkembangan lebih dari 1,5 kali dari tahun 1993. Lokomotif pertumbuhan PDRB Sulawesi Utara terutama disumbangkan oleh sektor pertanian sebesar 26,45%, kemudian diikuti oleh sektor angkutan dan komunikasi sebesar 17,14%, sektor jasa-jasa 13,98%, sektor perdagangan, hotel, dan restoran 13,39%, sektor bangunan 10,62%. Selanjutnya untuk sektor industri pengolahan, pertambangan, dan penggalian, listrik, gas, dan air, serta sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan semuanya hanya berperan di bawah 10%.

Percepatan pembangunan di Sulut secara ekonomi memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PAD bumi Nyiur Melambai. Pemekaran sejumlah wilayah baru misalnya membuka peluang pengembangan daerah-daerah yang sebelumnya belum dilirik pemerintah. Selain itu pelaksanaan sejumlah even internasional dan nasional memacu pemerintah membangun sejumlah fasilitas yang memadai dan sekaligus menarik minat investor mengembangkan usaha bisnis mereka.

Kompetisi penggunaan lahan untuk kepentingan lain merupakan suatu cakupan yang sangat luas di antaranya konversi lahan untuk kegiatan industri, sektor kehutanan dengan pemberian konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang meningkat dari tahun ke tahun, pertanian dan perkebunan (perluasan areal perkebunan cengkih, kelapa, jagung, vanili dan pala) yang merupakan komoditi andalan Sulut dengan nilai ekspor cenderung meningkat serta pembangunan infrastruktur berskala besar untuk kepentingan jasa, perdagangan, perumahan, hotel, restoran dan transportasi yang menunjukkan kemajuan yang sangat berarti akibat iklim investasi yang kondusif di Sulut.

Berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 452/Kpts-II/1999 tertanggal 17 Juni 1999 kawasan hutan Sulut adalah seluas  $\pm$  1.615.070 ha atau sekitar 58,8% luas Provinsi Sulut. Data yang diperoleh dari Subdit Penyiapan PHP untuk Provinsi Sulut pada Juli 2001 ada sembilan HPH yang sudah diberikan ijin dan sedang beroperasi dan ada 3 (tiga) HPH baru yang telah diberikan ijin dan dicadangkan untuk beroperasi. Menurut kondisi penutupan lahan pada areal HPH diperkirakan ada sekitar 131.888 ha atau 29% hutan di areal HPH berada dalam keadaan rusak (Pusat Data dan Perpetaan, 2000). Selanjutnya dijelaskan bahwa rata-rata laju deforestasi tahunan periode 1985-1998 adalah sekitar 34.428 ha/tahun. Data dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan Sulut menunjukkan bahwa ekspor Sulut ke sejumlah negara didominasi oleh komoditi hasil olahan kelapa dan turunannya (minyak kelapa kasar, minyak goreng sawit dan minyak sawit kasar) selain komoditi andalan lainnya perikanan. Selain itu produk andalan Sulawesi Utara di sektor perkebunan adalah komoditi jagung yang menurut catatan sementara Dinas Pertanian Sulut penggunaan lahannya terus meningkat dan luas lahan produksi diprediksi akan mencapai 12.394 ha. Komitmen pemerintah menggalakkan program revitalisasi pertanian dalam arti luas – mencakup perkebunan, perikanan dan peternakan – di sisi lain akan terus memacu perluasan areal pertanian baik tradisional maupun komersial sebagai sektor andalan Sulawesi Utara. Peningkatan jumlah ekspor produk-produk pertanian/perkebunan serta program revitalisasi pertanian secara nasional dipastikan akan membawa dampak terhadap konversi sejumlah lahan yang potensial guna mendukung program pemerintah di sektor pertanian. Persaingan penggunaan lahan sebaiknya dilihat secara bijaksana, karena pemanfaatan lahan yang tidak terencana

akan menjadi suatu titik awal bagi bencana lahan kritis yang berkepanjangan. Informasi yang diperoleh dari Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BP-DAS) Tondano menunjukkan bahwa tingkat kerusakan lahan di Sulut sudah cukup memprihatinkan karena lahan yang tergolong sangat kritis mencapai luasan 27.400 ha, kritis 243.053 ha, agak kritis 506.551 ha dan yang mempunyai potensi kritis sekitar 590.074 ha dari total luas lahan sebesar 1.591.786 ha.

Sektor lain yang ikut memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap pertumbuhan ekonomi Sulut antara lain adalah sektor jasa sebesar 16,81%; perdagangan, hotel dan restoran 15, 29%; dan bangunan sebesar 14,90%. Kondisi ini mengekspresikan bahwa perkembangan ekonomi Sulut membuka sejumlah peluang berkembangnya usaha/bisnis yang memerlukan luasan areal/lahan yang strategis, sehingga mudah diakses serta menarik perhatian konsumen. Fenomena ini terlihat jelas dalam pengembangan areal Boulevard yang patut diperhitungkan dampaknya terhadap kondisi pesisir Bunaken dan pulau-pulau lainnya yang menjadi primadona pariwisata setempat. Dalam era sekarang ini, jika penataan tata ruang kabupaten/kota yang dikembangkan tidak sesuai dengan peruntukan lahan dan tanpa melalui AMDAL, "karena kontribusinya cukup signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah," pada akhirnya akan memberikan dampak terhadap lingkungan alam di sekitarnya seperti perubahan fisik bentang alam, penggalian bahan tambang, penanganan limbah yang mengancam kehidupan makhluk hidup lainnya.

Pengembangan sejumlah wilayah menjadi kabupaten atau kotamadya mendorong pemerintah untuk merencanakan pembangunan infrastruktur transportasi sehingga

memudahkan hubungan antara satu daerah dengan daerah lainnya di Sulut yang sudah barang tentu akan membuka keterisolasian sejumlah kawasan di Sulut.

<sup>24</sup>

Dalam kewenangan pertanahan, terdapat beberapa peran strategis pemerintah daerah termasuk provinsi Sulawesi Utara yang akan diuraikan berikut ini :

### **1) Kewenangan Terhadap Pengaturan dan Penguasaan Tanah Negara Garapan**

Provinsi Sulawesi Utara memiliki kewenangan dalam bidang pertanahan sebagaimana diatur dalam undang-undang No. 23 tahun 2014 yakni Penerbitan Izin Lokasi, Pelaksanaan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penyelesaian sengketa tanah garapan, Penyelesaian Masalah Ganti Rugi dan santunan tanah untuk pembangunan, Penetapan tanah ulayat, Penetapan Subyek dan obyek Redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee, Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong serta Izin membuka tanah dan Perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota Dicermati dari beberapa pelaksanaan kewenangan tersebut maka dikaitkan dengan tanah negara, kewenangan dalam pengaturan tanah negara tampak dalam kewenangan berupa penyelesaian sengketa tanah garapan, Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong serta Izin membuka tanah dan Perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Tanah negara pada dasarnya adalah tanah yang merupakan tanah di luar

---

24 Freddy Pattiselanno : Dimuat dalam Harian Manado Post, Monday, 13 July 2009 09:43

tanah bekas milik adat baik yang dikuasai langsung oleh negara maupun yang dikuasai oleh masyarakat. Tanah negara merupakan penyebutkan salah satu jenis tanah yang menunjukkan bahwa tanah tersebut merupakan tanah yang tidak termasuk dalam jenis tanah adat ataupun tanah bekas milik adat sehingga dalam hukum tanah nasional, pemberian status hak terhadap tanah negara dikenal dengan istilah pemberian hak. Pemberian hak dalam hal ini menunjukkan bahwa hak yang diberikan atas tanah tersebut berasal negara melalui lembaga pertanahan. Dalam proses pendaftaran hak atas tanah negara, alas hak yang dibutuhkan pada dasarnya adalah pernyataan pemerintah setempat mengenai kebenaran penguasaan pemohon hak atas tanah yang dimohonkan hak sehingga kebenaran penguasaan tersebut menjadi salah satu tugas pemerintah daerah. Pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam hal ini memiliki kewajiban untuk melakukan pengaturan dan melakukan identifikasi penguasaan tanah negara di wilayahnya dan kewenangan ini seyogianya menjadi dasar untuk memberikan perintah kepada pemerintah tingkat kecamatan atau desa/kelurahan untuk melaksanakan inventarisasi dan pencatatan rutin mengenai status penguasaan tanah negara di wilayah tersebut Tanah yang belum memiliki sertipikat di Provinsi Sulawesi Utara pada umumnya adalah tanah dengan status sebagai tanah negara dan dengan statusnya sebagai tanah negara maka penguasaan fisik menjadi syarat mutlak untuk diberikan predikat sebagai pihak yang berhak untuk diberikan sporadik dalam rangka penerbitan sertipikat hak. Keterangan

penguasaan fisik tanah atau sporadik ini diterbitkan oleh pemerintah setempat dalam hal ini Kepala Desa/Lurah. Keberadaan sporadik atau keterangan penguasaan tanah dalam realitasnya mengandung banyak problematika antara lain :

1. Surat keterangan penguasaan fisik tanah negara diterbitkan tanpa mengetahui dan memastikan di lokasi yang dimohonkan surat keterangan penguasaan fisik apakah benar fisik tanah dikuasai atau tidak.
2. Surat keterangan penguasaan fisik tanah negara diterbitkan tanpa dilakukan verifikasi apakah tanah yang dimohon merupakan asset negara atau merupakan tanah yang sedang dalam sengketa.
3. Surat keterangan penguasaan fisik tanah negara diterbitkan tanpa memastikan terlebih dahulu riwayat tanah tersebut sejak tahun 1960.
4. Penerbitan surat keterangan penguasaan fisik tanah negara tidak deregister secara tertib sehingga terhadap tanah yang sudah diterbitkan sporadik untuk satu pihak di kemudian hari diterbitkan lagi untuk pihak lain.

Dasar penerbitan hak untuk tanah yang berasal dari tanah negara adalah dokumen berupa keterangan dari pemerintah setempat bahwa tanah tersebut bukan tanah bekas milik adat<sup>25</sup>, keterangan riwayat tanah

---

<sup>25</sup> sengketa kepemilikan tanah gedung SMKN 15 Bandung di Jl. Gatot Subroto No. 4. Tanah dan bangunan di Jl. Gatot Subroto No. 4 adalah tanah negara dengan hak pakai No. 2/Burangrang, gambar situasi No. 9.935/1995 tanggal 28 Agustus 1995, luas 5.325 m<sup>2</sup>, yang dikuasai oleh Departemen Pendidikan Nasional (dahulu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan), setempat dikenal dengan SMAN 12 Bandung. Asal hak pakai atas tanah negara tersebut adalah pemberian hak pakai atas tanah negara bekas Hak Guna Bangunan No. 370 dan 371/Lengkong. Tanah dan bangunan SMKN 15 Bandung tersebut yang

untuk menentukan penguasaan berturut-turut selama 20 (dua puluh) tahun dan keterangan penguasaan tanah oleh pemohon hak.<sup>26</sup> Ketiga dokumen ini adalah dokumen yang diterbitkan oleh pemerintah setempat dalam hal ini pemerintah desa/kelurahan dan pemerintah kecamatan sehingga dapat dikatakan bahwa dokumen-dokumen tersebut diterbitkan oleh pemerintah daerah melalui perangkat-perangkat pada tingkat desa/kelurahan dan kecamatan.

Mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan merupakan bagian penting dari pengaturan penguasaan dan penataan tanah-tanah negara di suatu wilayah atau suatu daerah. Kepastian hukum dalam hal ini berkaitan dengan kebenaran dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah negara

oleh satu pihak. Keadilan berkaitan dengan penentuan batas-batas penguasaan tanah negara oleh satu pihak agar tidak terjadi ketimpangan penguasaan. Kemanfaatan berkaitan erat dengan pengaturan penguasaan tanah negara yang memperhatikan manfaat penguasaan tersebut bagi individu, masyarakat maupun bagi daerah itu sendiri. Upaya mewujudkan ketiga hal tersebut di atas tidak dapat dilaksanakan apabila tidak didukung oleh suatu sistem dan mekanisme pengaturan penguasaan tanah negara yang dapat dijadikan acuan oleh pemerintah desa/kelurahan, dan camat dalam melaksanakan pengaturan tersebut sehingga terkait dengan pengaturan tanah negara yang belum dilekati hak, penting kiranya pemerintah daerah menciptakan payung hukum bagi aparat-aparatnya agar dapat melakukan pengaturan yang lebih baik dan memberikan kepastian hukum dan tidak terjadi perbedaan penafsiran yang menimbulkan perbedaan dalam tindakan dan memberikan dampak ketidakpastian bagi masyarakat. Payung hukum dalam hal ini dapat berupa Peraturan Daerah yang memberikan pengaturan mengenai penguasaan tanah negara yang belum dilekati hak pada wilayah tertentu. Dalam peraturan daerah tersebut terdapat poin yang idealnya menjadi poin pengaturan yaitu :

- a. Penentuan lokasi-lokasi atau daerah atau titik-titik bidang tanah pada suatu wilayah desa/kelurahan yang merupakan tanah dengan status tanah negara ;
- b. Pengaturan mengenai penerbitan dokumen yang memberikan label tanah negara pada bidang tanah yang telah ditentukan.
- c. Pengaturan mengenai identifikasi penguasaan atas tanah negara di

---

dikuasai oleh Departemen Pendidikan Nasional (dahulu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud)), Kantor Wilayah Departemen Pendidikan Nasional (dahulu Kanwil Depdikbud) diklaim sebagai tanah milik ahli waris Rd. Soekarta Djaja Pradja berdasarkan bukti surat Kikitor Tanah Persil 54/1 Tahun 1952; Letter C 326 Kohir 984 Tahun 1932; Surat Keterangan Ahli Waris No. 474.3/574/WRS/TAPEM, tanggal 21 Oktober 1996; Surat Keterangan Camat Lengkong No. 21/Lengkong/VII/01/2001. Ahli waris Rd. Soekarta Djaja Pradja menuntut Departemen Pendidikan Nasional sebagai pemegang hak pakai atas tanah dan bangunan SMKN 12 Bandung untuk mengembalikan tanah tersebut kepada ahli waris Rd. Soekarta Djaja Pradja dan memberikan ganti rugi, apabila tanah tersebut tidak mau dikembalikan.

<sup>26</sup> Penggugat adalah pemilik yang sah atas 2 (dua) bidang tanah masing-masing seluas 435M2 sehingga berjumlah 870 M2 yang terletak di jalan Guru Sinumba, Kaveling 61 dan Kaveling 62, Kelurahan Helvetia Timur, Kecamatan Medan Helvetia, Kota Medan, berdasarkan Akte Pemindahan Dan Penyerahan Hak Dengan Ganti Rugi Nomor : 76 Tanggal 29 April 1999 yang dibuat dihadapan Notaris Alina Hamum, SH dan Surat Pernyataan Melepaskan Hak Atas tanah tanggal 5 Nopember 1997 yang dilegalisasi dihadapan Camat Medan Helvetia dengan Nomor : 469/Leg/XI/1997 tanggal 5 Nopember 1997 namun terbit menerbitkan Sertipikat-Sertipikat Tanah Hak Milik No.1961/Kelurahan Helvetia Timur dan No.1896/Kelurahan Helvetia Timur

dalam suatu wilayah desa/kelurahan, tanah negara yang bebas, tanah negara yang dikuasai, tanah negara yang merupakan asset negara baik yang terdaftar maupun belum terdaftar.

- d. Pemberian dokumen kepada pihak yang menguasai fisik tanah negara di suatu wilayah kelurahan di mana dokumen tersebut akan ikut berpindah tangan kepada pihak yang kelak menerima peralihan hak atas tanah negara tersebut dan akan menjadi dokumen Badan Pertanahan Nasional apabila kelak tanah tersebut didaftarkan haknya. Dokumen ini berisi luas tanah, batas tanah, penggunaan tanah.
- e. Dokumen penguasaan yang disebutkan pada huruf d memiliki kutipan di kantor Desa/Kelurahan disertai buku yang menjadi catatan-catatan peralihan ataupun perubahan-perubahan data atas tanah tersebut dan buku inilah yang kelak menjadi dasar bagi Kepala Desa/Lurah untuk menentukan riwayat tanah yang akan dimohonkan hak kepada Badan Pertanahan Nasional.
- f. Melakukan pengawasan rutin terhadap penguasaan tanah negara di daerahnya untuk mencegah adanya peralihan kepada pihak lain tanpa sepengetahuan aparat pemerintah setempat.

## **2) Kewenangan dalam Pengadaan Tanah**

Dalam konsideran menimbang pada Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya

kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 5 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Salah satu kewenangan instansi pemerintah adalah melakukan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sesuai ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menentukan bahwa "Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah". Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 ditegaskan bahwa "Gubernur melaksanakan tahapan kegiatan persiapan pengadaan tanah setelah menerima dokumen perencanaan pengadaan tanah". Selanjutnya dalam Pasal 47 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan "Gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota". Berdasarkan ketentuan tersebut Gubernur dan Bupati/walikota sebagai unsur

pemerintah daerah dengan wewenang yang dimilikinya baik dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 maupun dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012 dapat menyelenggarakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk

### 3) Kewenangan dalam Izin Lokasi

Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya. Untuk keperluan izin membuka tanah, kewenangan pemerintah kabupaten/kota antara lain penerimaan dan pemeriksaan permohonan, pemeriksaan lapangan dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota, penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari kantor pertanahan kabupaten/kota, serta pengawasan dan penegndalian penggunaan izin membuka tanah (tugas pembantuan). Dalam hal perencanaan penggunaan tanah wilayah kabutan/kota, pemerintahan kabupaten/kota berwenang untuk membentuk tim koordinasi tingkat kabuapten/kota; melakukan kompilasi data dan onformasi yang terdiri : (a) peta pola penatagunaan tanah atau peta wilayah tanah usaha atau peta persediaan tanah dari kantor pertanahan setempat, (b) rencana tata ruang wilayah, (c) renacana pemebangunan yang akan menggunakan tanah baik rencana pemerintah, pemerintah kabupaten/kota, maupun investasi swasta; melakukan analisis kelayakan

letak lokasi sesuai dengan ketentuan dan kriteria teknis dari instansi terkait; menyiapkan draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah; melaksanakan rapat koordinasi terhadap draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah dengan instansi terkait; melakukan konsultasi public untuk memperoleh masukan terhadap draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah; menyusun draf final rencana letak kegiatan penggunaan tanah; menetapkan rencana letak kegatan penggunaan tanah dalam bentuk peta dan penjelasannya dengan keputusan bupati/walikota; melaksanakan sosialisasi tentang rencana letak kegiatan penggunaan tanah kepada instansi terkait, dan melakukan evaluasi dan penyesuaian rencana letak kegiatan pengguanaan tanah berdasarkan perubahan RTRW dan perkembangan realisasi pembangunan.<sup>27</sup>

### 4) Kewenangan dalam Penyelesaian sengketa tanah

Benhard Limbong<sup>28</sup> mengemukakan beberapa bentuk sengketa tanah adalah sengketa admnistratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat dan instrumen penyelesaiannya adalah pengadilan, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan penyelesaian menurut hukum adat.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan strategis dalam penyelesaian sengketa tanah khususnya tanah ggarapan atau tanah

<sup>27</sup> Winahyu erwiningsih, Hak Menguasai ..., Op.Cit, hlm. 228

<sup>28</sup> Benhard Limbong. 2012. Konflik Pertanahan. Pustaka Margaretha : Jakarta. Hlm. 49.

negara dan sengketa pengadaan tanah. Penyelesaian sengketa tanah oleh pemerintah daerah dilaksanakan tidak dalam kapasitas sebagai lembaga peradilan karena penyelesaian yang dilaksanakan lebih diutamakan pada mediasi atau negosiasi dan dalam hal tidak diperoleh kesepakatan maka pihak yang bersengketa dapat menempuh jalur peradilan.

## F. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

- a) Filosofi pengaturan penguasaan tanah dikaitkan dengan tujuan negara dan tujuan otonomi daerah adalah secara konstitusional sesuai dengan ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945 dan Pasal 2 UUPA yakni untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kewenangan pertanahan dilaksanakan sebagai kewenangan wajib pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 2 ayat (4) UUPA.
- b) Peran strategis pemerintah Daerah dalam hal pengaturan penguasaan tanah adalah untuk mewujudkan suatu penyelenggaraan kewenangan pertanahan yang sejalan dengan kepentingan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### 2. Saran

- a) Realitas dan problematika penguasaan dan peruntukan tanah negara di Provinsi Sulawesi Utara adalah belum ada suatu regulasi yang memberikan pengaturan mengenai inventarisasi dan identifikasi penguasaan tanah negara di Sulawesi Utara
- b) Upaya yang dapat dilakukan untuk memberikan kepastian dan mewujudkan ketertiban penguasaan tanah negara adalah penentuan lokasi-lokasi atau daerah atau titik-titik bidang tanah pada suatu wilayah

desa/kelurahan yang merupakan tanah dengan status tanah negara, pengaturan mengenai penerbitan dokumen yang memberikan label tanah negara pada bidang tanah yang telah ditentukan, pengaturan mengenai identifikasi penguasaan atas tanah negara di dalam suatu wilayah desa/kelurahan, tanah negara yang bebas, tanah negara yang dikuasai, tanah negara yang merupakan asset negara baik yang terdaftar maupun belum terdaftar, pemberian dokumen kepada pihak yang menguasai fisik tanah negara di suatu wilayah kelurahan di mana dokumen tersebut akan ikut berpindah tangan kepada pihak yang kelak menerima peralihan hak atas tanah negara tersebut dan akan menjadi dokumen Badan Pertanahan Nasional apabila kelak tanah tersebut didaftarkan haknya. Dokumen ini berisi luas tanah, batas tanah, penggunaan tanah di mana dokumen penguasaan memiliki kutipan di kantor Desa/Kelurahan disertai buku yang menjadi catatan-catatan peralihan ataupun perubahan-perubahan data atas tanah tersebut dan buku inilah yang kelak menjadi dasar bagi Kepala Desa/Lurah untuk menentukan riwayat tanah yang akan dimohonkan hak kepada Badan Pertanahan Nasional, melakukan pengawasan rutin terhadap penguasaan tanah negara di daerahnya untuk mencegah adanya peralihan kepada pihak lain tanpa sepengetahuan aparat pemerintah setempat.

### DAFTAR PUSTAKA

- Arief Sidharta. 1999. Refleksi Tentang Hukum. Citra Aditya Bhakti. Bandung.
- A.P. Parlindungan. 2009. Pendaftaran Tanah di Indonesia (berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP No. 37 Tahun 1998). Mandar Maju

- Bambang Sunggono. 1991. *Metode Penelitian Hukum*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Boedi Harsono . 2008. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2003. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*. Citra Aditya Bhkati : Bandung.
- Martin Jimung. *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*. : Jakarta
- \_\_\_\_\_. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta
- Muchtar Wahid. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah*. Republika : Jakarta.
- Purwadarminta, 1994, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*.
- Ridwan. HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. UII Press : Yogyakarta.
- Supriatno. 1993. *Administrasi Pembangunan Daerah*. Raja Grafindo Persada: Jakarta.