

KEWENANGAN PENGATURAN TANAH DI INDONESIA¹

Oleh : Toar K. R. Palilingan²

ABSTRAK

Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 dianggap mengakhiri posisi dilematik Badan Pertanahan Nasional dengan menegaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional bertanggungjawab langsung kepada Presiden dalam kedudukannya sebagai instansi vertikal. Namun, kritik terhadap hal ini kemudian muncul dengan dasar bahwa Peraturan Presiden No. 10 tahun 2006 yang disahkan Presiden pada 11 April 2006 itu dinilai mengurangi kewenangan daerah dan bertentangan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa salah satu kewenangan pemerintah daerah adalah dalam bidang pelayanan pertanahan. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengaturan mengenai kewenangan pertanahan berbeda dengan Perpres No. 10 Tahun 2006 (sekarang diganti dengan Perpres No. 63 Tahun 2013) sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi penyelenggaraan kewenangan tersebut sehingga kepastian hukum dalam kewenangan bidang pertanahan perlu diciptakan melalui harmonisasi hukum antara Undang-undang Pemerintah Daerah dengan Undang-undang yang berkaitan dengan pertanahan.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat Indonesia untuk dapat dijadikan sebagai sarana mewujudkan tujuan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yaitu memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut maka negara melakukan pengaturan terhadap bumi, air dan kekayaan alam 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. Ketentuan inilah yang menjadi landasan hukum agrarian di Indonesia dan menjadi sumber hukum materil Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) sebagaimana dituangkan 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-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Hal di atas dicantumkan pula dalam diktum mengingat point b dalam UUPA yang pada pokoknya menyebutkan bahwa Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan salah satu dasar hukum pembentukan UUPA.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pembentukan UUPA merupakan amanah dari konstitusi yang sangat fundamental pada hukum Agraria Indonesia. Untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pengaturan pertanahan di Indonesia maka dilaksanakan pendaftaran tanah di Indonesia dengan menerbitkan Peraturan

¹ Artikel

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado

Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pelaksanaan pengaturan pendaftaran tanah maka Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 85 tahun 2012 dan kemudian diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 63 tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 dan Peraturan Presiden No. 63 tahun 2013 menyebutkan Badan Pertanahan Nasional bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Kemudian Pasal 3 menyebut Badan Pertanahan Nasional memiliki 21 fungsi. Beberapa fungsi itu adalah pengaturan dan penetapan hak atas tanah, pembinaan dan pelayanan administrasi umum bidang pertanahan serta pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus.

Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 dianggap mengakhiri posisi dilematik Badan Pertanahan Nasional dengan menegaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional bertanggungjawab langsung kepada Presiden dalam kedudukannya sebagai instansi vertikal. Namun, kritik terhadap hal ini kemudian muncul dengan dasar bahwa Peraturan Presiden No. 10 tahun 2006 yang disahkan Presiden pada 11 April 2006 itu dinilai mengurangi kewenangan daerah dan bertentangan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa salah satu kewenangan pemerintah daerah adalah dalam bidang pelayanan pertanahan

Kekisruhan kewenangan dalam masalah pertanahan antara Pusat dan Daerah merupakan suatu masalah yang menarik untuk dikaji lebih jauh, terutama dengan adanya perbedaan pandangan mengenai pertentangan antara kewenangan Badan Pertanahan Nasional secara nasional yang ditegaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 (sekarang Perpres No. 63 Tahun 2013) dengan kewenangan daerah dalam pelayanan pertanahan yang ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Hukum Tanah di Indonesia

Definisi tanah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia 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 bahwa :

In its original definition in Englis Law, land is not regarded as comprising merely the surface. It is deem to include everything which is fixed to it, and also the air which lies above it right up into the sky, and whatever lies below it right down into the centre of the earth it includes land covered with water and so even the sea bed is island. Land is unchangeable in extend as the earth self if cannot the increase or decreased or destroyed as can all the forms of wealth.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa 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

memperpang diri sendiri, tidak bisa menambah atau mengurangi atau tidak bisa hancur sebagai sebuah kekayaan. Jadipandangan ini secara garis besarnya menunjukkan bahwa dalam hukum Inggris pengertian tanah (*land*) tidak hanya permukaan bumi.

Batasan resmi pengertian tanah dapat dilihat 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. Hal ini menunjukkan bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (Pasal 4 ayat 1).

Dalam rangka melakukan pengaturan terhadap tanah maka dikenal sebuah istilah hukum tanah. Hukum tanah 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). Jadi Boedi Harsono dalam pandangannya mengemukakan bahwa hukum tanah tidak mengatur tanah dalam segala aspeknya. Hukum tanah hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.

Dasar bagi penguasaan hak-hak atas tanah adalah 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.

Kewenangan Bidang Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah

1. Defenisi Kewenangan

Wewenang dalam kamus bahasa Inggris-Indonesia Hassan Shadly dinyatakan bahwa pengertian wewenang sama dengan *authority* dalam bahasa Inggris yang berarti bahwa :

1. Hak untuk bertindak
2. Orang yang berwenang (yang berkuasa)

Dari pengertian diatas dapat kita menarik suatu kesimpulan bahwa pengertian wewenang adalah orang yang mempunyai hak untuk melakukan suatu tindakan, atau orang yang berhak untuk memberikan perintah, dengan sendirinya orang tersebut mempunyai suatu kewenangan. Jadi kata kewenangan berasal dari wewenang. Mas Bakar memberikan pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan diterjemahkan dari kata “*Authority, Gezag*” atau Yuridikasi. Sedangkan istilah wewenang diterjemahkan dari kata “*Competence, Bevoegheid*” yang keduanya lazim digunakan dalam konteks ilmu hukum. Jadi menurut Mas Bakar kewenangan (*gezag, authority*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap segolongan orang tertentu maupun dalam bidang pemerintahan secara bulat yang bersumber dari konstitusi dan atau peraturan perundang-undangan. Wewenang (*Competence Bevoegheid*) adalah bagian dari kewenangan yaitu mengenai suatu bidang tertentu saja. Kewenangan adalah keseluruhan wewenang yang melekat pada pejabat sehingga ruang lingkupnya jauh lebih luas dari ruang lingkup wewenang. Pandangan lain tentang kewenangan pernah dikemukakan oleh Logeman memberikan pengertian wewenang sebagai perbuatan-perbuatan hukum khusus didalam hukum tata negara (dalam arti luas) biasanya diperuntukkan sebagai wewenang bagi jabatan tertentu, dijadikan kompetensinya, wewenang untuk membuat peraturan bagi tujuan tertentu, memberikan izin tertentu,

memberikan pensiun, mengenakan suatu penetapan pajak dan sebagainya.

Batasan pengertian yang diberikan oleh Logeman tersebut diatas juga bersifat terbatas, wewenang hanya diberikan kepada jabatan-jabatan tertentu saja, sehingga hal ini disebut perbuatan khusus hukum tata negara.

Untuk memperoleh kewenangan tertentu maka secara teoritis harus melalui suatu proses yuridis. Atribusi, delegasi dan mandat merupakan suatu proses yuridis untuk memperoleh kewenangan tertentu atau untuk mendesentralisasikan kewenangan yang ada, agar seluruh aparat pemerintah baik ditingkat pusat maupun di daerah memperoleh wewenang pemerintah sehingga dengan wewenang tersebut mereka dapat bertindak melaksanakan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan yang dibebankan kepadanya. Dengan demikian perlu disimpulkan secara sederhana pengertian atribusi, delegasi dan mandat, agar tidak menimbulkan suatu pengertian yang salah :

- a. Atribusi adalah suatu proses pemberian kewenangan yang baru kepada pemerintah berdasarkan konstitusi, Undang-Undang atau peraturan daerah. Dengan atribusi kewenangan tersebut maka pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memperoleh kewenangan asli (baru) untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintah sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang diatribusikan kepadanya.
- b. Delegasi diartikan sebagai usaha tindakan hukum dengan mana pemangku suatu kewenangan (pusat - daerah) atau suatu alat perlengkapan lainnya, menyerahkan suatu wewenang tertentu yang ada padanya (sebagian atau seluruhnya) kepada suatu subyek lain. Dengan delegasi maka terjadi pergeseran wewenang yang mencakupi

pelepasan dan penerimaan suatu wewenang tertentu. Pemberi delegasi (delegator) harus mempunyai suatu wewenang yang sekarang melalui delegasi, wewenang tersebut berpindah menjadi wewenang penerimaan delegasi (delegataris). Delegataris melalui delegasi wewenang tersebut memperoleh wewenang baru yang kemungkinannya wewenang bertambah luas, serta berdirinya suatu jabatan baru atau suatu alat perlengkapan yang baru.

- c. Mandat adalah penyerahan pelaksanaan wewenang pemberi mandat kepada subyek lain untuk dilaksanakan, sedangkan pemberi mandat sendiri tidak kehilangan wewenangnya. Penerima mandat ditugaskan melaksanakan wewenang pemberi mandat, karena secara yuridis penerima mandat tidak mempunyai tanggung jawab yuridis, melainkan tetap menjadi tanggung jawab pemberi mandat. Selanjutnya pemberi mandat masih dapat sewaktu-waktu menarik kembali mandat tersebut dan tidak pula kehilangan monopoli atas kompetensinya tersebut. Harus diingat bahwa penggunaan mandat ini terbatas antara atasan dan bawahan serta tidak melampaui batas instansional.

2. Kewenangan Bidang Pertanahan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah dan Kewenangan Bidang Pertanahan dalam Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2013

a. Kewenangan Bidang Pertanahan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah

Otonomi daerah bertujuan agar daerah dapat meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan nasional, dengan demikian daerah Kabupaten dan Kota memiliki kesempatan untuk mengatur rumah tangganya sendiri menurut pelaksanaan secara nyata, dinamis, serasi dan

bertanggungjawab. Sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 18, 18A dan 18B UndangUndang Dasar 1945 yang merupakan dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah melalui pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Adapun kewenangan yang luas yang diberikan kepada daerah kabupaten dan daerah kota dalam prakteknya masih dibatasi oleh adanya kewenangan pemerintah pusat di bidang lainnya seperti diatur dalam UndangUndang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- Kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro.
- Kebijakan dan perimbangan keuangan.
- Kebijakan sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara.
- Kebijakan pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia
- Kebijakan pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang bersifat strategis.
- Kebijakan konservasi.
- Kebijakan standarisasi nasional.

Di samping itu kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota dalam prakteknya juga dibatasi oleh kewenangan daerah propinsi sebagaimana, diatur dalam UndangUndang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasannya, yaitu kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota maupun dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang termasuk kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, antara lain:

- Kewenangan di bidang pekerjaan umum.
- Kewenangan di bidang perkebunan.
- Kewenangan di bidang kehutanan.
- Kewenangan di bidang perhubungan.

Sedangkan yang dimaksud dengan kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya adalah:

- Perencanaan dan pengendaian secara makro,
- Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial dan penelitian yang mencakup wilayah propinsi.
- Pengelolaan pelabuhan regional.
- Pengendalian lingkungan hidup.
- Promosi dagang, dan budaya/pariwisata.
- Penanganan penyakit menular dan hama tanaman.

Perencanaan tata ruang propinsi.

UndangUndang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan jaminan secara tegas yakni terwujudnya otonomi yang nyata dan bukan sekedar otonomi formal seperti yang berlaku selama ini, walaupun masih ada batasan tertentu dalam penyelenggaraan otonomi yang luas bagi daerah kabupaten dan daerah kota seperti dikemukakan di atas, namun Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini lebih memberikan harapan dibandingkan dengan undangundang sebelumnya. Kewenangan pemerintahan daerah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Selama ini sering terjadi urusan diserahkan, sedangkan kewenangan pembiayaan masih dikendalikan oleh pemerintah pusat. Hal ini berarti apabila semua daerah kabupaten dan kota sudah dapat rnelaksanakan semua kewenangannya, wewenang yang tinggal pada daerah propinsi hanyalah kewenangan di bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan bidang tertentu lainnya. Disamping kewenangan sebagai wilayah administratif yaitu mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan

yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Kewenangan bidang, pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi :

- Pekerjaan umum
- Kesehatan
- Pendidikan dan Kebudayaan
- Pertanian
- Perhubungan.
- Industri dan Perdagangan
- Penanaman Modal
- Lingkungan Hidup
- Pertanahan
- Koperasi

Kewenangan tersebut di atas adalah yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah kabupaten dan daerah kota dan tidak dapat dialihkan ke daerah provinsi. Langkah maju yang terlihat dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini, adalah adanya pengakuan bahwa pada dasarnya semua kewenangan sudah ada pada daerah kabupaten dan daerah kota dan salah satu kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah adalah kewenangan pertanahan.

b. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam Bidang Pertanahan

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional diterbitkan tanggal 11 April 2006. Pasal 2 Perpres No 10 Tahun 2006 menyebutkan, Badan Pertanahan Nasional bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Dengan adanya Peraturan Presiden No. 10 tahun 2006 ini Struktur Badan Pertanahan Nasional pun kini berubah. Di Badan Pertanahan Nasional Pusat terdiri dari seorang Kepala yang memimpin Badan Pertanahan Nasional, Sekretaris Utama sebagai unsur pimpinan, dan Inspektorat Utama sebagai unsur pengawasan, serta lima orang

deputi. Adapun struktur Badan Pertanahan Nasional di daerah menurut Perpres 10 meliputi Kantor Wilayah (provinsi) dan Kantor Pertanahan (kabupaten/ kota) yang menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah. Hal ini menegaskan pilihan struktur organisasi pemerintah di bidang pertanahan sekarang adalah bersifat vertikal. Semangat Perpres ini mengindikasikan urusan pertanahan adalah urusan pusat yang dibantu jajarannya di daerah, bukan menjadi urusan yang (sepenuhnya) diserahkan kepada pemerintahan daerah. Sentralisasi kebijakan pokok pertanahan ini mestilah terkait penataan agraria nasional yang mesti dipastikan ada dalam bingkai negara Republik Indonesia yang masih menjadi satu kesatuan tak terpisahkan.

Penataan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional yang sudah berjalan sejak Tahun 1988 sampai saat ini yang dirasakan perlu diadakan penataan kembali. Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kewenangan bidang pertanahan menjadi persoalan yang menarik dengan terjadinya perbedaan penafsiran antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Kabupaten/Kota. Perbedaan penafsiran itu sebenarnya telah dijawab dengan keluarnya Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 tentang Kedudukan Badan Pertanahan Nasional dan Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, yang pada intinya menjelaskan bahwa urusan pertanahan masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Penjelasan itu makin tegas dengan terakhir dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional ini.

Berdasarkan Pasal 1 Perpres No. 10 Tahun 2006 dijelaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Non Departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sedangkan Tugas Badan Pertanahan Nasional adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana tersebut diatas, Badan Pertanahan Nasional mempunyai fungsi :

- perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan ;
- pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
- penyelenggaraan dan pelaksanaan survai, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
- pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
- penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/ atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
- pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- kerja sama dengan lembaga – lembaga lain;
- penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
- pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
- pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
- pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
- pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku;
- fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Struktur BPN di daerah menurut Perpres 10 meliputi Kantor Wilayah (provinsi) dan Kantor Pertanahan (kabupaten/ kota) yang menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah. Hal ini menegaskan pilihan struktur organisasi pemerintah di bidang pertanahan sekarang adalah bersifat vertikal. Struktur vertikal ini dianggap menyudahi silang pendapat mengenai perlu-tidaknya masalah pertanahan didesentralisasikan ataudiotonomikan. Semangat Perpres ini mengindikasikan urusan pertanahan adalah urusan pusat yang dibantu jajarannya di daerah, bukan menjadi urusan yang (sepenuhnya) diserahkan kepada pemerintahan daerah.

Pembahasan

Dalam uraian di atas tampak bahwa terdapat perbedaan antara kewenangan bidang pertanahan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dengan Perpres No. 10 Tahun 2006 (sekarang diganti menjadi Perpres No. 63 Tahun 2013). Undang-undang No. 32 Tahun 2004 memberikan pengaturan bahwa bidang pertanahan

menjadi urusan wajib pemerintah daerah sedangkan dalam Perpres No. 10 Tahun 2006 (sekarang diganti menjadi Perpres No. 63 Tahun 2013) kewenangan bidang pertanahan tetap merupakan urusan pemerintah pusat dan tidak didesentralisasikan ke daerah. Berbagai perbedaan pendapat mengenai perlu tidaknya kewenangan pertanahan diserahkan ke daerah ataupun mengenai pandangan bahwa kewenangan pertanahan tetap harus menjadi kewenangan pusat dengan alasan dan dasar masing-masing namun penulis dalam hal ini lebih menitikberatkan analisis terhadap pengaturan mengenai kewenangan pertanahan dilihat dari harmonisasi peraturan perundang-undangan yang seharusnya tidak dilupakan dalam memberikan pengaturan mengenai hal tersebut.

Dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat perbedaan pengaturan Peraturan Daerah khususnya dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Pasal 7 Undang-undang ini.

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dari ketentuan di atas tegas disebutkan bahwa kekuatan hukum peraturan

perundang-undangan sesuai dengan hirarki dalam Pasal 7 ayat (1) sehingga dapat ditegaskan bahwa kekuatan hukum Undang-undang lebih tinggi dari kekuatan hukum Peraturan Presiden. Hal ini sesuai pula dengan asas hukum bahwa hukum yang tinggi mengesampingkan hukum yang rendah. Dikaitkan dengan pengaturan kewenangan bidang pertanahan dalam era otonomi daerah yang diatur secara berbeda antara Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Perpres No. 10 tahun 2006 (sekarang diganti dengan Perpres No. 63 Tahun 2013) maka secara normatif dapat dikatakan bahwa pengaturan kewenangan pertanahan dalam UU No. 32 Tahun 2004 jelas harus mengesampingkan kewenangan pertanahan dalam Perpres No. 10 Tahun 2006 (sekarang diganti dengan Perpres No. 63 Tahun 2013) dan untuk menciptakan kepastian hukum dalam hal ini maka seharusnya diberikan pilihan apakah kewenangan pertanahan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang dihapuskan atau jika ingin dipertahankan maka kewenangan pertanahan dalam Perpres No. 10 Tahun 2006 (sekarang diganti dengan Perpres No. 63 Tahun 2013) harus ditinjau kembali.

Kesimpulan

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengaturan mengenai kewenangan pertanahan berbeda dengan Perpres No. 10 Tahun 2006 (sekarang diganti dengan Perpres No. 63 Tahun 2013) sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi penyelenggaraan kewenangan tersebut.

Saran

Kepastian hukum dalam kewenangan bidang pertanahan perlu diciptakan melalui harmonisasi hukum antara Undang-undang Pemerintah Daerah dengan Undang-undang yang berkaitan dengan pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

- 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
- Boedi Harsono, 2008, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Penerbit Djembatan : Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1994. Balai Pustaka : Jakarta
- Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2004. Otonomi Daerah Perkembangan pemikiran, pengaturan dan pelaksanaan, Citra Aditya : Bandung.
- Jazim Hamidi. 2008. Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif, Prestasi Pustaka, Jakarta
- Mas Bakar. 2003. Eksistensi dan hakikat Peradilan Administrasi Negara dan Implementasinya dalam Penegakan Hukum. Disertasi. Unhas: Makassar.
- Martin Jimung. 2008. Hukum Pemerintahan Daerah. Pustaka Nusatama : Yogyakarta
- Muchtar Wahid, 2008, Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah, Penerbit Republika : Jakarta.
- Ni'matul Huda. 2007. Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. FH UII Press : Yogyakarta .
- Panggabean. 2001. Kewenangan Pemerintah Daerah Pasca Undang-undang Pemerintahan Daerah. Makalah.: Jakarta.
- Supriatno. 1993. Administrasi Pembangunan Daerah. Raja Grafindo Persada : Jakarta