

## KAJIAN HUKUM KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN TANAH<sup>1</sup>

Oleh: Recky Arlan Leleng<sup>2</sup>

Harly Stanly Muaja<sup>3</sup>

Marthen L. Lambonan<sup>4</sup>

### ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan bentuk kewenangan dalam pengelolaan tanah di era otonomi daerah dan bagaimana pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Pengaturan bentuk kewenangan pengelolaan tanah di era otonomi daerah pada dasarnya bersumber dari konstitusi (UUD NRI 1945) dan peraturan perundang-undangan dibawahnya yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai konsekuensi diaturnya urusan wajib dan pilihan di dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan implikasi asas desentralisasi dalam menjalankan otonomi daerah, maka Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengurus bidang pertanahan. Tetapi bentuk kewenangan yang dilimpahkan pada daerah dalam rangka dekosentrasi kepada pejabat-pejabat Pemerintah Pusat yang ada di Daerah atau tugas pembantuan (*medebewind*). Pemerintah Daerah tidak berwenang mengurus atau menetapkan kebijakan-kebijakan atau ketentuan yang berskala nasional dalam bidang pertanahan tetapi hanya sebatas penanganan yang sifatnya administratif, sebagai konsekuensi hubungan vertikal antara Pusat dan Daerah. 2. Pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan saat ini masih tumpang tindih. Hal ini karena adanya multi tafsir masalah kewenangan mengurus bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maupun

dikeluarkannya berbagai macam aturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) yang dimaksudkan untuk membuat terang masalah kewenangan di bidang pertanahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tetapi justru dalam kenyataannya masih sulit untuk diterapkan. Kesatuan administrasi yang saat ini masih diterapkan dalam menjalankan pemerintahan juga merupakan salah satu faktor yang menyebabkan Pemerintah Daerah kesulitan menerapkan beberapa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut. Karena dalam konteks Penguasaan Negara atas kekayaan alam Indonesia sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 harus diletakkan dalam bingkai Negara Kesatuan sehingga tidak dimungkinkan Daerah mengambil kebijakan atau ketentuan yang bersifat strategis dalam ranah hukum tanah nasional.

**Kata kunci:** Kajian Hukum, Kewenangan, Pemerintah Daerah, Pengelolaan Tanah

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pemerintah daerah di Indonesia, baik sejak Tahun 2001 ketika untuk pertama kali urusan pertanahan di desentralisasikan kepada daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, beberapa pemerintah provinsi maupun pemerintah kota dan kabupaten di Indonesia telah mengambil alih urusan pertanahan sebagai urusan daerah.<sup>5</sup> Salah satunya dengan membentuk dinas pertanahan untuk mengurus masalah pertanahan yang sebelumnya ditangani oleh pemerintah pusat melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kantor wilayah BPN Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Pengambilalihan urusan di bidang pertanahan tersebut didasarkan pada prinsip otonomi daerah secara luas yang digulirkan di Indonesia. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Kewenangan daerah di dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri mencakup kewenangan diseluruh bidang pemerintahan,

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM: 14071101294

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> *Ibid hal 34*

kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi (peradilan), moneter dan fiskal, serta agama.<sup>6</sup> Kewenangan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi berkaitan dengan otonomi daerah dibatasi. Tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah. Selain enam urusan pemerintahan diatas, sisanya menjadi wewenang pemerintah daerah. Dengan demikian, urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadi tidak terbatas.<sup>7</sup> Daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan apa saja selain enam bidang yang telah dikemukakan diatas, asal saja daerah mampu menyelenggarakannya, dan punya potensi untuk dikembangkan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>8</sup> Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa, termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang tertentu. Pembagian urusan pemerintahan ditempuh melalui mekanisme penyerahan atau pengakuan atas usul daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintahan yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut, pemerintah pusat melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberi pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh daerah.<sup>9</sup>

Terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi urusan pemerintah pusat, dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada daerah. Berdasarkan otonomi luas yang dimiliki oleh daerah, daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang apa pun diluar urusan yang merupakan urusan pemerintahan pusat.<sup>10</sup> Tetapi dalam pelaksanaannya harus mendapat pengakuan dari pemerintah pusat terlebih dahulu. Pengakuan ini diberikan oleh

pemerintah pusat setelah melakukan verifikasi terhadap bagian urusan yang diusulkan oleh daerah. Hal ini berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Dimana dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa penyerahan suatu urusan kepada daerah tidak memerlukan pengakuan terlebih dahulu dari pemerintah pusat. Dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu, urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.<sup>11</sup>

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan bentuk kewenangan dalam pengelolaan tanah di era otonomi daerah?
2. Bagaimana pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan?

## C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian Yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dari masing-masing hukum normatif. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian dibandingkan dan ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Pengaturan Bentuk Kewenangan Pengelolaan Tanah di Era Otonomi Daerah

Menurut Pasal 14 ayat (1) k UU No. 32 Tahun 2004 bidang pertanahan merupakan salah satu urusan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Tetapi, pelimpahan kewenangan urusan pemerintahan di bidang pertanahan tidak dapat dilaksanakan karena terganjal oleh berbagai peraturan perundang-undangan sebelumnya yang isinya kembali mensetralisasi bidang pertanahan menjadi wewenang Pemerintah Pusat.

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal 17

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> *Ibid hal 18*

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> Pasal 9 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Melalui Kepres No.34 Tahun 2003 Pemerintah menyatakan bahwa “sebagian” kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan dilimpahkan kepada daerah, namun keberadaan BPN tidak dibubarkan tetapi tetap diberi wewenang untuk menangani bidang pertanahan yang bersifat nasional.

Pemerintah melalui Kepres 34 Tahun 2003 telah menentukan pembagian kewenangan BPN beserta dengan lingkup tugasnya kewenangan Pemerintah Daerah di bidang pertanahan, yaitu :

1. Wewenang BPN Pusat meliputi :
  - a. Pengaturan penyelenggaraan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah.
  - b. Penetapan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah.
  - c. Pengurusan hak atas tanah.
  - d. Penetapan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah.
2. Wewenang Kantor Wilayah BPN Propinsi meliputi :
  - a. Perencanaan tata guna tanah dan tata ruang propinsi
  - b. Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan tata guna tanah dan tata ruang
  - c. Pengawasan, pengendalian dan penetapan pedoman pelaksanaan *landreform*
  - d. Penetapan dan pengurusan hak atas tanah
  - e. Pengukuran dan pendaftaran tanah
3. Wewenang Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota meliputi :
  - a. Penyelenggaraan tata guna tanah dan tata ruang
  - b. Penyelenggaraan pengaturan penguasaan tanah (*landreform*)
  - c. Penyelenggaraan pengurusan hak atas tanah
  - d. Penyelenggaraan pendaftaran tanah
  - e. Penyelenggaraan pengukuran tanah
4. Wewenang Pemerintah Daerah di Bidang Pertanahan meliputi:
  - a. Pengaturan, penguasaan tanah dan tata ruang
  - b. Hal-hal lain yang berkaitan dengan tanah

- c. Hal – hal yang berkaitan dengan keuangan.<sup>12</sup>

Pembagian kewenangan bidang pertanahan antara Pemerintah Pusat (BPN) dengan Pemerintah Daerah tersebut dirasakan masih belum sesuai kehendak Pasal 11 (2) UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 21 Tahun 2004, karena walaupun sebagian kewenangan di bidang pertanahan dilimpahkan kepada daerah, tetapi masih diakuinya keberadaan Kantor BPN Kabupaten/Kota untuk mengurus pertanahan di wilayah kabupaten dan kota.

Padahal, sebagai bagian dari kewenangan daerah, bidang pertanahan telah menerbitkan SK No. 50/2000 Tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Propinsi/dan Kabupaten/Kota yang menyatakan bahwa urusan pertanahan dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah.

Karena urusan pertanahan belum diurus sendiri secara penuh oleh Pemerintah Kabupaten/Kota maka hingga saat ini terdapat tiga pandangan dalam mengurus bidang pertanahan, yaitu menurut Badan Pertanahan Nasional, Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

Saat ini urusan bidang pelayanan pertanahan telah didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan Pemerintah Daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, tetapi eksistensi Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas dan wewenang di bidang pertanahan masih dipertahankan oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006.

#### **B. Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Tanah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan**

Pengaturan kewenangan pemerintahan di bidang pertanahan juga diatur dalam undang-undang dasar dan undang-undang. Dalam pasal 33 (3) UUD 1945 disebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dari kata “*dikuasai oleh Negara*” terlihat bahwa kewenangan di bidang

<sup>12</sup> Murhaini, *Op.Cit*, hal 114

pertanahan dilaksanakan oleh Negara yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Berdasarkan kewenangan diterbitkan UU No. 5 Tahun 1960 yang mengatur masalah keagrariaan atau pertanahan sebagai bagian dari bumi (UUPA). Pelimpahan wewenang di bidang pertanahan menurut Pasal 2 ayat (4) UUPA tersebut sepenuhnya terserah kepada Pemerintah Pusat yang berwenang menentukan seberapa besar kewenangan di bidang pertanahan tersebut diserahkan kepada daerah atau masyarakat hukum adat.

Dalam UUPA terdapat ketentuan yang berisi wewenang Pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.<sup>13</sup> Pemerintah wajib membuat rencana umum nasional (*national planning*) di bidang pertanahan. Berdasarkan rencana umum nasional tersebut pemerintah daerah membuat *regional planning* secara rinci dan dilaksanakan sesuai wewenang yang diberikan. Dalam konteks Indonesia, maka pembagian sumber-sumber daya alam masyarakat dalam perundang-undangan, baik yang bersifat mendasar dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia maupun dalam perundang-undangan dibawahnya haruslah berdasarkan pada konsepsi keadilan dengan berpedoman pada nilai-nilai yang disepakati bersama.<sup>14</sup> Nilai-nilai dimaksud terdapat dalam konteks masyarakat Indonesia ialah Pancasila yang menjadi pemandu bagi pengaturan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Sila-sila dalam pancasila harusnya menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (politik hukum) di Indonesia. Karena Pancasila adalah sebagai jiwa bangsa Indonesia itu sendiri.

Sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan Pasal 2 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) berdasarkan kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam hukum tanah nasional, ternyata bahwa pembentukan hukum tanah nasional maupun pelaksanaannya menurut sifat dan pada dasarnya merupakan kewenangan

pemerintah pusat. Dalam rangka otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, pelimpahan kewenangan dalam otonomi adalah mengenai bidang pemerintahan. Karena itu, pertanahan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota, tidak harus dicerna bahwa wewenang bidang tersebut secara utuh berada di kabupaten/kota. Pelaksanaan yang dilimpahkan kepada daerah dalam kerangka otonomi daerah adalah pelaksanaan hukum tanah nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA bahwa hak menguasai dari negara, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat.

Kewenangan yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan tanah di daerah yang bersangkutan, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 14 ayat (2) UUPA. Berdasarkan Pasal 14 UUPA dan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pemerintah daerah diberi wewenang mengatur peruntukan, penggunaan, dan persediaan serta pemeliharaan tanah. penataan ruang meliputi suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.<sup>15</sup> Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah, wewenang penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif.<sup>16</sup> Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif. Otonomi daerah yang dicanangkan seperti sekarang ini diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, disamping menciptakan keseimbangan pembangunan

<sup>13</sup> Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>14</sup> Otong Rosadi, *Quo Vadis Hukum, Ekologi dan Keadilan Sosial Dalam Perenungan Pemikiran (Filsafat) Hukum*, Thafa Media, Yogyakarta, 2012, hal 13

<sup>15</sup> *Ibid* hal 113

<sup>16</sup> *Ibid*

antar daerah di Indonesia.<sup>17</sup> Pembangunan di daerah tidak akan datang begitu saja. Pembangunan di daerah baru akan berjalan kalau sejumlah pra syarat dapat dipenuhi.

Berdasarkan Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, salah satu urusan wajib adalah bidang pertanahan. Pemerintah daerah dalam hal ini ditingkat provinsi, kabupaten dan kota memiliki kewenangan itu berdasarkan undang-undang. Gubernur disamping sebagai kepala daerah provinsi berfungsi juga selaku wakil Pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.<sup>18</sup> Kewenangan gubernur tersebut bertujuan untuk pemberdayaan pemerintahan lokal, bukan sebaliknya untuk melakukan sentralisasi kekuasaan pemerintahan provinsi. Maka terbuka keseimbangan antara kepentingan yang bersifat nasional kepentingan regional dan kepentingan yang bersifat lokal.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mempertegas kewenangan gubernur agar fungsi sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat dapat berjalan secara efektif. Jika pemerintah pusat memiliki kewenangan yang bersifat standar, norma, dan pedoman nasional, provinsi memiliki kewenangan yang bersifat lintas kabupaten dan kota. Pemerintahan daerah provinsi mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan criteria pembagian urusan pemerintahan urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi salah satunya adalah urusan dibidang pertanahan.<sup>19</sup> Pembagian kewenangan

pemerintahan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota merupakan persoalan krusial dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pembagian urusan tersebut yang belum tuntas sejak bergulirnya otonomi daerah memisahkan wilayah abu-abu yang kerap memicu ketidakharmonisan.<sup>20</sup>

Permasalahan ini telah coba diatasi dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi Sebagai sebagai daerah otonom. Tetapi tidak berjalan dengan efektif khususnya mengenai kewenangan bidang pertanahan yang merupakan salah satu bidang paling penting dan strategis.<sup>21</sup> Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah pada tanggal 9 Juli 2007 menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.<sup>22</sup> Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah.

Dalam rangka menyerahkan kewenangan pertanahan pada pemerintah kabupaten/kota, perlu dipahami makna politik pertanahan lokal dan administrasi pertanahan yang dikendalikan oleh pemerintah kabupaten/kota. Secara garis besar, politik pertanahan lokal berkaitan dengan kebijakan pemerintah lokal dalam rangka penataan tata guna tanah. Pengaturan ini meliputi pembentukan zona ekonomi, alokasi tanah untuk kepentingan sosial, penetapan instrument kebijakan pertanahan, pengawasan terhadap harga pasar tanah dan pencadangan terhadap tanah. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap tata guna tanah tersebut dalam rangka perencanaan

---

<sup>17</sup> Syaikani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012, hal 218

<sup>18</sup> Hutagalung, Gunawan, *Op.Cit*, hal 149

<sup>19</sup> Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan

---

Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

<sup>20</sup> Hutagalung, Gunawan, *Op.Cit*, hal 157

<sup>21</sup> Hutagalung, Gunawan, *Op.Cit*

<sup>22</sup> Hutagalung, Gunawan, *Op.Cit*, hal 158

ke depan agar secara sosial maupun ekonomis tetap bertahan.<sup>23</sup>

Politik pertanahan ini sepenuhnya harus dikendalikan oleh pemerintah kabupaten/kota agar problema alokasi sumber daya alam maupun sumber daya ekonomi dapat diwujudkan untuk kemaslahatan rakyat setempat. Pengaturan ini harus diintegrasikan dengan sistem lainnya pada pemerintah kabupaten/kota seperti sistem sosial, ekonomi, pendidikan, dan lainnya.

Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan kriteria urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib adalah salah satunya bidang pertanahan.

Mengingat bidang pertanahan termasuk salah satu urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah (pemerintah kabupaten/kota) maka dalam pelaksanaan dan penanganannya dilakukan oleh sebuah Dinas Daerah. Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2000 pembentukan Dinas Daerah dilakukan dengan Peraturan Daerah. Sebagai satu contoh Pemerintah Kota Banjarmasin telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2000 tanggal 29 November 2000 yang mengatur susunan organisasi dan pembentukan dinas-dinas di lingkungan Pemerintah Kota Banjarmasin.<sup>24</sup> Dalam Perda Nomor 8 tahun 2000 tersebut salah satu dinas yang dibentuk adalah Dinas Pertanahan yang disertai tugas dan fungsi untuk menjalankan otonomi daerah di bidang pertanahan. Dengan dibentuknya Dinas Pertanahan maka di daerah bersangkutan terdapat dua lembaga yang mengurus masalah pertanahan, yakni Kantor Pertanahan yang merupakan unsur vertikal dari Pemerintah (BPN) dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat, dan Dinas Pertanahan yang merupakan organisasi perangkat daerah bertanggungjawab kepada Bupati dan Walikota. Dasar utama penyusunan perangkat daerah tersebut adalah adanya urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, tetapi tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan tersebut harus dibentuk dalam organisasi tersendiri.

Penyelenggaraan urusan wajib dilakukan oleh seluruh provinsi dan kabupaten/kota, sedangkan penyelenggaraan urusan pilihan hanya dilakukan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal itu dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan daerah. Sumber kekayaan alam milik Bangsa Indonesia harus dikelola guna sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sepanjang masa berdasarkan Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>25</sup> Kekayaan alam dan manfaatnya harus dirasakan secara merata seluruh warga masyarakat baik di pusat maupun di daerah-daerah.

Tugas mewujudkan penataan kembali pelaksanaan politik agraria nasional pada dasarnya tidak hanya semata-mata merupakan tugas Badan Pertanahan Nasional (BPN), melainkan adalah tugas bersama instansi yang terkait dengan agraria/pertanahan. Pada dasarnya kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu itu adalah pengembangan pelaksanaan politik agraria yang belum sempat dilaksanakan sepenuhnya.<sup>26</sup>

Hukum tanah nasional harus sesuai dengan kepentingan rakyat, artinya rakyat banyak, rakyat Indonesia. Bukan hanya rakyat orang-orang atau golongan-golongan, apalagi rakyat asing. Hukum tanah nasional tidak diadakan untuk hanya menjamin kepentingan orang-orang asing atau modal asing seperti *Agrarische Wet* dahulu.<sup>27</sup>

## PENUTUP

<sup>25</sup> Soedjarwo Soeromihardjo, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria (Meretas Jalan Menuju Penataan Kembali Politik Agraria Nasional)*, Cerdas Pustaka Publisher, Jakarta, 2009, hal 149

<sup>26</sup> *Ibid* hal 168

<sup>27</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2013, hal 167

<sup>23</sup> Sumardjono, *Op.Cit*, hal 168

<sup>24</sup> Murhaini, *Op.Cit*, hal 103

## A. Kesimpulan

- 1) Pengaturan bentuk kewenangan pengelolaan tanah di era otonomi daerah pada dasarnya bersumber dari konstitusi (UUD NRI 1945) dan peraturan perundang-undangan dibawahnya yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai konsekuensi diaturnya urusan wajib dan pilihan di dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan implikasi asas desentralisasi dalam menjalankan otonomi daerah, maka Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengurus bidang pertanahan. Tetapi bentuk kewenangan yang dilimpahkan pada daerah dalam rangka dekosentrasi kepada pejabat-pejabat Pemerintah Pusat yang ada di Daerah atau tugas pembantuan (*medebewind*). Pemerintah Daerah tidak berwenang mengurus atau menetapkan kebijakan-kebijakan atau ketentuan yang berskala nasional dalam bidang pertanahan tetapi hanya sebatas penanganan yang sifatnya administratif, sebagai konsekuensi hubungan vertikal antara Pusat dan Daerah.
- 2) Pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan saat ini masih tumpang tindih. Hal ini karena adanya multi tafsir masalah kewenangan mengurus bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maupun dikeluarkannya berbagai macam aturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) yang dimaksudkan untuk membuat terang masalah kewenangan di bidang pertanahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tetapi justru dalam kenyataannya masih sulit untuk diterapkan. Kesatuan administrasi yang saat ini masih diterapkan dalam menjalankan pemerintahan juga merupakan salah satu faktor yang menyebabkan Pemerintah Daerah kesulitan menerapkan beberapa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut. Karena

dalam konteks Penguasaan Negara atas kekayaan alam Indonesia sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 harus diletakkan dalam bingkai Negara Kesatuan sehingga tidak dimungkinkan Daerah mengambil kebijakan atau ketentuan yang bersifat strategis dalam ranah hukum tanah nasional.

## B. Saran

- 1) Sebaiknya pemerintah mencabut kembali peraturan-peraturan pelaksana dalam bidang pengelolaan tanah yang sampai saat ini masih sulit untuk diterapkan karena dianggap tidak efektif untuk menyelesaikan multi tafsir persoalan pengelolaan tanah dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah.
- 2) Terhadap daerah-daerah yang memiliki kekhasan atau keunikan dalam bidang pertanahan sebaiknya tetap diberikan keistimewaan lewat aturan baru yang bisa mengakomodir keunikan tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dasar hukum tanah nasional dan tentunya kewenangan Pemerintah Pusat yang di jalankan baik di pusat maupun di daerah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN).

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, H. 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Fuady, Munir. 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Refika Aditama, Bandung.
- Harsono, Boedi. 2013, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta.
- Hatta, Mohammad. 2005, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan (Hukum Tanah Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan Dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa)*, Media Abadi, Yogyakarta.
- Huda, Ni'Matul. 2009, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan*

- Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hutagalung, Arie Sukanti dan Markus Gunawan. 2008, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ibrahim, Jhonny. 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishng, Malang.
- J, Kaloh. 2010, *Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu. 2010, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2012, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Polgov FISIPOL UGM, Yogyakarta.
- Marbun, B.N. 2010, *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses dan Realita (Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Murhaini, Suriansyah. 2009, *Kewenangan Pemerintahan Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, LaksBang Justitia, Surabaya.
- Napitupulu, Paimin. 2012 *Menakar Urgensi Otonomi Daerah (Solusi Atas Ancaman Disintegrasi)*, Alumni, Bandung.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1986, *Hukum Perdata Tentang Hak Atas Benda*, PT. Intermedia, Jakarta.
- Rosadi, Otong. 2012, *Quo Vadis Hukum, Ekologi dan Keadilan Sosial Dalam Perenungan Pemikiran (Filsafat) Hukum*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Hari Sabarno, Hari. 2007, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Santoso, HM, Agus. 2013, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sarundajang, SH. 2012, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-Press. Jakarta.
- Soerodjo, Irawan. 2013. *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta.
- Soeromihardjo, Soedjarwo. 2009, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria (Meretas Jalan Menuju Penataan Kembali Politik Agraria Nasional)*, Cerdas Pustaka Publisher, Jakarta.
- Sumardjono, Maria, S.W. 2007, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta.
- Sunggono, Bambang. 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Supriyadi. 2010, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah (Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian atas Eksistensi Tanah Aset Daerah)*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Syarief, Elza. 2014, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.
- Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid. 2012, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Tutik, Titik Triwulan. 2010, *Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustakarya, Jakarta.
- Yani, Ahmad. 2002, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Zein, Ramli. 1995, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Disunting oleh Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani. 2001, *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Pusat Kajian Pemerintahan STPDN, Bandung.

#### SUMBER-SUMBER LAIN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang  
Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;  
Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000  
Tentang Kewenangan Pemerintah dan  
Kewenangan Propinsi Sebagai Otonom;  
Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006  
Tentang Badan Pertanahan Nasional;  
Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003  
Tentang Kebijakan Nasional di Bidang  
Pertanahan;  
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia  
Nomor 38 Tahun 2007 Tentang  
Pembagian Urusan Pemerintahan  
antara Pemerintah, Pemerintahan  
Daerah Provinsi, dan Pemerintahan  
Daerah Kabupaten/Kota.