

150



LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2002

PAMERAN

-1 AUG 2004

**KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN DI BIDANG HUKUM
AGRARIA DENGAN DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG
REPUBLIK INDONESIA NO. 22 TAHUN 1999
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Peneliti:

**SRI WINARSIH.,SH.,MH.
SUPARTO WIJOYO, SH.,M.H.
LILIEK PUDJIASTUTI, SH., MH.**

2/04
/6
A

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga Tahun 2002
S.K Rektor Universitas Airlangga Nomor 4879/J03/PG/2001
Tanggal 7 Juni 2002
Nomor Urut: 35

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Nopember, 2002

3000247033141

MILIK
PERPUSTAKAA
UNIVERSITAS AIRLANGU
SURABAYA

LAW AND LEGISLATION - LAW AND LEGISLATION



LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2002

KKB
KK-2B
346.043 2
Win
k

**KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN DI BIDANG HUKUM
AGRARIA DENGAN DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG
REPUBLIK INDONESIA NO. 22 TAHUN 1999
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Peneliti:

**SRI WINARSIH.,SH.,MH.
SUPARTO WIJOYO, SH.,M.H.
LILIEK PUDJIASTUTI, SH., MH.**

**MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SUKABAYA**

3000247033141

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga Tahun 2002

S.K Rektor Universitas Airlangga Nomor 4879/J03/PG/2001

Tanggal 7 Juni 2002

Nomor Urut: 35

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

November, 2002



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
LEMBAGA PENELITIAN

- | | | |
|--|---------------------------------------|--|
| 1. Puslit Pembangunan Regional | 5. Puslit Pengembangan Gizi (5995720) | 9. Puslit Kependudukan dan Pembangunan (5995719) |
| 2. Puslit Obat Tradisional | 6. Puslit/Studi Wanita (5995722) | 10. Puslit/ Kesehatan Reproduksi |
| 3. Puslit Pengembangan Hukum (5923584) | 7. Puslit Olah Raga | |
| 4. Puslit Lingkungan Hidup (5995718) | 8. Puslit Bioenergi | |

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066
E-mail : lpunair@rad.net.id - http://www.geocities.com/Athens/Olympus/6223

IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

1. Judul Penelitian	: Kelembagaan dan Kewenangan Dibidang Hukum Agraria dengan Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
a. Macam Penelitian	: <input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Terapan <input type="checkbox"/> Pengembangan
b. Kategori Penelitian	: <input type="checkbox"/> I <input type="checkbox"/> II <input type="checkbox"/> III
2. Kepala Poyek Penelitian	
a. Nama lengkap dan Gelar	: Sri Winarsi, SH.,MH.
b. Jenis kelamin	: Perempuan
c. Pangkat/Golongan dan NIP	: Penata Muda Tk.I/Gol.IIIb/132 049 479
d. Jabatan Sekarang	: Staf Pengajar
e. Fakultas/Puslit/Jurusan	: Hukum
f. Univ/Ins./Akademi	: Universitas Airlangga
g. Bidang Ilmu yang diteliti	: Hukum Agraria
3. Jumlah Tim Peneliti	: 3(tiga) orang
4. Lokasi Penelitian	: Surabaya
5. Kerjasama dengan Instansi lain	
a. Nama Instansi	: -
b. A l a m a t	: -
6. Jangka waktu penelitian	: 5 (lima) bulan
7. Biaya yang diperlukan	: Rp. 4.000.000,00
8. Seminar Hasil Penelitian	
a. Dilaksanakan Tanggal	26 Nopember 2002
b. Hasil Penelitian	() Baik Sekali (V) B a i k () S e d a n g () K u r a n g

Surabaya, 26 Nopember 2002



Mengetahui/Mengesahkan
a.n. Rektor
Ketua Lembaga Penelitian,

Prof. Dr. H. Sarimanu, M.S.
NIP 130 701 125

RINGKASAN PENELITIAN

KEWENANGAN DAN KELEMBAGAAN DIBIDANG HUKUM TANAH DENGAN DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 22 TAHUN 1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH (Sri Winarsi, Suparto Wijoyo, Lilik Pudjiastuti, Tahun 2002, 30 Halaman)

Penelitian ini merupakan penelitian *hukum normatif* dengan pendekatan “ *statute and conceptual approach*”. Melalui pendekatan demikian, dalam penelitian ini dilakukan pengkajian secara kritis terhadap pengaturan tentang kelembagaan dan kewenangan dibidang hukum tanah sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999.

Untuk itulah penelitian ini berorientasi pada upaya melakukan penelaahan secara mendalam mengenai ketentuan hukum tentang kelembagaan dan kewenangan dibidang hukum tanah dan perangkat peraturan perundang-undangan pendukungnya. Dengan demikian, penelitian ini memiliki manfaat secara teoritik maupun secara praktis. Manfaat teoritik penelitian ini berkaitan dengan pengembangan Hukum Agraria dan Hukum Administrasi. Manfaat praktis penelitian ini berkenaan dengan hasil penelitian yang dapat digunakan sebagai referensi bagi masyarakat luas dan para pihak yang terlibat dalam kelembagaan pertanahan.

Penelitian ini berkaitan dengan masalah kelembagaan dan kewenangan sebelum dan sesudah diberlakukannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999. Seperti diketahui, berkaitan dengan masalah pertanahan dasar hukumnya adalah ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 2043). Khususnya tentang kewenangan dan kelembagan berpijak pada ketentuan pasal 2 ayat (1) (2)(3)(4) UUPA. Didalam ketentuan Pasal tersebut dinyatakan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi mempunyai kewenangan untuk mengatur, menyelenggarakan peruntukan , penyediaan atas sumber kekayaan alam yang ada di Indonesia termasuk didalamnya menyangkut masalah pertanahan. Lebih lanjut sebagai kepanjangan tangan dari negara atau pemerintah masalah kelembagaan pertanahan dilakukan oleh sebuah instansi yang mempunyai kewenangan dibidang pertanahan yaitu Badan Pertanaha Nasional (BPN) dan instansi-instansi yang ada didaerah berdasarkan asas dekosentrasi dan asas pembantuan .

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah khususnya yang diatur dalam Pasal 11 ayat (2) yang menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan dibidang pertanahan, menyebabkan banyak daerah-daerah di Indonesia yang memiliki dinas-dinas pertanahan . Hal inilah yang menyebabkan adanya dualisme menyangkut kelembagaan , padahal dengan diberlakukannya UUPA salah satu tujuannya untuk terciptanya Hukum Agraria yang bersifat nasional dan memberi kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini juga termasuk dalam bidang kepastian hukum masalah kelembagaan. Agar supaya Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tidak ditafsirkan bermacam-macam maka dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi daerah Di Bidang Pertanahan .

Keputusan Presiden ini dimaksudkan untuk menciptakan unifikasi peraturan pertanahan sehingga tidak diperkenankan bagi daerah untuk menerbitkan Peraturan Daerah(Perda) dan Keputusan Kepala daerah mengenai pertanahan yang telah ada. Hal ini dipertegas dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan , Tugas, Fungsi, Kewenangan , Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

(LP. Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Sumber Biaya : DIK SUPLEMEN Universitas Airlangga Tahun Anggaran 2002/2003, SK Rektor No. 4879/303/PG/2002)

KATA PENGANTAR

Puji Syukur Kehadirat Tuhan Yang Maha Esa Karena penelitian ini yang berjudul Kelembagaan dan Kewenangan Di Bidang Hukum Tanah Setelah Diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini telah dapat diselesaikan.

Penyusunan Laporan penelitian ini tidak lepas dari bantuan para pihak. Untuk itu kepada para pihak yang terkait dalam penyusunan laporan penelitian ini kami sampaikan banyak terima kasih.

Kami menyadari bahwa laporan penelitian ini disajikan masih jauh dari sempurna. Untuk itu kami mohon kritik dan saran yang bersifat membangun demi sempurnanya penelitian ini. Akhirnya semoga laporan penelitian ini dapat memberi guna dan manfaat bagi kita semuanya dan khususnya dalam pengembangan Hukum Agraria.

Surabaya, Desember 2002

Ketua peneliti

Sri Winarsi, S.H. MH.

DAFTAR ISI

RINGKASAN PENELITIAN.....	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I : PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah.....	1
2. Rumusan Masalah.....	4
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	5
BAB III : TUJUAN PENELITIAN DAN MANFAAT PENELITIAN.....	8
BAB IV : METODE PENELITIAN.....	9
BAB V : HASIL DAN ANALISA.....	11
BAB VI : PENUTUP.....	29
1. Simpulan	29
2. Saran	31
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960) yang disingkat dengan UUPA, Hukum Tanah di Indonesia beraneka ragam. Keanekaragaman tersebut lebih dikenal dengan istilah dualisme bahkan pluralisme hukum tanah. Hal ini disebabkan pada saat itu di Indonesia mengenal adanya Hukum Tanah Adat, Hukum Tanah Barat, Hukum Tanah Swapraja serta Hukum Tanah Antar Golongan. Macam-macam dari hukum tanah tersebut dianut oleh golongan-golongan penduduk yang berbeda menyebabkan tidak memberi kepastian hukum bagi golongan penduduk tertentu.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yaitu UU Nomor 5 Tahun 1960 (dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1960, Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) yang mulai berlaku pada tanggal 24 September 1960 maka keanekaragaman Hukum Tanah di Indonesia diakhiri dengan terbentuknya Hukum Tanah Nasional yang bersifat unifikasi. Hukum Tanah Nasional tersebut bersumber pada Hukum Tanah Adat, yang berarti bahwa Hukum Tanah Nasional tersebut menggunakan konsepsi-konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukum yang ada pada Hukum Tanah Adat. Hukum Tanah Nasional yang diatur dalam UUPA mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang juga dianut dalam Hukum Tanah Adat. Hak-hak penguasaan yang diatur dalam UUPA adalah :



1. Hak Bangsa, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah dalam wilayah Negara yang bersifat perdata dan publik (Pasal 1 UUPA).
2. Hak Menguasai dari Negara, sebagai organisasi tertinggi yang ditugasi Bangsa Indonesia untuk menguasai semua tanah tersebut diatas, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 lebih lanjut dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA, yang merumuskan isi hak menguasai tersebut merupakan interpretasi otentik mengenai hakekat pengertian “dikuasai” dalam UUD 1945 tersebut, sebagai hak yang semata-mata berada di bidang hukum Publik.
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada. (Pasal 3 UUPA)
4. Hak-Hak Individual :
 - Hak-hak yang memberi kewenangan menggunakan bidang-bidang tanah tertentu : Hak-hak atas tanah dan wakaf (Pasal 4 dan Pasal 49 UUPA).
 - Hak Tanggungan sebagai hak Jaminan Atas Tanah (Pasal 25, 33, 39, dan 57 UUPA)

Hak Menguasai Dari Negara meliputi kewenangan Pembentukan Hukum Tanah Nasional dan kewenangan melaksanakannya. Adapun struktur kewenangan Negara atas tanah, ditetapkan mengenai fungsi dan peranannya yaitu hanya sebagai penguasa yang mengatur, menata dan mengendalikan serta mengawasi baik perbuatan maupun hubungan hukum atas tanah. Hal ini ditunjukkan dengan menggunakan istilah Hak Menguasai dari Negara (Pasal 2 UUPA). Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (4) dinyatakan bahwa Hak Menguasai dari Negara

pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Dalam penjelasan Pasal 2 UUPA, dinyatakan bahwa ketentuan dalam ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Permasalahan Hukum Agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah adalah merupakan medebewind. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang Agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah tersebut.

Berdasarkan penjelasan Pasal 2 ayat (4) tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa kewenangan pelaksanaan Hukum Agraria berada dalam kewenangan Pemerintah Pusat dan lebih lanjut kewenangan Pemerintah Pusat tersebut didelegasikan kepada pejabat-pejabat ditingkat Propinsi, kabupaten atau Kotamadya dalam rangka pelaksanaan asas *Dekonsentrasi*. Atau dengan kata lain, kewenangan pelaksanaan Hukum Agraria ada pada perangkat eksekutif yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden (Kementrian/Departemen Agraria dan Badan Pertanahan Nasional), penyerahan dalam dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat khusus yang ada di Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya yaitu Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Pengaturan tersebut diatas berlangsung sampai pada tanggal 2 Mei 1999, karena pada tanggal tersebut mulai berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

Daerah. Didalam salah satu ketentuan Pasal dalam UU no. 22 Tahun 1999, khususnya Pasal 11 dinyatakan bahwa kepada daerah Kabupaten atau Kota sebagai daerah otonom diberikan otonom, yang antara lain meliputi kewenangan pemerintah di bidang pertanahan.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat ditarik rumusan permasalahannya adalah sebagai berikut :

“Bagaimana fungsi kelembagaan dan kewenangan di bidang Pertanahan setelah berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999”

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Wewenang dan kelembagaan merupakan pula konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi sebagai hukum public. Wewenang lazimnya dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), sehingga wewenang senantiasa berkaitan dengan kekuasaan (Negara). Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh berarti penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum bermakna setiap wewenang harus selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas hukum beresensi adanya standard wewenang, baik standard umum untuk semua jenis wewenang maupun standard khusus bagi jenis wewenang tertentu (*P.M.Hadjon, 1999*).

Pengertian Hukum Agraria adalah semua peraturan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam. Pengertian hukum agraria seperti tersebut diatas merupakan pengertian yang luas, yaitu meliputi bidang-bidang Hukum Tanah, Hukum Air, Hukum Pertambangan, Hukum Perikanan, Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-unsur dalam Ruang Angkasa. Sedangkan Pengertian Hukum Agraria dalam arti sempit yaitu mengenai Hukum Tanah. Hukum Tanah adalah hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah (*Permukaan bumi*). Hak atas tanah tersebut berisi tentang hak untuk menggunakan tanah, menggunakan sebagian tubuh bumi, menggunakan air dalam tanah serta menggunakan ruang diatas tanah. (*Boedi Harsono, 1999*). Hal ini berarti, hak penguasaan atas tanah adalah hak untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang dihaki. Didalam hak penguasaan atas tanah berisi tentang wewenang, kewajiban dan larangan. Wewenang, kewajiban dan larangan dalam hak penguasaan atas tanah pada awalnya merupakan kewenangan Negara sebagai Organisasi tertinggi Bangsa Indonesia. Selanjutnya mengenai struktur organisasi pelaksana atau lembaga pelaksana menguasai dari Negara pada tingkat Nasional dipegang oleh Kementerian Agraria. Hal ini secara eksplisit, diungkapkan dalam berbagai pasal utamanya dalam ketentuan Konversi Pasal I-IX UUPA, dimana kewenangan dan kekuasaan Menteri Agraria ditetapkan secara pasti yaitu untuk memberikan keputusan terhadap hal-hal yang bersifat nasional.

Pada struktur organisasi nasional tersebut, terdapat pula satuan pelaksana administrasi untuk menyelenggarakan system penataan, pemeliharaan bukti-bukti hak sebagai penerapan Ketentuan Pasal 2 Serta Pasal 19 UUPA. Satuan Pelaksana tersebut, berdasarkan Keppres Nomor 103 Tahun 2001 disebut Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang sebagai lembaga Pemerintah Non Departemen (LPMD) berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Pelaksanaan Hukum Tanah Nasional tersebut dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada gubernur atau wakil pemerintah pusat didaerah atau kepada perangkat pusat yang ada didaerah (*Philippus M. Hadjon et.al., 1999*). Asas tersebut, tercermin bahwa pelaksanaan Hukum Tanah Nasional ditingkat pusat ditugaskan kepada para pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN), ditingkat Propinsi kepada para Kepala Kantor Wilayah BPN dan ditingkat Kabupaten atau Kotamadya Kepada Para Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Kantor Wilayah Propinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya merupakan instansi vertical BPN yang dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional dikoordinasi masing-masing oleh Gubernur, Bupati/Walikota/Kotamadya selaku Kepala Wilayah.

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, khususnya Pasal 11 yang menyatakan bahwa kewenangan daerah Otonom Kabupaten/Kota antara lain kewenangan Pemerintah dibidang pertanahan. Yang Dimaksud dengan daerah otonom adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia (asas desentralisasi). Asas desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan

territorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahkan dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan. (*Philipus M. Hadjon et.al., 1999*)

BAB III

TUJUAN PENELITIAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Tujuan Penelitian

Tujuan mengidentifikasi kelembagaan pertanahan dalam rangka otonomi daerah Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 , kelembagaan dan wewenang dibidang Pertanahan diatur secara sentralistik dan dilimpahkan secara Dekonsentrasi. Selain itu, untuk mengidentifikasi aplikasi kelembagaan dan wewenang dibidang Hukum Agraria dengan diberlakukan UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam rangka untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat pada bidang hak-hak atas tanah. Pada sisi lain, akan dilakukan identifikasi dan inventarisasi kasus-kasus pertanahan yang berkaitan dengan munculnya UU Nomor 22 Tahun 1999.

Manfaat Penelitian

Dengan penelitian ini diharapkan dapat diidentifikasi kelembagaan dan wewenang dibidang Pertanahan setelah berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga dapat memberikan hasil berupa "Formula" yang sesuai dengan kondisi Pertanahan di Indonesia.

Penelitian ini juga diharapkan memberikan kontribusi berupa hasil penelitian yang dapat digunakan rujukan (Text Book) dalam perkuliahan Hukum Agraria dan Hukum Otonomi Daerah.

BAB IV

METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan ("statute approach") dan pendekatan konseptual ("conceptual approach"). Dengan kedua model pendekatan tersebut, dalam penelitian ini akan dilakukan pengkajian mendalam mengenai peraturan perundang-undangan tentang kelembagaan dan kewenangan di bidang pertanahan dalam rangka otonomi daerah untuk direfleksi diargumentasi secara teoritik berlandaskan pada konsep dasar hukum administrasi.

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum (legal materials) yang dalam penelitian hukum normatif terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer penelitian ini terutama adalah UUPA dan semua perangkat peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan yang menjadi pendukungnya. Termasuk bahan hukum sekunder yang dipergunakan ialah berbagai karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian dan jurnal-jurnal ilmiah di bidang hukum, khususnya hukum pertanahan yang menyangkut kelembagaan dan kewenangan dibidang pertanahan

3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder dilakukan melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi dengan mempergunakan sistem kartu (card system)

yang terbagi atas tiga kartu, yaitu : kartu ikhtisar, kartu kutipan dan kartu analisis (Winarno Surakhmad, 1997).

Dalam pengumpulan bahan-bahan hukum, kartu-kartu ternaksud disusun berdasarkan subyeknya : mana pengarang (nomor dan tahun pengundangan peraturan perundang-undangan), tetapi dalam penguraian dan pengkajian dilakukan berdasarkan obyeknya : rumusan masalah dan tema-tema analisis sesuai dengan topik pembahasan.

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh diolah secara kualitatif melalui proses penalaran hukum (legal reasoning) yang logis sistematis. Penalaran hukum ini dilakukan dengan mempraktekkan kekhasan logika dalam ilmu hukum normatif bersandarkan pada : hakekat hukum (the nature of laws), sumber hukum (the source of law) dan jenis hukum (the lends of laws). (Irving M. Copi-P.M. Hadjon, 1994)

Dengan demikian langkah-langkah analisis terhadap bahan hukum yang diperoleh didasarkan atas langkah-langkah berpikir secara sistematis untuk memperoleh penalaran yang kompeherensif atas pokok masalah yang dijadikan titik tolak penelitian dan penulisan.

BAB V

HASIL DAN ANALISA

1. Kelembagaan dan Kewenangan Dibidang Pertanahan Sebelum Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999

Dasar konstitusi yang dapat dipergunakan dalam pengaturan masalah tanah di Indonesia adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Atas dasar pemaknaan demikian, maka secara teoritik kepentingan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi dikuasainya tanah oleh Negara. Kemakmuran rakyat tidak akan tercapai jika satu sama lain tidak mempunyai kesamaan persepsi tentang bagaimana hidup yang baik itu memerlukan pola keteraturan tentang cara-cara memenuhi kehidupan secara baik. Agar pola keteraturan dapat terjelma, perlu adanya kecakapan atau kekuatan untuk menjelmakan. (*Winahyu Erweningsih, 2000*).

Disamping itu tanah juga diartikan sebagai simbol kesatuan bagi keutuhan bangsa dan Negara. Oleh karena itu, tanah tidak boleh dijadikan obyek penguasaan yang menimbulkan disintegrasi atau perpecahan bangsa dan negara.

Untuk mengatasi hal tersebut diatas, maka pada tingkat tertinggi semua unsur dasar agraris dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dengan demikian negara bukanlah pemilik tanah melainkan hanya sebagai penguasa yang berkewenangan mengatur.

Pengertian dan penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 terumuskan dalam Pasal 2 UUPA yang memuat ketentuan sebagai berikut :

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi,air, dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber dari hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
4. Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dari pengertian tersebut jelas bahwa Negara adalah pihak yang berkuasa, diberi kekuasaan oleh rakyat tidak untuk memiliki atau mempergunakan tanah semata-mata untuk keperluannya sendiri, tapi juga mengatur penggunaan dan

peruntukkan lahan agar tercipta kemakmuran rakyat secara meningkat dan merata. Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, permasalahan pertanahan menurut sifat dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Dengan demikian masalah pertanahan dapat dilakukan pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah (Pasal 2 ayat 4 UUPA).

Berdasarkan penjelasan Pasal 2 ayat (4) tersebut diatas, maka kewenangan pelaksanaan Hukum tanah berada dalam kewenangan Pemerintah Pusat tersebut didelegasikan kepada pejabat-pejabat di Tingkat Propinsi, Kabupaten atau Kotamadya dalam rangka pelaksanaan asas Dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Atau dengan kata lain, kewenangan pelaksanaan hukum tanah ada pada perangkat eksekutif yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden. Perangkat eksekutif tersebut adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dikepalai oleh Menteri Negara Agraria. Pelimpahan atau penyerahan secara dikonsentrasikan kepada pejabat-pejabat khusus yang ada di Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya.

Hal tersebut sesuai dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan tersebut antara lain yaitu BPN semula yang dipimpin oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dengan diadakan jabatan Menteri Negara Agraria dalam Kabinet Pembangunan VI pada Tahun 1993, pimpinan BPN menjadi setingkat Menteri dengan sebutan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Hal ini sesuai dengan Ketentuan Kepres

Nomor 44 Tahun 1993 dinyatakan bahwa Menteri Negara Agraria bertugas pokok menangani hal-hal yang berhubungan dengan keagrariaan dan menyelenggarakan fungsi :

- a. Mengkoordinasi perumusan kebijakan Pemerintah di bidang keagrariaan ; .
- b. Merencanakan pelaksanaan kebijaksanaan dalam rangka penyusunan program keagrariaan ;
- c. Mengkoordinasi kegiatan seluruh Instansi Pemerintah yang berhubungan dengan keagrariaan dalam rangka pelaksanaan program ;
- d. Meningkatkan partisipasi masyarakat di bidang keagrariaan ;
- e. Mengkoordinasikan kegiatan operasional Badan Pertanahan Nasional ;
- f. Mengkoordinasikan kegiatan Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan sejauh menyangkut pemetaan tanah ;
- g. Menyampaikan laporan, bahan keterangan serta saran dan pertimbangan di bidang tugas dan tanggung jawabnya kepada Presiden.

Menteri Negara Agraria dibantu oleh seorang Sekretaris Menteri dan sejumlah Asisten Menteri. Ada juga Penasihat Ahli, yang bukan jabatan structural.

Kepala BPN dibantu oleh 5 orang *Deputi*, yang masing-masing membawahi sejumlah Kepala Biro dan Direktur. Selain itu ada Pusat Penelitian dan Pengembangan serta Pusat Pendidikan dan Latihan.

Pada tingkat Propinsi ada *Kantor Wilayah Pertanahan*, disingkat KANWIL, yang dipimpin oleh seorang *Kepala KANWIL*. KAKANWIL membawahi sejumlah *Kepala Bidang* dan *Kepala Bagian Tata Usaha*.

Pada tingkat Kabupaten dan Kotamadya ada *Kantor Pertanahan* yang dipimpin oleh seorang *Kepala Kantor Pertanahan*. KAKAN membawahi sejumlah *Kepala Seksi* dan seorang *Kepala Sub-bagian Tata Usaha*.

Tugas Menteri Negara Agraria dalam Kabinet Reformasi :

- a. perumusan kebijakan Pemerintah di bidang pertanahan ;
- b. pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan penyusunan rencana, program dan kegiatan di bidang pertanahan yang dilaksanakan Departemen, Lembaga Pemerintahan, Non-Departemen, dan Pemerintah Daerah dalam rangka pembangunan administrasi pertanahan secara menyeluruh serta dalam rangka penyelesaian masalah pertanahan secara strategis ;
- c. pembinaan teknis terhadap pelaksanaan kegiatan operasional Badan Pertanahan Nasional dan koordinasinya dengan Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional, sejauh menyangkut bidang pemetaan tanah ;
- d. peningkatan peran serta masyarakat di bidang administrasi pertanahan ;
- e. penyampaian laporan, sarana dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden ;
- f. pelaksanaan tugas lain yang diberikan Presiden.

2. Kelembagaan dan Kewenangan Di Bidang Pertanahan setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan leluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 , antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan dibentuk

dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Dengan demikian, Undang-undang dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi daerah: Pengaturan, Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia .

Untuk melaksanakan amanat tersebut diatas maka pada tanggal 4 Mei 1999 telah diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839) sebagai pengganti dari Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tamabahan Lembaran Negara Nomor 3037). Dengan diberlakukannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 maka terjadilah perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Karena undang-undang ini pada prinsipnya memberikan kewenangan yang luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan desentralisasi.

Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 5 ayat (1) dan (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang merumuskan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan

aspirasi masyarakat dengan tetap mempertimbangkan kemampuan otonomi, potensi daerah, social budaya, social politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Lebih lanjut perlu kita amati ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 khususnya Pasal 7 yang secara jelas menganut pola residu, yaitu diluar ketentuan Pasal 7 merupakan kewenangan daerah. Atau dengan kata lain , yang diatur dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Ketentuan dari Pasal 7 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :

- (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintah, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan , moneter dan fiscal, agama serta kewenangan bidang lain.
- (2) Kewenangan bidang lain , sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, system administrasi negara dan lembaga perekonomian negara , pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta tehnologi tinggi yang strategis, konservasi dan standartisasi nasional.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjukkan betapa luasnya kewenangan yang dimiliki daerah. Didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikenal dua jenis daerah yaitu daerah Propinsi disatu pihak dan daerah Kabupaten/Kota dilain pihak. Kewenangan

Daerah Propinsi diatur dalam ketentuan Pasal 9 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 , yang menyatakan sebagai berikut :

- (1) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya .
- (2) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- (3) Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah.

Lebih lanjut, kewenangan Daerah Kabupaten atau Kota diatur dalam ketentuan Pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan sebagai berikut :

- (1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9
- (2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Pengaturan kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah Propinsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan

Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Peraturan Pemerintah ini mengatur secara rinci kewenangan Pemerintah Pusat yang merupakan penjabaran kewenangan Pemerintah di bidang lainnya dan kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Dalam peraturan itu dirumuskan bahwa kewenangan bidang pemerintahan khususnya dibidang pertanahan saat ini sangatlah luas namun tidak boleh melanggar kebijaksanaan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro. Kebijakan itu meliputi kewenangan Pemerintah Pusat dalam hal :

- a. Penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah;
- b. Penetapan persyaratan landreform
- c. Penetapan standart administrasi pertanahan;
- d. Penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan ;
- e. Penetapan kerangka dasar kadastral nasional dan pelaksanaan pengukuran kerangka dasar kadastral nasional orde I dan II
- f. Penetapan pedoman untuk menentukan standart pelayanan minimal dalam bidang pertanahan;
- g. Penetapan criteria penentuan dan perubahan fungsi ruang kawasan atau lahan dalam rangka penyusunan tata ruang.

Ketentuan tersebut diatas akan bersifat kontradiktif, apabila kita kaitkan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan Daerah Kabupaten atau Kota adalah dibidang Pertanahan. Ketentuan tersebut tidak ada penjabaran lebih lanjut, sehingga ditafsirkan luas oleh Daerah Kabupaten dan Kota sehingga menyebabkan kecenderungan Daerah Otonom bergerak melampaui batas-batas

otonomi. Akibatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan, daerah otonom telah mencerminkan sifat-sifat suatu negara bagian. Salah satu contoh kasus konkrit adalah Kasus Bupati Nganjuk (Drs. H. Soetrisno R, MSi) menolak untuk memberlakukan keputusan yang berlaku dengan tetap membentuk Dinas Pertanahan Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 25 Tahun 2001 (Jawa Pos, Senin, 9 April 2001, H. 13). Di daerah-daerah lainnya, juga banyak dibentuk lembaga yang menangani urusan pertanahan. Pembentukan struktur organisasi yang membidangi masalah pertanahan sangat beragam. Sampai saat ini setidaknya ada 4 (empat) macam bentuk struktur organisasi :

- a. Dinas Pertanahan yang berdiri sendiri;
- b. Penggabungan antara Kantor Pertanahan dengan lembaga lain (dinas);
- c. Tetap berbentuk Kantor Pertanahan;
- d. Merupakan bagian (seksi) dari dinas gabungan.

Pembentukan lembaga tersebut di beberapa Kabupaten dan Kota menyebabkan terjadinya stagnasi pelayanan kepada masyarakat dibidang pertanahan, karena semua peraturan yang bersifat teknis, namun mempunyai akibat hukum (termasuk penggunaan stempel sertifikat) masih menggunakan nama Kantor pertanahan, sedangkan struktur lembaga yang menangani bidang pertanahan bermacam-macam bentuknya.

Untuk mengatasi kasus-kasus yang serupa dan untuk menghindari dualisme kelembagaan dibidang pertanahan maka pada tanggal 17 Januari 2001, Presiden Republik Negara Indonesia telah mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanahan. Keputusan Presiden ini dimaksudkan untuk menciptakan

unifikasi peraturan pertanahan sehingga tidak diperkenankan bagi daerah untuk menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pertanahan yang bertentangan dengan peraturan yang telah ada. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam menimbang keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan pelayanan di bidang pertanahan merupakan kewenangan daerah, dan untuk menjaga keberlangsungan pelayanan di bidang pertanahan, sebelum adanya peraturan yang baru atas dasar kewenangan yang ada pada Daerah perlu penegasan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada tetap berlaku dalam kegiatan pelayanan tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, dipandang perlu menetapkan ketentuan mengenai pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan dengan Keputusan Presiden. Hal ini membawa konsekuensi yuridis bahwa kewenangan di bidang pertanahan khususnya berkaitan dengan aspek hukum pertanahan bagi terwujudnya unifikasi hukum pertanahan dan kepastian hukum di bidang pertanahan tetap menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Disamping itu, dengan adanya Keputusan Presiden tersebut juga untuk menekankan status Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten dan Kota serta tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 ditegaskan pula bahwa pengelolaan pertanahan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Pelimpahan wewenang kepada Daerah Otonom merupakan tugas dekonsentrasi dan medebewind. Segala sesuatu akan diselenggarakan menurut keperluan dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Hal

ini sebagai konsekwensi bahwa tanah merupakan salah satu unsur perekat dari negara kesatuan, sehingga pengelolaan tanah harus dilaksanakan secara terpadu, khususnya dalam penetapan kebijakan pertanahan, standart dan persyaratan pembinaan serta pengendalian agar tidak menimbulkan disintegrasi bangsa.

Untuk memperkuat ketentuan yang ada dalam Keppres Nomor 10 Tahun 2001 maka Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Keputusan ini secara otomatis mengganti peraturan yang ada sebelumnya tentang kedudukan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Khusus tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) diatur dalam Bagian kedupuluh dua (22) dari Pasal 64 sampai dengan Pasal 65 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001. Didalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud diatas maka BPN menyelenggarakan fungsi :

- a. pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pertanahan ;
- b. perumusan dan penetapan kebijakan pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat serta pembuatan peta dasar pendaftaran tanah ;
- c. fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan di bidang pertanahan dan pengembangan Sistem Informasi Pertanahan ;



- d. perumusan dan penetapan kebijakan dan pengembangan sumber daya pertanahan yang meliputi pendidikan dan pelatihan tenaga-tenaga pertanahan dan mitra kerja serta penyediaan sarana dan prasarana kerja teknis pertanahan ;
- e. koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPN ;
- f. pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi pertanahan ;
- g. penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi, dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.

Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana diatas, BPN mempunyai kewenangan :

- a. penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya ;
- b. perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro ;
- c. penerapan system informasi di bidangnya ;
- d. penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya ;
- e. penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan Kerangka Dasar Kadastral Orde I dan Orde II ;
- f. penetapan standar administrasi pertanahan dan pedoman biaya pelayanan pertanahan ;
- g. kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu :
 - 1) perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pertanahan ;

- 2) perumusan standar penyediaan peruntukan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan tanah serta pengawasan pelaksanaannya ;
- 3) perumusan standar tatalaksanaan pelayanan pertanahan, alat bukti pemilikan dan penguasaan hak atas tanah ;
- 4) penetapan criteria tata guna tanah dalam rangka perubahan fungsi ruang kawasan.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 khususnya tentang Kedudukan Badan Pertanahan Nasional (BPN), dijabarkan lebih lanjut dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional.

Pada intinya Peraturan tersebut menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga yang ditugaskan untuk menangani dan mengelola sebagai administrator pertanahan, salah satu tugasnya antara lain memberikan pelayanan di bidang pertanahan. Dalam rangka pembangunan system komputerisasi pelaksana tugasnya perlu diketahui struktur organisasi, fungsi dan tugas lembaga tersebut karena tanpa mengetahui hal-hal tersebut tidak akan diketahui alur kerja serta keterkaitan antara komponen yang satu dengan yang lainnya. Hal ini berarti, dengan adanya peraturan tersebut akan diketahui alur kerja serta keterkaitan antara tugas yang satu dengan yang lainnya sehingga para pelaksana akan lebih mantap dalam melaksanakan pembangunan system komputerisasi karena akan lebih memahami dan menghayati terhadap tugas yang diserahkan kepadanya. Adapun struktur Organisasi berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2001 adalah sebagai berikut :

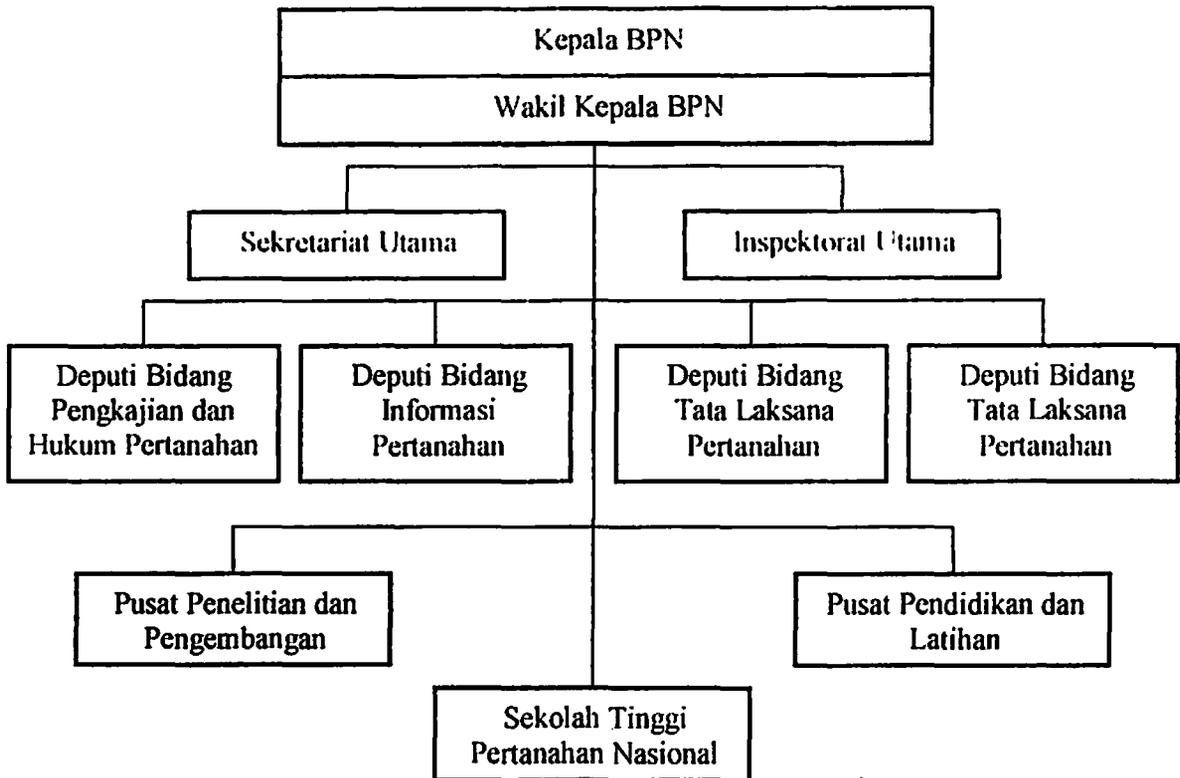
1. Kepala ;
2. Wakil Kepala ;
3. Sekretariat Utama, yang selanjutnya disebut **Settama**;
4. Deputi Bidang Pengkajian dan Hukum Pertanahan yang selanjutnya disebut **Deputi I** ;
5. Deputi Bidang Informasi Pertanahan yang selanjutnya disebut **Deputi II** ;
6. Deputi Bidang Tatalaksana Pertanahan, yang selanjutnya disebut **Deputi III** ;
7. Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, yang selanjutnya disebut **Deputi IV** ;
8. Inspektorat Utama yang selanjutnya disebut **Ittama** ;
9. Pusat Pengendalian dan Pengembangan ;
10. Pusat Pendidikan dan Latihan.

Didalam struktur organisasi Badan Pertanahan Nasional (BPN) menurut Keputusan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional, Kepala BPN merupakan ujung tombak untuk keberhasilan kerja yang dilakukan oleh instansi BPN. Oleh karena itu , tugas Kepala BPN adalah sebagai berikut :

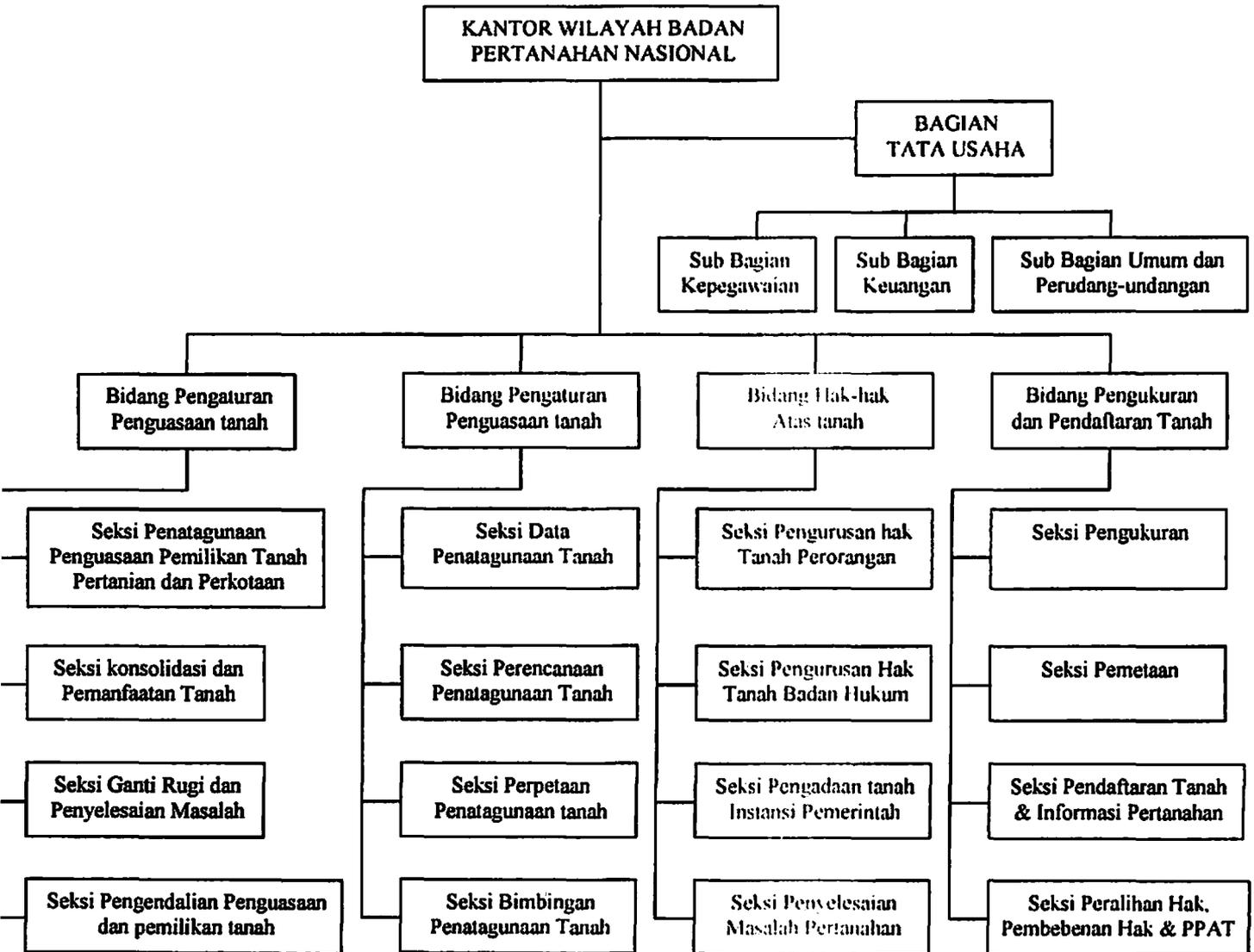
- a. memimpin Badan Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b. menyiapkan kebijakan nasional dan kebijakan umum sesuai dengan tugas **Badan Pertanahan**
- c. menetapkan kebijakan teknis pelaksanaan tugas **Badan Pertanahan** yang menjadi tanggung jawabnya
- d. membina dan melaksanakan kerjasama dengan instansi dan organisasinya.

Adapun susunan Organisasi Badan Pertanahan Nasional bisa dilihat dalam skema :

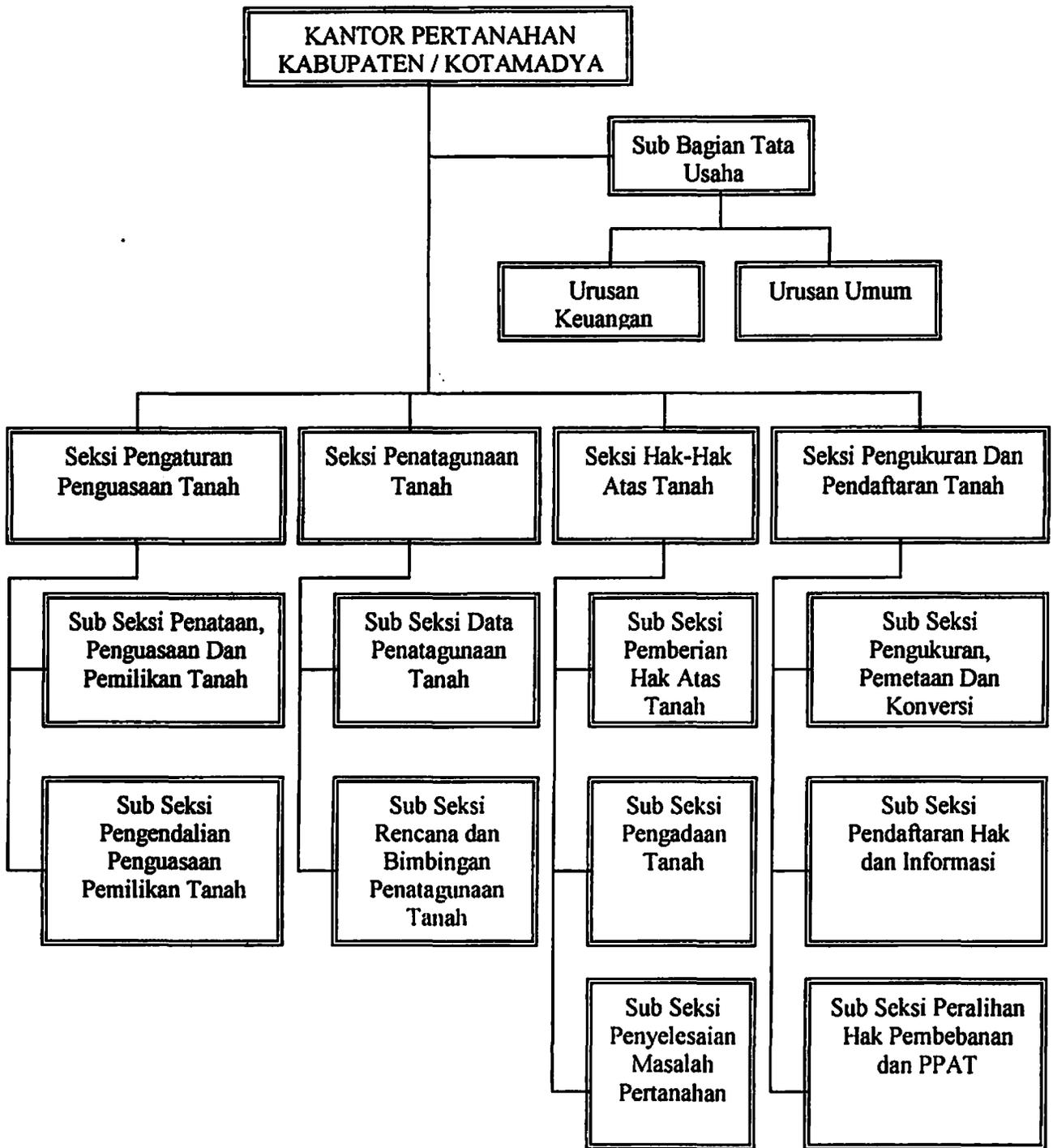
SUSUNAN ORGANISASI BADAN PERTANAHAN NASIONAL



**STRUKTUR ORGANISASI KANWIL. BPN
(KEPUTUSAN KBPN No. I Th, 1989)**



**STRUKTUR ORGANISASI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN / KOTAMADYA
(Keputusan Ka. BPN No.1 / 1989)**



BAB VI

PENUTUP

1. Simpulan

Dari permasalahan yang diketengahkan dan penelitian yang telah dilakukan, analisis pengkajian ini sampai pada kesimpulan sebagai berikut :

- Pengaturan tentang kelembagaan dan kewenangan dibidang hukum tanah mengacu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 . Pasal tersebut sebagai dasar konstitusi yang dapat dipergunakan dalam pengaturan masalah tanah di Indonesia. Atas dasar pemaknaan demikian itu, maka secara teoritik kepentingan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi dikuasainya tanah oleh negara. Ketentuan tersebut lebih lanjut dijabarkan dalam ketentuan Undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 2043, khususnya Pasal 2 ayat (1), (2), (3), (4) UUPA. Didalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa negara sebagai organisasi kekuatan seluruh rakyat mempunyai hak menguasai . Hak menguasai dari negara itu adalah memberi wewenang pada negara untuk : a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut, b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan – perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Wewenang hak menguasai dari negara itu digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat. Dan selanjutnya hak menguasai dari negara itu dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat- masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan –ketentuan Peraturan Pemerintah.

- Pemberian kekuasaan negara sepenuhnya akan mengakibatkan terjadinya pemerintahan sentralistik yang cenderung otoriter. Pemerintahan demikian dapat melemahkan sendi-sendi tatanan masyarakat seperti demokrasi , pemerataan dan keadilan. Oleh karena itu agar tidak terjadi kesewenang-wenangan harus dilakukan desentralisasi kekuasaan dalam arti pembentukan satuan-satuan pemerintah yang diberi kewenangan namun tetap dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Atas dasar ketentuan diatas sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah atau negara masalah kelembagaan pertanahan dilakukan oleh sebuah instansi yang mempunyai kewenangan di bidang pertanahan yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan instansi-instansi yang ada di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan asas pembantuan.
- Dengan diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah khususnya yang diatur dalam Pasal 11 ayat (2) yang menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan di bidang pertanahan, menyebabkan banyak daerah-daerah di Indonesia yang memiliki dinas-dinas pertanahan. Hal inilah yang menyebabkan adanya dualisme menyangkut kelembagaan, padahal dengan diberlakukan UUPA salah satu tujuannya untuk terciptanya Hukum Agraria yang bersifat nasional dan memberi kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini juga termasuk dalam bidang kepastian hukum masalah kelembagaan. Agar supaya Pasal 11 ayat (2)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tidak ditafsirkan bermacam-macam maka dikeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanahan. Keputusan Presiden ini dimaksudkan untuk menciptakan unifikasi peraturan pertanahan sehingga tidak diperkenankan bagi daerah untuk menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pertanahan yang telah ada. Hal ini dipertegas dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

2. Saran

Menunjang kesimpulan hasil penelitian tersebut diatas, dikemukakan saran :

- Diperlukan adanya peraturan pelaksana yang menjabarkan tentang ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah khususnya ketentuan Pasal 11 ayat (2), kewenangan daerah dibidang pertanahan. Dengan demikian akan jelas bidang-bidang pertanahan apa saja yang bisa dilimpahkan kepada daerah , dan yang penting bukan dari sisi hukum pertanahannya yang menyangkut kelembagaan pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachriadi, et.al., *Reformasi Agraria (Perubahan Politik, sengketa, dan agenda pembaharuan Agraria di Indonesia)*, Konsorsium Pembaharuan Agraria Bekerja sama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, 1997.
- Efendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 1989.
- Erwiningsih, W, *Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah*, Jurnal Hukum. Fakultas Hukum Islam Indonesia, No. 13 Vol. 7 Tahun 2000
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Edisi Revisi 1999, Djambatan, Jakarta, 1999.
- , *Alat-alat Bukti Hak Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, Makalah, Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak Yang Terkait : Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya, Yogyakarta, BPN dan FH UGM, 1997
- , *Pemberian Otonomi Di Bidang Pertanahan Ditinjau Dari Sudut Hukum Tanah Nasional*, Makalah, disajikan pada pertemuan Ilmiah” Pemberian Otonomi di Bidang Pertanahan Kepada Kabupaten /Kota Menjelang Rencana Revisi UU No. 22 Tahun 1999” diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Di Jakarta, Tanggal 9 Oktober 2001.
- Hartono, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991
- M. Hadjon, Philipus, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999
- , *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Yuridika, No.6 Th IX November –Desember Tahun 1999.
- , *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursbevoegdheid)*, Pro Yustitia, Tahun XVI, No.1 Januari 1999.
- Soesangobeng, Herman, *Struktur Organisasi Pelaksana Dalam Pengaturan Serta Pengurusan Tanah Menurut UU No. 5 Tahun 1960 dan UU No. 22 Tahun 1999(Suatu Analisa Komparative dan Kontekstual)*, Makalah, Jakarta, Mei 2001