

**KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN  
SETELAH BERLAKUNYA PERATURAN PRESIDEN  
NOMOR 10 TAHUN 2006  
TENTANG BADAN PERTAHANAN NASIONAL**

TESIS

UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA



THP 02 17  
7  
5

OLEH :

**MARTHEN LUTHER KOCU, SH**  
NIM : 090510260

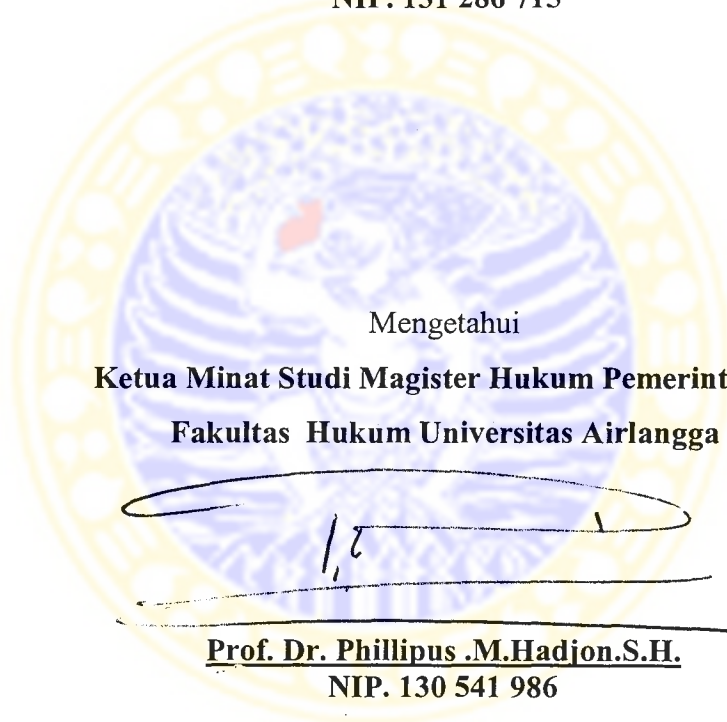
**PROGRAM MAGISTER HUKUM  
MINAT HUKUM PEMERINTAHAN  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2007**

**LEMBAR PENGESAHAN**

**TESIS TELAH DIUJI  
TANGGAL, 26 – 2– 2007**



**Dr. EMAN RAMELAN M.H.M.S  
NIP. 131 286 715**



Mengetahui

**Ketua Minat Studi Magister Hukum Pemerintahan  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga**



**Prof. Dr. Phillipus M. Hadjon S.H.  
NIP. 130 541 986**

**Tesis ini Telah Diuji dan Dipertahankan Dihadapan Panitia  
Penguji Pada Jumat Tanggal 26 Januari 2007**

**Panitia Penguji Tesis :**

**Ketua : Prof. Dr. Hj. SRI HAJATI. SH**

**Anggota : 1. Dr. EMAN RAMELAN SH. MS**

**2. SUKARDI, SH. MH**

**3. URIP SANTOSO SH. MH**



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa karena atas berkat, hikmat dan pertolongan-Nya, maka akhirnya Tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.

Sebagai orang yang bukan ahli hukum, Penulis sudah sejak semula merasa keberatan untuk menyusun tesis ini, akan tetapi mengingat salah satu ketentuan didalam peraturan Ujian Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga diisyaratkan menyusun tesis sebagai suatu syarat guna mencapai gelar dalam Program Studi Magister Hukum. Dalam proses penyelesaian penulisan ini, diusahakan semaksimal mungkin untuk mencerminkan sebuah karya ilmiah yang baik, namun apabila terdapat kekurangan ataupun kesalahan baik dalam penyajiannya, gaya bahasa maupun pembahasan secara ilmiah, kiranya dapat dimaklumi sebagai manusia biasa tentunya mempunyai sifat keterbatasan.

Disadari bahwa tanpa bantuan serta partisipasi dari pihak lain tentunya Tesis ini tidak dapat terwujud, oleh sebab itu selayaknya penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak H. Machsoen Ali, SH, M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya;
2. Bapak Dr. Eman Ramelan SH, MS selaku Pembimbing yang telah memberikan perhatian bimbingan dan pengarahan kepada penulis dalam penulisan Tesis ini;

3. Ibu Prof. Dr. Hj. Sri Hajati SH, Bapak Dr. Eman Ramelan SH, MS, Bapak Sukardi SH, MH dan Bapak Urip Santoso SH, MH selaku Penguji Tesis ini.
4. Bapak dan Ibu Dosen di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberi ilmu sehingga menjadikan kita manusia yang pekerti;
5. Bapak dan Ibu tercinta Yacob dan Barmince Kocu yang selalu menjaga, membesarkan serta mendoakan keberhasilan studiku.
6. Bapak Dr. John Pieth Wanane, SH, MSi yang telah turut pula membantu penulis baik dalam bentuk materi maupun arahan-arahan selama penulis kuliah dan menyelesaikan Tesis ini;
7. Kakak dan Adik-adikku tersayang, antara lain : Agustinus, Yohanes, Petrus, Yulius, Sellfiana, Maria, Marlina, Yusinta, Herman dan Yulius Jr. Kocu;
8. Dia yang telah diberikan Tuhan menjadi pendamping hidupku, Oktovina Djitman dan Anaku Chicilia Heaven Kocu;
9. Rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa Magister Hukum Pemerintahan Angkatan 2005 Fakultas Hukum Universitas Airlangga; Phetter Hadjon, SH, Plou Paulus SH, Maria Tegay SH, Sripamungkas SH, Arief SH, serta kakakku Yance Baho SH;
10. Seluruh Staf Administrasi dilingkungan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, khususnya disekretariat Magister Hukum yang telah membantu dalam urusan akademik;
11. Dan kepada semua pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu penulis dalam penulisan Tesis ini.

Akhirnya penulis dengan segala hormat mengucapkan banyak terima kasih, kiranya Tuhan Yang mempunyai berkat senantiasa memberkati, Amin.

Surabaya, Januari 2007

Penulis



## ABSTRAKSI

Euforia Reformasi akhir-akhir ini ternyata membawa dampak gejala tarik-menarik kewenangan dibidang pertanahan antara pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Pusat. Hal ini disebabkan masalah pertanahan merupakan salah satu bidang pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota (Pasal 13 dan 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Ketentuan ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 2004 yang menekankan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dibidang Pemerintahan meliputi seluruh kewenangan, kecuali kewenangan Pemerintah (ada 6) dan Pemerintahan Provinsi, hal ini terkenal dengan teori residu.

Luasnya kewenangan Kabupaten/Kota yang termasuk didalamnya bidang pertanahan yang merupakan bidang wajib yang harus dilaksanakan pemerintah Kabupaten/Kota, maka pemerintah Kabupaten/Kota membentuk Dinas Pertanahan untuk mengurus masalah-masalah konsekuensi logis otonomi dibidang pertanahan.

Namun demikian dilain pihak terbit PERPRES Nomor 10 Tahun 2006 yang ditindaklanjuti Surat Edaran Kepala BPN Nomor 3 dan 4 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa keberadaan Kandep BPN masih dipertahankan, hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dimana masalah Pertanahan menjadi wewenang Pemerintah/Negara. Akibatnya terjadi dualisme kelembagaan pertanahan di daerah yang berpengaruh pada pelayanan masyarakat.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAKSI .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1. Latar Belakang Permasalahan .....	1
2. Tujuan Penelitian.....	3
3. Manfaat Penelitian.....	4
4. Kajian Pustaka .....	4
5. Metode Penelitian.....	13
6. Sistematika Penulisan.....	15
<b>BAB II KEWENANGAN-DIBIDANG PERTANAHAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2006 DAN UNDANG- UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004</b>	
1. Kewenangan Bidang Pertanahan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.....	16
2. Kewenangan Provinsi, Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.....	18



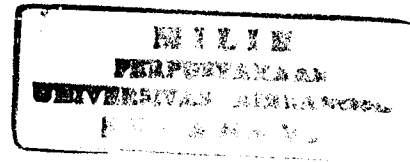
3. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Menurut Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 .....	30
---	----

**BAB III PELAKSANAAN KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN  
OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) DI KOTA  
SURABAYA**

1. Kinerja Lembaga Badan Pertanahan Nasional (BPN) Dalam Melayani Kepentingan Masyarakat .....	37
2. Konflik Kewenangan Antara Pemerintah dan BPN di Bidang Pertanahan .....	54
3. Pembagian Kewenangan Antara BPN dan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Bidang Pertanahan.....	57

**BAB IV PENUTUP**

1. Kesimpulan.....	66
2. Saran.....	67



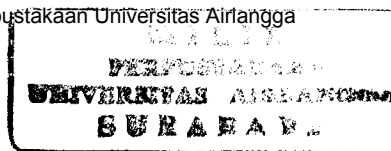
## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang Permasalahan

Tuntutan Reformasi yang mengemuka pada Tahun 1998 dan berakibat jatuhnya Rezim Orde Baru, berdampak luas pada aspek pemerintahan. Salah satu aspek pemerintahan yang menjadi tuntutan masyarakat pada waktu itu adalah perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke arah desentralistik. Pemerintah langsung merespon keinginan masyarakat tersebut, sehingga keluarlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Respon dari Pemerintah ini ternyata bak gayung bersambut dengan tuntutan masyarakat sehingga munculah euforia reformasi baik di kalangan masyarakat maupun Pemerintah Daerah.

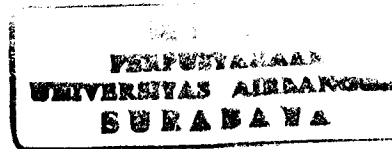
Dibidang Pertanahan, akibat euforia reformasi tersebut membawa dampak gejala tarik-menarik kewenangan antara Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Pusat. Hal ini timbul dari adanya ketentuan pasal 13 dan 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana ditentukan bahwa Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai wewenang dalam pelayanan pertanahan. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Walaupun secara eksplisit Undang-Undang ini



tidak mengatur masalah kewenangan Pemerintah Daerah di bidang Pertanahan namun jiwa dari Undang-Undang tersebut adalah sentralistik.

Undang-Undang Nomor 32 Pasal 10 (3) Tahun 2004 yang mengatur/menetapkan sebagai berikut : "Kewenangan daerah melingkup kewenangan dalam seluruh bidang Pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain". Sehingga bisa dikatakan kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota tersebut merupakan kewenangan sisa dalam teori residu, namun justru kewenangan Provinsi, Kabupaten / Kota adalah sangat luas termasuk bidang pertanahan. Mengingat luasnya kewenangan di dalam bidang Pertanahan yang merupakan kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, maka logis bila kemudian Pemerintah Kabupaten/Kota membentuk Dinas Pertanahan untuk mengurus masalah-masalah Pertanahan yang ada di daerahnya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan kewenangan pertanahan ada pada Pemerintah Daerah. Namun disisi lain Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 yang disahkan Presiden tanggal 11 April 2006 serta keputusan sebelumnya yaitu keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang ditindak lanjuti dengan surat edaran Kepala BPN Nomor 110-201/KBPN yang mengatakan bahwa keberadaan Kantor Wilayah / Kantor Departemen BPN masih dipertahankan. Sementara itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang merupakan Undang-



Undang organik bidang Pertanahan masih berlaku dan belum dicabut. Semua ketentuan-ketentuan pertanahan baik berupa Keputusan Presiden / Surat Edaran Kepala BPN masih mengacu pada Undang-Undang Pokok Agraria tersebut. Akibatnya terjadi dualisme kelembagaan yang mengurus bidang Pertanahan. Hal ini akan berpengaruh terhadap kejelasan pelayanan kepada masyarakat, disamping keabsahan dari ke dua lembaga tersebut. Dari uraian latar belakang ini dapat dirumuskan permasalahan yaitu :

1. Apakah ada Sinkronisasi konsep kewenangan pengaturan di bidang pertanahan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Apakah akibat yang ditimbulkan dengan lahirnya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 terhadap kewenangan otonomi pertanahan menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

## **2. Tujuan Penelitian**

Secara umum tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisa sejauh mana sinkronisasi konsep kewenangan pengaturan di bidang pertanahan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;
2. Akibat yang ditimbulkan dengan lahirnya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 terhadap Otonomi Pertanahan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

### 3. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian diharapkan dapat diperoleh manfaat:

1. Dapat diidentifikasinya ketentuan yuridis yang berpotensi menimbulkan konflik kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah sehingga bisa dicari solusinya;
2. Diharapkan berguna sebagai sumbangan pemikiran dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah khususnya yang menyangkut kewenangan daerah di bidang pertanahan.

### 4. Kajian Pustaka

Badan-badan publik (negara, pemerintah, instansi, departemen, pemerintah daerah) untuk dapat menjalankan tugas-tugasnya memerlukan adanya kewenangan. Kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu legitimasi, kepada badan-badan publik untuk dapat melakukan fungsinya.

Kewenangan tidak terlepas dalam kaitanya dengan Hukum Tata Negara maupun Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan hak-hak dasar (*Grondrechten*). Dalam suatu organisasi atau susunan suatu negara diatur mengenai:

1. Bentuk Negara
2. Bentuk Pemerintahan
3. Pembagian kekuasaan dalam negara yang terbagi atas pembagian horisontal yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif

sedangkan pembagian vertikal terdiri dari kekuasaan pusat dan daerah.

Pembagian kekuasaan dalam negara secara horisontal dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan dalam negara dengan saling melakukan pengawasan / kontrol untuk menghindari sentralisasi kekuasaan. Untuk menghindari sentralisasi dalam negara, maka pembagian kekuasaan dilakukan atas kekuasaan ditingkat atas (pusat) dan ditingkat bawah (daerah). Adapun pembagian kekuasaan secara vertikal maupun horisontal, sekaligus dengan pemberian kewenangan terhadap badan-badan negara tersebut yang ditegaskan dalam konstitusi.

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pengaturan tentang pembagian kekuasaan yang terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang sekaligus juga mengatur tentang pemberian kewenangan dapat kita lihat pada pasal 4,5,17,18,19,20 dan pasal 24.

Seperti telah diuraikan di atas bahwa kewenangan tidak terlepas dalam kaitannya dengan Hukum Tata Negara maupun Hukum Administrasi Negara / Hukum Tata Pemerintahan karena kedua bidang tersebut mengatur tentang kewenangan. Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Pemerintahan di Negeri Belanda disebut "*Administratief*" atau "*Bestuursrecht*" sedang di Prancis dinamakan "*droit administratif*" dan di Jerman "*Verwaltungsrecht*" berisikan norma-norma hukum pemerintahan. Norma-norma hukum tersebut menjadi parameter terhadap penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah. Adapun parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan tersebut adalah kepatuhan hukum atau ketidak patuhan hukum

(*proper legal or impropere illegal*). Sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan secara "*improper illegal*", maka badan pemerintah yang berwenang harus mempertanggungjawabkan<sup>1</sup>. Dalam pandangan lainnya seperti dikatakan oleh Wade sebagaimana dikutip Tatiek Sri Djatmiati<sup>2</sup>, menyatakan :

“Administrative law is concerned with especially, with the manner of their exercise it is the law relating to the control of government power”. Hukum administrasi pada hakekatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangnya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.

Kaitan antara kewenangan dengan instansi / kelembagaan adalah bahwa institusi dibentuk untuk menguji kewenangan-kewenangan dan tugas-tugas mereka, sehingga dengan demikian Hukum Administrasi Negara merupakan aturan yang dikaitkan dengan cara-cara kewenangan diperoleh dan bagaimana membedakan kepatuhan dan ketidak patuhan penggunaan kewenangan tersebut serta selanjutnya bagaimana untuk mencegah dan melakukan pemulihan untuk itu. Institusi (badan pemerintah diciptakan secara prinsip oleh peraturan hukum, oleh karena itu terdapat keperluan-keperluan untuk adanya institusi tersebut.

SF. Marbun membedakan antara kewenangan dan wewenang.

---

<sup>1</sup> Tatiek Sri Djamiati, Prinsip Ijin Usaha Industri di Indonesia, *Disertasi, Program PPS Unair 2002* hal 61-62

<sup>2</sup> Ibid hal 62

Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislative maupun dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang (*competence, beveegheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil (bagian / bidang) tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtshevoegheden*).

Kewenangan yang dimiliki oleh badan administrasi atau pejabat dalam melakukan tindakan nyata membuat peraturan ataupun mengeluarkan keputusan dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh secara atribusi, delegasi maupun mandat. Kewenangan atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan Hukum Tata Negara. Pada delegasi menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan yang lain. Sedangkan pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian kewenangan akan tetapi pejabat yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Didalam pemberian mandat pejabat yang memberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1998, h.158.



Di dalam menjalankan fungsi mengatur, diperlukan sarana pemaksa agar aturan hukum yang telah dibentuk dipatuhi oleh warga masyarakat. Sanksi dipakai untuk suatu penegakan hukum terhadap ketentuan yang biasanya berisi suatu larangan atau yang mewajibkan. Penegakan hukum dibidang hukum administrasi mempunyai dua unsur pokok yaitu **pengawasan** dan **sanksi**.

Pengawasan dilakukan terhadap kegiatan warga masyarakat, apakah ketentuan yang mewajibkan atau yang dilarang tidak dilanggar. Ketentuan sanksi adalah juga merupakan suatu instrument pembebanan, oleh karena itu pembentukan aturan yang membuat sanksi haruslah oleh suatu badan yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah. Hal ini tercermin dalam pasal 10 ayat 2, yang berbunyi "dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan". Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional dan agama. Pada Undang-Undang Otonomi Daerah terdahulu yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih menekankan penyelenggaraan otonomi daerah pada daerah Kabupaten / Kota, sehingga tidak ada hubungan koordinasi dengan pemerintahan Provinsi,

akibatnya Gubernur tidak berwenang untuk mengontrol jalannya Otonomi daerah di daerah Kabupaten / Kotanya. Atas pertimbangan tersebut pemerintah mulai mengevaluasi dan merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang lebih adil dan seimbang sehingga daerah Provinsi, Kabupaten / Kota bersama-sama diberikan hak dan tanggung jawab untuk menjalankan Otonomi secara bersama-sama. Daerah Kabupaten / Kota tidak lagi berdiri sendiri, tetapi tunduk dibawah Provinsi sebagai wakil pemerintah di daerah. Dalam pasal 13 dan 14 diatur secara jelas tentang hal-hal yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi, Kabupaten / Kota khususnya dalam hal pertanahan yaitu: pasal 13 huruf K yang berbunyi "Pemerintah Provinsi berhak mengatur masalah pelayanan pertanahan yang termasuk dalam lingkup Kabupaten / Kotanya, sementara pasal 14 huruf K juga mengatur hal yang sama yaitu "Pemerintah Kabupaten / Kota berhak dalam hal pengaturan pelayanan pertanahan didaerahnya masing-masing".

Sementara itu didalam Undang-Undang Pokok Agraria tidak secara tegas mengatur kewenangan Pemerintah Daerah dibidang pertanahan. Sedangkan kewenangan Pemerintah (pusat) secara eksplisit dapat dilihat dari ketentuan pasal 2 UUPA dimana Negara berwenang untuk mengatur artinya :

- Melaksanakan (*execution*);
- Penggunaan / Peruntukan (*use*);
- Persediaan (*reservation*);
- Pemeliharaan (*maintenance*) atas bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang dari negara ini timbul dari hak menguasai, dimana pelaksanaan dari hak menguasai tersebut dapat dilimpahkan kepada daerah swatantra (sekarang pemerintah daerah) dan masyarakat hukum adat. Ketentuan yang lebih tegas dari kewenangan pemerintah tersebut dapat dilihat dalam penjelasan pasal 2 UUPA yang mengatakan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat. Sedangkan pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan negara atas tanah merupakan tugas pembantuan (*medebewind*).

Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 menetapkan landasan konstitusional bagi pembentukan Politik Hukum Agraria Nasional, yang berisi perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang diletakkan didalam penguasaan Negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya Kemakmuran Seluruh Rakyat Indonesia.

Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan sebagai mana dimaksud pada pasal 2 ayat (2) UUPA diatas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari Hak Bangsa. Konsekwensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai Dasar Hukum Nasional yang bersumber pada pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menetapkan bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai

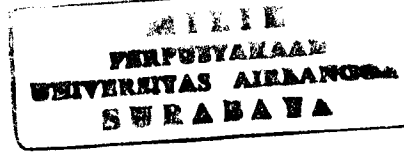
organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pelaksanaan hak menguasai dari Negara atas Tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada Daerah dan masyarakat Hukum Adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan Kesebagian kewenangan Negara tersebut dapat juga diberikan kepada Badan Otorita, Perusahaan Negara dan Perusahaan Daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan hak pengelolaan (HPL).

Tujuan hak menguasai dari Negara atas Tanah dimuat dalam pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional dibidang pertanahan yang dikeluarkan oleh Presiden Megawati Sukarno Putri mengatur tentang beberapa hal yang menjadi kewenangan daerah kabupaten / kota dalam bidang pertanahan khususnya pasal 2 ayat (1, 2, 3) sebagai berikut:

- Kewenangan dalam hal pemberian ijin alokasi;
- Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah



kelebihan maksimum dan tanah absente;

- Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
- Pemberian izin membuka tanah;
- Perencanaan Penggunaan tanah wilayah Kabupaten / Kota.

Sedangkan kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten / Kota dalam satu provinsi, dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi yang bersangkutan. Sedangkan tugas Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah menyusun norma-norma dan atau standarisasi mekanisme ketatalaksanaan kualitas produksi dan kualitas Sumber Daya Manusia yang diperlukan. Pada penjelasan diatas tidak dijelaskan secara jelas apa yang dimaksud dengan menyusun norma-norma, dan atau standarisasi mekanisme ketatalaksanaan kualitas produksi dan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang diperlukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kedudukan Pemerintah Daerah dalam hal ini bertindak sebagai pelaksana kekuasaan negara tidak bersifat asli karena diberikan wewenang untuk itu. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus bertindak atas dasar taat asas terhadap ketentuan normatif ketatanegaraan Indonesia. Ketentuan pasal 2 ayat (4) UUPA secara umum masih bersifat "kemungkinan" segala sesuatunya tergantung pada pusat. Tanpa mempunyai pedoman yang jelas perihal sejauh mana batas-batas pelimpahan kekuasaan Negara atas tanah itu diserahkan ke daerah dan Masyarakat Hukum Adat.

Mengenai soal mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa

terdapat ketentuan yang khusus dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu ketentuan dalam pasal 14 UUPA yang mewajibkan pemerintah membuat suatu rencana umum, suatu National Planning, yang kemudian akan dirinci dengan Regional Planning yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan didalam pasal 15 terdapat ketentuan-ketentuan tentang kewajiban memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya.

Mengenai wewenang yang disebut dalam pasal 2 ayat (2) huruf b UUPA menyatakan ketentuan lebih lanjut dalam pasal 4, pasal 6 sampai dengan pasal 11 dan ketentuan-ketentuan dalam Bab II tentang Hak-hak atas tanah, air, ruang angkasa serta pendaftaran tanah. Ketentuan-ketentuan tentang hak-hak apa saja yang dapat dipunyai, siapa yang dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban pemilik, terjadi serta hapusnya hak-hak tersebut merupakan wewenang badan legislatif untuk menetapkannya. Sedangkan wewenang yang diatur dalam pasal 2 ayat (2) huruf c dijumpai pula ketentuan-ketentuan lebih lanjut dalam pasal 12 dan 13 mengenai usaha dalam lapangan agraria dan pasal 26 tentang peralihan hak milik.

## **5. Metode Penelitian**

### **a. Pendekatan masalah**

Penelitian ini tergolong jenis penelitian hukum normatif sedangkan pendekatan masalah dilakukan secara statute approach yaitu didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang dirumuskan.

**b. Bahan Hukum**

Sumber bahan dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer bersumber pada peraturan perundang-undangan sedangkan bahan hukum sekunder bersumber pada literatur-literatur. Di samping itu bahan penelitian ini juga diperoleh dari hasil wawancara dengan pejabat pada instansi pemerintahan khususnya Kantor BPN Kabupaten Sorong Provinsi Papua, yang bidang tugasnya berkaitan dengan masalah pertanahan daerah.

**c. Proses Pengumpulan Pengolahan Bahan Hukum**

Langkah awal pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan bidang pertanahan. Berikutnya dilakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan bidang pertanahan. Berikutnya dilakukan inventarisasi yang berasal dari literatur-literatur, hasil penelitian, dokumen resmi yang berkaitan dengan masalah kewenangan. Setelah dilakukan identifikasi terhadap bahan-bahan yang relevan, kemudian dilakukan analisis dengan menggunakan metode deskriptif komparatif yaitu dalam menguraikan pokok permasalahan dilakukan dengan jalan membandingkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Undang-Undang Pemerintahan Daerah). Yang terkait dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006.

## 6. Sistematika Penulisan

Penulisan ini diawali dengan Bab I berupa Pendahuluan yang didalamnya diuraikan latar belakang permasalahan, tujuan yang dipergunakan sebagai acuan dalam memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan.

Bab II membahas tentang kewenangan pengaturan dibidang pertanahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang dipertegas dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Pada bagian ini juga dibahas kelemahan dari kedua aturan tersebut bila dikaitkan dengan teori kewenangan.

Implementasi dari otonomi bidang pertanahan bagi pemerintah daerah khususnya berkaitan dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 di bahas pada Bab III, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan tentang kendala yang timbul dalam penerapannya.

Bab IV berisi kesimpulan dan saran bagi pemecahan masalah kewenangan pertanahan di era Otonomi Daerah sebagai penutup tulisan ini.



## BAB II

### KEWENANGAN DIBIDANG PERTANAHAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 DAN UNDANG- UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

#### 1. Kewenangan Bidang Pertanahan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan Pertanahan kepada Pemerintah Daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 13 dan 14 yang berbunyi : Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai wewenang dalam pelayanan pertanahan. Undang-Undang Nomor 32 Pasal 10 (3) Tahun 2004 yang mengatur/ menetapkan sebagai berikut :

“Kewenangan daerah melingkup kewenangan dalam seluruh bidang Pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain”. Sehingga bisa dikatakan kewenangan provinsi dan kabupaten/ kota tersebut merupakan kewenangan sisa dalam teori residu, namun justru kewenangan provinsi, kabupaten/ kota adalah sangat luas termasuk bidang pertanahan. Mengingat luasnya kewenangan didalam bidang pertanahan yang merupakan kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah provinsi, kabupaten/ kota, maka logis bila kemudian Pemerintah kabupaten/ kota membentuk Dinas Pertanahan untuk mengurus masalah-masalah pertanahan yang ada didaerahnya. Selain itu bidang Pertanahan yang wajib

dilaksanakan oleh daerah kabupaten/ kota meliputi bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Keleluasaan wewenang daerah diwujudkan dengan memberikan wewenang yang luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur (*to legislate*), mengurus (*to execute*) dan mengembangkan (*to develop*) daerah sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan wewenang yang ada, Pemerintah Daerah dapat menjadi mediator dan mampu membangkitkan partisipasi masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan publik. Kebijakan pemberian otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan dan ketidak merataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pengembangan sumber daya manusia. Kedua, otonomi daerah merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi, dengan memperkuat basis perekonomian daerah<sup>4</sup>.

Berkaitan dengan otonomi daerah, masing-masing daerah berpacu mencari alternatif sumber pembiayaan untuk penyelenggaraan urusan rumah tangganya, baik melalui intensifikasi pemanfaatan secara optimal sumber pendapatan daerah maupun ekstensifikasi objek pendapatan daerah (upaya

---

<sup>4</sup> Mordiasmo, *Memacu Investasi di Era Otonomi DAERAH*, UII Press Yogyakarta, 2002:96.

mencari sumber pendapatan yang lain). Salah satu aspek sumber-sumber pendapatan dan pembiayaan daerah yang dipandang prospektif adalah kegiatan yang berkaitan dengan “pertanahan” dimana mampu memberikan keuntungan yang sangat besar sekali bagi daerah. Kewenangan dibidang pertanahan dapat dilakukan dalam hal :

- Penggunaan
- Pemanfaatan dan
- Peruntukan.

Selain itu sangat berkaitan erat dengan aktifitas penanaman modal, baik itu Penanaman Modal Asing (PMA) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Banyaknya perizinan yang berkaitan dengan pertanahan sehingga hal ini dirasa sangat bermanfaat bagi Pemerintah daerah dalam hal pembiayaan pembangunan daerahnya.

## **2. Kewenangan Provinsi, Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.**

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Otonomi Daerah lebih dititikberatkan pada daerah Kabupaten/Kota, serta menetapkan tanggungjawab pembangunan dan keberhasilannya menjadi urusan dan tanggungjawab daerah Kabupaten/Kota, sehingga daerah Provinsi tidak mempunyai hubungan koordinasi dengan Kabupaten/Kota. Pemerintah Provinsi tidak berwenang mengatur daerah Kabupaten/Kota yang berada dalam lingkup wilayahnya sehingga kewenangan luas yang diberikan kepada

daerah hampir-hampir tidak bisa diawasi sehingga menimbulkan keraguan bagi semua pihak atas terlaksananya otonomi daerah tersebut dengan baik.

Atas dasar itulah, Pemerintah pusat kemudian mengevaluasi dan mengkaji ulang terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut dan kemudian digantikan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang mengatur dan membagi secara jelas pelaksanaan otonomi daerah. Kabupaten/ Kota merupakan wilayah tingkat II yang secara ketatanegaraan tunduk dan berada dibawah Provinsi sebagai wilayah tingkat I yang sekaligus sebagai wakil Pemerintah Pusat didaerah. Dijelaskan oleh Tatiek Sri Djatmiyanti<sup>5</sup> bahwa didalam UUD 1945 tersurat dengan jelas mengenai campur tangan Pemerintah dalam pengendalian kehidupan masyarakat dan pengontrolannya yang meliputi bidang sosial, politik dan bidang ekonomi maupun bidang budaya. Kelima hal ini dapat dilihat dalam pasal-pasal yang berkaitan dengan hal tersebut seperti Pasal 23, 26, 27, 28 32 dan Pasal 33 dimana Pemerintah mengadakan pengaturan lebih lanjut agar masyarakat bertindak sesuai dengan ketentuan yang ada. Selanjutnya dari UUD 1945 tersebut Pemerintah melakukan pengendalian terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat dengan melalui berbagai Undang-Undang Organic maupun dengan Peraturan-Peraturan Hukum yang lain yang terdapat dibawah Undang-Undang.

Sementara itu didalam pasal-pasal Undang-Undang Pokok Agraria tidak secara tegas mengatur kewenangan Pemerintah (pusat) secara eksplisit

---

<sup>5</sup> Tatiek Sri Djatmiati, Op. cit, hal 77.

dapat dilihat dari ketentuan pasal 2 UUPA dimana negara berwenang untuk mengatur artinya :

- Melakukan (*execution*)
- Penggunaan/ peruntukan (*USE*);
- Persediaan (*reservation*);
- Pemeliharaan (*maintenance*) atas bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang dari negara ini timbul dari hak menguasai, dimana pelaksanaan dari hak menguasai tersebut dapat dilimpahkan kepada daerah swatantra (sekarang Pemerintah Daerah) dan masyarakat hukum adat. Ketentuan yang lebih tegas dari kewenangan Pemerintah tersebut dapat dilihat dalam penjelasan pasal 2 UUPA yang menyatakan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Sedangkan pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan negara atas tanah merupakan tugas pembantuan (*medebewind*).

Suatu kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada, sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu legitimasi kepada badan-badan publik untuk melakukan fungsinya. Pada dasarnya kewenangan itu diperoleh dari tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Perbedaan antara

delegasi dan mandat menurut P.M Hadjon<sup>6</sup> adalah terletak pada prosedur pelimpahannya, tanggung jawab dan tanggung gugatnya serta kemungkinan dipergunakannya kembali wewenang-wewenang itu.

Ditinjau dari segi prosedur pelimpahannya, pada delegasi pelimpahan wewenang terjadi dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya yang dilakukan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada mandat pelimpahan wewenang terjadi umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas.

Untuk mengetahui bagaimana pengaturan wewenang bidang pertanahan menurut UUPA saya mencoba melihat ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun UUPA itu sendiri. Didalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kata dikuasai negara pada pasal tersebut tidak mencerminkan pengertian dan makna yang jelas dan tegas sehingga mengundang banyak penafsiran yang berimplikasi pada implementasinya. Perbedaan implementasi ini baik dalam peraturan perundang-undangan maupun pelaksanaannya oleh Departemen/ Instansi terkait. Akibatnya terjadi benturan kepentingan dan wewenang dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia.

Didalam pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria telah diberikan pengertian dan batasan secara otentik mengenai Hak Menguasai

---

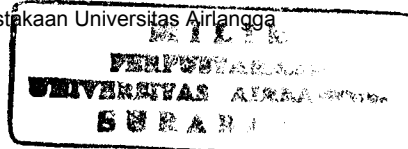
<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Guru Besar UNAIR Surabaya, 10 Oktober 1994, h : 8.

Negara (HMN). Negara sebagai personifikasi seluruh rakyat diberikan wewenang untuk mengatur sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan (*maintenance*) dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Kalau hak menguasai itu ada pada negara, maka instansi yang menjalankan wewenang yang bersumber pada kekuasaan dapat dijabarkan seperti pendapat Eddy Ruchiyat<sup>7</sup>. Mengenai hal-hal dalam bidang legislatif wewenang itu dijalankan oleh badan-badan perundang undangan yaitu DPR bersama Pemerintah (Pembentuk Undang-Undang). Pemerintah atas dasar pasal 5 ayat (2) atau pasal 22 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dan mungkin juga seorang menteri atas dasar delegasi kekuasaan perundang-undangan. Mengenai hal-hal yang terletak dalam bidang eksekutif, wewenang negara itu dijalankan oleh Presiden (Pemerintah) atau Menteri.

Sebagaimana ditentukan dalam pasal 2 ayat 4 Undang-Undang Pokok Agraris, pelaksanaan hak menguasai dari negara tersebut dapat dikuasai atau dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat. Dengan demikian wewenang yang dimaksudkan itu dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah atau Penguasa Administrasi yang bersangkutan. Kedudukan Pemerintah Daerah dalam hal ini bertindak sebagai pelaksana kekuasaan Negara tidak bersifat asli karena diberikan wewenang untuk itu. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus bertindak atas dasar taat asas terhadap ketentuan normatif ketatanegaraan Indonesia. Ketentuan Pasal 2

---

<sup>7</sup> Eddy Ruchiyat, *Politik Pertahanan Nasional Sampai Orde Reformasi* Alumni, Edisi Kedua, Setakan I, h.11.



ayat 4 UUPA ini secara umum masih bersifat “kemungkinan” segala sesuatu tergantung pada pusat tanpa mempunyai pedoman yang jelas perihal sejauh mana batas-batas pelimpahan pelaksanaan kekuasaan negara atas tanah itu diserahkan ke daerah dan masyarakat hukum adat.

Mengenai soal mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa terdapat ketentuan yang khusus dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu ketentuan dalam pasal 14 UUPA yang mewajibkan Pemerintah membuat suatu rencana umum, suatu national planning yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan didalam pasal 15 terdapat ketentuan-ketentuan tentang kewajiban memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya.

Mengenai wewenang yang disebut dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b UUPA menyatakan ketentuan lebih lanjut dalam Pasal 4, Pasal 6 sampai dengan Pasal 11 dan ketentuan-ketentuan dalam Bab II tentang hak-hak atas tanah, air, ruang angkasa serta pendaftaran tanah. Ketentuan-ketentuan tentang hak-hak apa saja yang dapat dipunyai, siapa yang dapat memiliki, hak-hak dan kewajiban-kewajiban pemilik, terjadi serta hapusnya hak-hak tersebut, merupakan wewenang badan legislatif untuk menetapkannya. Sedangkan wewenang yang diatur dalam Pasal 2 ayat 2 huruf C dijumpai pula ketentuan-ketentuan lebih lanjut dalam Pasal 12 dan 13 mengenai usaha dalam lapangan agraria, Pasal 26 tentang peralihan hak milik dan pada ayat 3 nya mengenai perwakafan tanah milik.



Menurut Imam Sutiknyo<sup>8</sup>, wewenang yang diperoleh dari hak menguasai ditingkat pusat ada ditangan Pemerintah (cg mendagri). Wewenang ini sebagian dapat dilimpahkan kepada pejabat daerah sebagai wakil Pemerinah pusat didaerahnya masing-masing guna membantu kelancaran pembangunan daerah. Dalam pelaksanaannya tugas keagrariaan tetap dilakukan oleh instansi agraria dimasing-masing daerah atas nama kepala daerah.

Pembahasan tentang pembagian kewenangan mengatur masalah Pertanahan antara Pemerintah pusat dan daerah masih alot, muncul Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang isinya : Pemerintah Pusat mengambil alih kewenangan dalam bidang pertanahan. PERPRES yang disahkan Presiden tanggal 11 April Tahun 2006 tersebut dinilai oleh berbagai kalangan baik di daerah maupun pusat telah mengurangi kewenangan daerah dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri Progo Nurdjaman<sup>9</sup> mengatakan hingga kini Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang pembagian kewenangan Pusat dan Daerah belum bisa diselesaikan karena kewenangan urusan pelayanan pertanahan belum disepakati antara DEP DAGRI dan BPN. Hal ini diakibatkan oleh adanya perbedaan interpretasi dari kedua instansi. DEP DAGRI menggunakan UU NO. 32 Tahun 2004 sementara BPN mengacu pada UU No. 5 Tahun 1960 yakni

---

<sup>8</sup> Imam Sutiknyo, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada University Press Yogyakarta, 1999, h. 56-57.

<sup>9</sup> Progo Nurdjaman, *Kompas*, rabu 17/ 5-2006.

tanah dikuasai oleh negara. Definisi tentang apakah Negara itu hanya Pemerintah pusat atau juga Pemerintah Daerah inilah yang masih menjadi perdebatan. Ada tiga puluh bidang kewenangan pusat dan daerah yang akan ditata dalam RPP itu. Selain bidang pertanahan masih ada beberapa hal yang perlu dikoordinasikan dengan lebih intens dengan BPN. Saat ini RPP itu sudah disampaikan ke menteri hukum dan HAM untuk disesuaikan, juga sudah ditanyakan kepada Presiden apakah Pemerintah Daerah masih diberi kewenangan untuk menangani bidang pertanahan. Pasal 13 dan 14 UU No. 32 Tahun 2004 memberikan wewenang pelayanan Pertanahan kepada Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/ Kota dirasa cukup tepat mengingat merekalah yang paling tahu tentang kondisi wilayah, karakteristik serta potensi daerahnya.

Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI) melalui siaran persnya menyatakan menolak PERPRES No. 10/ 2006 karena dianggap sebagai pembatasan kewenangan daerah atas pertanahan sebagai mana amanat UU No. 32/ 2004. ADEKSI juga meminta Pemerintah pusat untuk konsekuen dalam mengamankan dan menjalankan desentralisasi. Otonomi daerah yang terkandung dalam UU No. 32/ 2004 merupakan solusi terbaik yang telah disepakati bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Sekretaris Jenderal Asosiasi Pemerintah Provinsi seluruh Indonesia Ferry Tinggogoy<sup>10</sup>, mengatakan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah disebutkan kewenangan pusat hanya ada enam (6) bidang, yaitu politik luar

---

<sup>10</sup> Ferry Tinggogoy, *Kompas*, Selasa 16/2006

negeri, pertahanan, keamanan, hukum, moneter dan agama. Sedangkan daerah mempunyai tiga puluh (30) bidang kewenangan yang didalamnya juga termasuk kewenangan dalam hal urusan pertanahan. Seharusnya kewenangan pertanahan sepenuhnya diberikan kepada Daerah, Pasal 2 PERPRES No. 10/2006 menyebutkan, Badan Pertanahan Nasional (BPN) melaksanakan tugas Pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Pasal berikutnya menyebutkan 21 fungsi BPN antara lain, pengaturan dan penetapan hak atas tanah, pembinaan dan pelayanan administrasi umum bidang pertanahan, serta pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah khusus.

Sebelumnya Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000 tentang BPN menyebutkan tugas BPN adalah pengaturan peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, pengaturan hubungan hukum antara orang-orang dan tanah, serta pengaturan hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah.

Anggota Komisi III DPR, Agus Condro (F-PDIP, Jawa Tengah VIII) mengatakan harus ada pembagian wewenang yang jelas antara pusat dan daerah sehingga tidak menimbulkan konflik norma kewenangan kepengurusan atas pertanahan sebagaimana telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan PERPRES No. 10 Tahun 2006 yang baru disahkan Presiden tanggal 11 April 2006 tersebut. Secara Logika Hukum, Pertanahan berkaitan dengan "Tata Ruang Wilayah

Daerah" karena itu jika pertanahan menjadi kewenangan pusat sepenuhnya, akan menimbulkan persoalan serius.

Bidang pertanahan memang selalu menimbulkan banyak pertanyaan dari daerah, akibatnya banyak daerah yang tidak memiliki Dinas Pertanahan karena sudah ada kantor wilayah BPN sampai ditingkat kabupaten/ kota. "sebaiknya wewenang BPN pada tingkat sertifikat saja, sedangkan data potensi wilayah dan geografis sebetulnya menjadi wewenang Pemerintah Daerah. Misalnya daerah yang paling tahu mana yang cocok untuk investor, untuk kehutanan, atau untuk bidang lainnya.

Seharusnya BPN tak diberi kewenangan berlebihan karena dikuatirkan kewenangan yang diberikan tersebut tidak bisa dijalankan oleh BPN dengan baik, selain itu BPN dinilai tidak mampu membenahi birokrasinya secara baik sehingga dikuatirkan hal tersebut dapat memperburuk kinerja serta mengecewakan publik. Setelah  $\pm$  5 tahun pelaksanaan otonomi daerah, daerah-daerah tidak pernah merasa tenang dalam melaksanakan otonom, hal ini diakibatkan oleh tumpang tindihnya kewenangan yang diberikan sebagai akibat konflik Undang-Undang maupun peraturan pelaksanaannya selain itu ada beberapa hal mendasar yang tidak dijalankan secara baik di daerah sebagai akibat tumpang tindihnya kewenangan misalnya, perizinan tertentu pengelolaan sumber daya hutan, pertambangan serta perdagangan. secara akademik, sebaiknya kita bisa memahami otonomi daerah dengan tiga kategori sentimen, golongan pertama adalah :

1. Kelompok yang percaya bahwa otonomi daerah baru akan berjalan baik kalau aturannya lengkap, koridor hukumnya jelas dan ada patokan pusat yang mengatur hingga hal kecil. Sebut saja kelompok tersebut dengan aliran legalistis - pragmatis. Sebetulnya kelompok tersebut tidak anti otonomi daerah, tetapi dia juga tidak setuju kalau otonomi daerah diberikan terlalu luas kepada daerah, segala sesuatunya harus diatur dulu oleh pusat. Gubernur, Anggota DPRD dan beberapa Walikota serta Bupati biasanya berada pada kelompok tersebut. Bagi mereka, "yang penting aturannya dulu". Pelaksanaan akan baik dan bisa dilakukan dengan baik kalau semua pihak mengikuti aturan, golongan ini tidak akan bekerja kalau tidak ada aturan.
2. Kelompok kedua adalah kelompok sentralis yang biasanya juga agak anti terhadap otonomi daerah. Dasar pikiran kelompok ini adalah pengalaman mereka sendiri dan kepentingan mereka. Kelompok tersebut sering melihat Pemerintah pusat seharusnya adalah "Pusatnya Daerah" dan selalu menganggap bahwa daerah (provinsi, kota/ kabupaten) adalah "Daerahnya Pusat". Kelompok ini diwakili kebanyakan pemimpin lembaga Tinggi Negara atau Pemerintah Pusat, khususnya yang stock lama. Jumlah golongan tersebut tidak banyak tetapi mereka hampir dipastikan tidak mendapat respons dan dukungan positif dari kalangan luas. Para birokrat/mental orde lama dan orde baru selalu khawatir dengan otonomi daerah, karena itu setiap aturan mengenai otonomi daerah harus menunggu dan mengikuti aturan-aturan pusat, meskipun kadang aturan-

aturan tersebut terlambat. Daerah rela menunda pelaksanaan urusan tertentu kalau tidak ada petunjuk dari pusat. Akibatnya rakyat harus menanti pelayanan terbaik di daerah sampai ada petunjuk dari Jakarta (Pusat).

3. Kelompok ketiga, sebut saja kelompok pro-otonomi. Dalam pikiran mereka, otonomi daerah adalah keniscayaan. Segala sesuatu dapat berjalan dengan baik bila Pemerintah lebih demokratis, dekat dengan rakyat, serta tegas dan efisien. Kelompok ini sering diwakili oleh kelompok Teoretikus dan aktor pusat yang berpendidikan tinggi. Kelompok tersebut tumbuh karena banyak membaca teori-teori desentralisasi dan belajar dari pengalaman negara-negara lain. Dengan kata lain seakan bagi mereka tidak akan ada demokratisasi di Indonesia dan munculnya *good governance* dalam Pemerintahan tanpa dibarengi otonomi daerah. Kesimpulan-kesimpulan atas evaluasi program Otonomi Daerah di negara-negara berkembang pada umumnya sama yaitu "lebih mudah diundangkan daripada dilaksanakan. UU atau peraturan saja tidak cukup, banyak negara yang imajenya hasil otonomi setelah lima-sepuluh tahun mengusahakannya.

Sekalipun tidak terpuruk sebagaimana berbagai kondisi negara terbelakang di Asia dan Afrika, tetapi bila dibandingkan dengan hasil otonomi daerah di Philipina, Korea Selatan, Thailand, Taiwan dan Malaysia, hasil nyata otonomi daerah secara teoritis sudah baik, namun pelaksanaannya tidak bisa dikatakan berhasil.

Menurut Muslimin,<sup>11</sup> Dekonsentrasi sekalipun melibatkan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan Pemerintah Pusat di daerah tidak memberikan Pemerintah Daerah wewenang mengatur. Dekonsentrasi pada hakekatnya melaksanakan urusan Pemerintah Pusat di daerah dan berwenang mengambil keputusan sendiri sampai tingkat tertentu berdasarkan wewenangnya.

### 3. Kewenangan Bidang Pertanahan Menurut PERPRES Nomor 10 Tahun 2006

Pembahasan pembagian kewenangan tentang pertanahan merupakan hal yang sangat rumit antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Namun secara mengejutkan pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 yang isinya memberikan kewenangan secara penuh kepada Pemerintah (BPN). Dasar kewenangan tersebut didasarkan pada pasal 33 UUD Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 mengatur bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sementara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 memberikan kewenangan pertanahan sepenuhnya kepada Pemerintah (BPN) meskipun hal yang sama diberikan kepada Pemerintah Daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

---

<sup>11</sup> Muslimin, Memacu Investasi di era Otonomi Daerah, (1987:4)

tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 pasal 2 ayat (1) menyatakan :

Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. 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 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 yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 yang disahkan Presiden tanggal 11 april Tahun 2006 tersebut dalam pasal 2 menyebutkan, Badan Pertanahan Nasional (BPN) melaksanakan tugas Pemerintahan dibidang



pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Pasal berikutnya menyebutkan 21 fungsi BPN antara lain pengaturan dan penetapan hak atas tanah, pembinaan dan pelayanan administrasi umum bidang pertanahan, serta pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah khusus. Pasal 3.

- a. Perumusan kebijakan Nasional dibidang Pertanahan;
- b. Perumusan kebijakan teknis dibidang pertanahan;
- c. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- d. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum dibidang pertanahan;
- e. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survey, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
- f. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- g. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- h. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
- i. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/ atau milik negara/ daerah bekerjasama dengan Departemen Keuangan;
- j. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- k. Kerjasama dengan lembaga-lembaga lain;
- l. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, pelaksanaan dan program dibidang pertanahan;
- m. Pemberdayaan masyarakat dibidang pertanahan;

- n. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik dibidang pertanahan;
- o. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- p. Penelitian dan pengembangan dibidang pertanahan;
- q. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
- r. Pengelolaan data dan informasi dibidang pertanahan;
- s. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- t. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/ atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- u. Fungsi lain dibidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan menurut Budi Harsono<sup>12</sup> kewenangan negara yang tersebut pada pasal 2 itu meliputi baik bidang legislatif yang berarti mengatur dalam pengertian menyelenggarakan dan menentukan serta bidang Yudikatif dalam hal menyelesaikan sengketa-sengketa tanah baik antara rakyat maupun antara rakyat dan Pemerintah.

Dilain pihak Pemerintah melalui KEPRES No. 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), dalam ketentuan peralihan yang tercantum dalam pasal 32 ayat 2 dinyatakan bahwa kantor BPN kabupaten/

---

<sup>12</sup> Budi harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan UUPA ISI dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Citra Aditya Bakti, Bandung 1997. h-239.

kota tetap merupakan instansi verifikasi yang secara teknis administrasi berada dibawah pembinaan BPN dan tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai ada ketentuan lain yang mengatur lebih lanjut.

Keberadaan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 jo. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan Nasional dibidang pertanahan, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 98/ M Tahun 2005 tentang pengangkatan Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 dan 4 Tahun 2006 terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah menyalahi asas Preferensi hukum "Lex Superior" yaitu Peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih atas. Karena adanya dualisme kelembagaan yang menangani masalah pertanahan di daerah yaitu Dinah Pertanahan yang telah ditetapkan dengan PERDA di satu pihak dan kantor BPN Kabupaten/Kota di lain pihak mengakibatkan ketidak jelasan masyarakat dalam rangka pengurusan masalah pertanahan. Lebih-lebih pada saat ini banyak jabatan kantor BPN yang lowong karena pejabatnya pensiun. Daerah bersikeras membentuk Dinas dengan harapan pejabat yang mengangkat adalah Gubernur, Bupati/Wali kota. Keadaan ini tentu saja mengakibatkan terhambatnya sertifikasi ribuan rumah yang dibangun baik oleh pengembang maupun masyarakat secara luas.

Dari penjelasan tersebut diatas dapat dianalisa bahwa Pasal 1 ayat (2) UUPA bertujuan untuk tercapainya kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam

masyarakat dan negara hukum Indonesia. Sementara Pasal 2 ayat (2) UUPA telah diberikan pengertian dan batasan secara otentik mengenai Hak Menguasai Negara (HMN). Negara sebagai penjelmaan seluruh rakyat diberikan wewenang untuk mengatur sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan atas penggunaan pemanfaatan dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang tercantum didalamnya. Kalau hak menguasai itu ada pada negara, maka instansi yang menjalankan wewenang yang berseumber pada kekuasaan dapat melaksanakan secara baik pula.

Hal mendasar yang terkandung dalam UUPA adalah: tercapainya kesejahteraan seluruh rakyat, sehingga pengertian "dikuasai" baik oleh pemerintah pusat atau daerah bukanlah suatu hal yang patut dipertentangkan sebab siapapun dia, apapun bentuknya adalah pelayanan terbaik bagi rakyat. BPN sebagai lembaga pengayom kedaulatan sebagai lembaga yang diberikan wewenang dan tanggung jawab dalam melayani kepentingan masyarakat seperti yang tengah dihadapi oleh masyarakat Kota Surabaya dewasa ini. Berbelit-belitnya prosedur dan aturan yang ditetapkan, jarak kantor BPN yang cukup jauh untuk dijangkau masyarakat sehingga untuk mendapatkan sebuah sertifikat hak atas tanah membutuhkan waktu lama bahkan bertahun-tahun. Selain itu biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat sangat mencekik, rakyat harus melewati banyak meja dengan tarif yang berbeda pula. Salah satu imbas ruwetnya pengurusan sertifikat di BPN adalah munculnya beberapa jalan alternatif untuk mempercepat pengurusan. Setidaknya ada tiga (3) jalan yang

**BAB III**  
**PELAKSANAAN KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN**  
**OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN)**  
**DI KOTA SURABAYA**

**1. Kinerja Lembaga Badan Pertanahan Nasional (BPN) Dalam Melayani**  
**Kepentingan Masyarakat**

Kewenangan bidang pertanahan adalah merupakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan Kepala Kanwil Badan Pertanahan Provinsi karena Kantor BPN Kabupaten dan Kanwil BPN Provinsi adalah merupakan instansi vertikal. Sehingga dipastikan tidak ada tugas-tugas pertanahan yang diotonomikan kepada Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria sebagai dasar kewenangan pemerintah dalam hal pertanahan yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar pasal 33 ayat (2) Tahun 1945.

Pasal 54 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menekankan perlu merumuskan rincian tugas, fungsi, susunan, organisasi dan tata kerja Badan Pertanahan Nasional, serta dipandang perlu menetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden untuk melaksanakan tugas Pemerintah dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 mengatur tentang fungsi BPN yaitu :

- a. Perumusan kebijakan nasional dibidang pertanahan;
- b. Perumusan kebijakan teknis dibidang pertanahan;
- c. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program dibidang pertanahan;
- d. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum dibidang pertanahan;
- e. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survey, pengukuran dan pemetaan dibidang pertanahan;
- f. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- g. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- h. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
- i. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik wilayah khusus;
- j. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- k. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
- l. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program dibidang pertanahan;
- m. Memberdayakan masyarakat dibidang pertanahan;
- n. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik dibidang pertanahan;
- o. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- p. Penelitian dan pengembangan dibidang pertanahan;

- q. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia dibidang perertanahan;
- r. Pengelolaan data dan informasi dibidang pertanahan;
- s. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- t. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- u. Fungsi lain dibidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 4 tentang susunan organisasi BPN terdiri dari :

- a. Kepala;
- b. Sekretaris Umum;
- c. Deputi Bidang survei, pengukuran dan pemetaan, yang selanjutnya disebut Deputi;
- d. Deputi Bidang hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, yang selanjutnya disebut Deputi II;
- e. Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan, yang selanjutnya disebut Deputi III;
- f. Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan pemberdayaan Masyarakat, yang selanjutnya disebut Deputi IV;
- g. Deputi Bidang Pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan, yang selanjutnya disebut Deputi V;

- h. Inspektorat Utama;
- i. Pusat data dan informasi pertanahan;
- j. Pusat hukum dan hubungan masyarakat;
- k. Pusat penelitian dan pengembangan;
- l. Pusat pendidikan dan pelatihan;
- m. Kantor wilayah BPN Provinsi;
- n. Kantor pertanahan Kabupaten/Kota

Selanjutnya diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan sebagai berikut :

Pasal 1 ayat (1) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, yang selanjutnya dalam peraturan ini disebut Kanwil BPN, adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Provinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Badan Pertanahan Nasional. Kanwil BPN mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, kanwil BPN mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
- b. Pengkoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan; hak tanah dan pendaftaran tanah, pengaturan dan penataan



- pertanahan; pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat; serta pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan;
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan pertanahan dilingkungan provinsi;
  - d. Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
  - e. Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) di Provinsi;
  - f. Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;
  - g. Pengkoordinasian pengembangan sumber daya manusia pertanahan;
  - h. Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, , sarana dan prasarana, perundang-undangan serta pelayanan pertanahan;

Kanwil BPN terdiri dari :

- a. Bagian Tata Usaha;
- b. Bidang survei, pengukuran dan pemetaan;
- c. Bidang hak tanah dan pendaftaran tanah;
- d. Bidang pengaturan dan penataan pertanahan;
- e. Bidang pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat;
- f. Bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan.

Kedudukan, tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kanwil BPN. Kantor Pertanahan

mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang bersangkutan dalam hal sebagai berikut :

- a. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
- b. Pelayanan, perijinan, dan rekomendasi dibidang pertanahan;
- c. Pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan dasar, pengukuran dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik, dan survei potensi tanah;
- d. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu;
- e. Pengusulan dan pelaksanaan penetapan hak tanah, pendaftaran hak tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah;
- f. Pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
- g. Penanganan konflik, sengketa, dan perkara pertanahan;
- h. Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
- i. Pengelolaan sistem informasi manajemen pertanahan nasional (SIMTANAS);
- j. Pemberian penerangan dan informasi pertanahan kepada masyarakat, pemerintah dan swasta;
- k. Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;

- l. Pengkoordinasian pengembangan sumber daya manusia pertanahan;
- m. Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan sarana dan prasarana, perundang-undangan serta pelayanan pertanahan.

Adapun susunan organisasi kantor pertanahan Kabupaten/Kota adalah :

- a. Sub bagian tata usaha;
- b. Seksi survei, pengukuran dan pemetaan;
- c. Seksi pengaturan dan penataan pertanahan;
- d. Seksi pengendalian dan pemberdayaan;
- e. Seksi sengketa, konflik dan perkara.

Subbagian Tata Usaha mempunyai tugas memberikan pelayanan administrasi kepada semua satuan organisasi Kantor Pertanahan, serta menyiapkan bahan evaluasi kegiatan, penyusunan program, dan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud diatas, Subbagian Tata Usaha mempunyai fungsi :

- a. Pengelolaan data dan Informasi;
- b. Penyusunan rencana, program dan anggaran serta laporan akuntabilitas kinerja pemerintah;
- c. Pelaksanaan urusan kepegawaian;
- d. Pelaksanaan urusan keuangan dan anggaran;
- e. Pelaksanaan urusan tata usaha, rumah tangga, sarana dan prasarana;
- f. Penyiapan badan evaluasi kegiatan dan penyusunan program;
- g. Koordinasi pelayanan pertanahan

Subbagian Tata Usaha terdiri dari :

- a. Urusan perencanaan dan keuangan;
  - b. Urusan umum dan kepegawaian.
- Urusan perencanaan dan keuangan mempunyai tugas menyiapkan penyusunan rencana, program dan anggaran serta laporan akuntabilitas kinerja pemerintah, keuangan dan menyiapkan bahan evaluasi.
  - Urusan umum dan kepegawaian mempunyai tugas melakukan urusan surat menyurat, kepegawaian, perlengkapan rumah tangga, sarana dan prasarana, koordinasi pelayanan pertanahan serta pengelolaan data dan informasi.

Seksi survei, pengukuran dan pemetaan mempunyai tugas melakukan survei, pengukuran dan pemetaan bidang tana, ruang dan perairan: perapatan kerangka dasar, pengukuran batas kawasan/wilayah, pemetaan tematik dan survei potensi tanah, penyiapan pembinaan surveyor berlisensi dan pejabat penilai tanah. Dalam menyelenggarakan tugasnya seksi survei, pengukuran dan pemetaan mempunyai fungsi :

- a. Pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, ruang dan perairan, perapatan kerangka dasar, pengukuran batas kawasan/wilayah, pemetaan tematik dan survei potensi tanah, pembinaan surveyor berlisensi;
- b. Perapatan kerangka dasar orde 4 dan pengukuran batas kawasan/wilayah;
- c. Pengukuran, perpetaan, pembukuan bidang tanah, ruang dan perairan;
- d. Survei, pemetaan, pemeliharaan dan pengembangan pemetaan tematik dan potensi tanah;

- e. Pelaksanaan kerja sama teknis surveyor berlisensi dan pejabat penilai tanah;
- f. Pemeliharaan peralatan teknis.

Seksi survei, pengukuran dan pemetaan terdiri dari :

- a. Sub seksi pengukuran dan pemetaan;
- b. Sub seksi tematik dan potensi tanah.

Sub seksi pengukuran dan pemetaan mempunyai tugas menyiapkan perapian kerangka dasar orde 4, penetapan batas bidang tanah dan pengukuran bidang tanah, batas kawasan/wilayah kerjasama teknis surveyor berlisensi pembinaan surveyor berlisensi dan memelihara peta pendaftaran, daftar tanah, peta bidang tanah, surat ukur, gambar ukur dan daftar-daftar lainnya dibidang pengukuran. Sub seksi tematik dan potensi tanah mempunyai tugas menyiapkan survei, pemetaan, pemeliharaan dan pengembangan pemetaan tematik, survei potensi tanah, pemeliharaan peralatan teknis komputerisasi dan pembinaan pejabat penilai tanah.

Seksi Hak Tanah dan pendaftaran tanah mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan penetapan hak dalam rangka pemberian, perpanjangan dan pembaruan hak tanah, pengadaan tanah, perijinan, pendataan dan penertiban bekas tanah hak, pendaftaran, peralihan, pembebanan hak tas tanah serta pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Dalam menyelenggarakan tugas, seksi hak tanah dan pendaftaran tanah mempunyai fungsi :

- a. Pelaksanaan pengaturan dan penetapan dibidang hak tanah;

- b. Penyiapan rekomendasi pelepasan, penaksiran harga dan tukar menukar, saran dan pertimbangan serta melakukan kegiatan perijinan, saran dan pertimbangan usulan penetapan hak pengelolaan tanah;
- c. Penyiapan telaahan dan pelaksanaan pemberian rekomendasi perpanjangan jangka waktu pembayaran uang pemasukan atau pendaftaran hak;
- d. Pengadministrasian atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara, daerah bekerja sama dengan pemerintah, termasuk tanah badan hukum pemerintah;
- e. Pendataan dan penertiban tanah bekas tanah hak;
- f. Pelaksanaan pendaftaran hak dan komputerisasi pelayanan pertanahan;
- g. Pelaksanaan penegasan dan pengukuran hak;
- h. Pelaksanaan peralihan, pembebanan hak atas tanah dan pembinaan PPAT.

Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah terdiri dari :

- a. Sub seksi penetapan Hak tanah;
  - b. Sub seksi pengaturan tanah pemerintah;
  - c. Sub seksi pendaftaran Hak;
  - d. Sub seksi peralihan, pembebanan hak dan pejabat pembuat akta tanah.
- Sub seksi penetapan hak tanah mempunyai tugas menyiapkan pelaksanaan pemeriksaan, saran dan pertimbangan mengenai penetapan hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai, perpanjangan jangka waktu, pembaharuan hak, perijinan, peralihan hak atas tanah; penetapan dan/rekomendasi

perpanjangan jangka waktu pembayaran uang pemasukan dan atau pendaftaran hak tanah perorangan.

- Sub seksi pengaturan tanah pemerintah mempunyai tugas menyiapkan pelaksanaan pemeriksaan, saran dan pertimbangan mengenai penetapan hak milik, dan hak pakai, hak guna bangunan dan hak pengelolaan bagi instansi pemerintah, badan hukum pemerintah, perpanjangan jangka waktu, pembaharuan hak, perijinan, peralihan hak atas tanah, rekomendasi pelepasan dan tukar menukar tanah pemerintah.
- Sub seksi pendaftaran hak mempunyai tugas menyiapkan pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, pengakuan dan penegasan konversi hak-hak lain, hak milik atas satuan rumah susun, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, data yuridis lainnya, data fisik bidang tanah, data komputerisasi pelayanan pertanahan serta memelihara daftar buku tanah, daftar nama, daftar hak atas tanah, dan warkah serta daftar lainnya dibidang pendaftaran tanah. Sub seksi pendaftaran hak mempunyai tugas menyiapkan pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, pengakuan dan penegasan konversi hak-hak lain, hak milik atas satuan rumah susun, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, data yuridis lainnya, data fisik bidang tanah, data komputerisasi pelayanan pertanahan serta memelihara daftar buku tanah, daftar nama, daftar hak atas tanah, dan warkah serta daftar lainnya dibidang pendaftaran tanah.
- Sub seksi peralihan, pembebanan hak dan pejabat pembuat akta tanah mempunyai tugas menyiapkan pelaksanaan pendaftaran, peralihan,

pembebanan hak atas tanah, pembebanan hak tanggungan dan bimbingan PPAT serta sarana daftar isian dibidang pendaftaran tanah.

Seksi pengaturan dan penataan pertanahan mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya. Dalam menyelenggarakan tugasnya, seksi pengaturan dan penataan pertanahan mempunyai fungsi :

- a. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah dan penataan pertanahan wilayah tertentu pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya, penetapan kriteria kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah serta penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka perwujudan fungsi kawasan/zoning, penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, penerbitan izin perubahan penggunaan tanah, penataan tanah bersama untuk peremajaan kota, daerah bencana dan daerah bekas konflik serta pemukiman kembali.
- b. Penyusunan rencana persediaan, peruntukan penggunaan dan pemeliharaan tanah, neraca penatagunaan tanah Kabupaten/Kota dan kawasan lainnya;
- c. Pemeliharaan basis data pendayagunaan tanah Kabupaten/Kota dan kawasan;
- d. Pemantauan dan evaluasi pemeliharaan tanah, perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada setiap fungsi kawasan/zoning dan redistribusi tanah, pelaksanaan konsolidasi tanah, pemberian tanah obyek landeform dan pemanfaatan tanah bersama serta penertiban administrasi landreform;



- e. Pengusulan penetapan/penegasan tanah menjadi objek landreform;
- f. Pengambilalihan dan/atau penerimaan penyerahan tanah-tanah yang terkena ketentuan landreform;
- g. Penguasaan tanah-tanah objek landreform;
- h. Pemberian ijin peralihan hak atas tanah pertanian dan ijin redistribusi tanah dengan luasan tertentu;
- i. Penyiapan usulan penetapan surat keputusan retribusi tanah pengeluaran arah tanah dari obyek landreform;
- j. Penyiapan usulan ganti kerugian tanah obyek landreform dan penegasan obyek konsolidasi tanah;
- k. Penyediaan tanah untuk pembangunan;
- l. Pengelolaan sumbangan tanah untuk pembangunan;
- m. Pengumpulan, pengolahan, penyajian dan dokumentasi data landreform;

Seksi pengaturan dan penataan pertanahan terdiri dari :

- a. Sub seksi penatagunaan tanah dan kawasan teretntu;
  - b. Sub seksi landreform dan konsolidasi tanah.
- Sub seksi penatagunaan tanah dan kawasan tertentu mempunyai tugas menyiapkan bahan penyusunan rencana persediaan, peruntukan, pemeliharaan dan penggunaan tanah, rencana penataan kawasan, pelaksanaan koordinasi, monitoring dan evaluasi pemeliharaan tanah, perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada setiap fungsi kawasan zoning, penerbitan izin perubahan penggunaan tanah, penyusunan neraca

penatagunaan tanah, penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta melaksanakan pengumpulan dan pengolahan dan pemeliharaan data tekstual dan spasial.

- Sub seksi landreform dan konsolidasi tanah mempunyai tugas menyiapkan bahan usulan penetapan/penegasan tanah menjadi obyek landreform; penguasaan tanah-tanah obyek landreform; pemberian ijin peralihan hak atas tanah dan ijin redistribusi tanah luasan tertentu; usulan penerbitan surat keputusan redistribusi tanah dan pengeluaran tanah dari obyek landreform; monitoring dan evaluasi redistribusi tanah, ganti kerugian, pemanfaatan tanah bersama dan penertiban admisnitrasi landreform serta fasilitasi bantuan keuangan/permodalan, teknis dan pemasaran, usulan penegasan obyek penataan tanah untuk peremajaan permukiman kumuh, daerah bencana dan daerah bekas konflik serta permukiman kembali, penyediaan tanah dan pengelolaan sumbangan tanah untuk pembangunan, pengembangan teknik dan metode, promosi dan sosialisasi; pengorganisasian dan pembimbingan masyarakat, kerjasama dan fasilitasi; pengelolaan basis data dan informasi; monitoring dan evaluasi serta koordinasi pelaksanaan konsolidasi tanah.

Seksi pengendalian dan pemberdayaan mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis serta pemberdayaan masyarakat. Dalam menyelenggarakan tugasnya seksi pengendalian dan pemberdayaan mempunyai fungsi :

- a. Pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis serta pemberdayaan masyarakat;
- b. Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi pemenuhan hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah, pemantauan dan evaluasi penerapan kebijakan dan program pertanahan dan program sektoral, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis;
- c. Pengkoordinasian dalam rangka penyiapan rekomendasi, pembinaan, peringatan, harmonisasi dan pensinergian kebijakan dan program pertanahan dan sektoral dalam pengelolaan tanah negara, penanganan tanah terlantar dan tanah kritis;
- d. Penyiapan saran tindak dan langkah-langkah penanganan serta usulan rekomendasi, pembinaan, peringatan, harmonisasi dan pensinergian kebijakan dan program pertanahan dan sektoral dalam pengelolaan tanah negara serta penanganan tanah terlantar dan tanah kritis;
- e. Inventarisasi potensi masyarakat marjinal, asistensi dan pembentukan kelompok masyarakat, fasilitasi dan peningkatan akses ke sumber produktif;
- f. Peningkatan partisipasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat dan mitra kerja teknis pertanahan dalam rangka pemberdayaan masyarakat;
- g. Pemanfaatan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis untuk pembangunan;
- h. Pengelolaan basis data hak atas tanah, tanah negara, tanah terlantar, dan tanah kritis serta pemberdayaan masyarakat.

- i. Penyiapan usulan keputusan pembatalan dan penghentian hubungan hukum atas tanah terlantar.

Seksi pengendalian dan pemberdayaan terdiri dari :

- a. Sub seksi pengendalian pertanahan;
- b. Sub seksi pemberdayaan masyarakat.

Sub seksi pengendalian pertanahan mempunyai tugas menyiapkan pengelolaan basis data, dan melakukan inventarisasi dan identifikasi, penyusunan saran tindak dan langkah penanganan, serta menyiapkan bahan koordinasi usulan penertiban dan pendayagunaan dalam rangka penegakan hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah; pemantauan, evaluasi, harmonisasi dan pensinergian kebijakan dan program pertanahan dan sektoral dalam pengelolaan tanah negara, penanganan tanah terlantar dan tanah kritis; sedangkan suksesi pemberdayaan masyarakat mempunyai tugas menyiapkan bahan inventarisasi potensi, asistensi, fasilitasi dalam rangka penguatan penguasaan, dan melaksanakan pembinaan partisipasi masyarakat, lembaga masyarakat, mitra kerja teknis dalam pengelolaan pertanahan, serta melakukan kerja sama pemberdayaan dengan pemerintah Kabupaten/Kota, lembaga keuangan dan dunia usaha, serta bimbingan dan pelaksanaan kerja sama pemberdayaan.

Sementara itu seksi sengketa, konflik dan perkara mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Dalam menyelenggarakan tugasnya, seksi konflik, sengketa dan perkara mempunyai fungsi;

- a. Pelaksana penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan;
- b. Pengkajian masalah, sengketa dan konflik pertanahan;
- c. Penyiapan bahan dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan secara hukum dan non hukum, penanganan dan penyesuaian perkara, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya, usulan dan rekomendasi pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan serta usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah;
- d. Pengkoordinasian penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan;
- e. Pelaporan penanganan dalam penyelesaian konflik, sengketa dan perkara pertanahan.

Seksi konflik, sengketa dan perkara terdiri dari :

- a. Sub seksi dan konflik pertanahan;
  - b. Sub seksi perkara pertanahan.
- Sub seksi sengketa dan konflik pertanahan menyiapkan pengkajian hukum, sosial, budaya, ekonomi dan politik terhadap sengketa dan konflik pertanahan, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa melalui mediasi, fasilitasi, dan koordinasi penanganan sengketa dan konflik;

- Sub seksi perkara pertanahan mempunyai tugas menyiapkan penanganan dan penyelesaian perkara, koordinasi penanganan perkara, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah sebagai pelaksanaan putusan lembaga peradilan.

Dalam melaksanakan tugasnya, semua unsur dilingkungan Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan sendiri maupun dalam hubungan antar instansi pemerintah di daerah.

## **2. Konflik Kewenangan Antara Pemerintah dan BPN di Bidang Pertanahan**

Sebagaimana telah di kemukakan sebelumnya bahwa BPN merupakan lembaga pemerintah Non Departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sementara kantor wilayah dan kantor pertanahan yang berada di daerah provinsi, Kabupaten/Kota adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Badan Pertanahan Nasional yang berada dan berkedudukan di Jakarta.

Dasar penunjukan BPN sebagai lembaga yang berhak menangani masalah pertanahan didasarkan pada UU No. 5 tahun 1960, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Agraria, khususnya pasal 2 ayat (1) : atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk

kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi di kuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Hal itu dipertegas dengan keluarnya PERPRES Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). PERPRES yang disahkan oleh Presiden pada tanggal 11 April 2006 tersebut tentu saja menimbulkan masalah baru, sehingga terjadi protes dan kecaman keras dari berbagai pihak, terutama pemerintah di daerah. Protes dan kecaman yang muncul tersebut bukan tanpa alasan melainkan hal tersebut didasarkan pada kewenangan sebelumnya yang telah diserahkan kepada daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang didalamnya berisi otonomi daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur secara penuh pengakuan pemerintah pusat terhadap kewenangan daerah yang termasuk didalamnya masalah pertanahan. Atas dasar kewenangan tersebut pemerintah daerah membentuk dinas-dinas pertanahan di daerah Kabupaten/Kotanya masing-masing. Sementara itu sebaiknya kewenangan di bidang pertanahan diberikan kepada daerah karena mereka yang paling tahu dan memahami seluk-beluk permasalahan yang ada di daerahnya. Pertauran pemerintah yang diharapkan mengatur kewenangan pusat dan daerah belum bisa dikeluarkan hal ini dikarenakan tidak adanya koordinasi antara BPN dan DEPDAGRI tentang kewenangan pertanahan, sementara di satu pihak Presiden secara mengejutkan menerbitkan PERPRES No. 10 tahun 2006 yang memberikan kewenangan sepenuhnya kepada BPN.

Ada semacam "tarik menarik" kepentingan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini nampak dari keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional dibidang pertanahan, keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 98/M Tahun 2005 tentang Pengangkatan Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja Badan Pertanahan Nasional; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional dan kantor pertanahan. Akibatnya daerah Kabupaten/Kota yang sudah membentuk secara maksimal. Bahkan Kota Surabaya dan beberapa Kabupaten/Kota lain masyarakatnya merasa bingung karena harus kemana menyelesaikan pengurusan masalah pertanahan, apakah ke kantor BPN ataukah ke Dinas Pertanahan. Hal ini dikarenakan ada dua lembaga yang mengurus bidang pertanahan.

Mengingat bahwa otonomi daerah di Indonesia adalah dalam rangka memperkuat eksistensi negara kesatuan Republik Indonesia, walaupun ada ketidakadilan dalam pelaksanaan kewenangan daerah, namun Pemerintah Kota Surabaya masih tetap menghormati kebijakan Pemerintah Pusat. Hal ini dapat dilihat dalam hal eksistensi Dinas Pertanahan, walaupun keberadaannya atas dasar UU No. 32 Tahun 2004, dan Peraturan Daerah (PERDA), namun pejabat/pegawainya tidak diisi, untuk menghindari kerancuan dengan pegawai



BPN. Sehingga semua masalah yang menyangkut pertanahan diserahkan kepada Kantor Pertanahan (BPN) Kota Surabaya.

### **3. Pembagian kewenangan antara BPN dan Pemerintah Kabupaten/Kota dibidang Pertanahan**

Dalam lampiran VII.17 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2000 ditegaskan bahwa Dinas Pertanahan Kota/Kabupaten merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kota/Kabupaten. Dinas Pertanahan Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah dibidang pertanahan dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Sedangkan fungsi Dinas Pertanahan adalah :

- a. Perumusan kebijakan teknis bidang pertanahan Kabupaten/Kota;
- b. Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum;
- c. Pembinaan terhadap UPT Dinas dan Cabang Dinas dibidang Pertanahan Kabupaten/Kota;
- d. Pengelolaan Urusan Ketatausahaan Dinas.

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2000 khususnya dalam lampiran VII.17 dijelaskan bahwa susunan organisasi Dinas Pertanahan terdiri atas :

- a. Kepala Dinas;
- b. Bagian Tata Usaha, membawakan :

- 1) Sub Bagian umum dan kepegawaian;
  - 2) Sub Bagian perencanaan dan pelaporan;
  - 3) Sub Bagian keuangan;
  - 4) Sub Bagian pelayanan dan informasi.
- c. Sub Dinas Tata Guna Tanah dan tata Ruang, membawakan :
- 1) Seksi Pendataan dan Perencanaan tata Guna Tanah dan Tata Ruang;
  - 2) Seksi Bimbingan dan Pengendalian Tata Tanah dan Tata Ruang.
- d. Sub Dinas Pengaturan Penguasaan Tanah, membawakan :
- 1) Seksi pendataan dan penataan penguasaan tanah;
  - 2) Seksi bimbingan pengaturan penguasaan tanah;
  - 3) Seksi konsolidasi tanah.
- e. Sub Dinas Hak-hak atas tanah, membawakan :
- 1) Seksi pengurusan hak atas tanah;
  - 2) Seksi pengadaan tanah;
  - 3) Seksi tanah ulayat;
  - 4) Seksi penilaian tanah.
- f. Sub dinas pengukuran dan pendaftaran tanah, membawakan :
- 1) Seksi pengukuran dan pemetaan;
  - 2) Seksi pengadaan tanah pertama;
  - 3) Seksi peralihan dan pembebanan.
- g. Sub dinas penanganan masalah dan partisipasi masyarakat, membawakan :
- 1) Seksi perundang-undangan
  - 2) Seksi penyuluhan dan partisipasi masyarakat;

- 3) Seksi penanganan masalah pertanahan.
- h. Cabang Dinas
- i. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD)
- j. Kelompok Jabatan Fungsional

Sementara Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di tetapkan berdasarkan keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1989 tentang organisasi dan tata kerja kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional di Provinsi dan kantor pertanahan di Kabupaten/Kotamadya.

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota merupakan instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. Kantor pertanahan Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang Kepala Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam lingkungan wilayah Kabupaten yang bersangkutan. Adapun untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Kantor Pertanahan mempunyai fungsi :

- a. menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penataan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, serta pengukuran dan pendaftaran tanah ;
- b. melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak lanah, pengukuran dan pendaftaran tanah;
- c. melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Walaupun Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi namun secara teknis operasional dikoordinasi ( melalui ) Bupati selaku Kepala Wilayah, hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 49 Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1989. Sedangkan dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dengan unsur-unsur dalam lingkungannya, dengan instansi-instansi vertikal di wilayah dan unsur Pemerintah Daerah yang terkait. Susunan Organisasi Kantor Pertanahan terdiri dari :

- a. Sub Bagian Tata Usaha;
- b. Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah ;
- c. Seksi Penatagunaan Tanah ;
- d. Seksi Hak-hak atas Tanah;
- e. Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah.

Sub Bagian Tata Usaha mempunyai tugas melakukan urusan kepegawaian, keuangan dan perlengkapan. Sedang untuk melaksanakan tugas tersebut, Sub Bagian Tata Usaha mempunyai fungsi:

- a. melakukan urusan keuangan ;
- b. melakukan urusan kepegawaian, perlengkapan dan rumah tangga.

Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah mempunyai tugas menyiapkan dan melakukan kegiatan pengendalian penguasaan, pemilikan, pemanfaatan bersama, pengalihan hak atas tanah, pembayaran ganti rugi dan penyelesaian

masalah. Adapun guna menyelenggarakan tugas tersebut, Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah mempunyai fungsi:

- a. menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, redistribusi, pemanfaatan bersama atas tanah dan konsolidasi tanah perkotaan maupun pedesaan ;
- b. menyiapkan dan melakukan kegiatan pengumpulan data pengendalian penguasaan tanah, pembayaran ganti rugi tanah kelebihan maksimum. Absentee dan tanah partikelir serta pemberian izin pengalihan dan penyelesaian masalah.

Seksi Penatagunaan Tanah mempunyai tugas mengumpulkan data dan menyiapkan rencana penatagunaan tanah, memberikan bimbingan penggunaan tanah kepada masyarakat, serta menyiapkan pengendalian perubahan penggunaan tanah. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Seksi Penatagunaan Tanah mempunyai fiingsi:

- a. mengumpulkan, mengolah dan menyajikan data penatagunaan tanah ;
- b. menyiapkan penyusunan rencana penatagunaan tanah, memberikan bimbingan penggunaan tanah kepada masyarakat dan menyiapkan pengendalian, perubahan penggunaan tanah.

Seksi Hak-hak atas tanah mempunyai tugas menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang hak-hak atas tanah, pengadaan tanah, dan penyelesaian masalah pertanahan.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud, Seksi Hak-hak atas tanah mempunyai fungsi:

- a. menyiapkan penyelesaian pengurusan hak-hak atas tanah;
- b. menyiapkan penyelesaian pengadaan tanah;
- c. menyiapkan penyelesaian masalah pertanahan.

Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah mempunyai tugas melakukan pengukuran dan pemetaan serta menyiapkan pendaftaran, peralihan pembebanan hak atas tanah serta bimbingan PPAT. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah mempunyai fungsi:

- a. melakukan identifikasi, pengukuran, pemetaan dan menyiapkan pendaftaran konversi milik adat;
- b. menyiapkan pendaftaran hak berdasarkan pemberian hak dan pengakuan hak, mengumpulkan data dan informasi guna penyusunan sistem informasi pertanahan serta memelihara daftar-daftar umum dan warkah di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah ;
- c. menyiapkan peralihan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan pembinaan PPAT serta menyiapkan sarana-sarana daftar isian di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah.

Walaupun salah satu essensi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah memberikan kewenangan otonomi bidang pertanahan pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, namun dalam pelaksanaannya mengalami banyak kendala. Kendala tersebut timbul akibat belum "rela/legowo" nya Pemerintah Pusat dalam hal ini BPN untuk menyerahkan kewenangan tersebut.

Ada semacam "tarik menarik" kepentingan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah daerah. Hal ini nampak dari Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 dan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Kepala BPN Nomor 110-201-BPN tanggal 23 Januari 2001 dimana surat edaran tersebut berisi ketentuan yang menyatakan bahwa BPN Kabupaten/Kota masih dipertahankan sebagai instansi vertikal, sedang P3D (Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumentasi) tidak diserahkan kepada daerah. Akibatnya daerah Kabupaten/Kota yang sudah membentuk Dinas Pertanahan melalui Perda tidak bisa bekerja secara maksimal. Bahkan di Kota Surabaya dan beberapa Kabupaten/Kota lain misalnya masyarakat merasa bingung karena harus kemana menyelesaikan pengurusan masalah pertanahan, apakah ke Kantor BPN ataukah ke Dinas Pertanahan. Hal ini dikarenakan ada dua lembaga yang mengurus bidang pertanahan. Padahal pasal 10 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa instansi vertikal di daerah selain bidang-bidang luar negeri, pertanahan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 dan 14 Undang-Undang ini menjadi perangkat daerah atau dengan kata lain kadek di Kabupaten/Kota selain bidang tersebut menjadi Dinas Kabupaten/Kota. Hal ini menunjukkan bahwa tidak konsistennya kebijakan pemerintah dalam bidang pertanahan pada era otonomi daerah ini.

Mengingat bahwa otonomi daerah di Indonesia adalah dalam rangka memperkuat eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia, walaupun ada

ketidakadilan dalam pelaksanaan kewenangan daerah, namun Pemerintah Kabupaten masih tetap menghormati kebijakan Pemerintah Pusat. Hal ini dapat dilihat dalam hal eksistensi Dinas Pertanahan, walaupun Dinas Pertanahan Kota Surabaya telah terbentuk melalui Perda, namun pejabat/pegawainya tidak diisi untuk menghindari kerancuan dengan pegawai BPN. Sehingga praktis kelembagaan Dinas Pertanahan tidak eksis. Semua hal yang menyangkut masalah pertanahan tetap dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan (BPN) Kota Surabaya, artinya instansi vertikal masih tetap ada walaupun hal itu bertentangan dengan pasal 13 dan 14 UU No. 32 Tahun 2004.

Walaupun salah satu esensi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah memberikan kewenangan otonomi bidang pertanahan pada pemerintah daerah namun dalam pelaksanaannya belum "rela/legowo"nya pemerintah pusat dalam hal ini BPN untuk menyerahkan kewenangan tersebut. Ada semacam "tarik menarik" kepentingan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini nampak dari peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 yang ditindaklanjuti dengan peraturan kepala BPN Nomor 3 Tahun 2006, dan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

Secara khusus tidak adanya kewenangan pertanahan yang diberikan secara nyata kepada daerah, hampir seluruhnya dikuasai oleh BPN. Selain itu tidak adanya hubungan kerja antara daerah dan BPN sering kali menyulitkan daerah untuk mengawasi dan/atau menegur BPN dalam hal pelayanan



terbaiknya kepada masyarakat. Kasus Birokrasi kepengurusan sertifikat hak milik atas tanah di kota Surabaya saat ini tidak ditanggapi dengan serius oleh pejabat Gubernur/Walikota, sementara keluhan dan protes yang keras dari warga hanyalah sebuah kesilapan yang harus diselesaikan sendiri oleh lembaga BPN. Meski merupakan instansi pusat, pekerjaan mereka adalah melayani warga Surabaya, kantor mereka juga ada di Surabaya kalau alasannya adalah instansi vertikal, BPN seenaknya sehingga untuk mengatasi hal tersebut, Walikota bisa menegur BPN, jika teguran tersebut tidak digubris, Walikota bisa mengadukan masalah tersebut kepada Kepala BPN pusat di Jakarta. Walikota harus berkoordinasi dengan BPN pusat di Jakarta. Koordinasi tersebut diharapkan untuk menekan BPN Surabaya jika mereka tidak mengindahkan keluhan masyarakat.

## BAB IV

### PENUTUP

#### 1. Kesimpulan

- a. Setiap Badan-badan hukum publik dalam melaksanakan tindakan nyata harus dilandasi kewenangan. Kewenangan tersebut diperoleh dari atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan otonomi bidang pertanahan berasal dari "delegasi" Pemerintah kepada Pemerintah Daerah. Tidak ada sinkronisasi konsep kewenangan bidang pertanahan antara Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960) dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, karena Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menganut sistem "Sentralisasi" sedang Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menganut sistem "Desentralisasi" dibidang pertanahan.
- b. Political Will dari pemerintah tentang otonomi daerah masih terkesan "setengah hati". Hal ini nampak diantaranya dalam kebijakan dibidang pertanahan dengan keluarnya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, selain itu bidang pertanahan menjadi kewenangan pemerintah daerah namun tidak diikuti dengan penyerahan sarana dan prasarana pendukungnya oleh pemerintah pusat. Akibatnya timbul konflik kewenangan serta adanya kelembagaan Dinas Pertanahan dan kantor BPN Kota/Kabupaten. Tidak dipatuhinya asas preferensi hukum "Lex Superior"

yaitu peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

## 2. Saran

- a. Undang-Undang Pokok Agraria sudah saatnya diadakan perubahan untuk menyesuaikan dengan tuntutan masyarakat dan perkembangan jaman. Dalam Undang-Undang tentang Pertanahan yang baru nanti hendaknya mengacu pada paradigma baru otonomi daerah sehingga ada sinkronisasi antara Undang-Undang Pertanahan dan Undang-Undang Pemerintah Daerah.
- b. Political will Pemerintah memberikan otonomi kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, hendaknya segera diikuti pelaksanaan otonomi tidak menjalani kendala dalam implementasinya. Adanya dualisme kelembagaan pertanahan di daerah hendaknya segera diakhiri, supaya ada kepastian hukum yang jelas bagi masyarakat dalam mengurus hak-hak atas tanahnya.

## DAFTAR BACAAN

- Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala, **Reformasi Pertanahan**, CV. Mandar Maju Bandung, 2002.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, **Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia**, alumni, Bandung, 1997.
- Bagir, Manan, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Budi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya**, Jilid I, Citra Aditya, Bandung, 1977.
- Eddy Ruchiyati, **Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi**, Alumni Bandung, 1999.
- Imam Soetiknyo, **Politik Agraria Nasional**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Philipus M. Hadjon dkk, **Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.
- Philipus M. Hadjon, **Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih**, Pidato Penerimaan Guru Besar pada Fakultas Hukum UNAIR, Oktober 1994.
- S.F. Marbun, **Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1998.
- Soewito, **Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden RI**, Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1990.
- Tatiek Sri Djatmiati, **Prinsip Ijin Usaha Industri di Indonesia**, PPS, Universitas Airlangga, Surabaya, 2001.
- Jurnal, Majalah dan Surat Kabar.  
Jurnal Penelitian Unair Nomor 1  
Volume 5 Tahun 1997, Lembaga penelitian Unair, Surabaya  
Yuridika Nomor 5 dan 6 Tahun 1990  
Jurnal Hukum Nomor 13 Volume 7 Tahun 2000  
**Pembatasan Hukum Agraria**, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.  
Surabaya Post, 10 Oktober 2006

**Undang-Undang, Peraturan Presiden,**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960  
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999  
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004  
Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006

