

- LAND REFORM - LAW AND LEGISLATION
- LAND USE, RUKAL

**KEWENANGAN DI BIDANG PERTANAHAN
PADA ERA OTONOMI DAERAH
(Studi Kasus di Kabupaten Sidoarjo)**

FK
THP 01/02
KIS
k

TESIS



MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

OLEH :


KISSOWO SIDI HP., S.H.

NIM : 030010036 M

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
MINAT HUKUM PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2002**

**KEWENANGAN DI BIDANG PERTANAHAN
PADA ERA OTONOMI DAERAH
(Studi Kasus di Kabupaten Sidoarjo)**

TESIS
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum
Dalam Program Studi Magister Minat Hukum Pemerintahan
Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga



Oleh :
KISSOWO SIDI HP., S.H.
NIM. 030010036 M

PROGRAM MAGISTER HUKUM
MINAT HUKUM PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2 0 0 2

LEMBAR PENGESAHAN

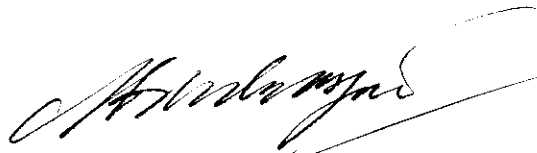
**TESIS TELAH DIUJI
TANGGAL, 4 – 7 – 2002**



Hj. SRI HAYATI, S.H., MS
NIP. 130 517 146



**Mengetahui
Ketua Program Magister Hukum Minat Hukum Pemerintahan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga**



Dr. H. ABDOEL RASJID, S.H., LL.M.
NIP. 130 250 732

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah swt penulis panjatkan atas rahmat, hidayah dan petunjuk Nya, sehingga penulisan Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Tesis yang bertemakan Kewenangan di bidang pertanahan ini ditulis untuk memenuhi syarat akhir dalam rangka menyelesaikan studi pada Program Studi Magister Hukum minat Studi Hukum Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak H. Machsoen Ali, S.H., MS selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya ;
2. Bapak Dr. H. Abdoel Rasjid, S.H., LL.M. selaku Ketua Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya ;
3. Ibu H. Sri Hayati, S.H., MS selaku pembimbing yang telah memberikan perhatian bimbingan dan pengarahan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini ;
4. Bapak Prof. Dr. Isnaeni, S.H., MS, Bapak Dr. H. Abdoel Rasjid S.H., LL.M dan Ibu H. Sri Hayati, S.H., MS selaku penguji tesis ini ;
5. Istriku tercinta, Dra.Ec. Wiwiek Dianawati, Ak, MSi yang memberikan dorongan dan semangat untuk segera menyelesaikan tesis ini. Terima kasih juga kepada anak-anakku Nanda, Dirga dan Laras atas pengorbanan waktunya tidak bisa bercanda ria, karena penulis menyita waktu untuk penyelesaian tesis ini ;

6. Sdr. Hery Suhartono, SH atas bantuan pengetikan dalam penyusunan tesis ini sehingga banyak menyita waktu senggangnya ;
7. Rekan Sumardji, SH, MHum yang banyak memberilan bahan-bahan masukan dan buku-buku dalam rangka penulisan tesis ini ;
8. Kepada semua pihak yang telah ikut membantu penulis dalam penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu saran dan kritik guna penyempurnaannya, saya terima dengan senang hati. Akhirnya semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pembaca. Amin.



Surabaya, Juli 2002

P e n u l i s

ABSTRAKSI

Euforia Reformasi akhir-akhir ini ternyata membawa dampak gejala tarik menarik kewenangan di bidang pertanahan antara Pemerintah Kabupaten / Kota dengan Pemerintahan Pusat. Hal ini disebabkan masalah pertanahan merupakan salah satu bidang pemerintahan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten / Kota (pasal 11 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999). Ketentuan ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 yang menentukan kewenangan Pemerintah Kabupaten / Kota di bidang pemerintahan meliputi seluruh kewenangan, kecuali kewenangan Pemerintah (ada 5) dan Pemerintah Propinsi (tidak ada kewenangan), hal ini terkenal dengan teori Residu.

Mengingat kewenangan Pemerintah Kabupaten / Kota sangat luas termasuk di antaranya bidang pertanahan dan merupakan bidang wajib yang harus dilaksanakan Pemerintah Kabupaten / Kota , maka Pemerintah Kabupaten / Kota membentuk Dinas Pertanahan untuk mengurus masalah-masalah pertanahan yang ada di daerah . Hal ini merupakan konsekuensi logis otonomi di bidang pertanahan .

Namun demikian di lain pihak terbit KEPRES Nomor 10 Tahun 2001 yang ditindaklanjuti Surat Edaran Kepala BPN Nomor 110 – 201 KBPN 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

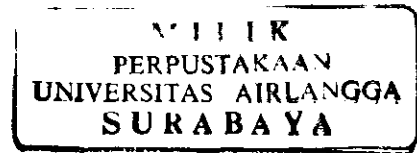
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAKSI.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
1 Latar Belakang Permasalahan.....	1
2 Tujuan Penelitian.....	4
3 Manfaat Penelitian.....	4
4 Kajian Pustaka.....	4
5 Metode Penelitian.....	21
6 Sistematika Penulisan.....	23
BAB II : KEWENANGAN DI BIDANG PERTANAHAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999.....	24
1 Kewenangan Pengaturan di Bidang Pertanahan Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.....	24

2	Kewenangan Kabupaten / Kota Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.....	31
3	Kewenangan Bidang Pertanahan Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.....	36
BAB III	: PELAKSANAAN OTONOMI BIDANG PERTANAHAN DI KABUPATEN SIDOARJO.....	46
1	Kelembagaan yang Mengurusi / Menangani.....	46
2	Kendala-kendala yang dihadapi.....	61
BAB IV	: PENUTUP.....	64
1	Kesimpulan.....	64
2	Saran.....	65
DAFTAR BACAAN.....		66



BAB I

PENDAHULUAN



BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Permasalahan

Tuntutan Reformasi yang mengemuka pada Tahun 1998 dan berakibat jatuhnya Rezim Orde Baru, berdampak luas dalam 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 tentang Pemerintah Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Respon dari Pemerintah ini ternyata bak gayung bersambut dengan tuntutan masyarakat sehingga muncullah euforia reformasi baik di kalangan masyarakat maupun Pemerintah Daerah.

Di bidang Pertanahan, akibat euforia reformasi tersebut membawa dampak gejala tarik menarik kewenangan antara Pemerintah Kabupaten / Kota , Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Pusat. Hal ini timbul dari adanya ketentuan pasal 11 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dimana ditentukan bahwa masalah Pertanahan merupakan salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintahan Kabupaten / Kota. 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 22 Tahun 1999 ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dengan Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom. Sedangkan kewenangan Kabupaten / Kota tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada dasarnya meletakkan semua kewenangan pemerintahan pada daerah Kabupaten / Kota kecuali kewenangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini (Penjelasan PP No.25 / 2000). Hal ini berarti semua kewenangan dibidang pemerintahan selain yang ditentukan dalam pasal 7 dan pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 serta Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 adalah kewenangan Kabupaten / Kota, sehingga bisa dikatakan kewenangan Kabupaten / Kota adalah kewenangan sisa (Residu). Walaupun kewenangan Kabupaten / Kota tersebut merupakan kewenangan sisa dalam teori Residu, namun justru kewenangan Kabupaten / Kota adalah sangat luas termasuk bidang Pertanahan. Mengingat luasnya kewenangan di dalam bidang Pertanahan yang merupakan kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten / Kota, maka logis bila kemudian Pemerintah Kabupaten / Kota membentuk Dinas Pertanahan untuk mengurus masalah-masalah Pertanahan yang ada di daerah. Hal ini juga sejalan dengan ketentuan pasal 129 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa Instansi vertikal di daerah selain yang menangani bidang Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal serta Agama menjadi Perangkat Daerah. Dari ketentuan

pasal 129 ayat 2 ini, Kantor BPN Kabupaten yang merupakan instansi vertikal seharusnya menjadi perangkat daerah dalam hal ini Dinas Daerah .

Undang-Undang Pokok Agraria menempatkan kewenangan Pertanahan ada pada Pemerintah Pusat. Namun disisi lain terbit Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Kepala BPN Nomor 110 – 201/ KBPN yang menyatakan 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 yang berbentuk 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 kedua 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 22 Tahun 1999 ?
2. Bagaimana otonomi di bidang Pertanahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Daerah Kabupaten Sidoarjo ?

2. Tujuan Penelitian

Secara umum penulisan ini dimaksudkan untuk mengamati dan mengkaji ketentuan hukum positif yang bertalian dengan kewenangan desentralisasi di bidang Pertanahan dalam kaitannya dengan kewenangan Pemerintah. Secara khusus penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan otonomi di bidang Pertanahan pada Kabupaten Sidoarjo dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

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 kaitannya dengan Hukum Tata Negara maupun Hukum Administrasi Negara, karena kedua bidang tersebut mengatur tentang kewenangan. Hukum Tata Negara berkaitan dengan susunan negara atau organisasi dari negara (staats, inrichtingrecht, organisatierecht) sedangkan posisi hukum warga negara 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 di tingkat atas (pusat) dan di tingkat 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 Negara² 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 “Administratiefrecht” atau “Bestuursrecht” sedang di Perancis 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 ketidakpatuhan hukum (improper legal or improper illegal) sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan secara “ improper illegal “, maka badan pemerintah yang berwenang harus mempertanggung jawabkan. Dalam pandangan lainnya seperti dikatakan Wade sebagaimana dikutip Tatiek Sri Djatmiati¹ :

“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 kewenangannya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut).

¹ Tatiek Sri Djatmiati, Prinsip Ijin Usaha Industri di Indonesia, Disertasi, Program PPS Unair 2002 h. 61 – 62.

² Ibid , h. 62.

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 pengguna 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. 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 legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang (competence, bevoegheid) hanya mengenai sesuatu onderdil (bagian / bidang) tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (rechts bevoegheiden).

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.³

3

SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1998, h.154

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

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi dan mandat itu dinyatakan oleh J.G Brouwer dan A.E Schilder sebagaimana dikutip oleh Tatiek Sri Djatmiati, bahwa :⁴

1. With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.
2. Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired thae power) can exercise power in its own name.
3. With mandate, there is no other no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body (mandataris) to make decisions or take action in its name.

4

Tatiek Sri Djatmiati, Op.Cit., h. 64

Brouwer berpendapat pada “atribusi” kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independent. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten. “Delegasi” ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada lainnya, sehingga delegator (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada “mandat” tidak terdapat suatu transfer kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan pada badan yang lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil satu tindakan atas namanya.

Menurut Sadu Wasistiono kewenangan dapat dibedakan menjadi 2 macam yaitu kewenangan atributif dan delegatif. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu instansi atau pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian kewenangan dari instansi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya.⁵ Sedangkan menurut Soewoto⁶ kewenangan itu diperoleh melalui 3 sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazim digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar.

⁵ Sadu Wasistiono, Peranan, Tugas dan Fungsi Camat di Era Otonomi Daerah, Makalah, Bandung, Januari 2002.

⁶ Soewoto, “Otonomi Daerah Suatu Kajian Historik Teoritik dan Yuridik Pelimpahan Kekuasaan Kepada Daerah”, Yuridika No.5 dan 6 Tahun V, 1990 h. 275.

Hal ini berarti kewenangan pemerintah khususnya pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 diperoleh melalui atribusi sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Pelimpahan dengan mandat dilakukan untuk pelaksanaan azas dekonsentrasi dan medebewind. Pelimpahan dalam bentuk pendelegasian dilakukan dalam rangka desentralisasi. Pendapat yang lebih lengkap mengenai atribusi, delegasi dan mandat dikemukakan oleh Soewoto antara lain dengan menjelaskan tentang ciri-ciri atribusi, delegasi dan mandat. Ciri-ciri atribusi kekuasaan dapat dikemukakan sebagai berikut:⁷

1. Pengatribusian kekuasaan menciptakan kekuasaan baru, sehingga sifatnya tidak derivatif ;
2. Pemberian kekuasaan melalui atributif tidak menimbulkan kewajiban bertanggung jawab dalam arti tidak diwajibkan menyampaikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan ;
3. Pemberian kekuasaan melalui atribusi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan ;
4. Pada dasarnya pemegang kekuasaan melalui atribusi dapat melimpahkan kekuasaan badan-badan yang lain tanpa memberi tahu terlebih dahulu kepada badan yang memberi kekuasaan.

⁷ Soewoto, Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga Tahun 1990, h. 79 .

Dalam proses pengatribusian hanya melibatkan dua pihak yaitu pemilik kekuasaan dan penerima pemberian kekuasaan. Dengan diberikannya kekuasaan kepada subyek hukum yang baru, dapat dikatakan pula sebagai pembentukan kekuasaan. Dalam setiap pembentukan kekuasaan akan terjadi masalah pengawasan, yaitu suatu pengawasan dari subyek hukum yang membentuk kekuasaan terhadap subyek hukum yang diberi kekuasaan. Pengawasan merupakan hal yang wajar timbul dalam setiap organisasi kekuasaan.

Ada 3 (tiga) macam bentuk pengawasan yaitu :⁸

- a) Pengawasan Hukum, suatu bentuk pengawasan yang ditujukan untuk mengetahui apakah wewenang sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (“geldelijke controle”) ;
- b) Pengawasan administratif, suatu bentuk pengawasan yang bertujuan untuk mengukur efisiensi kerja ;
- c) Pengawasan politik, suatu bentuk pengawasan yang digunakan untuk mengukur segi-segi kemanfaatan (“ doelmatigheids controle “).

Dalam hubungannya dengan proses pendelegasian , seorang “delegans” mempunyai kepentingan apakah pelimpahan yang sudah dilakukan sudah dilaksanakan dengan memperhatikan segi kemanfaatan dan kepatutan hukum. Dengan didelegasikannya suatu wewenang, maka tanggung jawab sepenuhnya beralih pada subyek hukum yang lain.

⁸ Ibid, h. 81 – 82.

Kepentingan pengawasan dari “delegans” bukan kepentingan hukum, dalam arti untuk menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak ketiga, tetapi kepentingan pengawasan ini lebih ditujukan kepada segi keberhasilan suatu ketatalaksanaan suatu organisasi. Dalam praktek pendelegasian wewenang dilakukan terhadap sebagian wewenang (*partiele delegatie*) dan dapat dilakukan terhadap keseluruhan wewenang. Kedua bentuk ini harus dinyatakan dengan tegas dalam peraturan perundang - undangan yang sah dan berlaku. Ciri-ciri delegasi :⁹

- a. Pendelegasian harus dilakukan oleh badan yang berwenang ;
- b. Pendelegasian menyebabkan hilangnya wewenang bagi “delegans” dalam jangka waktu yang telah ditentukan ;
- c. Delegataris harus bertindak atas nama sendiri, dan oleh karena itu seorang delegataris bertanggung jawab terhadap segala pelaksanaan kekuasaan yang timbul dari pendelegasian itu.

Pemberian kuasa (*mandaatsverlening*).

“ *Mandaatsverlening* “ merupakan bentuk pelimpahan kekuasaan namun berbeda dengan delegasi. Mandataris atau yang diberi mandat melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri. Mandataris bertindak atas nama pemberi kuasa, oleh Karen itu tidak memiliki tanggung jawab sendiri.

9

Ibid, h.14



Pada pemberian kuasa tidak mengakibatkan pergeseran tanggung jawab, yang konsekuensinya lebih lanjut juga tidak menyebabkan terjadinya pergeseran badan hukum yang seharusnya bertanggung jawab. Mandat tidak menimbulkan pergeseran wewenang dalam arti yuridis, sehingga pertanggungjawaban untuk pelaksanaan wewenang tetap berada pada pemberi kuasa. Menyangkut pelimpahan wewenang ini, Maarseveen, seperti yang dikutip oleh Soewoto menyetengahkan tiga hal utama yang patut mendapat perhatian yaitu :¹⁰ Pertama, diingatkan oleh Maarseveen “delegatie” dan “mandaat” tidak selalu dibenarkan. Wewenang harus dimanfaatkan semata-mata oleh organ atau subyek hukum yang menerima pengakuan wewenang. Atas dasar konstitusi dapat dibenarkan dalam beberapa hal delegasi oleh pembuat peraturan perundang-undangan kepada organ bawahan. Kedua, tidak dibenarkan orang memberikan wewenang yang lebih dari wewenang yang dimilikinya. Memang ini adalah logis karena dapat menjadi sumber dari penyalahgunaan wewenang. Ketiga, penarikan kembali “mandaat” atau “delegatie” oleh yang berwenang didasarkan pada pertimbangan bahwa pemegang kuasa dan pemegang delegasi dikawatirkan tidak dapat melaksanakan kewajiban sesuai dengan kehendak pemilik kekuasaan.

10

Ibid, h. 87- 88.

Atas dasar pendapat di atas, maka unsur-unsur pemberian kuasa dapat diuraikan sebagai berikut :¹¹

1. Pemberian kuasa hanya dapat diberikan oleh badan yang berwenang, yaitu badan yang memperoleh kekuasaan secara atribusi ("geattribueerde") atau oleh pemegang delegasi ("gedelegeerde ") ;
2. Pemberian kuasa tidak membawa konsekuensi bagi penerima kuasa ("gemandaateerde") bertanggung jawab kepada pihak ketiga, namun dapat diwajibkan memberikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi kuasa. Tanggung jawab kepada pihak ketiga dalam kaitannya dengan tugas mandataris, tetap berada pada pemberi kuasa (mandat) ;
3. Konsekuensi teknis administratif, seorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pemberi kuasa (mandat). Sedang seorang pemegang delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak mandiri ;
4. Penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak ketiga, hanya atas ijin pemberi kuasa. Ijin secara tugas pada pemberian sub mandat diperlukan karena pelimpahan kuasa pada hakekatnya hanya sekedar pemberian hak untuk melakukan sebagian atau seluruh kekuasaan tanpa mengalihkan tanggung jawab.

11

Ibid, h. 88 – 89.

Perbedaan antara “pendelegasian” dengan pemberian kuasa (mandat) dapat dijelaskan sebagai berikut :¹²

1. Pemilik wewenang dapat mendelegasikan atau dapat memberikan kuasa kepada pihak ketiga untuk melaksanakan sebagian atau seluruh kekuasaan yang berada pada pemilik kekuasaan atas dasar peraturan hukum yang berlaku ;
2. Pemberian kuasa hanya menimbulkan hak melaksanakan kekuasaan kepada pihak lain dan tidak menyebabkan beralihnya tanggung jawab. Tanggung jawab kekuasaan tetap berada pada pemilik wewenang .
3. Konsekuensi teknis administratif, mandataris harus bertindak atas nama pemberi kuasa, dan tidak bertanggung jawab terhadap pihak ketiga ;
4. Mandataris tidak dibenarkan memberikan delegasi kekuasaan kepada pihak lain, karena seorang mandataris tidak memegang tanggung jawab kekuasaan ;
5. Delegataris dibenarkan memberikan kuasa kepada pihak tiga, tanpa memindahkan tanggung jawab. Delegataris dapat memindahkan tanggung jawab kepada pihak ketiga, jika memperoleh persetujuan dari “delegans” .

Penggunaan kewenangan oleh badan pemerintah biasanya diarahkan untuk menciptakan ketertiban dan keamanan, untuk memajukan kesejahteraan masyarakat atau untuk kepentingan pembangunan dan sebagainya.

¹²
Ibid, h. 89 – 90.

Ruang lingkup penggunaan kewenangan itu memiliki 3 (tiga) elemen yaitu :

1. mengatur ;
2. mengontrol ;
3. pemberian sanksi / penegakan hukum.

Kewenangan mengatur berkaitan dengan tugas pemerintah dalam melaksanakan fungsi untuk mengatur. Fungsi mengatur dari pemerintah ini menurut Donner sebagaimana dikutip Tatiek Sri Djatmiati yang menjelaskan fungsi pemerintah adalah perhatian sepenuhnya kepada tugas-tugas yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan umum yang dilakukan oleh Dinas publik.¹³ Tiga elemen di dalamnya adalah kepentingan umum, tugas-tugas jabatan dan dinas publik. Unsur / elemen pengaturan berkaitan dengan berbagai peraturan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah harus dipatuhi oleh warga masyarakat. Berbagai peraturan di bidang pertanahan telah dibuat / diterbitkan sehubungan dengan tugas mengatur dari pemerintah tersebut. Selanjutnya fungsi mengatur dari pemerintah di bidang pertanahan dijelaskan lebih lanjut dalam bab selanjutnya.

13

Tatiek Sri Djatmiati, Op.Cit, h. 74.

Kekuasaan mengontrol terhadap kehidupan masyarakat berkaitan dengan tugas pemerintah yang berhubungan dengan tugas mengatur dilakukan melalui pembatasan-pembatasan tertentu kepada aktifitas masyarakat di bidang sosial, ekonomi maupun bidang politik. Kekuasaan mengontrol ini dimaksudkan agar masyarakat dapat lebih terarah dalam melakukan aktifitas, sehingga tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan atau perintah yang diberikan oleh pemerintah berdasarkan peraturan hukum yang ada.

Keterlibatan pemerintah didalam aktifitas kehidupan masyarakat sudah berlangsung sejak lama, ketika berkembang konsep-konsep negara kesejahteraan yang meliputi bidang-bidang yang luas seperti ekonomi, sosial, budaya, media, perpajakan dan sebagainya. Perkembangan hukum publik yang demikian sebagai perwujudan bahwa asas hukum publik yang sudah memasuki semua praktek kehidupan masyarakat secara luas. Sehubungan dengan keterlibatan pemerintah dalam melakukan kontrol atas kehidupan masyarakat tersebut, diketengahkan oleh De Haans Cs sebagaimana dikutip oleh Tatiek Sri Djatmiati, bahwa hal itu mencakup :

1. Recht openbare orde en veiligheid ;
2. Ruitmteljik bestuursrecht ;
3. Economish bestuursrecht ;
4. Social bestuursrecht ;
5. Cultureel bestuursrecht ;
6. Fiscaal bestuursrecht.

Selanjutnya dijelaskan oleh Tatiek Sri Djatmiati bahwa di dalam 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.¹⁴ Hal ini dapat dilihat dalam pasal-pasal yang berkaitan dengan hal tersebut seperti pasal 23, 26, 27, 28, 29, 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 organik maupun dengan peraturan-peraturan hukum yang lain yang terdapat di bawah undang-undang. Pada hakekatnya kekuasaan mengontrol dimaksudkan untuk mengawasi / mengontrol kehidupan masyarakat agar mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, sehingga fungsi control itu tidak lain adalah merupakan pencegahan untuk tidak menyimpang dari ketentuan yang telah ada.

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 di bidang hukum administrasi mempunyai dua unsur pokok yaitu pengawasan dan sanksi.

14
Ibid, h. 77.

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

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan yang sangat besar dan luas kepada daerah. Hal ini tercermin dalam pasal 7 ayat 1, yang berbunyi “Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang Politik, Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal, Agama serta kewenangan bidang lain”. Sedang ayat 2 menyatakan “Kewenangan bidang lain sebagaimana dimaksud pada ayat 1 meliputi kebijakan tentang Perencanaan Nasional dan Pengendalian Pembangunan secara makro dan Perimbangan Keuangan, Sistem Administrasi Negara dan Lembaga Perekonomian Negara, pembinaan dan pemberdayaan Sumber Daya Manusia, pemberdayaan Sumber Daya Alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Pasal 11 ayat 2 menyatakan “Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Kota meliputi Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Pertanian, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Pertanahan, Koperasi dan Tenaga Kerja.

Sementara itu di dalam pasal-pasal Undang-Undang Pokok Agraria tidak secara tegas mengatur kewenangan Pemerintah Daerah di bidang

Pertanahan. Sedang 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 menyatakan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Sedangkan pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan negara atas tanah merupakan tugas pembantuan (medebewind).

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan berbagai azas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu azas desentralisasi , azas tugas pembantuan dan dekonsentrasi. Perbedaan azas ini merupakan temuan pembentuk Undang-Undang.

Undang-Undang Dasar sendiri tidak mencantumkan azas-azas tersebut. Untuk menghindari kreasi-kreasi yang menyimpang (kerancuan) dari makna dan tujuan dari Pemerinah Daerah, maka pada perubahan kedua UUD 1945 pasal 18 ayat 2 menegaskan Pemerintah Daerah hanya dijalankan berdasar azas

otonomi dan azas tugas pembantuan. Hal ini juga sesuai dengan apa yang digambarkan oleh Van der Pot tentang desentralisasi yaitu bahwa tidak semua peraturan dan penyelenggara pemerintahan dilakukan dari pusat (sentral).

Pelaksanaan pemerintahan dilakukan baik oleh pusat maupun berbagai badan otonomi. Badan Otonomi ini dibedakan antara desentralisasi berdasarkan teritorial (territoriale decentralisatie) dan desentralisasi fungsional (functionalle decentralisatie). Bentuk desentralisasi dibedakan antara otonomi dan tugas pembantuan .

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ada percampuradukan antara desentralisasi dan otonomi, padahal otonomi adalah salah satu bentuk desentralisasi, dan perlu diketahui bahwa desentralisasi bukanlah azas melainkan proses, yang azas adalah otonomi dan tugas pembantuan.

1.5 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 berkait dengan masalah.

b. Bahan Hukum

Sumber bahan dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder baik yang bersumber pada peraturan perundang-undangan maupun pada literatur-literatur. Disamping itu bahan penelitian ini juga diperoleh dari hasil wawancara dengan pejabat pada instansi pemerintah khususnya di Kabupaten Sidoarjo yang bidang tugasnya berkaitan dengan masalah pertanahan dan otonomi daerah, sebagai bahan penunjang bahan hukum primer.

c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Langkah awal pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan bidang pertanahan. Berikutnya dilakukan inventarisasi yang berasal dari literatur-literatur, hasil penelitian, dokumen-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) dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (Undang-Undang Pemerintah Daerah).

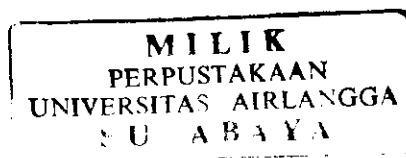
1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan ini diawali dengan Bab I berupa Pendahuluan yang di dalamnya diuraikan latar belakang permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan metodologi serta kerangka teoritik yang dipergunakan sebagai acuan dalam memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan.

Bab II membahas tentang kewenangan pengaturan di bidang pertanahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berikut peraturan pelaksanaannya. Pada bagian ini juga dibahas kelemahan dari kedua aturan tersebut bila dikaitkan dengan teori kewenangan.

Implementasi dari otonomi bidang pertanahan di Kabupaten Sidoarjo khususnya dikaitkan dengan kelembagaan yang menangani dibahas 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 DI BIDANG PERTANAHAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 DAN UNDANG- UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999

BAB II
KEWENANGAN DI BIDANG PERTANAHAN
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960
DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999

1. Kewenangan Pengaturan di Bidang Pertanahan Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

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 dapat melakukan fungsinya. Seperti dijelaskan di muka bahwa kewenangan itu diperoleh dari 3 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 Hadjon¹⁵ 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 suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, yang dilakukan dengan peraturan perundang-undangan.

¹⁵ Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintah Yang Bersih, Pidato Guru Besar, UNAIR, Surabaya, 10 Oktober 1994, h. 8.

Sedangkan pada mandat pelimpahan wewenang terjadi umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas.

Ditinjau dari segi tanggung-jawab dan tanggung-gugatnya, pada delegasi tanggung-jawab dan tanggung-gugatnya beralih kepada delegataris, sedangkan pada mandat tetap berada pada pemberi mandat (mandans). Ditinjau dari segi kemungkinan pemberi wewenang berkehendak meggunakan kembali wewenang tersebut, pada delegasi pemberi wewenang (delegans) tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas *contrarius actus*, sedangkan pada mandat pemberi wewenang mandat (mandans) setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu. Untuk mengetahui bagaimanakah pengaturan kewenangan bidang pertanahan menurut UUPA saya mencoba melihat ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun UUPA itu sendiri. Di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kata-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 penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia.

Di dalam pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria telah diberikan pengertian dan batasan secara otentik mengenai Hak Menguasai Negara (HMN). Negara sebagai personifikasi seluruh rakyat diberikan wewenang untuk mengatur sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan (execution) atas penggunaan / peruntukan (use), pesediaan (reservation) dan pemeliharaannya (maintenance) dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kalau hak menguasai itu ada pada negara, maka instansi yang menjalankan wewenang yang bersumber pada kekuasaan dapat dijabarkan seperti pendapat Eddy Ruchiyat.¹⁶ Mengenai hal-hal dalam bidang legislatif wewenang itu dijalankan oleh badan-badan perundang-undangan yaitu Pemerintah bersama DPR (pembentuk undang - undang). Pemerintah atas dasar pasal 5 ayat (2) atau pasal 22 Undang-Undang Dasar 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 Agraria, 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

16

Eddy Ruchiyat, Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi , Alumni , Edisi ke dua, cetakan I, h. 11.

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 ayat 4 UUPA ini secara umum masih bersifat “kemungkinan” segala sesuatunya 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 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 mengadakan 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 pasal yang ayat 3 mengenai pewakafan tanah milik.

Sedangkan menurut Budi Harsono¹⁷ kewenangan negara yang tersebut pada pasal 2 itu meliputi baik bidang legislatif yang berarti mengatur dan menyelenggarakan, bidang kekuasaan eksekutif dalam pengertian menyelenggarakan dan menentukan serta bidang yudikatif dalam hal menyelesaikan sengketa-sengketa tanah baik antara rakyat maupun antara rakyat dan pemerintah.

Menurut Imam Sutiknyo,¹⁸ wewenang yang diperoleh dari hak menguasai, ditingkat pusat ada ditangan pemerintah (cq Mendagri). Wewenang ini sebagian dapat dilimpahkan kepada pejabat daerah sebagai wakil pemerintah pusat di daerahnya masing-masing, untuk membantu kelancaran pembangunan daerah. Dalam pelaksanaannya tugas keagrariaan tetap dilakukan oleh instansi agraria dimasing-masing daerah atas nama kepala daerah.

17

Budi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997. h. 239.

18

Imam Sutiknyo, Politik Agraria Nasional, Gajah Mada Univercity Press, Yogyakarta, 1994, h. 56-57.

Dalam Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara ditentukan sebagai berikut : Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya memberi keputusan mengenai :

1. Pemberian hak milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 HA (dua hektar) ;
2. Pemberian hak milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 M² (dua ribu meter persegi), kecuali mengenai tanah bekas hak guna usaha ;
3. Pemberian hak milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program :
 - a. transmigrasi ;
 - b. redistribusi tanah ;
 - c. konsolidasi tanah ;
 - d. pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadis.
4. Pemberian hak guna bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2.000 M² (dua ribu meter persegi), kecuali mengenai tanah bekas hak guna usaha ;
5. Semua pemberian hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan ;
6. Pemberian hak pakai atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 HA (dua hektar) ;
7. Pemberian hak pakai atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 M² (dua ribu meter persegi), kecuali mengenai tanah bekas hak guna usaha ;

8. Semua pemberian hak pakai atas tanah hak pengelolaan.
9. Memberi keputusan mengenai semua perubahan hak atas tanah, kecuali perubahan hak guna usaha menjadi hak lain.

Kewenangan Kepala Kanwil BPN Propinsi memberi keputusan mengenai :

1. Pemberian hak milik atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 HA (dua hektar) ;
2. Pemberian hak milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 5.000 M2 (lima ribu meter persegi), kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya ;
3. Pemberian hak guna usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 HA (dua ratus hektar) ;
4. Pemberian hak guna bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 150.000 M2 (seratus lima puluh ribu meter persegi), kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya ;
5. Pemberian hak pakai atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 HA (dua hektar) ;
6. Pemberian hak pakai atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 150.000 M2 (seratus lima puluh ribu meter persegi), kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya ;

7. Pemberian hak atas tanah yang sudah dilimpahkan kewenangan pemberiannya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya apabila atas laporan yang diperlukan berdasarkan keadaan di lapangan ;
8. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya yang terdapat cacad hukum dalam penerbitannya ;
9. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang kewenangan pemberiannya dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya dan Kepala Kanwil Badan Pertanahan Propinsi untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan bidang pertanahan adalah merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, meskipun ada yang didelegasikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya dan Kepala Kanwil Badan Pertanahan Propinsi karena Kantor BPN Kabupaten dan Kanwil BPN Propinsi adalah merupakan instansi vertikal. Jadi tidak ada tugas-tugas Pertanahan yang diotonomikan kepada Pemerintah Daerah.

2. Kewenangan Kabupaten / Kota menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Prinsip penyelenggaraan Pemerintah Daerah menurut Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah digunakannya azas desentralisasi , dekonsentrasi dan tugas pembantuan (mede bewind / zelf bestuur / coadministration).

Undang-Undang ini memberi batasan pengertian tentang Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Tugas Pembantuan adalah penegasan kepada Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta Sumber Daya Manusia dengan kewajiban melepaskan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

Penyelenggaraan azas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di daerah Kabupaten / Kota, sedang azas tugas pembantuan dapat dilaksanakan di daerah Propinsi, Kabupaten / Kota dan Desa. Azas dekonsentrasi hanya diselenggarakan di Propinsi. Karena dalam tulisan ini lebih difokuskan pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah / kota, maka penulis hanya akan menyoroti azas desentralisasi dan tugas pembantuan. Dalam pasal 4 ayat 1 disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Propinsi, Kabupaten dan daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Pasal 11 UU No.22 Tahun 1999 menyebutkan, urusan (bidang) pemerintahan yang wajib dijalankan kabupaten dan kota yaitu : pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan

perdagangan, pertanahan, penanaman modal, lingkungan hidup, peternakan, koperasi dan tenaga kerja.

Wewenang propinsi ditentukan secara umum, yaitu urusan (bidang) pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, urusan (bidang) pemerintahan tertentu, serta urusan (bidang) pemerintahan yang belum dapat dilaksanakan kabupaten dan kota.

Sepintas lalu, nampak wewenang daerah begitu luas untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan. Lebih-lebih kabupaten dan kota. Persoalannya : “ Apakah daerah akan mampu melaksanakan semua urusan tersebut ? “ Urusan-urusan yang dialihkan itu tidak hanya berdimensi lokal tapi nasional seperti pendidikan , kesehatan, pertanahan dan lingkungan hidup. Bahkan ada yang berdimensi internasional, seperti perhubungan. Ada unsur-unsur dari urusan tersebut yang harus diatur, bahkan diselenggarakan secara nasional, tidak secara lokal.

Mungkin, karena menyadari rumusan yang terlalu umum dan “ berlebihan “ itu, keluarlah PP No.25 Tahun 2000 yang mengatur pembagian wewenang antar pusat dan propinsi. Menilik ketentuan-ketentuan dalam PP ini, maka ada semacam “penggerogotan” terhadap wewenang kabupaten dan kota yang dijamin UU No.22 Tahun 1999. PP ini secara konseptual tidak sesuai dengan semangat UU No.22 Tahun 1999 yang menghendaki otonomi seluas-luasnya kepada Kabupaten dan kota.

Kalau berpegang pada ketentuan UU No.22 Tahun 1999, maka urusan-urusan keimigrasian, pemasyarakatan, bea dan cukai akan termasuk urusan rumah tangga daerah. Tetapi dengan PP No. 25 Tahun 2000, urusan-urusan tersebut

ditetapkan sebagai wewenang pusat. Jadi, ada semacam sentralisasi kembali urusan pemerintahan dari daerah. Secara obyektif ada benarnya. Ada urusan yang tidak mungkin segala aspeknya dilaksanakan daerah, seperti keimigrasian, karena tersangkut hubungan yang bersifat internasional. Tetapi penggerogotan melalui PP tidaklah dibenarkan. Sebaiknya diatur dengan Undang-Undang.

Memang diakui “ menarik kembali secara resmi “ berbagai wewenang daerah tidak mudah. Lebih-lebih dalam suasana “ purbasangka “ daerah terhadap pusat yang selama ini menjalankan pemerintahan sentralistik. Undang-Undang adalah pencerminan faktor-faktor dominan yang ada pada saat dibentuk. Kehendak yang berlebihan untuk meluaskan otonomi daerah, menyebabkan rumusan-rumusan normanya mungkin berlebihan sehingga sulit dilaksanakan secara wajar. Bahkan apabila daerah ternyata tidak mampu mengemban otonomi yang terlalu luas itu dapat timbul arus balik menuju kembali ke arah sentralisasi. Otonomi yang luas harus dengan kemandirian dan kebebasan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya. Kebebasan dan kemandirian daerah secara esensial merupakan unsur terpenting baik secara ketatanegaraan maupun politik untuk menjaga keutuhan negara kesatuan.

Ada berbagai urusan yang secara substantif merupakan bidang-bidang yang diatur dan diurus pusat, tetapi penyelenggaraannya diserahkan kepada daerah. Hal ini lebih dikenal dengan istilah tugas pembantuan.

Tugas pembantuan diadakan berdasarkan berbagai pertimbangan yaitu :

1. Agar suatu urusan dapat terselenggara secara efisien dan efektif;¹⁹
 Pusat tidak perlu membentuk aparat sendiri di daerah, atau melaksanakan sendiri dari pusat. Pelaksanaan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintahan daerah.
2. Dalam melaksanakan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah ;

Tidak diperlukan keseragaman secara nasional. Daerah bebas menentukan cara-cara melaksanakannya. Sebaiknya, suatu urusan yang memerlukan keseragaman dalam penyelenggaraannya, tidak dapat dilaksanakan dengan tugas pembantuan. Urusan semacam ini harus dilaksanakan langsung dari pusat pemerintahan. Kebebasan melaksanakan ini menunjukkan ada unsur otonomi dalam tugas pembantuan. Karena itu ada yang memasukkan tugas pembantuan merupakan bagian dari otonomi. Walaupun tidak mengenai substansi, tetapi ada kemandirian (kebebasan) mengatur dan mengurus tata cara pelaksanaannya. Sehingga tidak ada perbedaan yang mendasar antara rumah tangga otonomi dengan rumah tangga tugas pembantuan. Pandangan ini membawa konsekuensi, tanggung jawab penyelenggaraan tugas pembantuan adalah daerah otonom.

19

Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 2001, h.10.

Badan atau pejabat bertindak untuk dan atas nama daerah otonom. Segala tanggung jawab hukum yang timbul dari pelaksanaan tugas pembantuan ada pada daerah, bukan pada pusat yang memberikan tugas pembantuan, sehingga gugatan atas pelaksanaan tugas pembantuan bukan pada pusat.

3. Selain fungsi efisiensi dan efektifitas, tugas pembantuan dapat juga dipergunakan sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah ;
4. Tugas pembantuan merupakan cara pusat pemerintahan menunjang atau membantu daerah dengan menyediakan dana atau fasilitas yang diperlukan tanpa harus mencampuri pelaksanaan. Jadi, ada unsur timbal balik. Daerah membantu pusat, dan pusat membantu daerah.

3. Kewenangan Bidang Pertanahan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Hak menguasai Negara mengandung pengertian bahwa Negara adalah pihak yang berkuasa, diberi kekuasaan oleh rakyat tidak untuk memiliki atau mempergunakan tanah semata mata untuk keperluannya sendiri, tapi untuk mengatur penggunaan dan peruntukan tanah agar tercipta kemakmuran rakyat. Persoalannya adalah apakah hak untuk mengatur peruntukan tanah semata mata ditentukan oleh Negara dalam arti Pemerintah Pusat. Pemberian kekuasaan kepada Negara sepenuhnya akan mengakibatkan terjadinya pemerintahan yang sentralistik yang cenderung otoriter.

Pemerintahan yang demikian dapat melemahkan sendi-sendi tatanan masyarakat seperti demokrasi, pemerataan dan keadilan. Oleh karena itu agar tidak terjadi kesewenang-wenangan harus dilakukan desentralisasi kekuasaan dalam arti pembentukan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang diberi hak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan (negara) sebagai urusan rumah tangganya, namun tetap dalam satu susunan negara kesatuan dengan tugas masing-masing meskipun diakui dapat terjadi tarik menarik bahkan “spanning” hubungan antara keduanya. Alasan perlunya dilakukan desentralisasi pemerintahan negara itu adalah untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah yang pada hakekatnya juga merupakan tugas dan tujuan pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 11 ayat 2 berisi penegasan adanya pelimpahan pelaksanaan kekuasaan negara atas tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 yang merupakan penjabaran / juklak dari UU No.22 Tahun 1999 memberikan pengertian bahwa yang dimaksud kewenangan pemerintah adalah hak dan kekuasaan Pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah. Dalam PP No.25 Tahun 2000 tersebut disebutkan kewenangan pemerintah dibidang pertanahan antara lain :

- a. penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah ;
- b. penetapan persyaratan landreform ;
- c. penetapan standart administrasi pertanahan ;
- d. penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan ;
- e. penetapan kerangka Kadastral Nasional orde I dan orde II .

Sedangkan dalam hal penataan ruang PP ini mengatur kewenangan pemerintah yaitu :

- Penetapan tata ruang nasional berdasarkan tata ruang Kabupaten / Kota dan Provinsi ;
- Penataan kriteria penataan perwilayahan ekosistem daerah tangkapan air pada daerah aliran sungai ;
- Pengaturan tata ruang perairan di luar 12 mil ;
- Fasilitas kerja sama penataan ruang lintas Provinsi.

Sementara itu dalam PP ini kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom di bidang pertanahan tidak ada. Perlu diketahui UU No.22 Tahun 1999 memberikan kedudukan Provinsi disamping sebagai daerah otonom juga merupakan wilayah administrasi (wakil Pemerintah di daerah). Sedang Kabupaten / Kota hanya sebagai daerah otonom. Oleh karena itu azas dekonsentrasi di Kabupaten / Kota tidak ada yang ada hanya desentralisasi dan tugas pembantuan (mede bewind, zelfbestuur, coadministration).

Kewenangan Provinsi dalam bidang penataan ruang yaitu :

- Penetapan tata ruang Provinsi ;
- Pengawasan atas pelaksanaan tata ruang.

Kewenangan Kabupaten / Kota meliputi kewenangan yang tidak termasuk dalam kewenangan Pemerintah dan Provinsi. Kewenangan demikian dikenal dengan kewenangan sisa (residu). Memang dalam PP No. 25 Tahun 2000 tidak secara jelas mencantumkan kewenangan Kabupaten / Kota di bidang pertanahan.

Namun bila kita melihat pasal 4 ayat 3 Lampiran VII.17.KEPMENDAGRI & OTDA No. 50 Tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Propinsi, Kabupaten / Kota, dijelaskan bahwa kewenangan Pemerintah Kabupaten / Kota dibidang Pertanahan meliputi :

- a. Penyelenggaraan tata guna tanah dan tata ruang ;
- b. Penyelenggaraan pengaturan penguasaan tanah / landreform ;
- c. Penyelenggaraan dan pengurusan hak-hak atas tanah ;
- d. Penyelenggaraan pengukuran pendaftaran tanah ;
- e. Penyelenggaraan administrasi pertanahan ;
- f. Penetapan kerangka dasar kadastral daerah dan pelaksanaan pengukuran kerangka dasar kadastral daerah ;
- g. Penanganan penyelesaian masalah dan sengketa pertanahan serta peningkatan partisipasi masyarakat;
- h. Penetapan kebijakan untuk mendukung pembangunan bidang pertanahan ;
- i. Penyelenggaraan dan pengawasan standart pelayanan minimal bidang pertanahan yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten / Kota ;
- j. Penyusunan rencana tata guna tanah Kabupaten / Kota ;
- k. Penyelenggaraan sistem informasi pertanahan.

Sedangkan menurut Winahyu Erwiningsih²⁰ Pemerintah Kabupaten / Kota wajib melaksanakan kewenangan untuk :

²⁰ Winahyu Erwiningsih, "Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah", Jurnal Hukum, Nomor 13 Vol.7, April 2000, UII, Jogjakarta, h. 85-86.

- a. mengatur mengenai persediaan, penggunaan dan peruntukan tanah di wilayahnya baik untuk kepentingan manusia perseorangan, kepentingan sosial keagamaan, kepentingan ekonomi, pertanian, industri serta kepentingan daerah dan negara ;
- b. melakukan perencanaan penggunaan tanah yang meliputi penggunaan atas ruang di atas dan di bawah tanah sesuai dengan batas-batas peruntukannya ;
- c. mengatur pola hubungan antara tanah dengan manusia / penduduk di daerah ;
- d. mengatur hubungan antara manusia dengan manusia berkaitan dengan tanah di wilayahnya termasuk mempersiapkan kelembagaannya agar hubungan hukum yang terjadi dapat terjamin pemenuhannya.

Dalam melaksanakan kewenangan tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota harus memperhatikan :²¹

- a. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan tanah berdasarkan asas taat asas ;
- b. Dalam pembuatan perda sejauh mungkin melibatkan unsur-unsur legislatif daerah menurut kewenangan yang ada ;
- c. Aspek keadilan sosial serta pemanfaatannya yang dapat menjamin peningkatan kesejahteraan ;
- d. Penghargaan secara proporsional terhadap unsur-unsur kebudayaan asli daerah berkaitan dengan nilai dan fungsi tanah.

21

Ibid, hal.86.

Mengingat luasnya kewenangan Kabupaten / Kota di bidang pertanahan (yang merupakan esensi dari otonomi) dan merupakan bidang wajib yang harus dilaksanakan oleh Kabupaten / Kota sesuai pasal 11 UU No.22 Tahun 1999, maka logis apabila Pemerintah daerah membentuk lembaga untuk mengurus bidang tersebut. Pembentukan lembaga baru ini dapat dilakukan dengan merubah status dari perangkat Pusat (Kandeptan) menjadi perangkat daerah / dinas daerah (pasal 129 ayat 2 UU No. 22 / 1999).

Di lain pihak Pemerintah melalui KEPPRES No.95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), dalam ketentuan peralihan yang tercantum dalam pasal 32 ayat 2 dinyatakan bahwa Kantor BPN Kabupaten / Kota tetap merupakan instansi vertikal yang secara teknis administratif berada di bawah pembinaan BPN dan tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai ada ketentuan lain yang mengatur lebih lanjut.

Kemudian dikeluarkan lagi KEPPRES No.10 Tahun 2001 tanggal 17 Januari 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di bidang Pertanahan . Dalam pasal 1 menyebutkan sebelum ditetapkan peraturan yang baru berdasarkan PP No. 25 Tahun 2000, pelaksanaan otonomi di bidang pertanahan berlaku Peraturan, Keputusan, Instruksi dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria / Kepala BPN yang telah ada. Hal ini kemudian ditindak lanjuti dengan SE Kepala BPN No.110-201-BPN tanggal 23 Januari 2001 yang menyatakan bahwa Kantor BPN Kabupaten / Kota tetap merupakan

instansi vertikal dengan dalih walaupun kewenangan pertanahan berdasarkan pasal 11 ayat 2 merupakan bidang wajib yang harus dilaksanakan oleh Kabupaten / Kota, namun merupakan kewenangan bidang hukum yang tidak termasuk dalam ketentuan pasal 11 ayat 2 UU No.22 Tahun 1999, sehingga kewenangan di bidang pertanahan khususnya yang berkaitan dengan aspek hukum pertanahan bagi terwujudnya unifikasi hukum pertanahan dan kepastian hukum tetap menjadi kewenangan pusat.

KEPPRES no. 95 Tahun 2000, SE BPN No.110-201-KBPN tanggal 23 Januari 2001 ini mendapatkan reaksi dari para Bupati diantaranya :

- 1) Bupati Musi Banyuasin Sumatera Selatan dengan suratnya No. 100 / 0487 / I / 2001 tanggal 28 Maret 2001 ;
- 2) Bupati Lamongan dengan suratnya No. 100 / 134 / 410 / 035 / 2001 tanggal 22 Pebruari 2001 ;
- 3) Bupati Ciamis dengan suratnya No. 918 / 656 / Org tanggal 3 April 2001 dan No. 137 / 672 / Org tanggal 13 April 2001 ;
- 4) Bupati Nganjuk dengan suratnya No. 065 / 514 / 426.101.03 / 2001 tanggal 26 April 2001 ;
- 5) Bupati Nias dengan suratnya No. 100 / 3701 / 2001 tanggal 23 April 2001.

Semua surat Bupati tersebut isinya menolak KEPPRES dan SE BPN tersebut karena dianggap tidak sejalan dengan pasal 11 ayat 2 dan pasal 129 ayat 2 UU No. 22 Tahun 1999 dan oleh sebab itu mereka menganggap bahwa masalah pertanahan merupakan kewenangan daerah.

Keberadaan Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 jo Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 dan Surat Edaran Kepala BPN Nomor 110 – 201 – BPN terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah menyalahi azas Preferensi hukum "lex superior" yaitu peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih atas. Karena adanya dualisme kelembagaan yang menangani masalah pertanahan di daerah yaitu Dinas Pertanahan yang telah ditetapkan dengan Perda disatu pihak dan Kantor BPN Kabupaten dilain pihak mengakibatkan ketidak jelasan masyarakat dalam rangka pengurusan masalah pertanahan. Lebih-lebih pada saat itu banyak jabatan Kantor BPN yang lowong karena pejabatnya pensiun tidak bisa diisi oleh Menteri Agraria (Pusat), karena Pemda bersikeras membentuk Dinas dengan harapan pejabatnya yang mengangkat adalah Bupati. Keadaan ini mengakibatkan terhambatnya sertifikasi ribuan rumah yang dibangun pengembang di Jawa Timur.²²

Untuk mengatasi polemik kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah tersebut, maka dikeluarkan KEPRES No. 62 Tahun 2001 yang ditindaklanjuti dengan surat MENDAGRI No.593.08 / 381 / UNPEM tanggal 30 Juli 2001 yang menyatakan bahwa sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh BPN di daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan selambat-lambatnya 2 tahun.

22

Surabaya Post, 21 Mei 2001, h.8

Tidak hanya itu, Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah berkehendak merevisi UU No.22 Tahun 1999 yang ditengarai banyak menimbulkan masalah . Saat ini telah disusun Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No.22 Tahun 1999. Dalam pasal 11 Rancangan Undang-Undang tersebut urusan pertanahan tidak secara tegas dinyatakan sebagai urusan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten / Kota. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa urusan pemerintahan wajib yang dilaksanakan oleh Kabupaten / Kota meliputi bagian urusan-urusan pemerintahan tertentu yang menyangkut pendidikan pra sekolah, pendidikan dasar, pendidikan menengah pertama, pendidikan luar sekolah pemuda dan olah raga, kesehatan, kesejahteraan sosial, ketentraman dan ketertiban, koperasi, penyelenggaraan penatagunaan tanah dan tata ruang, pertanian dan ketahanan pangan, ketenagakerjaan, kehutanan, transportasi lokal, prasarana perekonomian, penerangan, pariwisata, pelestarian lingkungan hidup dan pekerjaan umum. Disini jelas bahwa ada keinginan kuat dari Pemerintah untuk menarik kembali (resentralisasi) urusan pertanahan (dalam arti luas) yang sudah didesentralisasikan kepada Kabupaten / Kota.

Sementara itu untuk menyikapi tuntutan reformasi di bidang pertanahan yang selaras dengan UU No.22 Tahun 1999, dalam Rancangan UU Pertanahan dicantumkan secara khusus dalam Bab XIV tentang kewenangan di bidang pertanahan yang terdiri dari pasal 19 s/d pasal 21.

Dalam rangka memberdayakan daerah dan masyarakat dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia, kewenangan pertanahan, pelaksanaannya sebagian dapat dilimpahkan kepada Daerah Propinsi, Kabupaten / Kota (pasal 19).

Pemerintah mempunyai kewenangan menetapkan garis-garis kebijakan umum, pengendalian dan penertiban serta secara teratur memberikan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah Propinsi, Kabupaten / Kota. Pelaksanaan kewenangan Pemerintahan tersebut di atas ditugaskan kepada suatu lembaga Pemerintah khusus yang bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam rancangan Undang-Undang pertanahan ini juga tidak secara tuntas mengatur kewenangan di bidang pertanahan, karena dalam pasal 21 RUU ini menyatakan bahwa kewenangan di bidang pertanahan ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.



BAB III

PELAKSANAAN OTONOMI BIDANG PERTANAHAN DI KABUPATEN SIDOARJO

BAB III

PELAKSANAAN OTONOMI BIDANG PERTANAHAN DI KABUPATEN SIDOARJO

1. Kelembagaan yang mengurus / menangani

Sebagaimana diketahui bahwa kewenangan bidang pertanahan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 didesentralisasikan kepada daerah. Untuk menjalankan / melaksanakan kewenangan yang didesentralisasikan kepada daerah diperlukan adanya lembaga yang menangani urusan pertanahan tersebut. Melalui berbagai peraturan yang ada saya mencoba melihat pola kelembagaan di daerah, kemudian secara khusus dibahas kelembagaan tentang pertanahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 mengatur tentang pedoman organisasi Perangkat Daerah. Dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan bahwa organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan :

- a) kewenangan yang dimiliki oleh daerah ;
- b) karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah ;
- c) kemampuan keuangan daerah ;
- d) ketersediaan sumber daya aparatur ;
- e) pengembangan pola kerja sama antar daerah dan / atau dengan pihak ketiga.

Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Perda sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000.

Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten / Kota terdiri :

- a) Sekretariat Daerah ;
- b) Sekretariat DPRD ;
- c) Dinas Daerah ;
- d) Lembaga Teknis Daerah ;
- e) Kecamatan dan
- f) Kelurahan.

Sekretariat Daerah Kabupaten / Kota merupakan unsur staf Pemerintah Kabupaten / Kota dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati / Wali Kota. Sekretaris Daerah mempunyai tugas membantu Bupati / Wali Kota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten / Kota. Dalam menyelenggarakan tugas tersebut Sekretaris Daerah Kabupaten / Kota mempunyai fungsi :

- a. pengkoordinasian perumusan kebijakan Pemerintah daerah / Kabupaten / Kota ;
- b. penyelenggaraan administrasi pemerintahan ;
- c. pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintahan daerah Kabupaten / Kota ;
- d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati / Walikota sesuai dengan tugas fungsinya.

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten / Kota yang selanjutnya disebut Sekretariat DPRD Kabupaten / Kota merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD Kabupaten / Kota, dipimpin oleh seorang Sekretaris yang bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif dibina oleh Sekretaris Daerah Kabupaten / Kota.

Sekretaris DPRD Kabupaten / Kota mempunyai tugas memberikan pelayanan administratif kepada anggota DPRD Kabupaten / Kota.

Dalam menyelenggarakan tugas tersebut, Sekretaris DPRD Kabupaten / Kota mempunyai fungsi :

- a. fasilitasi rapat anggota DPRD Kabupaten / Kota ;
- b. pelaksanaan urusan rumah tangga dan perjalanan dinas anggota DPRD Kabupaten / Kota ;
- c. pengelolaan tata usaha DPRD Kabupaten / Kota.

Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Dinas Kabupaten / Kota dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati / Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dinas Daerah Kabupaten / Kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah Kabupaten / Kota dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi. Dalam menyelenggarakan tugas tersebut , Dinas Kabupaten / Kota mempunyai fungsi :

- a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya ;
- b. pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum ;

- c. pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dan cabang dinas dalam lingkup tugasnya.

Lembaga Teknis Daerah Kabupaten / Kota merupakan unsur penunjang Pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati / Walikota melalui Sekretaris Daerah. Lembaga Teknis Daerah Kabupaten / Kota mempunyai tugas membantu Bupati / Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidangnya. Dalam menyelenggarakan tugas tersebut, Lembaga Teknis Daerah Kabupaten / Kota mempunyai fungsi :

- a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya ;
- b. pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Lembaga Teknis Daerah dapat berbentuk Badan dan atau Kantor tergantung dari besar / luasnya beban kerja.

Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah Kabupaten / Kota sedang Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah Kabupaten dan / atau Daerah Kota di bawah Kecamatan.

Mengingat bahwa masalah pertanahan merupakan kewenangan daerah, maka lembaga / perangkat daerah yang paling cocok / sesuai untuk mengurus adalah berbentuk Dinas. Sehubungan dengan hal tersebut, maka diterbitkanlah KEPMENDAGRI Nomor 50 Tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Propinsi / Kabupaten / Kota, dimana masalah pertanahan

di Kabupaten diurus oleh Dinas Pertanahan. Pembentukan Dinas harus dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan Tap MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dalam pasal 2 ditentukan bahwa Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945 ;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) ;
3. Undang-undang ;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) ;
5. Peraturan Pemerintah ;
6. Keputusan Presiden ;
7. Peraturan Daerah.

Didalam Tata Urutan Perundang-undangan tersebut Keputusan Menteri tidak termasuk didalamnya sehingga Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2000 bukan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Oleh karena Kepmendagri tersebut tidak termasuk dalam hirarki Perundang-undangan, maka kebanyakan pejabat daerah (eksekutif dan legislatif) tidak mematuhi. Demikian juga terhadap Keputusan Menteri yang lain. Lain halnya kalau kita bandingkan dengan Tap MPRS Nomor XX Tahun 1966 jo Tap MPR Nomor IV Tahun 1973 menetapkan bahwa tata urutan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar 1945 ;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) ;

3. Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah ;
5. Keputusan Presiden ;
6. Peraturan –peraturan pelaksana lainnya, seperti :
 - a. Keputusan Menteri ;
 - b. Instruksi Menteri ;
 - c. Dan lain-lain.

Dengan berpedoman pada Tap ini, maka Keputusan Menteri lebih tinggi kedudukannya daripada Peraturan Daerah. Oleh sebab itu berdasarkan asas preferensi hukum “lex superior“ peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi sehingga dalam membuat Perda tidak boleh bertentangan dengan Keputusan Menteri bahkan seharusnya mengacu pada Keputusan Menteri tersebut.

Seperti sudah diuraikan di atas bahwa seringkali Pejabat daerah (eksekutif dan legislatif) mengesampingkan Keputusan Menteri dalam membuat suatu Perda. Pejabat daerah (eksekutif dan legislatif) lebih mengedepankan Peraturan Daerah oleh karena berpedoman pada pasal 2 Tap MPR Nomor III Tahun 2000, dimana Keputusan Menteri tidak termasuk sumber dari tata urutan perundang-undangan sedang pasal 4 ayat (2) Tap MPR Nomor III Tahun 2000 yang menyatakan “ Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung , Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia , badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan

peraturan perundangan-undangan ini ”. Padahal kalau diurut secara logika bahwa Keputusan Menteri adalah petunjuk teknis dari Peraturan Pemerintah / Keputusan Presiden, sehingga tidak selayaknya dikesampingkan. Dikhawatirkan kalau ada Peraturan Daerah Kabupaten / Kota yang langsung melaksanakan Peraturan Pemerintah / Keputusan Presiden, padahal Peraturan Pemerintah / Keputusan Presiden tersebut secara teknis ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri, maka bisa terjadi Peraturan Daerah tersebut tidak “match” dengan Keputusan Presidennya karena ada mata rantai yang hilang dan tidak dapat diketahui substansi / filosofi dari Peraturan Pemerintah / Keputusan Presiden tersebut, karena biasanya Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden itu konsepnya dibuat oleh menteri teknis yang bersangkutan.

Saat ini ada 3 acuan kelembagaan yang menangani bidang pertanahan ,
yaitu :

1. Versi Departemen Dalam Negeri ;
2. Versi Peraturan Daerah ;
3. Versi Kantor Pertanahan Kabupaten (BPN Kabupaten).

Ad.1. Versi Departemen Dalam Negeri

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

Sedang 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 di bidang Pertanahan Kabupaten / Kota ;
- d. Pengelolaan urusan ketata usahaan 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, membawahkan :
 - 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, membawahkan :
 - 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, membawahkan :
 - 1) Seksi Pendataan dan Penataan Penguasaan Tanah ;

- 2) Seksi Bimbingan Pengaturan Penguasaan Tanah ;
 - 3) Seksi Konsolidasi Tanah.
- e. Sub Dinas Ha-hak Atas Tanah, membawahkan :
- 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, membawahkan :
- 1) Seksi Pengukuran dan Pemetaan ;
 - 2) Seksi Pengadaan Tanah Pertama ;
 - 3) Seksi Peralihan dan Pembebanan.
- g. Sub Dinas Penanganan Masalah dan Partisipasi Masyarakat, membawahkan :
- 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.

Ad.2. Versi Peraturan Daerah

Dinas Pertanahan Kabupaten Sidoarjo ditetapkan di dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Sidoarjo pada Bagian Kelima. Di dalam pasal 15 ayat (1) Perda tersebut dinyatakan bahwa Dinas Pertanahan Kabupaten Sidoarjo mempunyai tugas membantu Bupati dalam urusan rumah tangga daerah bidang pertanahan dan urusan tugas pembantuan. Sedangkan pasal 15 ayat (2) dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas tersebut, Dinas Pertanahan mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan rencana pelayanan teknis pembinaan dan bimbingan teknis dan kebijakan dibidang pertanahan ;
- b. Pelaksanaan pengawasan, pengendalian, rencana dan program pembangunan dibidang pertanahan ;
- c. Penyusunan program data dan evaluasi pengelolaan data informasi dibidang pertanahan ;
- d. Penyusunan terhadap pemberian ijin dan pelayanan pemberian hak tataguna dan pendaftaran, pengesahan hak atas tanah, landreform berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- e. Penyelesaian permasalahan dan sengketa pertanahan di wilayah Kabupaten ;
- f. Pelaksanaan teknis koordinasi antar instansi terkait, lembaga-lembaga kemasyarakatan dalam rangka pelaksanaan kebijakan dibidang pertanahan ;

- g. Pelaksanaan tugas kesekretariatan ;
- h. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Bupati.

Susunan Organisasi Dinas Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terdiri dari :

- a. Unsur Pimpinan : Kepala dinas
- b. Unsur Pembantu Pimpinan : Bagian Tata Usaha, terdiri dari :
 - 1. Sub Bagian Umum ;
 - 2. Sub Bagian Kepegawaian ;
 - 3. Sub Bagian Keuangan ;
 - 4. Sub Bagian Perencanaan dan Informasi Pertanahan.
- c. Unsur Pelaksana : Sub Dinas terdiri dari :
 - 1. Sub Dinas Pengukuran dan Pendaftaran Hak Atas Tanah, terdiri dari :
 - a) Seksi Pemetaan Dasar ;
 - b) Seksi Pengukuran Kadastral ;
 - c) Seksi Pendaftaran Hak Atas Tanah.
 - 2. Sub Dinas Pengaturan Penguasaan dan Penatagunaan Tanah, terdiri dari :
 - a) Seksi Perencanaan, Penataan, Penguasaan dan Penggunaan Tanah ;
 - b) Seksi Pengendalian Penguasaan dan Penggunaan Tanah ;
 - c) Seksi Inventarisasi Data Penguasaan dan Penggunaan Tanah.

3. Sub Dinas Pengurusan Hak Atas Tanah, terdiri dari :
 - a) Seksi Pengurusan Hak Atas Tanah Perorangan dan Badan Hukum ;
 - b) Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan ;
 - c) Seksi Pengurusan Hak Atas Tanah Instansi Pemerintah dan Pengadaan Tanah.
4. Sub Dinas Peralihan Hak Atas Tanah dan Pembinaan PPAT, terdiri dari :
 - a) Seksi Peralihan Hak Atas Tanah ;
 - b) Seksi Pembebanan Hak Atas Tanah dan Pembinaan PPAT.
- d. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) ;
- e. Kelompok Jabatan Fungsional.

Ad.3 Versi Kantor Pertanahan Kabupaten.

Kantor Pertanahan Kabupaten ditetapkan berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1989 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Propinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten / Kotamadya.

Kantor Pertanahan Kabupaten merupakan instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi. Kantor Pertanahan Kabupaten 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 tanah, 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 Partanahan Kabupaten wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dengan unsur-unsur dalam lingkungannya, dengan instansi-instansi vertical 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 fungsi :

- 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.

2. Kendala-kendala yang dihadapi

Walaupun salah satu essensi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah memberikan kewenangan otonomi bidang pertanahan pada Pemerintah 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 Jo 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 operasional secara maksimal. Bahkan di Kabupaten Semarang 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 129 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa instansi vertikal di daerah selain bidang-bidang luar negeri, pertahanan kamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 undang-undang ini menjadi perangkat daerah atau dengan kata lain kande di Kabupaten selain bidang tersebut menjadi Dinas Kabupaten . 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 Sidoarjo masih tetap menghormati kebijakan Pemerintah Pusat. Hal ini dapat dilihat dalam hal eksistensi Dinas Pertanahan, walaupun Dinas Pertanahan Kabupaten Sidoarjo 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) Kabupaten Sidoarjo, artinya instansi vertikal masih tetap ada walaupun hal itu bertentangan dengan pasal 129 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Perda Kabupaten Sidoarjo Nomor 2 Tahun 2001 secara yuridis formal masih berlaku namun “ompong” karena tidak bisa operasional. Memang dengan adanya desakan-desakan / keberatan-keberatan dari daerah maka dalam Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001 memberikan batas waktu paling lambat akhir Mei 2003 urusan pertanahan diserahkan kepada daerah. Dalam masalah otonomi (desentralisasi) dibidang pertanahan ini, Pemerintah terkesan “ setengah hati “ memberikan kewenangannya kepada daerah.





BAB IV

PENUTUP

BAB IV

PENUTUP

I. 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 5 Tahun 1999, karena Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menganut sistem “Sentralisasi” sedang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menganut sistem “Desentralisasi” di bidang pertanahan.
- b. Political will dari pemerintah tentang otonomi daerah masih terkesan “setengah hati”. Hal ini nampak diantaranya dalam kebijakan di bidang pertanahan dengan keluarnya Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001, dimana walaupun 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 Kabupaten. Tidak dipatuhinya asas preferensi hukum “ Lex superior “ yaitu adanya Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 jo Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

2. Saran.

- a. Undang-Undang Pokok Agraria sudah waktunya 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 untuk memberikan otonomi kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, hendaknya segera diikuti penyerahan sarana dan prasarana pendukungnya sehingga pelaksanaan otonomi tidak mengalami 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

DAFTAR BACAAN

- Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala, Reformasi Pertanahan, CV. Mandar Maju Bandung, 2002 .
- Budi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I, Citra Aditya, Bandung, 1977.
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, alumni, Bandung, 1997.
- Eddy Ruchiyat, 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.
- Sadu Wasistiono, Peranan, Tugas dan Fungsi Camat di Era Otonomi Daerah, Bandung, 2002.
- SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1998.
- Soewoto, Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden RI, Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1990.

Tatiek Sri Djatmiati, Prinsip Ijin Usaha Industri di Indonesia, Disertasi, PPS, Universitas Airlangga, Surabaya, 2001.

Jurnal, Majalah dan Surat Kabar.

Jurnal Hukum Nomor 13 Volume 7 Tahun 2000, Pembaharuan Hukum Agraria, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.

Jurnal Penelitian Unair Nomor 1 Volume 5 Tahun 1997, Lembaga Penelitian Unair, Surabaya.

Yuridika Nomor 5 dan 6 Tahun 1990.

Surabaya Post, 21 Mei 2001.

Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan.

Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000.

