

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibentuk untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat. Hal tersebut dinyatakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat sebagai berikut :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia .....”

Untuk menjalankan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai upaya mewujudkan tujuan negara secara merata kepada seluruh rakyat Indonesia, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah. Konstitusi negara kita juga telah menjamin bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen menegaskan bahwa :

“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan) dalam Pemerintahan Daerah dan tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi.

Pembentukan pemerintahan daerah baik provinsi, kabupaten, maupun kota, disamping untuk menjalankan pemerintahan juga dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat menggunakan sumber-sumber daya yang ada didaerahnya termasuk sumber daya alam. Penggunaan sumber daya alam tersebut pada dasarnya diatur oleh negara dan penguasaannya tetap pada negara untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana tertuang dalam pernyataan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat”.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 didalamnya terdapat dua kata yang menentukan, yaitu perkataan “dikuasai” dan “dipergunakan”. Perkataan “dikuasai” sebagai dasar wewenang negara. Negara adalah badan hukum publik yang dapat mempunyai hak dan kewajiban seperti manusia biasa. Sedangkan perkataan “dipergunakan” mengandung suatu perintah kepada negara untuk mempergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Perintah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 berisi keadaan berbuat, berkehendak agar sesuai dengan tujuannya.<sup>1</sup>

Negara Republik Indonesia telah meletakkan dasar politik hukum agraria nasional sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di atas. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini menunjukkan sifat imperatif, karena mengandung perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya diletakkan dalam penguasaan negara dan dipergunakan

---

<sup>1</sup> Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta : Total Media, 2009), hlm 3.

sebesar-besarnya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>2</sup>

Negara mempunyai peranan sentral dalam mempergunakan sumber daya alam termasuk tanah untuk mewujudkan apa yang telah dicita-citakan dalam konstitusi. Upaya negara di antaranya dengan membentuk hukum agraria nasional sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yakni dengan membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pemberlakuan UUPA tersebut tidak dapat dilepaskan dari sistem pemerintahan yang dijalankan oleh negara.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 telah menentukan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Negara Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, merupakan kekayaan nasional dan pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Penguasaan oleh Negara tersebut dalam UUPA dikenal dengan sebutan Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang menunjukkan hubungan hukum konkret antara Negara dan tanah Indonesia. Hak Menguasai dari Negara ini memberi wewenang untuk :

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

---

<sup>2</sup> Muchsin, et.al, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah* ,Cetakan Kedua (Bandung : Refika Aditama, 2010), hlm 39.

2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut diatas digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur. Kewenangan negara dalam bidang pertanahan merupakan kewenangan yang bersifat publik semata-mata. Kewenangan tersebut berbeda dengan hubungan hukum yang bersifat pemilikan antara negara dan tanah berdasarkan *domein-verklaring* dalam Hukum Tanah Administratif pada waktu sebelum berlakunya UUPA.

Kewenangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA meliputi bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Kekuasaan legislatif mencakup pengertian mengatur dan menentukan yang dilaksanakan oleh Badan-badan legislatif Pusat yaitu MPR dalam bentuk penetapan, Pemerintah dengan persetujuan DPR dalam bentuk undang-undang. Pemerintah dalam bentuk Perpu dan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang. Presiden dalam bentuk Keputusan Presiden dan Peraturan Menteri yang berwenang di bidang pertanahan dalam bentuk Peraturan Menteri.

Kewenangan eksekutif yaitu dalam pengertian menyelenggarakan dan menentukan dilakukan oleh Presiden dibantu Menteri atau pejabat yang bertugas di bidang pertanahan. Kewenangan ini sebagian dapat ditugaskan pelaksanaannya kepada para pejabat pusat yang bertugas di daerah dalam rangka *dekonsentrasi*. Sedangkan kewenangan yudikatif berarti penguasa yudikatif menyelesaikan sengketa-sengketa tanah baik diantara rakyat sendiri maupun di antara rakyat dan Pemerintah melalui peradilan umum.<sup>3</sup>

Sedangkan penjelasan Pasal 2 menyebutkan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat 3 UUD 1945). Asas ini sangat penting untuk mempertahankan dan melestarikan persatuan dan kesatuan bangsa serta wilayah nasional Indonesia. Tugas kewenangan dalam bidang agraria/pertanahan tidak boleh “diotonomkan” kepada daerah dan tetap ada pada Pemerintah Pusat. Pelimpahan sebagian kewenangan tersebut kepada daerah dapat dilakukan dalam bentuk “*medebewind*”.

Wewenang yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dalam *medebewind* tersebut pada hakikatnya akan terbatas pada apa yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah. Wewenang dalam bidang agraria/pertanahan dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah dan tentunya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi Cetakan Keduabelas, (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm 270-271.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa fenomena baru bagi daerah-daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-undang ini menganut prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Hal penting yang diatur adalah mengenai kewenangan bidang pemerintahan yang diserahkan kepada kabupaten dan kota. Salah satu kewenangan yang menyangkut bidang pertanahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten dan kota yaitu pelayanan pertanahan.

Sebelumnya melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sudah ada upaya untuk mendesentralisasikan kewenangan bidang pertanahan ini. Namun pada era Presiden Abdurrahman Wahid dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen. Berdasarkan ketentuan Pasal 114 ayat (6) Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2001, desentralisasi pertanahan ditarik kembali atau ditunda pelaksanaannya. Sampai dengan berlakunya Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 proses desentralisasi kewenangan pertanahan belum sepenuhnya dilakukan Pemerintah Pusat. Hal

tersebut semakin diperjelas dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Badan Pertanahan Nasional sesuai Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Tugas yang diberikan kepada Badan Pertanahan Nasional tersebut perlu ditelaah lagi mengingat kewenangan bidang pertanahan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 termasuk kewenangan yang diserahkan kepada kabupaten dan kota. Sehubungan dengan kewenangan bidang pertanahan, dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan disebutkan bahwa hanya sebagian kewenangan bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memungkinkan kabupaten atau kota dapat membentuk lembaga yang diberi tugas untuk menyelenggarakan urusan pertanahan karena dalam undang-undang ini jelas disebutkan kewenangan bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Apabila ditinjau berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Undang-Undang, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kedudukannya lebih tinggi dari Keputusan Presiden maupun Peraturan Presiden. Hal ini berarti seharusnya penyerahan kewenangan bidang pertanahan tidak bersifat parsial tetapi menyeluruh sebagaimana tersebut dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003.

Pelayanan pertanahan sebagai salah satu kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten, tidak dijelaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004. Ketidakjelasan pengaturan kewenangan menimbulkan permasalahan tersendiri bagi kabupaten atau kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kabupaten atau kota seluruh Indonesia mempunyai beban tanggung jawab melaksanakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan mengimplementasikan kewenangan pertanahan yang tentunya memerlukan pedoman berkaitan dengan kewenangan tersebut. Salah satu dampaknya yaitu akan mengalami kesulitan dalam menentukan tugas dan fungsi yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan oleh kelembagaan daerah yang akan dibentuk. Perincian kewenangan bidang pertanahan akhirnya muncul dalam UU Nomor 23 Tahun 2014.

Pelaksanaan UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun UU Nomor 23 Tahun 2014 telah menyebabkan Pemerintah Kabupaten Bantul untuk membentuk perangkat daerah yang melaksanakan kewenangan dalam undang-undang tersebut. Terdapat beberapa perangkat daerah saat itu yang mempunyai tugas dan fungsi terkait dengan pertanahan yaitu Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Bantul berkenaan dengan kebijakan pertanahan di tingkat kabupaten, Bappeda dan Dinas Pekerjaan Umum yang berkaitan tata ruang dan Dinas Pertanian yang berhubungan dengan pengaturan dan pemanfaatan lahan pertanian sebelum akhirnya dibentuk Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul.

Berangkat dari uraian di atas jelas bahwa menurut UUPA kewenangan bidang pertanahan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah sebagai tugas pembantuan bukan otonomi sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Sedangkan menurut UU Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan bidang pertanahan merupakan salah satu kewenangan yang diserahkan pelaksanaannya kepada Pemerintah Daerah sesuai prinsip otonomi dalam penyelenggaraan Pemeintahan Daerah. Sedangkan pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan tidak dapat dilepaskan dari ketentuan yang ada dalam UUPA.

Melihat permasalahan tersebut penulis tertarik untuk mengkaji mengenai penyelenggaraan kewenangan di bidang pertanahan di Kabupaten Bantul. Hal ini penting karena pelaksanaannya akan mempunyai dampak di masyarakat dalam mendapatkan pelayanan di bidang pertanahan dan pada umumnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan semangat otonomi yang sedang digalakkan dewasa ini.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut diatas, kewenangan bidang pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun UU Nomor 23 Tahun 2014 termasuk kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Penyerahan kewenangan bidang pertanahan akan berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Bantul, sehingga penulis mengangkat permasalahan apakah telah ada penyerahan bidang pertanahan secara utuh dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah terutama di Kabupaten Bantul.

Adapun permasalahan yang hendak dteliti :

1. Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

2. Bagaimanakah kebijakan pemerintah terhadap penyerahan kewenangan di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota dan dampaknya bagi Pemerintah Kabupaten Bantul ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan di atas maka keseluruhan tujuan penelitian ini adalah :

1. untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. untuk mengetahui kebijakan pemerintah terhadap penyerahan kewenangan di bidang pertanahan dan implementasinya di Kabupaten Bantul.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil-hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat baik praktis maupun ilmiah.

1. manfaat praktis penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pelaksanaan undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah dalam hal ini :
  - a. pelaksanaan mengenai otonomi bidang pertanahan di Kabupaten Bantul;
  - b. implementasi pelayanan pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dan disisi lain dilakukan oleh Kantor Pertanahan.

2. manfaat ilmiah dari penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap penerapan teori dan pendapat para ahli atas keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan di Kabupaten Bantul serta penelitian ini menjadi pedoman bagi peneliti lain dengan bidang yang sama.

### **E. Tinjauan Pustaka**

Banyak penelitian yang mengambil tema mengenai pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota di Indonesia. Sehubungan dengan penelitian ini walupun peneliti mengambil tema mengenai kewenangan pertanahan, tetapi akan lebih menekankan pada implikasi pelaksanaan kewenangan di bidang pertanahan dan dampaknya bagi kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Seperti penelitian yang dilakukan oleh Albert Morangki<sup>4</sup> tentang Tinjauan Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Urusan Di Bidang Pertanahan, yang mengkaji mengenai pengaturan kewenangan di bidang pertanahan menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 dan kendala-kendala yang dihadapi dalam penyelenggaraan kewenangan di bidang pertanahan. Melalui penelitian tersebut, penulis menjelaskan mengenai kewenangan bidang pertanahan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah. Konsep tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 diartikan secara luas meliputi tanah, air, penataan ruang, pendaftaran tanah,

---

<sup>4</sup> Albert Morangki, "*Tinjauan Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Urusan di Bidang Pertanahan*", dalam <http://repo.unsrat.ac.id/view/creators/Morangki=3AAlbert=3A=3A.htm>, Akses 25 Juni 2014.

*landreform*, ruang angkasa dan lain sebagainya. Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya mengatur tanah dalam arti sempit yaitu kewenangan pemanfaatan tanah dan pengelolaan bidang pertanahan oleh kabupaten/kota.

Penelitian tersebut juga menyebutkan kendala-kendala dalam penyelenggaraan kewenangan di bidang pertanahan yakni kendala karena ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan bidang pertanahan antara UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UUPA. Kendala kedua berkaitan dengan masih eksisnya Badan Pertanahan/Kantor Pertanahan yang juga melaksanakan kewenangan di bidang pertanahan.

Akhir-akhir ini perkembangan masalah pertanahan semakin kompleks dan dampaknya sangat terasa bagi kehidupan seperti alih fungsi lahan, sengketa pertanahan, maupun menyangkut legalitas pertanahan. Perlu adanya kejelasan mengenai kewenangan bidang pertanahan apakah ada dualisme lembaga atau adanya pembagian kewenangan bidang pertanahan baik yang dilakukan pemerintah kabupaten maupun pemerintah pusat melalui Kantor Pertanahan.

Penelitian ini walaupun mengambil tema kewenangan bidang pertanahan di era otonomi daerah, akan mengkaji pelaksanaan kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul terkait dengan implikasi dan dampak yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tentu saja kendala-kendala yang muncul dalam pelaksanaannya serta hasil penelitian ini juga akan menambah khasanah keilmuan dan melengkapi penelitian yang sudah ada sebelumnya.

## **F. Kerangka Teori**

### **1. Pengertian Negara Kesatuan**

Pembicaraan mengenai bentuk Negara Indonesia sudah dimulai sejak sebelum Bangsa Indonesia merdeka. Para tokoh bangsa seperti Soepomo telah menyampaikan gagasan mengenai bentuk negara yang akan dianut Negara Republik Indonesia pada rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Soepomo mengajukan teori yang ia sebut sebagai teori atau konsep negara integralistik. Menurut Soepomo, integralistik berarti negara tidak untuk menjamin kepentingan individu bukan pula untuk kepentingan golongan tertentu, tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai satu kesatuan yang integral. Dalam konsep negara integralistik, negara adalah kesatuan masyarakat yang organis dan tersusun secara integral. Segala golongan, segala bagian, semua individu berhubungan erat satu sama lain. Pemikiran ini didasarkan pada prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat serta prinsip persatuan dalam negara seluruhnya. Bagi Soepomo, konsep negara seperti ini cocok dengan alam pikiran ketimuran. Lagipula menurutnya, pemikiran ini juga didasarkan pada struktur sosial masyarakat Indonesia asli yang terdapat di desa-desa di Indonesia. Soepomo menyatakan bahwa hal itu tidak lain merupakan ciptaan kebudayaan Indonesia sendiri.<sup>5</sup>

Teori negara integralistik yang mendasari ide negara kesatuan yang selanjutnya dijadikan oleh M. Yamin untuk membangun argumentasinya sendiri yang menurutnya lebih baik daripada konsep negara serikat atau federasi. Pada

---

<sup>5</sup> Farid Pratama K, <https://rumahdiskusi.wordpress.com/2011/12/19/konsep-negarara-integralistik-mr-soepomo>, Akses 28 Februari 2015.

sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, sehari setelah Soepomo menyampaikan pemikirannya, M. Yamin mengusulkan Indonesia menjadi negara persatuan yang tidak terpecah, dibentuk ke dalam dan keluar badan bangsa Indonesia yang tidak terbagi-bagi. Dasar argumentasi M. Yamin menolak ide bentuk negara federalisme karena menurutnya negara federal lebih banyak memerlukan pegawai dibandingkan negara kesatuan. Muhammad Yamin juga menilai negara federal mengarah pada perpecahan, sedangkan negara kesatuan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Menurut M. Yamin bentuk negara kesatuan diperlukan untuk memperkuat Indonesia yang dimerdekan dengan jalan revolusi, federalisme hanya akan melemahkan Indonesia. Bahkan M. Yamin mengungkapkan bahwa ide negara kesatuan sudah muncul sejak Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928, karena telah ada kebulatan tekad seluruh pemuda Indonesia tentang adanya satu bangsa, satu tanah air, dan satu bahasa.<sup>6</sup>

Soekarno juga menyampaikan gagasan yang terkait dengan bentuk negara sejalan dengan gagasan dari M. Yamin. Soekarno pulalah yang berhasil mengkonstruksikan dasar negara yang juga sebangun dan sejalan dengan gagasan sinkretisme Soekarno yang sudah dibangun sejak dulu antara Islam-Nasionalisme dan Marxisme.

Sedangkan Mohammad Hatta, menentang gagasan negara kesatuan. Moh. Hatta sepertinya menolak gagasan negara integralistik yang mengabaikan hak-hak asasi manusia dan gagasan negara kesatuan. Moh. Hatta menyampaikan

---

<sup>6</sup><http://politik.kompasiana.com/2013/11/08/menyoal-kembali-bentuk-negara-606338.html>, Akses 28 Februari 2015.

gagasan negara federasi dan mendasarkan ide negara federasinya pada kondisi geografi dan sosial kemasyarakatan Indonesia sebagaimana dikemukakan :

*“Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlu tiap-tiap golongan kecil atau besar, mendapat otonomi, mendapat hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan secara umum.”<sup>7</sup>*

Mohammad Hatta juga menyatakan bahwa Indonesia terdiri dari masyarakat yang majemuk, sehingga membutuhkan bentuk negara federal bagi Indonesia untuk mempersatukan segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia.<sup>8</sup>

Namun dalam pengambilan keputusan mengenai bentuk negara, akhirnya ditentukan bahwa bentuk negara adalah kesatuan. Moh. Hatta juga mengikuti pendapat mayoritas dengan menerima bentuk negara kesatuan untuk Indonesia, sebab Hatta kalah suara dan mayoritas anggota BPUPKI lebih menginginkan bentuk negara kesatuan. Hal itu sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia yang tertuang secara jelas dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea kedua yang menyatakan :

*“Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.”*

---

<sup>7</sup> Kusuma, R. A., *Lahirnya UUD 1945 : Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidik Oesaha-oesaha Persiapan Kemerdekaan*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm 27.

<sup>8</sup> Asshiddiqie, J., *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Edisi Kesatu (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm 34.

Bentuk negara secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yaitu “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Penegasan lain terdapat dalam Pancasila yaitu pada sila ketiga yang berbunyi “Persatuan Indonesia”. Sehingga bentuk negara Kesatuan Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional dalam dasar negara Pancasila dan UUD 1945. Semua penegasan itu diharapkan dapat menyatukan seluruh wilayah nusantara yang luas dan berwujud kepulauan serta dihuni berbagai suku bangsa.<sup>9</sup>

Negara kesatuan adalah negara tunggal yang *monosentris* (berpusat satu). Negara tunggal itu mempunyai satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah negara yang bersangkutan. Aktifitas negara baik internal maupun eksternal diurus oleh satu pemerintahan yang memiliki kesatuan langkah, baik yang berstatus sebagai Pusat maupun Daerah.<sup>10</sup>

Prinsip dalam negara kesatuan yaitu bahwa pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan disebabkan delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*).<sup>11</sup> Negara kesatuan mempunyai asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan Pemerintah Daerah (*local government*). Urusan-urusan negara

---

<sup>9</sup> Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2013), hlm 2.

<sup>10</sup> Budi Sudjijono dan Deddy Rudianto, *Manajemen Pemerintah Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Citra Mandala Pratama, 2003), hlm 1.

<sup>11</sup> F. Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, (Yogyakarta : Karya Putra, 1971), hlm 16.

kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.<sup>12</sup>

Penjelasan Pasal 1 UUD 1945 menyebutkan “menetapkan bentuk negara kesatuan dan republik mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat”. Negara diharapkan dapat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Jadi negara mengatasi segenap paham golongan, mengatasi segenap paham perseorangan. Mengingat kondisi bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku bangsa, agama, bahasa dan tersebar diberbagai pulau, tentunya bentuk negara persatuan dianggap sangat sesuai dan cocok untuk diterapkan di Indonesia.

Pemerintah pusat mempunyai wewenang sepenuhnya terhadap seluruh wilayah negara. Bagian-bagian negara dalam negara kesatuan lazim disebut dengan wilayah teritorial. Sedangkan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan disebut daerah. Kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan sebagai lingkungan yang dijelaskan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut wilayah (*gebied*). Istilah daerah dengan kata lain bermakna bagian atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.<sup>13</sup>

Terkait dengan kekuasaan Pemerintah Pusat, terdapat pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonomi yang salah

---

<sup>12</sup> M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 1974), hlm 17.

<sup>13</sup> J. Wayong, *Asas-Asas dan Tujuan Pemerintah Daerah*, (Jakarta : Djambatan, 1975), hlm 24.

satunya berupa kewenangan di bidang pertanahan. Membicarakan kewenangan bidang pertanahan yang diserahkan pelaksanaannya kepada kabupaten/kota tidak dapat dilepaskan dari ketentuan yang ada dalam Pasal 2 UUPA. Kewenangan yang diserahkan tersebut bermula karena adanya Hak Menguasai dari Negara yang dipunyai oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hak Menguasai dari Negara tersebut pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Negara Indonesia sebagai negara kesatuan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahannya merupakan pelaksanaan antara pemerintah dan pemerintah daerah saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai 1 (satu) sistem pemerintahan. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang secara umum berisi penegasan adanya penyerahan pelaksanaan kewenangan hak menguasai negara kepada pemerintah daerah kabupaten atau kota. Pasal 4 ayat (1) jo Pasal 5 ayat (1) dan ayat (4), merumuskan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, maka di bentuk dan di susun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan tetap mempertimbangkan kemampuan otonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan perimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Untuk itu dalam UU Nomor 32 Tahun 2004

terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diatur melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Indonesia sebagai negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah lokal sendiri. Hal ini pada gilirannya akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.<sup>14</sup>

## **2. Hubungan Antara Pusat dan Daerah**

Selama tiga dasawarsa kekuasaan orde baru, tidak dapat dipungkiri bahwa banyak daerah merasa tidak puas dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah dilaksanakan. Banyak tuntutan untuk meninjau ulang mengenai bentuk negara maupun mengenai sistem desentralisasi yang dijalankan pemerintah. Selama ini konsep negara kesatuan cenderung ditafsirkan identik dengan sentralisasi kekuasaan dan penyeragaman yang diatur oleh pemerintah. Otonomi daerah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah seolah tidak berarti bagi daerah. Daerah tidak memiliki kemerdekaan untuk mengatur masa depan, mengelola sumber daya alamnya, memilih pemimpin daerahnya dan mencari sumber-sumber pendapatan daerah guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Ketidakadilan Pemerintah Pusat terhadap daerah nampak dari pengelolaan sumber-sumber kekayaan daerah. Daerah-daerah yang kaya akan hasil tambang,

---

<sup>14</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Kedua (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009), hlm 55.

hasil bumi dan hasil hutan, kurang mendapatkan perhatian yang proporsional dengan sumbangan pendapatan yang diterima oleh pusat. Semua pendapatan daerah tersebut disedot ke Jakarta dan didistribusikan kembali ke Daerah dalam bentuk bagi hasil dengan formula tertentu yang sampai sekarang tidak jelas pengaturan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah.<sup>15</sup>

Setelah era pemerintahan orde baru berakhir, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berwatak sentralistis diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merombak struktur pemerintahan daerah yang sentralistik menjadi desentralisasi. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terlihat banyak urusan yang dilimpahkan kepada daerah, sedangkan pusat hanya mengurus sisa urusan yang tidak diserahkan kepada daerah.

Ketidakpuasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 serta adanya perubahan UUD 1945 terutama Pasal 18 yang mengatur mengenai pemerintahan daerah menyebabkan terjadinya perubahan undang-undang tersebut. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. Pemerintah Pusat melimpahkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kecuali urusan pemerintahan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm 128.

Peraturan perundangan-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah juga mengatur hubungan kekuasaan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Hubungan itu juga terkait dengan hubungan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Hubungan kekuasaan dan keuangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik saat itu karena peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah tergantung dari lembaga politik dan daerah tinggal melaksanakan apa yang telah ditetapkan.

Adapun dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam rangka desentralisasi ada 4 (empat) macam yaitu :

- a. permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.  
UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.
- b. pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli.  
Pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan sistem pemerintahan negara.
- c. kebhinekaan.  
“*Bhineka Tunggal Ika*”, melambangkan keragaman Indonesia. Otonomi atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan *spaning* atau ketegangan yang timbul dari keragaman.
- d. dasar negara hukum.  
Sesuai perkembangan, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya hukum mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah. Jadi hukum dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.<sup>16</sup>

Menurut Ismail Suny, ada 5 (lima) tingkatan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yaitu :

- a. Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas.

---

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta : Sinar Harapan, 1994), hlm 161-167.

Melalui UU Nomor 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi yang terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangatlah sentralistis. Undang-undang itu memberikan wewenang yang besar pada Pemerintah Pusat dalam banyak hal.

b. Negara dengan otonomi luas.

Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan Pemerintah Pusat.

c. Negara *quasi* federal dengan provinsi atas kebaikan Pemerintah Pusat.

Negara semacam ini mempunyai ciri bahwa kekuasaan ada pada Pemerintah Pusat. Kekuasaan itu menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara *quasi* federal (federal semu).

d. Negara federal dengan pemerintah federal.

Contoh dari negara semacam ini antara lain adalah Amerika Serikat, Australia, Kanada dan Swiss.

e. Negara Konfederasi.

Menurut bentuknya yang paling ekstrem suatu negara dikatakan sebagai konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.<sup>17</sup>

Sedangkan model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah

secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi :<sup>18</sup>

a. *The Relative Model*.

Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada Pemerintah Daerah dengan tetap menghormati eksistensi Pemerintah Pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi Pemerintah Daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan.

b. *The Agency Model*.

Pemerintah Daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen Pemerintah Pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya.

c. *The Interaction Model*.

Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

---

<sup>17</sup> Ismail Suny, dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah .....op.cit.*, hlm 87-88.

<sup>18</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ketiga, (Bandung : Nusa Media, 2012), hlm 6.

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sejak penyelenggaraan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia telah mengalami pasang surut yang tidak jarang mengancam disintegrasi bangsa. Pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sangat ditentukan oleh konfigurasi politik nasional yang terjadi pada kurun waktu tertentu. Pola hubungan ini diimplementasikan melalui undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.<sup>19</sup>

Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2014 menegaskan terkait hubungan kewenangan ini bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah. Berdasarkan

---

<sup>19</sup> Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Yang dimaksud hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.

kewenangan yang dimilikinya, 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 meliputi :

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antar Pemerintah Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.<sup>20</sup>

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikenal dengan urusan wajib dan urusan pilihan. Pasal 14 menegaskan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota yang meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;

---

<sup>20</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah.....op.cit.*, hlm 98.

- b. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Selain hubungan kewenangan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga mengatur hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Terdapat hubungan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan yang pada hakikatnya memberi petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sehingga urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah agar dapat dilaksanakan tidak terlepas dari sumber pendanaannya.

Untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan Pusat dan Daerah. Sistem hubungan keuangan pusat dan daerah agar terjamin perlu memperhatikan empat kriteria, yaitu :<sup>21</sup>

- a. sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi;
- b. sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
- c. sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu; dan
- d. pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan sesuai pembagian kewenangannya, diundangkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu juga diperlukan pemerataan sumber-sumber pendapatan dan hasil-hasilnya kepada daerah secara adil. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis,

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm 20.

adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Pemerintah kabupaten dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah diberikan sumber penerimaan daerah yang terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Sedangkan pembiayaan bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran Daerah, penerimaan pinjaman Daerah, Dana Cadangan Daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Agar pendanaan penyelenggaraan pemerintahan terlaksana secara efisien dan efektif, serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun ketidaktersediaan pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana tersebut dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggungjawab pemerintah didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), baik kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur maupun yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dalam rangka tugas pembantuan.

Pasal 15 UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan mengenai hubungan dalam bidang keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah yang meliputi:

- a. pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah;
- b. pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan
- c. pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.

Sedangkan hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintahan daerah meliputi :

- a. bagi hasil pajak dan non pajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- b. pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama;
- c. pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah; dan
- d. pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah.

Sebagai upaya pemerintah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah, pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menentukan jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang dapat dipungut oleh provinsi maupun kabupaten/kota. Adanya perluasan kewenangan pemungutan pajak dan retribusi sebagaimana terdapat dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 diharapkan dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah dan mengurangi ketergantungan daerah terhadap dana perimbangan dari pusat.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum antara pemerintah dan pemerintahan daerah menurut Pasal 16 UU Nomor 32 Tahun 2004 meliputi :

- a. kewenangan, tanggung jawab dan penentuan standar pelayanan minimal;
- b. pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;  
dan
- c. fasilitasi pelaksanaan kerja sama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum antar pemerintahan daerah meliputi :

- a. pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;
- b. kerja sama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum; dan
- c. pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintahan daerah, sesuai yang diatur dalam Pasal 17 meliputi :

- a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, dan pelestarian;
- b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
- c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah meliputi :

- a. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
- b. kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
- c. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Pengaturan hubungan antara pemerintah dan pemerintahan daerah yaitu sebagai upaya memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI. Perlunya menjaga keseimbangan hubungan antara pemerintah dan pemerintahan daerah untuk mendukung tujuan pemberian otonomi daerah yang merupakan subsistem dari sistem pemerintahan negara. Pola keseimbangan hubungan antara pusat dan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah dengan mendesentralisasikan sebagian urusan kepada daerah dan memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dirinya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah.

### **3. Pengertian Otonomi Daerah**

Pemerintah pusat dan daerah merupakan satu kesatuan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi masing-masing mempunyai kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang berbeda. Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah sangatlah penting mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas terdiri dari berbagai pulau besar dan kecil yang penduduknya terdiri dari berbagai suku, ras, dan agama. Untuk

melaksanakan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat dibentuklah daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah pusat dalam hal ini perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi.

Desentralisasi mempunyai dua wajah yaitu *autonomie* dan *medebewind* atau *zelfbestuur*. Desentralisasi secara ketatanegaraan adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi juga merupakan cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.<sup>22</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spretiding van bevoegdheid*) tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan (*scheiding van macthen*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.<sup>23</sup>

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti peraturan. Secara harfiah otonomi berarti peraturan

---

<sup>22</sup> Agus Santoso, *Menyingkap Tabir.....op.cit.*, hlm 119.

<sup>23</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm 174.

sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Berkaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Sedangkan menurut literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitveoring* (melaksanakan sendiri), *zelfreghtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).<sup>24</sup>

Bagir Manan menyatakan otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.<sup>25</sup>

Wayong menyatakan bahwa otonomi daerah sebenarnya merupakan bagian dari pendewasaan politik rakyat di tingkat lokal dan proses menyejahterakan rakyat. Berkaitan dengan otonomi Thoha menyatakan, otonomi daerah adalah penyerahan sebagian urusan rumah tangga dari pemerintah yang

---

<sup>24</sup> SH Sarundajang dalam Agus Santoso, *Menyingkap Tabir.....op.cit.*, hlm 124.

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Karawang : UNISKA, 1993), hlm 2.

lebih atas kepada pemerintah dibawahnya dan sebaliknya pemerintah dibawahnya yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakannya.<sup>26</sup>

Sedangkan menurut Kamus Ilmiah Populer, kata otonomi berasal dari kata *otonom* yang mempunyai makna *berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri*. Sehingga dapat dijabarkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>27</sup>

Pengertian otonomi daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom sesuai undang-undang tersebut diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>28</sup>

Penyelenggaraan otonomi daerah terutama dalam menjalankan kebijaksanaan, menetapkan dan melaksanakan, daerah harus memiliki wewenang. Membicarakan wewenang teringat pendapat HD. Stout yaitu bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan

---

<sup>26</sup> Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Djembatan, 2003), hlm 81.

<sup>27</sup> Pius A Partanto dan M. Dahlan Al-Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Cetakan Pertama (Surabaya : Penerbit Arkola,1994), hlm. 552.

<sup>28</sup> Pasal 1 angka 5 dan angka 6 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik.<sup>29</sup>

Soerjono Soekanto lebih melihat wewenang sebagai kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.<sup>30</sup> Bagir Manan pada sisi yang lain berpendapat bahwa kekuasaan (*macht*) menggambarkan hak untuk berbuat ataupun tidak berbuat, sedangkan wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).

Arie Sukanti Hutagalung berpendapat, otonomi daerah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat (melalui desentralisasi) untuk menjalankan hak, kewajiban dan wewenang yang dimilikinya untuk mengatur rumah tangganya sendiri sehingga dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakatnya dan melakukan pembangunan di daerahnya.<sup>31</sup>

Kewenangan daerah otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat akan menimbulkan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah yang antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila : *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*,

---

<sup>29</sup> HD Stout, “*De Betekenissen van de wet*”, dalam Irfan Fachruddin, ed., Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Cetakan Pertama, (Bandung : Alumni, 2004), hlm 40.

<sup>30</sup> Soerjono Sukanto, “*Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*”, dalam Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, ed., *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2008), hlm 105.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm 108.

apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi merupakan tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga.<sup>32</sup>

Konstitusi negara kita telah menjamin bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen, yaitu :

*“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut asas otonomi saat ini mendasarkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sudah mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

---

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah.....op.cit.*, hlm 83-84.

pemerintah kabupaten. Pemerintah kabupaten dengan kewenangan yang dimilikinya dapat mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerahnya. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten berhubungan dengan bidang pertanahan berupa pelayanan pertanahan (pertanahan). Selain itu ada kewenangan yang berkaitan dengan bidang pertanahan yaitu perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang. Kewenangan mengenai penataan ruang tentunya tetap berdasarkan ketentuan Pasal 14 UUPA dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pemerintah daerah diberi kewenangan mengatur persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah. Penataan ruang meliputi suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.<sup>33</sup>

Pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan yang dilimpahkan kepada kabupaten dalam kerangka otonomi daerah pada dasarnya merupakan pelaksanaan hukum tanah nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA bahwa hak menguasai dari Negara, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Sementara itu penjelasan Pasal 2 ayat (4) menyatakan bahwa dengan demikian, maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak

---

<sup>33</sup> Pasal 1 angka 5 *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*.

penguasaan dari negara atas tanah itu dilakukan dalam rangka tugas *medebewind*.<sup>34</sup>

Pelimpahan kewenangan bidang pertanahan pada era otonomi daerah ditegaskan kembali dalam Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004, yang secara jelas menyatakan pelayanan pertanahan merupakan urusan wajib bagi pemerintah kabupaten. Penjabaran lebih lanjut kewenangan tersebut diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintah kabupaten melaksanakan urusan pemerintahan selanjutnya berpedoman pada PP Nomor 38 Tahun 2007 berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Kewenangan bidang pertanahan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 merupakan urusan wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten. Sebagaimana disebutkan dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 disebut sejumlah kewenangan bidang pertanahan yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten yang terdiri dari :

a. Izin lokasi

Kewenangan dalam hal pemberian izin lokasi ini meliputi :

- 1) penerimaan permohonan dan pemeriksaan kelengkapan persyaratan;
- 2) kompilasi bahan koordinasi;
- 3) pelaksanaan rapat koordinasi;
- 4) pelaksanaan peninjauan lokasi;

---

<sup>34</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah...*, *op. cit.*, hlm 113.

- 5) penyiapan berita acara koordinasi berdasarkan pertimbangan teknis pertanahan dari kantor pertanahan kabupaten/kota dan pertimbangan teknis lainnya dari instansi terkait;
  - 6) pembuatan peta lokasi sebagai lampiran surat keputusan izin lokasi yang diterbitkan;
  - 7) penerbitan surat keputusan izin lokasi;
  - 8) pertimbangan usulan dan pencabutan izin dan pembatalan surat keputusan izin lokasi dengan pertimbangan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota; dan
  - 9) monitoring dan pembinaan perolehan tanah.
- b. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Kewenangan dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum meliputi:

- 1) penetapan lokasi;
- 2) pembentukan panitia pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 3) pelaksanaan penyuluhan;
- 4) pelaksanaan inventarisasi;
- 5) pembentukan Tim Penilai Tanah;
- 6) penerimaan hasil penaksiran nilai tanah dari Lembaga/Tim Penilai Tanah;
- 7) pelaksanaan musyawarah;
- 8) penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian;
- 9) pelaksanaan pemberian ganti kerugian;

- 10) penyelesaian sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian; dan
- 11) pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah di hadapan Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/kota.

c. Penyelesaian sengketa tanah garapan

Kewenangan dalam hal penyelesaian sengketa tanah garapan meliputi:

- 1) penerimaan dan pengkajian laporan pengaduan sengketa tanah garapan;
- 2) penelitian terhadap objek dan subjek sengketa;
- 3) pencegahan meluasnya dampak sengketa tanah garapan;
- 4) koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya; dan
- 5) fasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak.

d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santuan tanah untuk pembangunan

Kewenangan dalam hal penyelesaian masalah ganti kerugian dan santuan tanah untuk pembangunan meliputi :

- 1) pembentukan tim pengawasan pengendalian; dan
- 2) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santuan tanah untuk pembangunan.

e. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*.

Kewenangan dalam hal penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* meliputi :

- 1) pembentukan panitia pertimbangan *landreform* dan sekretariat panitia;

- 2) pelaksanaan sidang yang membahas hasil inventarisasi untuk penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
- 3) pembuatan hasil sidang dalam berita acara;
- 4) penetapan tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* sebagai objek *landreform* berdasarkan hasil sidang panitia;
- 5) penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* berdasarkan hasil sidang panitia; dan
- 6) penerbitan surat keputusan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian.

f. Penetapan tanah ulayat

Kewenangan dalam hal penetapan tanah ulayat meliputi ;

- 1) pembentukan panitia peneliti;
- 2) penelitian dan kompilasi hasil penelitian;
- 3) pelaksanaan dengar pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat;
- 4) pengusulan rancangan peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat;
- 5) pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan kabupaten/kota; dan
- 6) penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat.

g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong

Kewenangan dalam hal pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong meliputi :

- 1) inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim;
- 2) penetapan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian;
- 3) penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman pangan semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat;
- 4) fasilitasi perjanjian kerjasama antara pemegang hak tanah dengan pihak yang akan memanfaatkan tanah dihadapan/diketahui oleh kepala desa/lurah dan camat setempat dengan perjanjian untuk dua kali musim tanam; dan
- 5) penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian.

h. Izin membuka tanah

Kewenangan dalam hal izin membuka tanah meliputi :

- 1) penerimaan dan pemeriksaan permohonan;
- 2) pemeriksaan lapangan dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota;
- 3) penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari kantor pertanahan kabupaten/kota; dan
- 4) pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah (tugas pembantuan).

i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota

Kewenangan dalam hal perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota meliputi :

- 1) pembentukan tim koordinasi tingkat kabupaten/kota;
- 2) kompilasi data dan informasi yang terdiri dari :
  - a) peta pola penatagunaan tanah atau peta wilayah tanah usaha atau peta persediaan tanah dari kantor pertanahan setempat;
  - b) rencana tata ruang wilayah; dan
  - c) rencana pembangunan yang akan menggunakan tanah baik rencana pemerintah, pemerintah kabupaten/kota, maupun investasi swasta.
- 3) analisis kelayakan letak lokasi sesuai dengan ketentuan dan kriteria teknis dari instansi terkait;
- 4) penyiapan draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah;
- 5) pelaksanaan rapat koordinasi terhadap draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah dengan instansi terkait;
- 6) konsultasi publik untuk memperoleh masukan terhadap draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah;
- 7) penyusunan draf final rencana letak kegiatan penggunaan tanah;
- 8) penetapan rencana letak kegiatan penggunaan tanah dalam bentuk peta dan penjelasannya dengan keputusan bupati/walikota;
- 9) sosialisasi tentang rencana letak kegiatan penggunaan tanah kepada instansi terkait; dan

10) evaluasi dan penyesuaian rencana letak kegiatan penggunaan tanah berdasarkan perubahan RTRW dan perkembangan realisasi pembangunan.

Kewenangan bidang pertanahan yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tidak jauh berbeda dengan yang terdapat dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Sehubungan dengan kewenangan bidang pertanahan ini, keberadaan Badan Pertanahan tetap dipertahankan untuk melaksanakan urusan di bidang pertanahan dalam rangka *medebewind* yang di kabupaten dilaksanakan oleh kantor pertanahan. Kantor Pertanahan Kabupaten tetap berstatus sebagai perangkat pemerintah pusat termasuk pejabat dan karyawannya.

Jadi pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan pada era otonomi daerah dilakukan oleh pemerintah kabupaten beriringan dengan kantor pertanahan kabupaten sesuai dengan kewenangan masing-masing. Hal ini mengisyaratkan bahwa pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan oleh pemerintah kabupaten tidak dapat mengenyampingkan keberadaan kantor pertanahan sebagai unsur pemerintah pusat sehingga kewenangan di bidang pertanahan tetap dalam kerangka pelaksanaan hukum tanah nasional.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan Penelitian**

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan doktrinal/normatif dengan pengkajian terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur terhadap permasalahan diatas. Penelitian hukum secara doktrinal/normatif maksudnya penelitian yang melalui pendekatan peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum ini pada awalnya meneliti data sekunder untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer dilapangan atau terhadap prakteknya.

### **2. Objek Penelitian.**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan objek penelitian berupa pelaksanaan kewenangan pertanahan di Pemerintah Kabupaten Bantul ditinjau dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

### **3. Sumber Data.**

Sumber data dalam penelitian ini yaitu berupa data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

- a. peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat terdiri dari:
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- 2) Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;
  - 3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
  - 4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
  - 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
  - 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
  - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah;
  - 8) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
  - 9) Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan;
  - 10) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 13 Tahun 2007 tentang Penetapan Urusan Pemerintahan Wajib dan Pilihan Kabupaten Bantul;
  - 11) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bantul; dan
  - 12) peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan peraturan perundang-undangan atau yang berhubungan dengan penelitian ini, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya.

c. bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan yang berhubungan dengan penelitian ini yang terdiri dari :

- 1) Kamus Umum Bahasa Indonesia;
- 2) Kamus Hukum;
- 3) Kamus Inggris Indonesia; dan
- 4) Ensiklopedia.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data.**

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara :

a. studi kepustakaan, yang dilakukan dengan cara mengumpulkan buku-buku yang ada di perpustakaan, terutama yang berkaitan dengan objek yang diteliti oleh penulis.

b. wawancara, yaitu dengan mengadakan wawancara dan berdialog langsung dengan pihak-pihak pemangku kepentingan yang terkait dengan pelaksanaan kewenangan pertanahan di Kabupaten Bantul. Nara sumber wawancara dan responden dalam penelitian ini adalah :

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul;
- 2) Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda. Kabupaten Bantul;
- 3) Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul;
- 4) Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul; dan
- 5) Beberapa Kepala Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Bantul.

#### **5. Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pendekatan

berdasarkan peraturan perundang-undangan diperlukan guna mengkaji dan menganalisis lebih lanjut mengenai dasar hukum kewenangan bidang pertanahan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dalam menyelenggarakan kewenangan bidang pertanahan.

## **6. Analisis data.**

Data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun dari penelitian lapangan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, peraturan perundang-undangan dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

Data yang diperoleh dari penelitian disajikan secara deskriptif dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian. Proses ini bertujuan untuk memilah data, menggolongkan dan mengorganisasikan data sesuai dengan permasalahan yang diteliti;
- b. data hasil penelitian disusun dan disistematiskan untuk disajikan dalam bentuk laporan; dan
- c. data hasil penelitian yang telah disistematiskan dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan sehingga dapat diketahui hasil penelitian tersebut.

## **H. Sistematika Penulisan.**

Adapun sistematika penulisan diuraikan sebagai berikut :

Bab I tentang Pendahuluan memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II tentang Tinjauan Umum Hukum Tanah Nasional yang memuat tentang Hukum Tanah Nasional, Hak Penguasaan Tanah, dan Konsep Pertanahan Nasional.

Bab III Kewenangan Bidang Pertanahan di Kabupaten Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang memuat tentang kewenangan bidang pertanahan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan bidang pertanahan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kewenangan bidang pertanahan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bab IV Kewenangan Bidang Pertanahan di Kabupaten Bantul yang memuat tentang pemerintahan daerah, lembaga eksekutif daerah, lembaga legislatif daerah, perangkat daerah, pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan di Kabupaten Bantul menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan di Kabupaten Bantul menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan dampak pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bab V tentang Penutup. Pada bab ini disajikan Kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini dan sekaligus disajikan saran yang merupakan sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis atas pelaksanaan kewenangan pertanahan di Kabupaten Bantul.