

BAB III

KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN DI KABUPATEN SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Kewenangan Bidang Pertanahan Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi daerah masih menjadi pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 18 UUD 1945 menjadi landasan kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, juga menekankan penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 yang berbunyi “Penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II secara proporsional perlu diwujudkan dengan pembagian sumber daya nasional yang berkeadilan dan adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

Sebagai bagian dari pelaksanaan reformasi dan tindak lanjut adanya Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998, pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebabkan perubahan struktur pemerintahan dengan memberikan lebih banyak kewenangan kepada pemerintah daerah. Undang-

undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang dianggap identik dengan orde baru dan sudah tidak sesuai dengan tuntutan masyarakat di era reformasi. Pernyataan tersebut nampak sebagaimana dalam konsideran yang menyatakan bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan wewenang yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti.

Pengertian otonomi daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beberapa prinsip pemberian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berbeda dengan undang-undang sebelumnya. Diantara prinsip itu antara lain:

1. penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memerhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah;
2. pelaksanaan otonomi daerah didasarkan kepada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
3. pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas;
4. pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah;
5. pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya daerah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi;
6. pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
7. pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah; dan

8. pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintahan kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta SDM dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 juga didorong adanya tuntutan daerah tertentu yang menginginkan kebebasan di era kebebasan politik dan juga keinginan Pemerintah Pusat untuk mengatasi masalah disintegrasi di beberapa wilayah Indonesia, menuntut agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat menyelesaikan segala permasalahan saat itu. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Beberapa ciri-ciri yang menonjol dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 antara lain:

1. demokrasi dan demokratisasi;
2. mendekatkan pemerintah dengan rakyat;
3. sistem otonomi luas dan nyata;
4. tidak menggunakan sistem otonomi yang bertingkat; dan

5. penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah dibiayai oleh Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (APBN).

Undang-undang ini menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan kota, yang dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Tingkat II. Daerah kabupaten dan kota tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Daerah propinsi mempunyai kedudukan sebagai daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi, yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Daerah propinsi bukan lagi merupakan pemerintah atasan dari daerah kabupaten dan kota. Dengan demikian, daerah otonom propinsi dan daerah kabupaten dan kota tidak mempunyai hubungan hierarki. Pemberian kedudukan propinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi dilakukan dengan pertimbangan:¹

1. untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota; dan
3. untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang lahir pada era reformasi menganut paham bahwa desentralisasi itu adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara

¹ Lihat Penjelasan Umum angka 1 huruf g Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Boy Yenda Tamin, rumusan otonomi daerah yang dianut undang-undang ini menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.²

Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah meliputi kewenangan propinsi dan kewenangan daerah kabupaten dan kota. Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan kota. Propinsi mempunyai kewenangan sebagai wilayah administrasi yakni mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah dan kewenangan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Kewenangan daerah kabupaten dan kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan. Kewenangan yang dikecualikan meliputi kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan

² Boy Yenda Tamin, *Otonomi Daerah Pasca Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999: Tantangan Dalam Mewujudkan Local Accountability*, (Jakarta: Universitas Bung Hatta, 2004), artikel.

keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain yang tidak termasuk kewenangan daerah kabupaten dan kota meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional. Pengecualian tersebut juga termasuk kewenangan yang dimiliki oleh propinsi. Ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan kewenangan yang mencakup bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota meliputi :³

- a. pekerjaan umum;
- b. kesehatan;
- c. pendidikan dan kebudayaan;
- d. pertanian;
- e. perhubungan;
- f. industri dan perdagangan;
- g. penanaman modal;
- h. lingkungan hidup;
- i. pertanahan;
- j. koperasi; dan

³ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

k. tenaga kerja.

Diantara kewenangan yang diserahkan tersebut meliputi juga bidang pertanahan, yang berarti bahwa pertanahan bersama-sama dengan banyak kewenangan pusat lainnya telah diserahkan menjadi urusan pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Penyerahan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan berupa bidang pertanahan tersebut dapat dipahami bahwa tanah sebagai tempat kehidupan dan penghidupan manusia sangat diperlukan untuk mendukung jalannya pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Pelaksanaan ketentuan Pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak dijelaskan lebih lanjut baik dalam undang-undang ini maupun peraturan pemerintah. Pasal 11 ayat (1) menjelaskan bahwa penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 yang terbit setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya mengatur lebih lanjut kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom dalam bidang pemerintahan.

Pemberian kewenangan termasuk pertanahan kepada pemerintah kabupaten dan kota semakin kuat dengan adanya Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial-ekonomi rakyat serta kerusakan sumberdaya alam, sehingga pengelolaan pertanahan diharapkan dapat mendukung terwujudnya tujuan sebagaimana

tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Keterkaitan dengan penyerahan kewenangan, pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah propinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya agraria dan sumber daya alam.

Penyerahan kewenangan bidang pertanahan kepada kabupaten tidak dapat dilepaskan dengan ketentuan yang ada dalam UUPA, bahwa negara sebagai penguasa atas tanah di Indonesia. Hak menguasai dari negara atas tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Pelaksanaan hak menguasai dari negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan Peraturan Pemerintah. Pernyataan tersebut di atas dapat diselaraskan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan undang-undang ini, urusan pertanahan mengalami perubahan yang sangat mendasar dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya.⁴

⁴Sri Winarni, “Wewenang Pertanahan Pada Era Otonomi”, dalam <http://www.academia.edu>, akses tanggal 24 April 2017

Terjadinya pergeseran kewenangan bidang pertanahan tidak lepas dari adanya perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menitikberatkan pelaksanaan otonomi daerah pada pemerintah kabupaten dan kota. Pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten yang ada dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dapat menimbulkan ketidakjelasan apabila kita kaitkan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan sandaran UUPA. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut ditentukan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak menyebutkan kemungkinan penyerahan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kepada pemerintah daerah, tetapi justru harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵

UUPA juga menegaskan bahwa kewenangan-kewenangan berkaitan dengan hukum tanah nasional maupun dalam pelaksanaannya menurut sifat dan pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat. Namun dapat diserahkan kepada pemerintah daerah berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA. Sebagaimana komentar A.P. Parlindungan, bahwa wewenang agraria dalam sistem UUPA adalah pada pemerintahan sentral dan pemerintahan daerah tidak

⁵ Mencermati Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut Efendi Perangin, mengatakan Negara sebagai penguasa tertinggi dalam organisasi kekuasaan, berhak mengatur peruntukannya, penggunaan, persediaan pemeliharaan bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. (Effendi Perangin, Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, Cet. V, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994), hlm. 216).

boleh melakukan tindakan kewenangan agraria jika tidak ditunjuk atau didelegasi wewenang kepada daerah-daerah otonom.⁶

Sehingga pelaksanaan lebih lanjut dari kewenangan bidang pertanahan menurut Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 agar tidak menimbulkan kekacauan dan tumpang tindih antara kewenangan bidang pertanahan yang ditangani oleh aparaturnya (BPN beserta perangkatnya di daerah kabupaten) dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten masih memerlukan penjelasan lebih lanjut. Berkenaan dengan hal tersebut, dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 menjelaskan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten dalam bidang pertanahan. Adapun kewenangan dari pemerintah pusat dalam bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional meliputi:⁷

1. penyusunan Rancangan Undang-Undang penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria dan Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah serta perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan;
2. pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
 - a. penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;

⁶ A.P. Perlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 44.

⁷ Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

- b. penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-government*, *e-commerce* dan *e-payment*;
- c. pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *landreform* dan pemberian hak atas tanah; dan
- d. pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistim informasi geografi, dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi, dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003, kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten meliputi :⁸

- 1. pemberian ijin lokasi;
- 2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- 3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
- 4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- 5. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
- 6. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- 7. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;

⁸ Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

8. pemberian ijin membuka tanah; dan
9. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten.

Kewenangan bidang pertanahan sesuai Keputusan Presiden ini ditangani oleh pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten. Pemerintah pusat masih diberikan kewenangan melaksanakan inventarisasi dan pengelolaan tanah di seluruh Indonesia, termasuk sistem kepemilikan dan penguasaan tanah bagi para individu melalui pemetaan kadastral dan pendaftaran tanah. Termasuk juga pelaksanaan *landreform* serta dipertahankannya Negara Indonesia sebagai negara agraris dengan pengembangan pengelolaan pertanian melalui sawah irigasi. Kewenangan pemerintah daerah menyangkut semua bidang pertanahan di daerah yang terkait dengan pengembangan, pengelolaan tanah dan penyelesaian permasalahan di bidang pertanahan di daerah.⁹

Untuk menegaskan kewenangan pemerintah kabupaten di bidang pertanahan, dikeluarkanlah 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. Keputusan Badan Pertanahan Nasional merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003. Norma dan standar mekanisme ketatalaksanaan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri atas:

1. pemberian ijin lokasi;

⁹ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 85-86.

2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk kegiatan pembangunan;
5. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
6. penetapan dan penyelesaian tanah ulayat;
7. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
8. pemberian ijin membuka tanah; dan
9. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/ kota.

Kewenangan bidang pertanahan yang diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota sesuai Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tidak mengalami perubahan sebagaimana termuat dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003. Pelaksanaan pelayanan di bidang pertanahan yang merupakan kewenangan daerah sebagai amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Guna menjaga keberlangsungan pelayanan di bidang pertanahan pada saat ini, diperlukan regulasi yang dijadikan pedoman dalam pelaksanaannya. Berhubung keterbatasan regulasi sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan. Keputusan Presiden tersebut mengamanatkan bahwa sebelum ditetapkan peraturan yang baru berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah

Otonom, pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan, berlaku Peraturan, Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang telah ada.

Kewenangan pemerintah kabupaten di bidang pertanahan yang digariskan oleh UU 22 Tahun 1999 menjadi tidak jelas dengan dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 62 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 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2001. Berdasarkan ketentuan Pasal 109 ayat (6) Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001, desentralisasi pertanahan ditunda pelaksanaannya sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, selambat-lambatnya 2 (dua) tahun (ditunda pelaksanaannya sampai batas waktu 17 Mei 2003). Namun demikian, ternyata tindak lanjut atas desentralisasi pertanahan tersebut belum juga dilaksanakan hingga terjadi perubahan undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ke Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2014.

B. Kewenangan Bidang Pertanahan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan prinsip

otonomi daerah dilaksanakan seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keseimbangan hubungan antar pemerintahan. Prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah. Urusan pemerintahan yang masih menjadi urusan pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah prinsip untuk menangani urusan pemerintahan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹⁰

Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Otonomi daerah juga harus mampu

¹⁰ Penjelasan Umum angka 1 huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

menjamin hubungan yang serasi antara daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

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. Sedangkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹

Penyelenggaraan desentralisasi dilaksanakan dengan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenal adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya selain urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan, terdiri atas urusan wajib dan urusan

¹¹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten yang merupakan urusan berskala kabupaten meliputi:¹²

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan;
7. penanggulangan masalah sosial;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan;
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Yang dimaksudkan dengan urusan pemerintahan yang

¹² Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

secara nyata ada dalam ketentuan ini sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata.

Undang-undang ini menegaskan bahwa urusan pelayanan pertanahan sebagai salah satu kewenangan yang dimiliki oleh kabupaten. Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai kriteria, mekanisme dan konsep pelayanan pertanahan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten sehubungan dengan pembagian urusan tersebut. Pelayanan pertanahan pada saat berlakunya undang-undang ini belum sepenuhnya diserahkan kepada kabupaten karena kewenangan bidang pertanahan sebagian masih dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Untuk melaksanakan kewenangan pelayanan pertanahan dalam Pasal 14 perlu mengingat ketentuan dalam Pasal 10 yang mengatur pembagian urusan. Pasal 10 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah, dengan menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sesuai UU nomor 32 Tahun 2014 meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Pemerintah menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut dapat menyelenggarakan sendiri atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil

pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. Pemerintah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan wajib pemerintah pusat tersebut, dapat:¹³

1. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
2. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; dan
3. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pelimpahan kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA yang mengatakan 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 peraturan pemerintah. Penjelasan pasal ini juga menegaskan bahwa kewenangan bidang pertanahan sesungguhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang menyatakan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat. Menurut Boedi Harsono, asas ini sangat penting untuk mempertahankan dan melestarikan persatuan dan kesatuan bangsa serta wilayah nasional Indonesia. Oleh karena itu tugas kewenangan di bidang agraria/pertanahan tidak boleh di-*otonomkan*-kan kepada daerah dan

¹³ Pasal 10 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

harus tetap ada pada pemerintah pusat. Pelimpahan pelaksanaan sebagian wewenang tersebut kepada daerah dapat dilakukan dalam bentuk “*medebewind*”.¹⁴

Pemerintah masih mempunyai kewenangan dalam bidang pertanahan yang pelaksanaannya dapat dilakukan melalui tugas pembantuan sesuai Pasal 10 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu. Sehubungan hal ini, untuk melaksanakan kewenangan bidang pertanahan yang merupakan tugas pembantuan, pemerintah daerah dapat membentuk Dinas Pertanahan atau dapat melaksanakan tugas pembantuan tersebut melalui struktur pemerintahan daerah yang ada misalnya Bagian Tata Pemerintahan.¹⁵

Pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dihubungkan dengan ketentuan dalam UUPA tersebut diatas telah menimbulkan perbedaan kewenangan bidang pertanahan baik yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten maupun pemerintah pusat. Pemerintah kabupaten wajib melaksanakan kewenangan bidang pertanahan, sedangkan pada sisi yang lain UUPA menentukan pelimpahan pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan tersebut kepada daerah dalam bentuk “*medebewind*”. Hal tersebut dapat diartikan bahwa pelaksanaannya merupakan organ pemerintah pusat yang berada di daerah.

¹⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi Cetakan Keduabelas, (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm. 269.

¹⁵ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta , Radjawali Press, hlm. 119.

Sebagaimana diungkapkan oleh Boedi Harsono pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan oleh pemerintah untuk menghemat biaya dan memudahkan tersedianya pejabat pelaksana yang profesional dan berpengalaman di bidangnya. Demikian juga dalam memelihara koordinasi dengan pelaksanaan tugas-tugas kewenangan lain di bidang pertanahan yang ada pada pemerintah serta melaksanakan urusan-urusan yang ditugaskan dalam rangka *medebewind*, sehingga tidak perlu pemerintah provinsi, kabupaten membentuk perangkat pelaksana sendiri. Tidak mengurangi tugasnya sebagai perangkat BPN, cukup kantor wilayah BPN provinsi, kantor pertanahan kabupaten diperbantukan kepada provinsi, kabupaten yang bersangkutan dengan tetap berstatus perangkat Pemerintah Pusat, demikian juga pejabat dan karyawannya.¹⁶

Berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 ini menegaskan mengenai kewenangan bidang pertanahan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Desentralisasi atau pelimpahan wewenang di bidang pertanahan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini menyatakan bahwa yang dilimpahkan kepada daerah bukanlah urusan di bidang pertanahan, tetapi hanya terkait dengan pelayanan pertanahan. Itu dapat diartikan mengenai kebijakan dan regulasi di bidang pertanahan akan ditentukan oleh pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah hanya sebatas menjalankan kebijakan dan melaksanakan produk hukum di bidang pertanahan yang telah diterbitkan oleh pemerintah pusat.

Menurut Arie Sukanti Hutagalung, wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah di bidang pertanahan sebatas yang bersifat lokalitas dan tidak

¹⁶ Boedi Harsono, *46 Tahun UUPA, Usaha Penyempurnaan yang Belum Selesai*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Tahunan Memperingati Hari Ulang Tahun UUPA, Jakarta, 14 September 2006, hal. 12.

bersifat nasional.¹⁷ Karena pemberian otonomi kepada daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan demikian kebebasan untuk mengatur dan mengurus bidang pertanahan akan tetap dilaksanakan dalam rangka kebijakan dasar dan pokok-pokok ketentuan hukum pertanahan yang berlaku secara nasional.

Otonomi di bidang pertanahan yang terbatas pada pelayanan pertanahan belum dapat diartikan sebagai penyerahan kewenangan yang berkaitan dengan pertanahan dilakukan oleh kabupaten. Pengaturan dan pelayanan yang sifatnya pokok dan umum berkaitan bidang pertanahan masih dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional beserta perangkatnya di daerah. Keberadaan Badan Pertanahan Nasional yang melaksanakan kewenangan bidang pertanahan semakin kokoh dengan dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Salah satu pertimbangan terbitnya Peraturan Presiden ini adalah bahwa tanah merupakan alat perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara.

Terbitnya Peraturan Presiden tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi di bidang pertanahan kepada daerah otonom tidak benar-benar dilakukan mengingat pemerintah masih mempertahankan keberadaan Badan Pertanahan Nasional sebagai badan yang secara nasional bertugas menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bidang pertanahan. Selain itu,

¹⁷ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah*, *op.Cit.*, hlm. 38.

pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah berdasarkan model *medebewind* atau tugas pembantuan memperoleh pengaturannya dimana kedudukan Badan Pertanahan Nasional yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.¹⁸

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan nampak begitu luas dengan adanya fungsi yang diselenggarakannya sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 yaitu:

1. perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
2. perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
3. koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
4. pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
5. penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
6. pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
7. pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
8. pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
9. penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerjasama dengan Departemen Keuangan;
10. pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
11. kerjasama dengan lembaga-lembaga lain;

¹⁸ Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

12. penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
13. pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
14. pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
15. pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
16. penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
17. pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
18. pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
19. pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
20. pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
21. fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk menggali pemikiran dan pandangan pihak-pihak yang berkepentingan dengan bidang pertanahan dan dalam rangka perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan dibentuk Komite Pertanahan. Tugas dari Komite Pertanahan adalah memberikan masukan, saran dan pertimbangan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam perumusan kebijakan nasional di bidang

pertanahan. Komite ini berjumlah paling banyak tujuh belas orang yang berasal dari para pakar di bidang pertanahan dan tokoh masyarakat.¹⁹

Perumusan kebijakan di bidang pertanahan semenjak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 hingga berlakunya UU nomor 32 Tahun 2004 masih dilakukan oleh pemerintah (dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional). Hal-hal yang berkenaan dengan hukum, kebijakan, dan pedoman dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun keputusan presiden menjadi tanggung jawab pemerintah pusat sebagaimana yang ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, yaitu mengenai:²⁰

1. penetapan persyaratan pemberian hak atas tanah;
2. penetapan persyaratan *landreform*;
3. penetapan standar administrasi pertanahan;
4. penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan; dan
5. penetapan kerangka dasar kadastral nasional.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 yang diharapkan menjelaskan pelimpahan kewenangan bidang pertanahan kepada daerah, hanya menjelaskan kewenangan pemerintah dan kewenangan pemerintah propinsi. Pembagian kewenangan pemerintahan antara pemerintah dan pemerintah daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut tidak dapat berjalan efektif khususnya mengenai kewenangan bidang pertanahan yang merupakan bidang yang penting dan strategis. Untuk itu, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan

¹⁹ Pasal 36 dan Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

²⁰ Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran*, Op.cit, hal. 74-76.

Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 sebagai pelaksanaan Pasal 14 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten atau berkaitan dengan kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang konkuren secara proporsional antara pemerintah, daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan

urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.²¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 PP Nomor 38 Tahun 2007 disebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Adapun urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah semua urusan pemerintahan diluar 6 (enam) urusan tersebut.

Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan (provinsi, kabupaten/kota) terdiri atas 31 bidang urusan pemerintahan yang meliputi:²²

1. pendidikan;
2. kesehatan;
3. pekerjaan umum;
4. perumahan;
5. penataan ruang;
6. perencanaan pembangunan;

²¹ Penjelasan, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

²² Pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

7. perhubungan;
8. lingkungan hidup;
9. pertanahan;
10. kependudukan dan catatan sipil;
11. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
12. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
13. sosial;
14. ketenagakerjaan dan ketrasmigrasian;
15. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
16. penanaman modal;
17. kebudayaan dan pariwisata;
18. kepemudaan dan olah raga;
19. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
20. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
21. pemberdayaan masyarakat dan desa;
22. statistik;
23. kearsipan;
24. perpustakaan;
25. komunikasi dan informatika;
26. pertanian dan ketahanan pangan;
27. kehutanan;
28. energi dan sumber daya mineral;

29. kelautan dan perikanan;
30. perdagangan; dan
31. perindustrian.

Pasal 6 Peraturan Pemerintah tersebut menegaskan bahwa pemerintahan kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan kabupaten/kota berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:²³

1. pendidikan;
2. kesehatan;
3. lingkungan hidup;
4. pekerjaan umum;
5. penataan ruang;
6. perencanaan pembangunan;
7. perumahan;
8. kepemudaan dan olahraga;
9. penanaman modal;
10. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
11. kependudukan dan catatan sipil;
12. ketenagakerjaan;
13. ketahanan pangan;
14. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

²³ Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

15. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
16. perhubungan;
17. komunikasi dan informatika;
18. pertanahan;
19. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
20. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian;
21. pemberdayaan masyarakat dan desa;
22. sosial
23. kebudayaan;
24. statistik;
25. kearsipan; dan
26. perpustakaan.

Urusan pilihan merupakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pilihan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota meliputi:²⁴

1. kelautan dan perikanan;
2. pertanian;
3. kehutanan;
4. energi dan sumber daya mineral;
5. pariwisata;

²⁴ Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

6. industri;
7. perdagangan; dan
8. ketransmigrasian.

Urusan-urusan pemerintahan yang oleh pemerintah dilimpahkan kepada pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tersebut termasuk di dalamnya adalah urusan di bidang “pertanahan” bukan “pelayanan pertanahan” sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan bidang pertanahan hanya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedang yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah adalah “pelayanan pertanahan”. Kewenangan bidang pertanahan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 merupakan urusan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan bidang pertanahan dijelaskan secara rinci dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yang terdiri dari:

1. Izin lokasi.

Kewenangan dalam hal pemberian izin lokasi ini meliputi:

- a. penerimaan permohonan dan pemeriksaan kelengkapan persyaratan;
- b. kompilasi bahan koordinasi;
- c. pelaksanaan rapat koordinasi;
- d. pelaksanaan peninjauan lokasi;
- e. penyiapan berita acara koordinasi berdasarkan pertimbangan teknis pertanahan dari kantor pertanahan kabupaten/kota dan pertimbangan teknis lainnya dari instansi terkait;

- f. pembuatan peta lokasi sebagai lampiran surat keputusan izin lokasi yang diterbitkan;
 - g. penerbitan surat keputusan izin lokasi;
 - h. pertimbangan usulan dan pencabutan izin dan pembatalan surat keputusan izin lokasi dengan pertimbangan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota;
 - i. monitoring dan pembinaan perolehan tanah.
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Kewenangan dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum meliputi:

- a. penetapan lokasi;
 - b. pembentukan panitia pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - c. pelaksanaan penyuluhan;
 - d. pelaksanaan inventarisasi;
 - e. pembentukan Tim Penilai Tanah;
 - f. penerimaan hasil penaksiran nilai tanah dari Lembaga/Tim Penilai Tanah;
 - g. pelaksanaan musyawarah;
 - h. penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian;
 - i. pelaksanaan pemberian ganti kerugian;
 - j. penyelesaian sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian; dan
 - k. pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan.

Kewenangan dalam hal penyelesaian sengketa tanah garapan meliputi:

- a. penerimaan dan pengkajian laporan pengaduan sengketa tanah garapan;
 - b. penelitian terhadap objek dan subjek sengketa;
 - c. pencegahan meluasnya dampak sengketa tanah garapan;
 - d. koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya; dan
 - e. fasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak.
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.

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

- a. pembentukan tim pengawasan pengendalian; dan
 - b. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.
5. 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:

- a. pembentukan panitia pertimbangan *landreform* dan sekretariat panitia;
- b. pelaksanaan sidang yang membahas hasil inventarisasi untuk penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
- c. pembuatan hasil sidang dalam berita acara;

- d. penetapan tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* sebagai objek *landreform* berdasarkan hasil sidang panitia;
 - e. penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* berdasarkan hasil sidang panitia; dan
 - f. penerbitan surat keputusan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian.
6. Penetapan tanah ulayat.
- Kewenangan dalam hal penetapan tanah ulayat meliputi;
- a. pembentukan panitia peneliti;
 - b. penelitian dan kompilasi hasil penelitian;
 - c. pelaksanaan dengar pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat;
 - d. pengusulan rancangan peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat;
 - e. pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan kabupaten/kota; dan
 - f. penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat.
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.
- Kewenangan dalam hal pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong meliputi:
- a. inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim;
 - b. penetapan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian;

- c. penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman pangan semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat;
- d. 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
- e. penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian.

8. Izin membuka tanah.

Kewenangan dalam hal izin membuka tanah meliputi:

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

9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

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

- a. pembentukan tim koordinasi tingkat kabupaten/kota;
- b. kompilasi data dan informasi yang terdiri dari:

- 1) peta pola penatagunaan tanah atau peta wilayah tanah usaha atau peta persediaan tanah dari kantor pertanahan setempat;
 - 2) rencana tata ruang wilayah; dan
 - 3) rencana pembangunan yang akan menggunakan tanah baik rencana pemerintah, pemerintah kabupaten/kota, maupun investasi swasta.
- c. analisis kelayakan letak lokasi sesuai dengan ketentuan dan kriteria teknis dari instansi terkait;
 - d. penyiapan draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah;
 - e. pelaksanaan rapat koordinasi terhadap draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah dengan instansi terkait;
 - f. konsultasi publik untuk memperoleh masukan terhadap draf rencana letak kegiatan penggunaan tanah;
 - g. penyusunan draf final rencana letak kegiatan penggunaan tanah;
 - h. penetapan rencana letak kegiatan penggunaan tanah dalam bentuk peta dan penjelasannya dengan keputusan bupati/walikota;
 - i. sosialisasi tentang rencana letak kegiatan penggunaan tanah kepada instansi terkait; dan
 - j. evaluasi dan penyesuaian rencana letak kegiatan penggunaan tanah berdasarkan perubahan RTRW dan perkembangan realisasi pembangunan.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 juga menentukan bahwa urusan bidang pertanahan secara nasional masih tetap menjadi kewenangan pemerintah, meliputi pembuatan produk hukum, kebijakan, pedoman mengenai

pemberian hak-hak atas tanah, pendaftaran tanah, reformasi atau perombakan pertanahan (*landreform*), yang kesemuanya tersebut dituangkan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan atau keputusan presiden, dan peraturan-peraturan pelaksana lainnya. Sementara itu, kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan hanya cukup pada aspek pelayanan masyarakat dan pelaksanaan kebijakan nasional yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah.²⁵

Pemerintah kabupaten hanya melaksanakan saja kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat di bidang pertanahan. Kewenangan pemerintah pusat adalah penetapan kebijakan dan pembuatan produk hukum tanah serta melakukan pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diterbitkan. Jadi, pemerintah bertindak selaku pengambil keputusan dan pembuat kebijakan di bidang pertanahan, sedang pada tataran pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemerintah daerah (pemerintah provinsi dan kabupaten/kota). Kendali pengambil kebijakan di bidang pertanahan secara nasional tetap berada di tangan pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah di bidang pertanahan tidak sepenuhnya diserahkan kepada daerah, dalam arti pemerintah daerah menerbitkan aturan, tetapi hanya pada tahap pelaksanaan saja atau lebih pada tataran teknis administrasi di lapangan.

Jika dikaitkan dengan masalah peningkatan kesejahteraan daerah otonom dari bidang pertanahan khususnya dalam peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), kontribusi bidang pertanahan terhadap PAD nampak saat diberlakukannya

²⁵ Ni Nyoman Mariadi, *Kewenangan Pemerintah Dalam Menetapkan Penguasaan Dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian*, Tesis, (Bali: Universitas Udayana), hlm. 97.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan berdasarkan undang-undang ini menjadi penerimaan kabupaten. Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan kepada Pemerintah Kabupaten sebagai persyaratan dalam peralihan hak atas tanah dan bangunan di Kantor Pertanahan merupakan satu-satunya kontribusi terkait bidang pertanahan. Sedangkan kontribusi PAD dengan adanya PP Nomor 38 Tahun 2007 belum dapat diharapkan karena hampir seluruh proses (baik proses penanganan, penerbitan dokumen-dokumen hukum bidang pertanahan) masih dilaksanakan oleh instansi vertikal yang menangani bidang pertanahan (Kantor Pertanahan).

Kewenangan kabupaten dalam bidang pertanahan meliputi juga mengenai penataan ruang. Wewenang pemerintah kabupaten dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:²⁶

1. pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten dan kawasan strategis kabupaten;
2. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten;
3. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten; dan
4. kerjasama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Wewenang pemerintah kabupaten dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi:²⁷

1. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten;
2. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten; dan

²⁶ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2006 tentang Penataan Ruang.

²⁷ *Ibid.*

3. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten.

Wewenang pemerintah kabupaten dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten meliputi:²⁸

1. penetapan kawasan strategis kabupaten;
2. perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten;
3. pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten; dan
4. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten.

Selama pelaksanaan UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut juga menimbulkan berbagai permasalahan yang ditimbulkan dengan adanya pelimpahan wewenang kepada daerah. Permasalahan yang paling mudah dilihat berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi di daerah otonom adalah munculnya raja-raja kecil di setiap pemerintah daerah. Persepsi seperti itu menyebabkan setiap pemerintah daerah menjadi lebih sulit untuk dikoordinasikan, sehingga pembangunan di daerah banyak yang tidak sejalan dengan pembangunan yang ada di pusat ataupun kurangnya loyalitas pemerintah daerah terhadap setiap tugas atau perintah yang diberikan oleh pemerintah pusat. Permasalahan lainnya adalah permasalahan stabilitas politik di daerah sebagai dampak dari pemilihan kepala daerah secara langsung. Beberapa hal itu menyebabkan banyaknya masukan serta desakan untuk dilakukannya revisi terhadap UU Nomor 32 tahun 2004. Adanya pertimbangan beberapa permasalahan tersebut serta karena perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang

²⁸ *Ibid.*

lebih baik, UU Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

C. Kewenangan Bidang Pertanahan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepala daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Oleh karenanya, penyelenggaraan otonomi daerah adalah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.²⁹ Tujuan negara adalah memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya dan untuk mewujudkannya dibutuhkan organ pemerintah yang dapat menjalankan fungsi dari negara. Organ pemerintah yaitu aparat-aparat pemerintah baik di pusat maupun daerah yang menjalankan roda pemerintahan. Agar dalam menjalankan roda pemerintahan tersebut dapat mendukung tercapainya tujuan, tentu harus dikerjakan sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangan. Kewenangan pemerintahan pada sistem desentralisasi tidak mutlak dimiliki oleh pemerintah pusat tetapi juga dibagi kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sebagaimana bunyi Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota, mengatur dan mengurus sendiri

²⁹ Diana Halim K, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2004), hlm.30.

urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal ini juga mengamankan susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 2 Oktober 2014 telah mengundang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu pertimbangan penggantian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 karena undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini.

Otonomi daerah di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diselenggarakan dalam sistem dan prinsip negara kesatuan. Penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks negara kesatuan terdapat hubungan kewenangan antara pusat dan daerah. Hubungan kewenangan ini di Indonesia mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan *medebewind* (tugas pembantuan).³⁰ Sehingga penyelenggaraan urusan pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintahan pusat. Pengertian desentralisasi menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 yaitu penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom

³⁰ Pasal 1, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

berdasarkan asas otonomi. Terjadi perubahan mendasar bahwa yang diserahkan saat ini bukan wewenang pemerintahan tetapi berupa urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan dimaknai sebagai kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan dan menyejahterakan masyarakat.³¹

Kekuasaan pemerintahan yang dialihkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah akan menjadi kewenangan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa: “urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum”.

Urusan pemerintahan absolut yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan tersebut mengangkat terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan absolut meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Pemerintah pusat dalam melimpahkan kewenangannya kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan

³¹ H. M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm. 62.

asas dekonsentrasi.³² Instansi vertikal sendiri adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan selanjutnya adalah urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, yang sekaligus juga menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang bersifat konkuren yaitu urusan pemerintah yang penanganannya dalam bidang tertentu, dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk itu maka disusunlah kriteria yang meliputi aktualitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar pemerintah.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari:³³

1. urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial; dan

³² Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³³ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan adalah urusan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Termasuk ke dalam urusan pemerintahan pilihan yaitu: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten sebagaimana disebutkan di atas didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut di atas kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten adalah:

1. urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten;
2. urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupate;
3. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten; dan/atau
4. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten.

Baik urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar maupun urusan pemerintahan pilihan, ada rambu-rambu yang harus diikuti oleh pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan daerah. Salah satu rambu yang harus dilalui adalah proses pemetaan bidang yang akan diprioritaskan, ini dilakukan oleh kementerian atau lembaga non kementerian bersama pemerintah daerah. Proses selanjutnya setelah dipilih bidang yang akan diprioritaskan, bidang itu ditetapkan melalui peraturan menteri.

Pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dilakukan untuk menentukan intensitas urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar berdasarkan jumlah penduduk, besarnya APBD dan luas wilayah. Pemetaan urusan pemerintahan pilihan dilakukan untuk menentukan daerah yang mempunyai urusan pemerintahan pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja dan pemanfaatan lahan. Pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan digunakan oleh daerah dalam penetapan kelembagaan, perencanaan dan penganggaran dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.³⁴

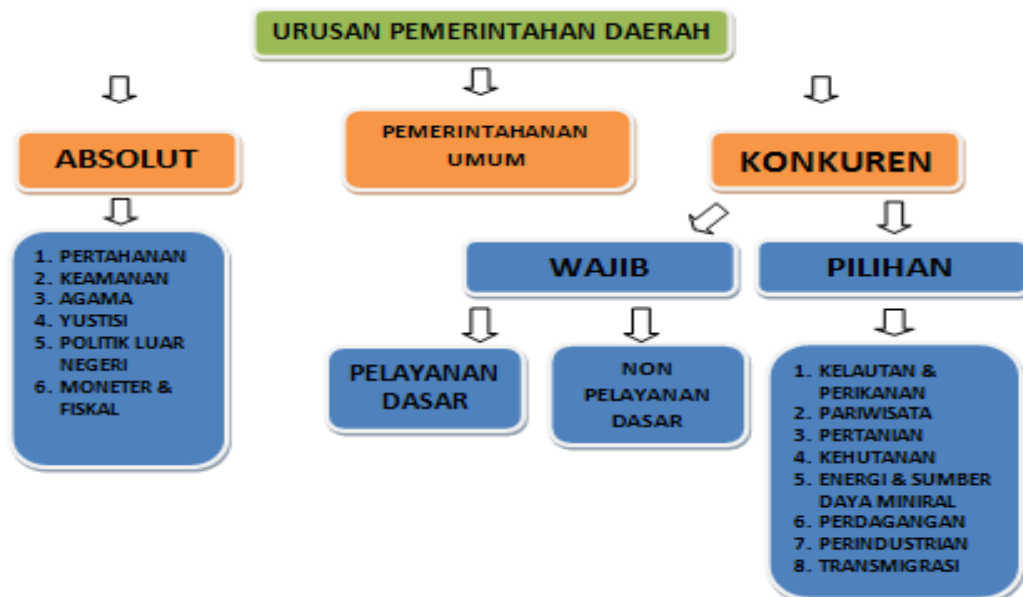
Urusan pemerintahan selanjutnya adalah urusan pemerintahan umum, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan ini meliputi pembinaan ketahanan nasional, kerukunan antar umat beragama, persatuan dan kesatuan bangsa, penanganan konflik sosial, pembinaan kerukunan antar suku ataupun intrasuku, koordinasi pelaksanaan tugas

³⁴ Pasal 24, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

antar instansi pemerintahan yang ada diwilayah daerah provinsi dan kabupaten/kota, pengembangan kehidupan demokrasi dan pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Pelaksana urusan pemerintahan umum adalah gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dengan dibantu oleh instansi vertikal. Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum. Pendanaan pelaksanaan urusan pemerintahan umum berasal dari APBN.³⁵

Berikut penggambaran pembagian urusan pemerintahan:



Diantara berbagai urusan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengaturan kewenangan bidang pertanian

³⁵ Pasal 25, *ibid.*

kembali menjadi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 12 yang menegaskan bahwa pertanahan merupakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan wajib pemerintahan daerah yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyerahkan urusan pertanahan secara terperinci sebagaimana tercantum dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014. Urusan pemerintahan bidang pertanahan yang menjadi kewenangan kabupaten meliputi:

1. pemberian izin lokasi dalam 1 (satu) daerah kabupaten;
2. penyelesaian sengketa tanah garapan dalam daerah kabupaten;
3. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah daerah kabupaten;
4. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* dalam daerah kabupaten;
5. penetapan tanah ulayat yang lokasinya dalam daerah kabupaten;
6. penyelesaian masalah tanah kosong dalam daerah kabupaten;
7. inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong dalam daerah kabupaten;
8. penerbitan izin membuka tanah; dan
9. perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya dalam daerah kabupaten.

UU Nomor 23 Tahun 2014 menyerahkan sebagian besar urusan pertanahan kepada provinsi dan kabupaten. Bahkan kabupaten mendapat kewenangan perizinan di bidang pertanahan yang lebih banyak daripada pusat dan provinsi. Urusan yang terkait tanah komunal (ulayat) dan tanah telantar (kosong)

sepenuhnya diserahkan kepada provinsi atau kabupaten. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 kedua urusan tersebut merupakan kewenangan pemerintah pusat antara lain kewenangan terkait penetapan norma, standar, prosedur dan kriteria.³⁶

Urusan pemerintahan bidang pertanahan yang tidak diberikan kepada kabupaten adalah berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sebelum berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014, kabupaten mempunyai kewenangan dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum saat ini merupakan kewenangan yang dibagi antara pemerintah pusat dan provinsi. Pembagian ini sesuai dengan ketentuan UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum yang membagi kewenangan terkait pengadaan lahan antara pemerintah pusat dan provinsi. Peranan bupati dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya sebagai anggota tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan.³⁷ Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui Lembaga Pertanahan. Pengadaan tanah yang dilakukan melalui Lembaga Pertanahan, dalam pelaksanaannya dapat mengikutsertakan atau berkoordinasi dengan pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan urusan yang terkait dengan tata ruang tidak ada perubahan yang signifikan. Namun dari aspek perizinan, kabupaten/kota mempunyai kewenangan pemberian izin yang lebih banyak daripada pusat yakni: Izin Mendirikan

³⁶ Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

³⁷ Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Bangunan, Izin Usaha Jasa Kontruksi Nasional dan Izin Pembangunan dan Pengembangan Kawasan Pemukiman.

Kewenangan bidang pertanahan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 merupakan urusan pemerintahan konkuren. Urusan pertanahan tersebut merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan daerah kabupaten. Masing-masing tingkatan mempunyai kewenangan dalam bidang pertanahan sesuai batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Pengaturan kewenangan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 telah menentukan kewenangan bidang pertanahan yang dimiliki oleh pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten. Kewenangan pemerintah pusat dalam bidang pertanahan melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional merupakan pengejawantahan ketentuan dalam UUPA bahwa konsepsi hukum tanah adalah bersifat nasional. Pembagian kewenangan ini juga menjadi pengejawantahan ketentuan dalam UUPA yang memungkinkan pelimpahan kewenangan bidang pertanahan kepada daerah.

Berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah. Pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan secara nasional oleh pemerintah pusat tidak mengesampingkan kepentingan daerah dan sebaliknya penyelenggaraan kewenangan bidang pertanahan oleh pemerintah daerah tetap dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dalam masalah tanah pada hakikatnya memberikan batas kewenangan pusat dan batas kewenangan daerah, sehingga

tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara keduanya. Namun, pembatasan kewenangan ini tidak menyebabkan kedua tingkat pemerintahan berjalan sendiri-sendiri, sehingga harmonisasi dan sinkronisasi substansi hukum dan implementasi tetap harus diperhatikan agar kewenangan bidang pertanahan baik tingkat nasional maupun daerah tetap berjalan selaras menuju pencapaian tujuan negara.³⁸

Kewenangan bidang pertanahan yang diserahkan kepada pemerintah daerah bersifat lokalitas, sedangkan secara nasional masih dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Hal ini sesuai ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang menyatakan “BPN RI mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.³⁹ Untuk melaksanakan tugas pemerintahan tersebut BPN RI mempunyai berbagai macam fungsi antara lain penyusunan dan penetapan kebijakan nasional di bidang pertanahan. Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan diatur dan ditentukan oleh pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah dapat menyusun peraturan daerah yang berkaitan dengan tanah antara lain mengenai sempadan, aturan mengenai izin lokasi, izin mendirikan bangunan, penataan ruang dan wilayah, dan aturan-aturan lain sesuai kewenangannya.

³⁸ Donna Okthalia Setiabudhi, *Kewenangan dan Peran Pemerintah Daerah Dalam Pengaturan dan Penguasaan Tanah*, (Manado: Universitas Sam Ratulangi, 2015), artikel.

³⁹ Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Kewenangan bidang pertanahan oleh kabupaten perlu memperhatikan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat sehingga dapat berjalan selaras untuk mencapai tujuan bersama. Untuk itu, kabupaten tidak dapat mengabaikan aturan dan kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat dalam bidang pertanahan. Masing-masing melaksanakan kewenangan yang dimiliki dan adanya koordinasi sehingga tanah dapat menjadi sarana mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat di kabupaten tersebut.