

BAB IV

KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN DI KABUPATEN BANTUL

A. Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan daerah merupakan bentuk pemerintahan di daerah sebagai kepanjangan tangan dari kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh Presiden dibantu Wakil Presiden. Keberadaan pemerintahan daerah dalam kekuasaan pemerintahan negara dituangkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 yang menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Memasukan pemerintahan daerah ke dalam rumpun kekuasaan pemerintahan negara dimaksudkan agar kita tidak perlu mempertentangkan antara keduanya. Antara satu sama lain tidak dapat dipisahkan, sebab hanya sebatas pembagian urusan pemerintahan dalam sistem pembagian urusan pemerintahan *presidensial*¹ yang dianut Negara Kesatuan Republik

¹ Sistem pemerintahan Presidensial menurut Sri Soemantri adalah suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen/badan legislatif. Disamping presiden berkedudukan sebagai kepala negara ia juga merupakan kepala pemerintahan. Disamping itu, presiden tidak dipilih oleh lembaga legislatif, akan tetapi oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu presiden bukanlah bagian dari legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer, lihat Arsyad Mawardi, *Pengawasan dan Keseimbangan Antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan (tinjauan Normatif, Empiris, Historis dan Komprehensif)*, (Semarang: raSail Media Grup, 2013), hlm. 88.

Indonesia.² Sehingga provinsi, kabupaten dan kota merupakan satu kesatuan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kekuasaan pemerintahan yang dipegang Presiden Republik Indonesia dijabarkan dalam berbagai urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sebagai pendukung penyelenggaraan pemerintahan, pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Berdasarkan asas otonomi di atas, terdapat penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah.

Proses desentralisasi juga menyebabkan terjadinya pergeseran kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah seiring dengan pengalihan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Berlakunya otonomi daerah ini menyebabkan terjadinya pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi sebelumnya arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu arus dinamika kekuasaan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.³

² Zain Bajeber, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah, Komentar H. Zain Bajeber*. (Jakarta, Forum Indonesia Maju, 2004) hlm. 310.

³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2005 Hal 278.

Pemerintahan daerah saat ini dimaknai dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945.⁴ Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan 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 menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sedangkan hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wilayah daerah yang ada merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.⁵

B. Lembaga Eksekutif Daerah

Pemerintah daerah merupakan lembaga eksekutif di daerah. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang

⁴ Lihat Pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Djuhad Mahja, *Kewenangan Otonomi Daerah Dalam Bidang Pertanahan di Kabupaten Kendal*, Tesis, Universitas Diponegoro, hlm. 51.

memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah daerah dipimpin oleh bupati dan dibantu oleh wakil bupati. Pengisian jabatan bupati dan wakil bupati dilakukan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat di kabupaten yang bersangkutan. Masa jabatan bupati selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.⁶

Bupati sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten, mempunyai tugas antara lain memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Agar pelaksanaan tugas dalam bidang pemerintahan dapat berjalan dengan baik, bupati diberikan wewenang mengajukan rancangan peraturan daerah, menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, menetapkan peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah, mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat dan melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk menjalankan pemerintahan daerah, bupati dibantu oleh wakil bupati. Wakil bupati mempunyai tugas membantu bupati dalam:

1. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
2. mengkoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan; dan

⁶ Pasal 60, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa.

Selain tugas tersebut di atas, wakil bupati juga melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh bupati yang ditetapkan dengan keputusan bupati. Sehingga dalam pelaksanaan tugasnya wakil bupati bertanggung jawab kepada bupati.⁷

Bupati sebagai pemimpin lembaga eksekutif daerah dalam melaksanakan tugasnya harus bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan tidak dapat bekerja sendiri. Sinergitas antara bupati dan DPRD sangat diperlukan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diotonomikan kepada daerah sehingga mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

C. Lembaga Legislatif Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada saat ini memerlukan dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan perwujudan demokrasi di daerah. DPRD yang bermitra dengan bupati dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, DPRD merupakan pemegang kekuasaan legislatif di daerah. Anggota DPRD kabupaten adalah pejabat daerah kabupaten dan DPRD kabupaten mempunyai fungsi: pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi yang dijalankan DPRD itu merupakan representasi rakyat di daerah

⁷ Pasal 66, *ibid.*

kabupaten. DPRD juga melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat untuk melakukan fungsi-fungsi di atas.

Fungsi pembentukan peraturan daerah yang dimiliki oleh DPRD dilaksanakan dengan cara:

1. membahas bersama bupati dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah;
2. mengajukan usul rancangan peraturan daerah; dan
3. menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama bupati.

Fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPRD diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diajukan oleh Bupati. Fungsi anggaran DPRD tersebut dilaksanakan dengan cara:

1. membahas Kerangka Umum Anggaran (KUA) dan Penetapan Pagu Anggaran Sementara (PPAS) yang disusun oleh bupati berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
2. membahas rancangan peraturan daerah tentang APBD;
3. membahas rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD; dan
4. membahas rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan bupati, pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan

penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Terkait dengan pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK tersebut, DPRD berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. DPRD akan melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan dan dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Pola hubungan kerja antara bupati dan DPRD disebutkan dalam Penjelasan Umum UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. DPRD dan bupati berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan,

sedangkan bupati mempunyai fungsi pelaksanaan atas peraturan daerah dan kebijakan daerah.

Hubungan kemitraan antara DPRD dan bupati dilakukan dalam bentuk: persetujuan bersama dalam pembentukan peraturan daerah, penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, persetujuan terhadap kerja sama yang akan dilakukan pemerintah daerah, rapat konsultasi DPRD dengan bupati secara berkala, dan bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keharmonisan hubungan antara kedua lembaga tersebut diperlukan untuk keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Apabila terjadi permasalahan dalam hubungan keduanya dapat mempengaruhi kinerja masing-masing Lembaga di daerah. DPRD dan bupati harus bekerja sama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sesuai dengan tujuan dari pemerintah pusat.

D. Perangkat Daerah

Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dibantu oleh perangkat daerah. Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, perangkat daerah merupakan unsur pembantu bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Perangkat daerah terdiri atas: sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan dan kecamatan.⁸ Pembentukan perangkat daerah dilakukan berdasarkan asas: urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, intensitas

⁸ Pasal 209, *ibid.*

urusan pemerintahan dan potensi daerah, efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, dan fleksibilitas. Perangkat daerah kabupaten selain melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah juga melaksanakan tugas pembantuan.⁹ Pembinaan dan pengendalian penataan perangkat daerah kabupaten dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Pembentukan perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Peraturan daerah mengenai pembentukan perangkat daerah, berlaku setelah mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Persetujuan gubernur mengenai pembentukan perangkat daerah diberikan berdasarkan pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan. Sedangkan pengaturan mengenai kedudukan, susunan organisasi, rincian tugas dan fungsi, serta tata kerja perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan bupati.

Pembentukan perangkat daerah di Kabupaten Bantul berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bantul. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 merupakan tindak lanjut dari UU Nomor 23 Tahun 2014 dan PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016, di Kabupaten Bantul dibentuk perangkat daerah yang terdiri: sekretariat daerah, sekretariat DPRD,

⁹ Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi, Lihat Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

inspektorat daerah, dinas daerah, badan daerah, dan kecamatan. Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Bantul dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bantul, yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan sebelum berlakunya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan dibentuknya perangkat daerah baru yang melaksanakan sub urusan pemerintahan umum dan sub urusan bencana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah adalah dinas daerah. Dinas daerah dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten. Dinas daerah dipimpin oleh Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah. Dinas daerah mempunyai tugas membantu bupati melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada kabupaten. Dinas daerah dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi: perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, pelaksanaan evaluasi dan pelaporan, pelaksanaan administrasi dinas dan pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.¹⁰

Besaran organisasi dinas daerah di Kabupaten Bantul yang dibentuk untuk mengakomodasikan urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan telah mempertimbangkan faktor jumlah penduduk, luasan wilayah, beban kerja dan kemampuan keuangan Daerah. Untuk mengakomodasi variasi beban kerja setiap

¹⁰ Pasal 217, *ibid.*

urusan pemerintahan yang berbeda-beda, maka besaran organisasi perangkat daerah berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Sehingga sesuai pertimbangan tersebut telah terbentuk tipologi dinas sesuai dengan besarnya agar terbentuk perangkat daerah yang efektif dan efisien. Oleh karena itu akan dijumpai dinas daerah dengan tipe A, tipe b dan tipe C, semuanya menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten Bantul.

E. Pelaksanaan Kewenangan Bidang Pertanahan di Kabupaten Bantul Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kabupaten Bantul sebagai bagian dari wilayah Republik Indonesia dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagai tindak lanjut dari Pasal 18 UUD 1945. Pembentukan Kabupaten Bantul ditindaklanjuti dengan pemberian kewenangan untuk menjalankan pemerintahan daerah. Pemerintah Kabupaten Bantul juga melaksanakan sistem pemerintahan dan menjadi bagian dari sistem pemerintahan yang dibangun menurut hukum ketatanegaraan di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah meneguhkan kembali semangat otonomi daerah yang sebelumnya dilaksanakan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004¹¹

¹¹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Revisi tersebut tidak

memberikan kekuasaan yang amat besar kepada masing-masing daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan Pasal 2 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berupa pemberian kewenangan bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu kewenangan yang diberikan kepada daerah kabupaten yaitu mengenai pelayanan pertanahan. Pemberian otonomi di bidang pertanahan kepada daerah kabupaten ini merupakan suatu perubahan dasar dalam pelaksanaan hukum tanah nasional.¹²

Kewenangan untuk melaksanakan urusan bidang pertanahan oleh kabupaten sebenarnya telah diberikan sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.¹³ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai bidang pertanahan sebagai bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 sebagai tindaklanjut UU Nomor 22 Tahun 1999 hanya mengatur kewenangan pemerintah dan propinsi sebagai daerah otonom. Penjabaran mengenai kewenangan bidang pertanahan terdapat dalam Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Keppres Nomor 34 Tahun 2003 ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang

banyak menyinggung mengenai kewenangan di bidang pertanahan. Hanya ada satu pasal yang menyatakan bahwa pelayanan pertanahan diserahkan kepada daerah tanpa adanya penjelasan mengenai pelayanan pertanahan tersebut.

¹² Hutagalung, Arie Sukanti, *“Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah”*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 40

¹³ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pertanahan Yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Sejalan dengan Pasal 2 ayat (4) UUPA dan Pasal 14 huruf k UU Nomor 32 Tahun 2004, Keppres Nomor 34 Tahun 2003 melengkapi kebijakan pemerintah dalam memberikan kewenangan bidang pertanahan kepada daerah kabupaten.

Ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan tentang bidang-bidang yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten yang antara lain adalah pelayanan pertanahan.¹⁴ Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan berupa pelayanan pertanahan termasuk yang dilimpahkan kepada Pemerintah Kabupaten Bantul. Pelimpahan ini tentunya tidak dapat mengenyampingkan ketentuan 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 peraturan pemerintah dan dalam penjelasannya disebutkan bahwa pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka tugas *medebewind*.¹⁵

Kewenangan bidang pertanahan selain menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten juga masih menjadi kewenangan pemerintah pusat melalui Badan

¹⁴ Lebih lanjut dapat dilihat dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berkaitan dengan urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota yang salah satu kewenangan tersebut mengenai pelayanan pertanahan.

¹⁵ Penjelasan Pasal 2 ayat (4): “Ketentuan dalam ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu.

Pertanahan Nasional (BPN).¹⁶ Keppres Nomor 34 Tahun 2003 menyatakan bahwa hanya sebagian kewenangan bidang pertanahan yang diserahkan dan BPN yang diberi tugas menyusun norma-norma dan/atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualifikasi sumber daya manusia yang diperlukan dalam pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan. Sedangkan pengaturan berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan tetap diberlakukan peraturan dari pemerintah pusat. Kenyataan ini sebagaimana tersebut dalam Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan yang memberlakukan peraturan, keputusan, instruksi dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN yang telah ada. Sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan pelimpahan kewenangan bidang pertanahan melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak mencakup kewenangan di bidang hukum tanah nasional. Kewenangan bidang pertanahan yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada pemerintah kabupaten hanya sebagian dan hanya bersifat lokalitas.

Kedudukan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 yang menjabarkan sebagian kewenangan bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh kabupaten,¹⁷ merupakan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yang mempunyai kekuatan daya mengikat

¹⁶ Lihat Pasal 1 dan Pasal 2 Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

¹⁷ Kewenangan bidang pertanahan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten meliputi : pemberian ijin lokasi, penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, penyelesaian sengketa tanah garapan, penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee, penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat, pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong, pemberian ijin membuka tanah, dan perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

bagi Kabupaten Bantul selain UU Nomor 32 Tahun 2004. Dilihat dari bentuknya, keputusan presiden memang tidak termasuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sesuai UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun demikian, UU Nomor 10 Tahun 2004 juga menyatakan bahwa teknik penyusunan dan/atau bentuk keputusan presiden berpedoman pada teknik penyusunan dan/atau bentuk menurut undang-undang ini. Keputusan presiden yang materinya bersifat mengatur dimaknai sebagai peraturan, sehingga dibaca sebagai peraturan presiden.¹⁸ Sehingga keputusan presiden tersebut di atas dimaknai sebagai peraturan presiden dan mempunyai kekuatan mengikat berdasarkan ketentuan Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁹

Secara bersamaan kewenangan bidang pertanahan juga dilaksanakan oleh BPN (Kantor Pertanahan) sesuai Keppres Nomor 34 Tahun 2003, meskipun melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 telah ada penyerahan pelayanan pertanahan kepada kabupaten. Bahkan eksistensi Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas dan kewajiban di bidang pertanahan dipertegas dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Salah satu pertimbangan terbitnya peraturan presiden ini adalah bahwa tanah merupakan alat pemersatu Negara

¹⁸ Ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁹ Bandingkan dengan Tap MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Presiden termasuk dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Perumusan kebijakan nasional dalam bidang pertanahan masih menjadi tanggungjawab pemerintah pusat. Hal ini tercermin adanya pembentukan Komite Pertanahan dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Komite Pertanahan ini bertujuan untuk menggali pemikiran dan pandangan dari pihak-pihak yang berkepentingan dengan bidang pertanahan dan dalam rangka perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan. Adapun tugas Komite Pertanahan adalah memberikan masukan, saran dan pertimbangan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan.²⁰

Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan yang menjadi tanggung jawab Kepala BPN sebagaimana tersebut dalam Perpres Nomor 10 Tahun 2006 sejalan dengan kewenangan pemerintah dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Ketentuan dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 menjelaskan berkaitan dengan kebijakan pertanahan nasional bahwa hal-hal yang menyangkut hukum, kebijakan, dan pedoman dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun keputusan presiden menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Kebijakan pertanahan nasional yang dimaksud mengenai :²¹

²⁰ Pasal 35 dan Pasal 36, *ibid.*

²¹ Hutagalung, Tebaran Pemikiran....., Op.cit, hal. 74-76

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 setelah berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 mengatur tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pembentukan organ untuk melaksanakan kewenangan yang dikenal dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Bantul dilakukan melalui Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul dan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul. Sehubungan dengan pelaksanaan pelayanan pertanahan yang merupakan urusan pemerintahan wajib bagi kabupaten,²² menimbulkan interpretasi beragam dalam menyikapi pembentukan SKPD pelaksana kewenangan bidang pertanahan. Hal ini karena penjelasan mengenai bentuk dan

²² Lihat juga Pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 13 Tahun 2007 tentang Penetapan Urusan Pemerintahan Wajib dan Pilihan Kabupaten Bantul.

mekanisme pelayanan pertanahan tidak ditemukan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan peraturan pemerintah yang mengatur faktor-faktor penentu dalam pembentukan satuan kerja perangkat daerah sebagai amanat UU Nomor 32 Tahun 2004 juga belum dikeluarkan pemerintah.

Pemerintah Kabupaten Bantul dalam menyikapi pembentukan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pelaksana kewenangan bidang pertanahan tidak membentuk dinas tersendiri yang khusus menangani bidang pertanahan. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2007 dan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 didalamnya tidak menyebutkan adanya Dinas Pertanahan atau sebutan lain yang khusus menangani bidang pertanahan. Pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan melekat pada beberapa dinas/intansi sesuai tugas dan fungsinya. Adapun rincian kewenangan bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh dinas/instansi dapat dijabarkan sebagai berikut :²³

No	Sub Bidang	Urusan Pemerintahan Daerah	Pelaksana
1	2	3	4
1	Izin Lokasi	1.pemberian izin lokasi yang meliputi: a. penerimaan permohonan dan pemeriksaan kelengkapan persyaratan; b. kompilasi bahan koordinasi; c. pelaksanaan rapat koordinasi; d. pelaksanaan peninjauan lokasi;	Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul

²³ Berdasarkan wawancara dengan Kepala Sub Bagian Pertanahan Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul, 12 Desember 2016.

		<ul style="list-style-type: none"> e. penyiapan berita acara koordinasi berdasarkan pertimbangan teknis pertanahan dari kantor pertanahan kabupaten 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; dan h. pertimbangan dan usulan pencabutan izin dan pembatalan surat keputusan izin lokasi dengan pertimbangan kepala kantor pertanahan kabupaten. <p>2. monitoring dan pembinaan perolehan tanah.</p>	Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul
2.	Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	<ul style="list-style-type: none"> 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; 	Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Bantul

		<p>j. penyelesaian sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian; dan</p> <p>k. pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah di hadapan kepala kantor pertanahan kabupaten.</p>	
3.	Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan	<p>a. penerimaan dan pengkajian laporan pengaduan sengketa tanah garapan;</p> <p>b. penelitian terhadap obyek dan subyek sengketa;</p> <p>c. pencegahan meluasnya dampak sengketa tanah garapan;</p> <p>d. koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah langkah penanganannya; dan</p> <p>e. fasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak.</p>	Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Bantul
4.	Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan	<p>a. pembentukan tim pengawasan pengendalian; dan</p> <p>b. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.</p>	Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Bantul
5.	Penetapan Subyek dan Obyek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah <i>Absentee</i>	<p>a. pembentukan panitia pertimbangan landreform dan sekretariat panitia;</p> <p>b. pelaksanaan sidang yang membahas hasil inventarisasi untuk penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan</p>	Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul

		<p>tanah <i>absentee</i>;</p> <p>c. pembuatan hasil sidang dalam berita acara;</p> <p>d. penetapan tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i> sebagai obyek <i>landreform</i> berdasarkan hasil sidang panitia;</p> <p>e. penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i> berdasarkan hasil sidang panitia; dan</p> <p>f. penerbitan surat keputusan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian.</p>	
6.	Penetapan Tanah Ulayat	<p>a. pembentukan panitia peneliti;</p> <p>b. penelitian dan kompilasi hasil penelitian;</p> <p>c. pelaksanaan dengar pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat;</p> <p>d. pengusulan rancangan peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat;</p> <p>e. pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan kabupaten; dan</p> <p>f. penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat.</p>	Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul
7.	Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong	<p>a. inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim;</p> <p>b. penetapan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong</p>	Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul

		<p>yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian;</p> <p>c. penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman pangan semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat;</p> <p>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</p> <p>e. penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian.</p>	
8.	Izin Membuka Tanah	<p>a. penerimaan dan pemeriksaan permohonan;</p> <p>b. pemeriksaan lapang dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan rencana umum tata ruang wilayah (RTRW) kabupaten;</p> <p>c. penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari kantor pertanahan kabupaten; dan</p> <p>d. pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah.</p>	Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul

9.	Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah Kabupaten	<ul style="list-style-type: none"> a. pembentukan tim koordinasi tingkat kabupaten; b. kompilasi data dan informasi yang terdiri dari : <ul style="list-style-type: none"> 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, maupun investasi swasta. c. analisis kelayakan letak lokasi sesuai dengan ketentuan dan kriteria teknis dari instansi terkait; d. penyiapan draft rencana letak kegiatan penggunaan tanah; e. pelaksanaan rapat koordinasi terhadap draft rencana letak kegiatan penggunaan tanah dengan instansi terkait; f. konsultasi publik untuk memperoleh masukan terhadap draft rencana letak kegiatan penggunaan tanah; g. penyusunan draft final rencana letak kegiatan penggunaan tanah; h. penetapan rencana letak 	Dilaksanakan oleh beberapa instansi antara lain Bappeda, Dinas Pertanian dan Kehutanan, Dinas Sumber Daya Air, dan Dinas Pekerjaan Umum
----	--	--	---

		kegiatan penggunaan tanah dalam bentuk peta dan penjelasannya dengan keputusan bupati; 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.	
--	--	---	--

Berdasarkan penjabaran di atas, pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan di Kabupaten Bantul dilakukan oleh beberapa SKPD antara lain Bagian Tata Pemerintahan, Dinas Pekerjaan Umum, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Pertanian dan Kehutanan, dan Dinas Sumber Daya Air. Kewenangan yang dilaksanakan oleh beberapa SKPD bukan merupakan tugas utama tetapi masih sebatas sebagai tugas tambahan dari SKPD disamping tugas lainnya. Sehingga di Kabupaten Bantul belum terbentuk SKPD yang khusus menangani kewenangan bidang pertanahan. Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul masih berperan penting dalam pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Beberapa sub urusan yang menjadi kewenangan kabupaten tetap dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul mengingat belum siapnya pemerintah daerah baik dari segi sumber daya manusia maupun sarana pendukungnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa

kewenangan bidang pertanahan setelah berlakunya PP Nomor 38 Tahun 2007 tidak jauh berbeda pelaksanaannya saat berlakunya Keppres Nomor 34 Tahun 2003 yakni dilaksanakan oleh pemerintah daerah maupun pemerintah. Kondisi yang terjadi saat itu belum mencerminkan desentralisasi bidang pertanahan secara penuh kepada pemerintah kabupaten sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penegasan kewenangan bidang pertanahan sebagaimana diatur dalam Keppres Nomor 34 Tahun 2003 maupun PP Nomor 38 Tahun 2007 belum menjadi jaminan daerah mampu melaksanakannya. Bahkan pasca dikeluarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003, Bupati Bantul menetapkan Keputusan Bupati Bantul Nomor 264 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Sebagian Kewenangan di Bidang Pertanahan di Kabupaten Bantul. Melalui Keputusan Bupati Bantul Nomor 264 Tahun 2003, Pemerintah Kabupaten Bantul menyatakan belum dapat melaksanakan seluruh kewenangan bidang pertanahan sesuai Keppres Nomor 34 Tahun 2003²⁴ dan mendelegasikan beberapa kewenangan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Kantor Pertanahan dalam melaksanakan kewenangan yang didelegasikan tetap menggunakan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi yang dimilikinya.²⁵ Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan sebagian kewenangan bidang pertanahan tersebut bertanggungjawab kepada Bupati Bantul melalui Sekretaris Daerah.

²⁴ Pasal 1 Keputusan Bupati Nomor 264 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Sebagian Kewenangan di Bidang Pertanahan di Kabupaten Bantul.

²⁵ Pasal 4, *ibid.*

Berdasarkan Keputusan Bupati Nomor 264 Tahun 2003, Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul seolah-olah menerima penugasan dari Bupati Bantul. Padahal Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibantu oleh perangkat daerah yang berbentuk sekretariat daerah, dinas atau badan. Sedangkan Kantor Pertanahan merupakan kepanjangan tangan dari Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia. BPN merupakan Lembaga Pemerintah Pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari presiden. Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁶ Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul bertugas untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah kabupaten. Pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi bukan kepada bupati. Pertanggungjawaban Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul kepada Bupati Bantul sebagaimana tersebut dalam Keputusan Bupati Nomor 264 Tahun 2003 tidak sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan

²⁶ Lihat Pasal 64 Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Presiden Nomor 64 Tahun 2005.²⁷ Penerbitan Keputusan Bupati Bantul Nomor 264 Tahun 2003 dapat dikatakan tidak sejalan dengan maksud ditetapkannya Keppres Nomor 34 Tahun 2003 yang memberikan beberapa kewenangan bidang pertanahan kepada kabupaten. Sehingga Keputusan Bupati Bantul Nomor 264 Tahun 2003 dalam konteks otonomi daerah tidak tepat diberlakukan dan seharusnya Pemerintah Kabupaten Bantul berusaha melaksanakan kewenangan yang diberikan.

Terbitnya PP Nomor 38 Tahun 2007 berpengaruh juga terhadap kebijakan pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan di Kabupaten Bantul. Kebijakan tersebut tercermin dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 tentang Penetapan Urusan Pemerintahan Wajib dan Pilihan Kabupaten Bantul. Karena dipandang tidak sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007, Keputusan Bupati Nomor 264 Tahun 2003 dicabut dengan Peraturan Bupati Bantul Nomor 74 Tahun 2007 tentang Pencabutan Keputusan Bupati Bantul Nomor 264 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Sebagian Kewenangan di Bidang Pertanahan di Kabupaten Bantul. Terlebih lagi pemerintah daerah didorong untuk segera menjalankan otonomi seluas-luasnya dengan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan terutama menindaklanjuti ketentuan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Seiring dengan berlakunya Peraturan Bupati Bantul Nomor 74 Tahun 2007 di atas, maka pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan dilakukan sepenuhnya oleh Pemerintah Kabupaten Bantul.

²⁷ Keppres ini menjelaskan kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja Badan Pertanahan Nasional. Keppres Nomor 103 Tahun 2001 kemudian dicabut dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Penyelenggaraan pelayanan pertanahan di Kabupaten Bantul dengan memperhatikan Pasal 2, Pasal 6 dan Pasal 7 PP Nomor 38 Tahun 2007. Adapun rumusan Pasal 2 ayat

(4) PP Nomor 38 Tahun 2007 sebagai berikut :

(4) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan meliputi: a. pendidikan;...i. pertanahan.....”.

Rumusan Pasal 6 PP Nomor 38 Tahun 2007 sebagai berikut :

(1) Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) menjadi kewenangannya.

(2) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Rumusan Pasal 7 PP Nomor 38 Tahun 2007 sebagai berikut :

(1) Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar.

(2) Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pendidikan; r. pertanahan;...”.

Pendelegasian wewenang sebagaimana tersebut dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 sesuai corak desentralisasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bidang pertanahan, paling tidak telah memberikan kesempatan kepada Pemerintah Kabupaten Bantul untuk membuat kebijakan sendiri untuk mengelola kewenangan bidang pertanahan. Namun kesempatan tersebut belum dilakukan secara maksimal yang tercermin dari pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan seperti belum adanya peraturan daerah yang khusus mengatur bidang pertanahan maupun

SKPD yang khusus menangani urusan pertanahan di Kabupaten Bantul. Pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan hampir sama pada saat berlakunya Keppres Nomor 34 Tahun 2003. Kewenangan bidang pertanahan menurut PP Nomor 38 Tahun 2007 dapat dikatakan masih melanjutkan kewenangan pertanahan menurut Keppres Nomor 34 Tahun 2003. Gambaran kewenangan di bidang pertanahan antara Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dan PP Nomor 38 Tahun 2007 dapat dijelaskan sebagai berikut:

Kewenangan Bidang Pertanahan sesuai Keppres Nomor 34 Tahun 2003	Urusan Bidang Pertanahan sesuai PP Nomor 38 Tahun 2007
<ul style="list-style-type: none"> a. pemberian izin lokasi; b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; c. penyelesaian sengketa tanah garapan; d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; e. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i>; f. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; h. pemberian izin membuka tanah; dan i. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten. 	<ul style="list-style-type: none"> a. izin lokasi b. pengadaan tanah untuk kepentingan umum; c. penyelesaian sengketa tanah garapan; d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; e. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i>; f. penetapan tanah ulayat; g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; h. izin membuka tanah; dan i. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten.

Berdasarkan kewenangan sebagaimana tersebut di atas, terkait pemberian izin lokasi termasuk izin perubahan penggunaan tanah yang awalnya dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul beralih ke Pemerintah Kabupaten Bantul. Pelaksanaan itu mendasarkan Keputusan Bupati Bantul Nomor 191 Tahun 2008

tentang Pembentukan Tim Teknis Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Kegiatan Pendataan, Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah di Kabupaten Bantul. Untuk memperoleh sumber pendapatan daerah dari pelayanan pemberian izin perubahan penggunaan tanah, diberlakukan Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. Kewenangan bidang pertanahan lainnya masih tetap dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul seperti ketika berlaku Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Bantul memegang peranan utama dalam melaksanakan kewenangan pelayanan pertanahan di Kabupaten Bantul melalui sub bagian pertanahan. Sedangkan pemberian izin peruntukan penggunaan tanah selanjutnya dilaksanakan oleh Dinas Perijinan Kabupaten Bantul berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. Perpindahan pelayanan hanya terkait dengan pemberian izin peruntukan penggunaan tanah, sedangkan urusan pertanahan yang menjadi kewenangan kabupaten tetap dikoordinasikan oleh Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Bantul. Sedangkan kewenangan bidang pertanahan yang berkenaan dengan perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten seperti tata ruang ditangani oleh beberapa SKPD seperti Bappeda, DPU, Dinas Pertanian dan Kehutanan, Dinas Sumber Daya Air dengan

dikoordinasikan oleh DPU melalui Bidang Tata Ruang. Sehingga dapat dikatakan pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan dengan berlakunya PP Nomor 38 Tahun 2007 belum mengalami perubahan yang signifikan, hanya ada peralihan pelaksanaan pelayanan pemberian izin perubahan penggunaan tanah. Pertimbangan teknis pertanahan, penyediaan peta lokasi dan pencatatan pada tanda bukti hak atas tanah tetap dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.²⁸

Menurut Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Bagian Hukum Setda Kabupaten Bantul,²⁹ pelayanan pemberian izin perubahan penggunaan tanah dan pemungutan retribusinya tidak berlangsung lama dengan berlakunya UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemungutan retribusi izin peruntukan penggunaan tanah yang berhubungan dengan pelayanan pemberian izin peruntukan penggunaan tanah tidak dapat dilaksanakan lagi oleh Pemerintah Kabupaten Bantul. Hal ini karena pengaturan jenis retribusi dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 bersifat *close list* dalam arti bahwa pemerintah kabupaten hanya diperkenankan memungut jenis retribusi yang tercantum dalam undang-undang tersebut.³⁰ Sedangkan retribusi izin peruntukan penggunaan tanah tidak termasuk jenis retribusi yang diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 sehingga Pemerintah Kabupaten Bantul tidak memiliki kewenangan melaksanakan pemungutan atas retribusi izin peruntukan penggunaan tanah tersebut. Pelayanan pemberian izin

²⁸ Berdasarkan wawancara dengan Kepala Sub Bagian Pertanahan Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul, 19 Desember 2016.

²⁹ Berdasarkan wawancara dengan Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul, 20 Desember 2016.

³⁰ Lihat Pasal 141 dan Pasal 150 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

perubahan penggunaan tanah selanjutnya dikembalikan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dengan alasan Pemerintah Kabupaten Bantul tidak lagi melakukan pemungutan retribusi atas pelayanan izin perubahan penggunaan tanah dan pungutan atas pelayanan izin tersebut menjadi penerimaan negara bukan pajak yang merupakan kewenangan pemerintah pusat. Munculnya UU Nomor 28 Tahun 2009 secara tidak langsung juga mempengaruhi pelaksanaan pelayanan pertanahan di daerah. Pemerintah daerah hanya mendapatkan pendapatan daerah dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), sedang untuk pelayanan yang terkait dengan pertanahan dikenakan penerimaan negara bukan pajak.

Sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Bantul, bahwa terkait dengan pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan ini, walaupun menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 pemerintah kabupaten telah diberikan kewenangan secara penuh untuk menentukan kebijakan terkait dengan kewenangan bidang pertanahan, tetapi pemerintah kabupaten dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat mengabaikan regulasi dan kebijakan dari pemerintah pusat.³¹ Kebijakan penyelenggaraan kewenangan bidang pertanahan yang termuat dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 merupakan ketentuan yang harus dipedomani dalam pelaksanaannya di daerah kabupaten. Apabila kita memperhatikan kewenangan yang ada dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tersebut, dirasakan masih kentalnya ekspresi

³¹ Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul, 20 Desember 2016.

sentralisasi melalui penyelenggaraan dekonsentrasi dan *medebewind* di bidang pertanahan.³²

Nuansa sentralisasi juga nampak dari pembagian 9 (sembilan) kewenangan bidang pertanahan antara pemerintah, pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten. Pemerintah pusat dirasakan masih menjadi pionir dari sisi kewenangan bidang pertanahan yang diberikan dan terkesan kurang memberi ruang gerak yang dapat menumbuhkan kemandirian dan kreatifitas daerah sebagai daerah otonom.³³ Misalnya mengenai kewenangan bidang pertanahan terkait izin lokasi yang pelaksanaannya diserahkan kepada kabupaten, tetapi terkait dengan penetapan kebijakan nasional mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria izin lokasi, regulasi maupun kebijakannya ditentukan oleh pemerintah pusat. Sehingga dalam pelaksanaannya daerah tetap melaksanakan kebijakan dan aturan dari pusat serta belum adanya ruang untuk menentukan kebijakan maupun aturan sendiri. Padahal berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi, Izin Lokasi merupakan kewenangan pemerintah daerah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) yaitu bahwa surat keputusan pemberian izin lokasi ditandatangani oleh bupati, tetapi pertimbangan teknis pertanahan maupun peta lokasi dilakukan oleh kantor pertanahan. Peran atau dapat dikatakan campur tangan pemerintah secara jelas

³² Secara teori, *medebewind* bagian dari desentralisasi, tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dengan tugas pembantuan, karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi. Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 180.

³³ Elita Rahmi, Tarik Menarik antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pertanahan, dalam *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, (Jambi: Fakultas Hukum UNJA, 2009), hlm. 145.

terlihat dari Surat Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-424 tertanggal 10 Februari 1999 perihal Penyampaian Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi yang ditujukan kepada para bupati/walikota. Melalui surat tersebut Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional memberikan petunjuk mengenai izin lokasi yang ditangani oleh bupati dengan persiapan administrasi dan bahan pertimbangan dilakukan oleh instansi pertanahan, yaitu kantor pertanahan kabupaten. Secara kewenangan penerbitan izin lokasi dilakukan oleh bupati, tetapi secara teknis operasional tergantung pada kantor pertanahan kabupaten. Inilah salah satu bentuk campur tangan pemerintah dalam pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan di daerah. Begitu pula dalam pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan lainnya tetap melibatkan peran dari kantor pertanahan kabupaten bahkan masih ada ketergantungan yang cukup besar mengingat bahan-bahan, alat maupun sumber daya manusia belum dimiliki oleh pemerintah kabupaten.

Kenyataan ini menunjukkan desentralisasi bidang pertanahan melalui model otonomi kepada daerah otonom sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun peraturan pelaksanaannya belum menjadi kenyataan karena masih dominannya peranan lembaga pertanahan di daerah. Hal tersebut dipertegas dengan tetap mempertahankan keberadaan Badan Pertanahan Nasional sebagai badan yang secara nasional bertugas menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bidang pertanahan. Pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah berdasarkan model *medebewind* atau tugas pembantuan justru memperoleh

pengaturannya dimana kedudukan Badan Pertanahan Nasional yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.³⁴

Pemberian otonomi seharusnya memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan kewenangan bidang pertanahan, tetapi hal itu belum sepenuhnya dapat dilakukan oleh daerah. Kurang mulusnya pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan juga dikarenakan masih terdapat perdebatan mengenai kewenangan dalam bidang pertanahan.³⁵ Terdapat perbedaan pandangan antara Badan Pertanahan Nasional dengan pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan tersebut dimana Badan Pertanahan Nasional tetap mendasarkan kewenangan bidang pertanahan pada UUPA yang mengamanatkan kewenangan bidang pertanahan secara nasional sedangkan pemerintah daerah mendasarkan pada ketentuan dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah sebagai kewenangan wajib bagi pemerintah daerah. Kewenangan bidang pertanahan (pelayanan pertanahan) dinyatakan sebagai urusan wajib menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan kewenangan penuh kepada kabupaten untuk mengatur dan mengelola bidang pertanahan. Akan tetapi dengan terbitnya PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, kewenangan kabupaten di bidang pertanahan menjadi sebatas yang

³⁴ Pasal 2, Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

³⁵ Penjelasan Pasal 2 ayat (4): “Ketentuan dalam ayat (4) adalah bersangkutan dengan aspek otonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Dengan demikian, maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu.

telah ditentukan. Pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan baik berdasarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 maupun PP Nomor 38 Tahun 2007 belum mencerminkan pelaksanaan otonomi daerah secara penuh di bidang pertanahan.

Pelaksanaan otonomi daerah termasuk kewenangan bidang pertanahan selanjutnya mengalami perubahan dengan diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU Nomor 32 Tahun 2004. Pergantian UU Nomor 32 Tahun 2004 ditujukan untuk mendorong terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menyejahterakan masyarakat. Selain itu UU Nomor 32 Tahun 2004 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

F. Pelaksanaan Kewenangan Bidang Pertanahan di Kabupaten Bantul Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Bantul. UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan klasifikasi urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut menjadi kewenangan pemerintah pusat yang dilaksanakan sendiri atau dilimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Apabila kita bandingkan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 terkait urusan pemerintahan, terdapat perubahan mendasar yang terdapat dalam UU Nomor 23

Tahun 2014. Salah satu perubahan krusial dari undang-undang tersebut adalah tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah propinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah propinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang semula diatur di dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 kini ditingkatkan pengaturannya menjadi bagian dari Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sehingga lebih mengikat yang hanya dapat dikecualikan oleh undang-undang sektoral lainnya. Perubahan materi yang terjadi dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Perubahan klasifikasi urusan pemerintahan :

UU Nomor 32 Tahun 2004	UU Nomor 23 Tahun 2014
a. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah (pusat);	a. Urusan pemerintahan absolut (pemerintah pusat);
b. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah : a. urusan wajib; dan b. urusan pilihan.	b. Urusan pemerintahan konkuren (pemerintahan daerah) 1) urusan wajib; a) urusan terkait pelayanan dasar; b) urusan yang tidak terkait pelayanan dasar; 2) urusan pilihan;
c. Urusan pemerintahan sisa.	c. Urusan pemerintahan umum (kewenangan presiden)

2. Pengaturan kriteria pembagian urusan pemerintahan kongkuren :

UU Nomor 32 Tahun 2004	UU Nomor 23 Tahun 2014
<p>kriteria :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. eksternalitas; b. akuntabilitas; dan c. efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. 	<p>Prinsip :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. akuntabilitas; b. efisiensi; c. eksternalitas; dan d. kepentingan strategis nasional. <p>kriteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. pemerintah pusat <ul style="list-style-type: none"> 1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara; 2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara; 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara; 4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau 5) urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional. b. pemerintahan daerah propinsi <ul style="list-style-type: none"> 1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota; 2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota; 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau 4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

	<p>c. pemerintahan daerah kabupaten/kota</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; 2) urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota; 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau 4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.
--	--

Urusan pemerintahan dibagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Definisi pusat dalam hal ini adalah pemerintah pusat yakni Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia dibantu oleh Wakil Presiden dan para menteri. Urusan pemerintahan absolut meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Presiden selaku kepala pemerintahan mempunyai kewenangan melaksanakan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum meliputi pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional,

penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan lain-lain.³⁶ Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, dan sosial. Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, perhubungan dan lain-lain. Urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

³⁶ Selengkapnya lihat Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Prinsip utama dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren didasarkan pada akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, terdapat kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten yaitu :³⁷

1. urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten;
2. urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten;
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.

Berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 membawa perubahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perubahan struktur organisasi perangkat daerah pada pemerintahan daerah kabupaten merupakan hal yang tidak terelakan. Perubahan kewenangan juga berakibat pada perubahan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah di kabupaten. Pergerakan kelembagaan organisasi perangkat daerah berdampak terhadap mobilisasi sumber daya baik manusia, sarana dan prasarana serta pendanaan. Perubahan peraturan perundang-undangan di daerah tidak dapat dihindarkan untuk menyesuaikan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Peraturan daerah kabupaten yang memuat kewenangan lama harus segera dicabut dan menyesuaikan dengan regulasi saat ini.

³⁷ Lihat ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Kabupaten Bantul sebagai penyelenggara pemerintahan daerah melakukan perubahan terkait dengan kewenangan daerah melalui Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2016 tentang Urusan Pemerintahan Daerah. Sedangkan perubahan struktur organisasi perangkat daerah dengan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bantul. Pengaturan mengenai perangkat daerah ini didasarkan pada PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang merupakan tindaklanjut dari UU Nomor 23 Tahun 2014. Pengertian perangkat daerah menurut PP Nomor 18 Tahun 2016 adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Berdasarkan Perda Nomor 12 Tahun 2016 telah dibentuk perangkat daerah yang terdiri dari: Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat Daerah, Dinas Daerah, Badan Daerah dan Kecamatan.

Perangkat daerah dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten Bantul. Salah satu kewenangan yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten Bantul yaitu pertanahan. Kewenangan bidang pertanahan menurut Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014 merupakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Perangkat daerah yang melaksanakan kewenangan bidang pertanahan ditugaskan kepada Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul.³⁸

³⁸ Pasal 3 huruf d angka 4 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bantul.

Dinas Pertanahan dan Tata Ruang merupakan organisasi perangkat daerah yang saat ini menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pertanahan dan bidang tata ruang. Pembentukan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang ini merupakan hasil pemetaan urusan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pertanahan meliputi 8 (delapan) sub urusan sebagai berikut:³⁹

No	Sub Urusan	DAERAH KABUPATEN
1	2	3
1.	Izin Lokasi	Pemberian Izin Lokasi dalam 1 (satu) Daerah Kabupaten.
2.	Sengketa Tanah Garapan	Penyelesaian sengketa tanah garapan dalam Daerah kabupaten.
3.	Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan	Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten
4.	Subyek dan Obyek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah <i>Absentee</i>	Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i> dalam Daerah Kabupaten
5.	Tanah Ulayat	Penetapan tanah ulayat yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten
6.	Tanah Kosong	a. Penyelesaian masalah tanah kosong dalam Daerah Kabupaten; dan b. Inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong dalam Daerah Kabupaten.
7.	Izin Membuka Tanah	Penerbitan izin membuka tanah.
8.	Penggunaan Tanah	Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya dalam Daerah kabupaten.

³⁹ Lihat Lampiran I huruf J Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

--	--	--

Urusan pemerintahan di bidang pertanahan yang meliputi 8 (delapan) sub urusan tersebut di atas, masih terdapat tiga kewenangan strategis pertanahan yakni izin lokasi, tanah kosong atau terlantar, dan tanah ulayat sebagaimana diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 yang merupakan tindaklanjut UU Nomor 32 Tahun 2004. Secara umum kewenangan bidang pertanahan saat ini tidak jauh berbeda dengan kewenangan bidang pertanahan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya. Pelaksanaan urusan pemerintahan pertanahan di Kabupaten Bantul yang dahulu dilakukan oleh Bagian Tata Pemerintahan dan beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah, sekarang hanya dilakukan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul. Pembentukan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang merupakan wujud dari pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang mempunyai peranan strategis dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat mengingat urusan di bidang pertanahan lokasinya dalam daerah kabupaten dan manfaat atau dampak negatifnya dalam lingkup daerah kabupaten. Di samping untuk meningkatkan pelayanan, penyelenggaraan urusan pertanahan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang juga mewujudkan prinsip efisiensi dalam pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten Bantul.

Sebagai perangkat daerah yang tugas dan fungsinya melaksanakan kewenangan bidang pertanahan, keberadaan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang

mempunyai struktur organisasi, tugas dan fungsi yang diatur dalam Peraturan Bupati Bantul Nomor 111 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang merupakan perangkat daerah unsur pelaksana urusan pemerintahan yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan bidang administrasi pertanahan dan tata ruang. Untuk melaksanakan tugas tersebut Dinas Pertanahan dan Tata Ruang menyelenggarakan fungsi :⁴⁰

1. perumusan kebijakan bidang pertanahan dan tata ruang;
2. pelaksanaan kebijakan bidang pertanahan dan tata ruang;
3. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan bidang pertanahan dan tata ruang;
4. pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
5. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Susunan organisasi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul terdiri atas sekretariat, bidang pertanahan, bidang pengaturan dan pembinaan tata ruang, bidang pelaksanaan dan pengawasan tata ruang, UPT dan kelompok jabatan fungsional. Setiap bidang terdiri dari seksi-seksi yang secara teknis sebagai pelaksana urusan pemerintahan masing-masing bidang. Kemungkinan dapat dibentuk Unit Pelaksana

⁴⁰ Pasal 4 Peraturan Bupati Bantul Nomor 111 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul.

Teknis (UPT) untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan teknis penunjang yang diperlukan dinas.

Secara teknis operasional Dinas Pertanahan dan Tata Ruang didukung dengan sumber daya berupa pegawai, sarana prasarana maupun pendanaan. Sumber daya manusia sebagai unsur utama yang berjumlah 45 orang terdiri dari seorang kepala dinas, seorang sekretaris, 3 kepala bidang, para kepala seksi, para kepala sub bagian dan unsur staf. Sehingga dilihat dari sisi kelembagaan Pemerintah Kabupaten Bantul telah mempersiapkan perangkat daerah yang akan melaksanakan kewenangan bidang pertanahan menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk melihat bagaimana gambaran pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan yang merupakan implementasi 8 (delapan) sub urusan pertanahan dapat dijelaskan sebagai berikut :⁴¹

No	Sub Urusan	Pelaksanaan
1	2	3
1.	Izin Lokasi	Pemberian izin lokasi telah dilaksanakan melalui Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu dan secara teknis dilaksanakan oleh seksi pemanfaatan pertanahan bidang pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang. Sedangkan untuk pertimbangan teknis pertanahan dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.
2.	Sengketa Tanah Garapan	Pelaksanaan difasilitasi dan dikoordinasikan oleh seksi sengketa tanah bidang pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang.

⁴¹ Berdasarkan wawancara dengan Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul pada tanggal 11 Januari 2018.

3.	Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan	Pelaksanaan difasilitasi oleh seksi pemanfaatan pertanahan bidang pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang
4.	Subyek dan Obyek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah <i>Absentee</i>	Pelaksanaan difasilitasi oleh seksi pemanfaatan pertanahan bidang pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang
5.	Tanah Ulayat	Tanah ulayat di Kabupaten Bantul tidak ditemukan, sehingga pelaksanaan sub urusan ini disamakan dengan pengelolaan tanah kasultanan yang sebagian besar berupa tanah desa. Ketugasan terkait dengan tanah kasultanan termasuk tanah desa dilaksanakan oleh seksi inventarisasi dan identifikasi pertanahan dan seksi pemanfaatan pertanahan.
6.	Tanah Kosong	Inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong pelaksanaannya oleh seksi inventarisasi dan identifikasi pertanahan. Pelaksanaan tugas ini belum sepenuhnya terlaksana karena Dinas Pertanahan dan Tata Ruang baru saja dibentuk dan keterbatasan sumber daya pendukung.
7.	Izin Membuka Tanah	Secara ketugasan sub urusan ini dilaksanakan oleh seksi pemanfaatan pertanahan, namun pada kenyataannya izin membuka tanah belum pernah ada. Menurut Kepada Dinas Pertanahan dan Tata Ruang sub urusan ini kurang sesuai dengan kondisi di Kabupaten Bantul dan lebih sesuai diterapkan di lahan yang luas seperti untuk lokasi transmigrasi dan pembukaan lahan pertanian atau perkebunan dan biasanya di luar Jawa.
8.	Penggunaan Tanah	Sub urusan ini berkenaan dengan

		<p>pemanfaatan ruang yang berupa rencana detail tata ruang maupun rencana tata ruang wilayah. Ketugasannya dilaksanakan oleh bidang pengaturan dan pembinaan tata ruang. Untuk ketugasan sub urusan ini di Kabupaten Bantul tidak mengalami kendala berarti karena sebelumnya sudah dilaksanakan melalui Dinas Pekerjaan Umum.</p>
--	--	--

Menurut keterangan Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang,⁴² bahwa berkaitan dengan tugas dan fungsi dalam rangka pelimpahan kewenangan bidang pertanahan beberapa dapat terlaksana, namun ada yang perlu menjadi catatan bahwa pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan di Kabupaten Bantul yang dilaksanakan oleh satu perangkat daerah baru saat ini terjadi. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang tentunya belum mempunyai pengalaman dan tidak dipersiapkan secara khusus untuk melaksanakan kewenangan bidang pertanahan di Kabupaten Bantul sehingga pada saat terbentuknya mengalami kendala dalam pelaksanaannya. Beberapa kendala yang dialami antara lain mengenai kesiapan sumber daya manusia baik dari segi kemampuan maupun pengalamannya. Kendala dalam pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan yang terpenting yaitu belum lengkapnya regulasi yang dibutuhkan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang. Meskipun Pemerintah Kabupaten Bantul telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2017 tentang Perizinan Pemanfaatan Ruang yang mengatur antara lain izin lokasi dan izin penggunaan

⁴² Wawancara dengan Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul pada tanggal 3 September 2017.

pemanfaatan tanah, namun untuk peraturan petunjuk pelaksanaannya belum ada sehingga pelaksanaan izin penggunaan pemanfaatan tanah masih dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

Diantara 8 (delapan) sub urusan pertanahan yang menjadi ketugasan dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, terdapat beberapa sub urusan belum dapat terlaksana tanpa dukungan dari Kantor Pertanahan seperti izin lokasi yang memerlukan Pertimbangan Teknis Pertanahan (PTP). Sub urusan tanah ulayat kurang sesuai diterapkan di Kabupaten Bantul karena tanah ulayat tidak ditemukan di Kabupaten Bantul. Sub urusan izin membuka tanah kurang sesuai dilaksanakan disebabkan lahan di Kabupaten Bantul semakin sempit dan lebih cocok untuk pembukaan lahan transmigrasi maupun lahan pertanian di luar Jawa.

Sejalan dengan keterangan dari Kepala Sub Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul,⁴³ beberapa kewenangan bidang pertanahan telah dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul. Namun dalam pelaksanaannya belum dapat dilepaskan dari peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Kantor Pertanahan tetap memberikan PTP dan pengecekan peta dalam penerbitan izin lokasi. Untuk pengendalian tanah *absente*, pemerintah daerah belum dapat berbuat banyak karena data pertanahan dan proses peralihan hak tetap di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Pelayanan izin penggunaan pemanfaatan tanah masih dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan

⁴³ Wawancara dengan Kepala Sub Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul pada tanggal 5 September 2017.

Kabupaten Bantul meskipun secara kewenangan sudah menjadi tugas Pemerintah Kabupaten Bantul. Hal yang menyebabkan belum beralihnya pemberian izin penggunaan pemanfaatan tanah antara lain belum ada peraturan pelaksanaan, kesiapan sumber daya manusia dan masih terjadi perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Sehingga untuk pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan di Kabupaten Bantul masih mengacu peraturan dari pemerintah pusat maupun petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Berkaitan dengan hal-hal teknis belum bisa meninggalkan keterlibatan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

Melihat kondisi pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan di Kabupaten Bantul, teringat pernyataan Bagir Manan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah bahwa 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.⁴⁴ Berkaca dari pernyataan Bagir Manan tersebut, Pemerintah Kabupaten Bantul mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus urusan kewenangan bidang pertanahan. Kewenangan mengatur dalam hal ini termasuk pembuatan peraturan berupa peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah yang dapat dijadikan acuan untuk melaksanakan kewenangan bidang pertanahan di Kabupaten Bantul. Selama

⁴⁴ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Karawang : UNISKA, 1993), hlm 2.

kewenangan mengatur ini belum digunakan oleh pemerintah daerah, maka dominasi kebijakan dan aturan dari pemerintah tetap berjalan dan tentunya otonomi dalam bidang pertanahan tidak berjalan sebagaimana mestinya.

G. Dampak Pelaksanaan Kewenangan Bidang Pertanahan Bagi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan otonomi di bidang pertanahan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul seharusnya semakin kuat legitimasinya sejak berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut undang-undang tersebut, pemerintah daerah memang diberikan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang telah dilimpahkan kepadanya. Begitu juga dengan kewenangan di bidang pertanahan, Pemerintah Kabupaten Bantul sesuai UU Nomor 23 Tahun 2014 sudah diberikan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus kewenangan pertanahan ini. Namun pada saat penelitian ini dilakukan, Pemerintah Kabupaten Bantul baru saja membentuk Dinas Pertanahan dan Tata Ruang yang secara rumpun urusan masih perlu ditinjau ulang. Untuk pelaksanaan sub urusan pertanahan secara mandiri belum dapat dilaksanakan dan berpedoman pada aturan dan kebijakan dari pemerintah pusat. Untuk pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang belum dapat dilepaskan dengan keberadaan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

Keberadaan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul mempunyai peranan penting, mengingat semua sistem dan data pertanahan berada di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Perlunya pendampingan dan alih pengetahuan kepada aparatur di

Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul sehingga kewenangan pertanahan dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya. Sehingga kedepan dapat dibangun sinergitas antara Pemerintah Kabupaten Bantul dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul untuk mewujudkan otonomi di bidang pertanahan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi dalam bidang pertanahan yang dijalankan di Kabupaten Bantul ternyata juga tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerintah di bidang pertanahan walaupun telah ada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bidang pertanahan sebagai salah satu urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten Bantul tidak dapat diartikan bahwa kewenangan tersebut secara utuh berada di Kabupaten Bantul. Wewenang bidang pertanahan yang berada di Kabupaten Bantul hanya bersifat lokalitas dan tidak bersifat nasional. Untuk kewenangan pertanahan yang bersifat nasional masih berada di Badan Pertanahan Nasional (melalui Kantor Pertanahan Kabupaten). BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁵ Penentu kebijakan nasional dalam bidang pertanahan berada ditangan Badan Pertanahan Nasional yang tugas dan fungsinya di daerah dilakukan oleh Kantor Pertanahan. Sehingga pada saat ini, keberadaan Badan Pertanahan Nasional (Kantor Pertanahan) tetap eksis dan masih memegang peranan penting dalam pelaksanaan urusan pertanahan di daerah.

⁴⁵ Lihat Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Walaupun kewenangan pertanahan telah diserahkan, namun pada kenyataannya penentuan regulasi maupun kebijakan masih ditentukan oleh BPN dan Pemerintah Kabupaten Bantul tidak dapat terlepas darinya.

Dampak dari kebijakan pertanahan yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta juga mempengaruhi kebijakan pertanahan di Kabupaten Bantul yang tidak dapat dilepaskan dengan pengaturan masalah pertanahan khususnya tanah-tanah *sultan ground* (kasultanan) yang mempunyai pengaturan tersendiri. Apalagi semenjak lahirnya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian memunculkan adanya Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten serta kepemilikan oleh badan hukum Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Mengingat di Kabupaten Bantul banyak terdapat tanah-tanah yang statusnya merupakan *sultan ground* (tanah milik Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat), maka pengaturan berdasarkan hukum tanah nasional tidak serta merta dapat diterapkan. Pemerintah Kabupaten Bantul dalam melaksanakan kewenangan pertanahan akhirnya mempertimbangkan kebijakan pertanahan baik dari pemerintah pusat maupun kebijakan pengaturan pertanahan terkait *sultan ground* di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Akhirnya kebijakan otonomi dalam bidang pertanahan di Kabupaten Bantul berdasarkan baik berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum mampu mewujudkan kebebasan dan kemandirian pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Melalui

pemberian otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, namun pada sisi yang lain substansi pengaturan dan kebijakan ditentukan oleh pemerintah pusat. Sehingga dari tahun ke tahun pemberian otonomi daerah belum membawa perubahan yang diharapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Belum tercapainya sasaran pemberian otonomi daerah ini tentunya menjadi bahan renungan bagi pemerintah pusat dan daerah untuk melakukan perbaikan dalam pelaksanaan otonomi daerah sehingga dengan pemberian otonomi daerah khususnya di bidang pertanahan dapat meningkatkan kemandirian daerah dan kesejahteraan masyarakat di daerah.