

## TINJAUAN YURIDIS TERHADAP BIDANG PERTANAHAN DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH

Sudirman Mechsan

### Abstract

*The Basic Agrarian Law (5/1960) determines that land management should be placed under the authority of the central government. The purpose of which is to support the development of one unified national land law. In that sense too, the National Land Agency was established as central government body pursuant to Art. 2 BAL. consequently regional governments do not possess authority in land affairs unless specifically granted by the law. One of such law granting land authorities to the regions had been Law 22/1999 on regional government which declared that land affairs are attributed powers of the autonomous regions. Metro city as autonomous region regulated its authority in land affairs by virtue of Municipal Regulation 1/2001. However, the central government by virtue of Presidential Decree 34/2003 on National Land Policy took back those land powers. Only a number of land authorities remain with the autonomous region.*

### I. PENDAHULUAN

Sejak negara Republik Indonesia ini merdeka perhatian para pendiri Republik Indonesia ini terhadap pertanahan sangat serius, hal ini dapat dilihat dari pada pendiri Republik ini memberikan prioritas penanganan masalah pertanahan dengan segera sehingga pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dapat memberikan sebesar-besarnya ke makmuran bagi seluruh rakyat. Untuk itu pemerintah bersama DPR menetapkan UU No. 5 Tahun 1960 yang di dalam Pasal 2 diteapkan bahwa tanah dikuasai oleh negara. Pengertian dikuasai di sini adalah bahwa negara yang akan mengatur dengan peraturan atas penyelenggaraan, persediaan, penggunaan, peruntukan serta pemanfaatan tanah di negara Re

publik Indonesia ini. Selanjutnya di dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 ditegaskan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya adalah merupakan kewenangan pemerintah pusat. Hal ini dimaksudkan agar ada kesatuan hukum dalam bidang pertanahan yang bersifat nasional, daerah tidak boleh melakukan tindakan agraria kecuali ditentukan dalam peraturan yang berlaku.

Dibentuknya BPN ini sebagai instansi vertikal merupakan realisasi dari hak menguasai Negara atas bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, karena tanah adalah bagian dari permukaan bumi. Dari sikap ini jelaslah bahwa wewenang agraria dalam sistem UUPA No. 5 Tahun 1960 adalah ada pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak boleh me



lakukan tindakan kewenangan agraria jika tidak ditunjuk ataupun di delegasikan wewenang oleh pemerintah kepada daerah-daerah otonomi, ataupun lembaga pemerintahan atau kepada departemen tertentu, ataupun kepada masyarakat hukum adat.

Dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, maka suka atau tidak suka bidang pertanahan menjadi kewenangan daerah, selanjutnya karena peraturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut sampai dengan tanggal 1 Januari 2001 belum dibuat sedangkan undang-undangnya telah diberlakukan, maka pemerintah Kabupaten dan Kota membentuk struktur organisasi Badan Pertanahan Kota/Kabupaten. Setelah terbentuk susunan organisasi Badan Pertanahan yang baru yaitu di Kota dan Kabupaten, dilanjutkan dengan pelantikan Kepala Dinas/Kepala Badan Pertanahan serta diikuti dengan melantik Kasubdin dan Kasi Pertanahan Kota/Kabupaten maka berarti Badan Pertanahan Kota/Kabupaten tunduk pada Walikota/ Bupati setempat.

Namun hal ini tidak berjalan lama karena dikeluarkan Keppres No. 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 di dalam Pasal 1 (6) sebagian tugas pemerintah yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan di daerah tetap merupakan kewenangan pemerintah pusat sampai dengan ditetapkannya

seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, se lambat-lambatnya 2 (dua) th. Keputusan Presiden ini menjadikan masalah pertanahan kembali seperti sedia kala yaitu kewenangan pusat.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah sekaligus merevisi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang di dalam Pasal 14 (1) huruf (k) urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota yaitu pelayanan pertanahan. UU No. 32 Tahun 2004 menjadikan kewenangan pertanahan merupakan kewenangan Daerah Kabupaten/Kota terutama dalam pelayanan pertanahan.

Tarik menarik pada instansi BPN yang semula merupakan instansi vertikal dijadikan kewenangan otonomi daerah merupakan hal yang cukup relevan untuk dianalisis dan dikaji.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang akan diteliti adalah : "Bagaimanakah status BPN Republik Indonesia dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah ?"

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian telaah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ini bersifat deskriptif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal dari pustaka berupa buku-buku literatur dan kumpulan peraturan-peraturan



yang berupa UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2001 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom, Keppres No. 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan. Data sekunder dikumpulkan melalui pustaka dan studi yang dikenal dengan content analysis, yaitu analisis isi terhadap UU No. 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2001 dan Keppres No. 10 Tahun 2001, terutama yang berkaitan dengan bidang pertanahan.

### **III. PEMBAHASAN**

Sebelum menguraikan pokok permasalahan di atas, perlu dikemukakan peristiwa konkrit yang terjadi dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 dan pelaksanaannya pada tanggal 1 Januari 2001. Peristiwa tersebut adalah Daerah Kabupaten dan Kota melaksanakan Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 yaitu kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten dan daerah kota. Realisasinya adalah dengan merubah struktur organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten dan Kantor Pertanahan Kota.

### **IV. KEDUDUKAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL**

Badan Pertanahan Nasional adalah suatu lembaga pemerintah non departemen yang dibentuk pada tanggal 19 Juli 1988 berdasarkan Keputusan Presiden Republik

Indonesia No. 25 Tahun 1988. Badan ini merupakan peningkatan dari Dirjen Agraria Departemen Dalam Negeri, peningkatan status ini berdasarkan pada kenyataan bahwa tanah sudah tidak sekedar merupakan masalah agraria yang selama ini lazimnya diidentikan dengan tanah pertanian atau ladang. Tanah telah berkembang pesat menjadi masalah lintas sectoral yang mempunyai dimensi ekonomi, dimensi sosial budaya, dimensi politik bahkan dimensi hankam.

Tugas yang demikian luas tersebut di atas terlalu besar untuk dilakukan oleh suatu Dirjen pada suatu departemen, diperlukan suatu badan yang lebih tinggi yang berada di bawah kendali Presiden agar dapat melaksanakan tugasnya dengan otoritas seimbang. Untuk itulah dibentuk Badan Pertanahan Nasional dengan tugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria maupun peraturan perundangan lainnya yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden. Kedudukan Badan Pertanahan Nasional ini merupakan instansi vertikal yang berada di Pusat, Propinsi serta Kabupaten dan Kota, dengan struktur organisasi yang berbeda serta kewenangan yang berbeda.

#### **IV.1. Struktur Organisasi Badan Pertanahan Nasional**

##### **IV.1.1. Tingkat Pusat**

Di tingkat pusat, Badan Pertanahan Nasional terdiri dari :

- a. Kepala BPN
- b. Inspektur Utama;
- c. Sekretaris Utama;
- d. Deputi I, Bidang Survei, Pengukuran dan Pemetaan
- e. Deputi II, Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
- f. Deputi III, Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan
- g. Deputi IV, Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat
- h. Deputi V, Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan.

##### **IV.1.2. Kanwil BPN Propinsi**

- a. Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi
- b. Bagian Tata Usaha :
  - 1) Subbagian Perencanaan dan Keuangan
  - 2) Subbagian Kepegawaian
  - 3) Subbagian Umum dan Informasi
- c. Bidang Survei, Pengukuran dan Pemetaan
  - 1) Seksi Pengukuran dan Pemetaan Dasar
  - 2) Seksi Pemetaan Sistematis
  - 3) Seksi Pengukuran Bidang
  - 4) Seksi Survei Potensi Tanah
- d. Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
  - 1) Seksi Penetapan Hak Tanah Perorangan
  - 2) Seksi Penetapan Hak Tanah Badan Hukum
  - 3) Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah

- 4) Seksi Pendaftaran Tanah, Peralihan, Pembebanan Hak dan PPAT

- e. Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan
  - 1) Seksi Penatagunaan Tanah
  - 2) Seksi Penatagunaan Kawasan Tertentu
  - 3) Seksi Land Reform
  - 4) Seksi Konsiladi Tanah
- f. Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat
  - 1) Seksi Pengendalian Pertanahan
  - 2) Seksi Pemberdayaan Masyarakat
- g. Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan
  - 1) Seksi Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan
  - 2) Seksi Pengkajian dan Penanganan Perkara Pertanahan

##### **IV.1.3. Tingkat Kabupaten/Kota**

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota
- b. Sub Bagian Tata Usaha
  - 1) Urusan Perencanaan dan Keuangan
  - 2) Urusan Umum dan Keuangan
- c. Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan
  - 1) Sub Seksi Pengukuran dan Pemetaan
  - 2) Sub Seksi Tematik dan Potensi Tanah
- d. Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
  - 1) Sub Seksi Penetapan Hak Tanah



- 2) Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah
- 3) Sub Seksi Pendaftaran Tanah
- 4) Sub Seksi Peralihan, Pembebanan Hak dan PPAT
- e. Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan
  - 1) Sub Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu
  - 2) Sub Seksi Landreform dan Konsolidasi Tanah
- f. Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan
  - 1) Sub Seksi Pengendalian Tanah
  - 2) Sub Seksi Pemberdayaan Masyarakat
- g. Seksi Sengketa Tanah dan Perkara
  - 1) Sub Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan
  - 2) Sub Seksi Perkara Pertanahan

Struktur organisasi Badan Pertanahan Nasional ini mulai dari Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota merupakan instansi vertikal yang berada di daerah juga dengan kewenangan yang berbeda. Daerah tidak berhak membuat kebijakan dalam bidang pertanahan kecuali merupakan pelimpahan wewenang dari pusat.

#### V. STRUKTUR BADAN PERTANAHAN SETELAH OTONOMI DAERAH

Dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah di dalam Pasal 11 menyatakan bahwa bidang pertanahan adalah merupakan kewenangan Kabupaten/Kota, maka Peme-

rintah Kota segera membentuk susunan organisasi bidang pertanahan. Susunan Organisasi Dinas Pertanahan Kota Metro menurut Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2001 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah, Pasal (32) :

Susunan Organisasi Dinas Pertanahan terdiri:

- a. Kepala Dinas
- b. Bagian Tata Usaha terdiri dari :
  - 1) Sub Bagian Kepegawaian
  - 2) Sub Bagian Keuangan
  - 3) Sub Bagian Umum
- c. Sub Dinas Tata Guna Tanah dan Tata Ruang, terdiri dari :
  - 1) Seksi Pendataan dan Perencanaan Tata Guna dan Tata Ruang Tanah
  - 2) Seksi Bimbingan Tata Guna dan Tata Ruang Tanah
- d. Sub Dinas Hak-Hak Atas Tanah, terdiri dari :
  - 1) Seksi Pengurusan Hak-hak Atas Tanah
  - 2) Seksi Pengaturan Tanah Instansi Pemerintah
  - 3) Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah dan Konsolidasi
- e. Sub Dinas Pengukuran Dan Pendaftaran Tanah, terdiri dari :
  - 1) Seksi Pengukuran dan Pemetaan
  - 2) Seksi Pendaftaran Tanah Pertama
  - 3) Seksi Peralihan dan Pembebanan
- f. Kelompok Jabatan Fungsional Pelaksanaan dari Perda Kota Metro Nomor 01 Tahun 2001 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat

Daerah merubah sifat dan dasar Bidang pertanahan yang semula merupakan kewenangan Pusat menjadi kewenangan daerah. Se lain itu, Perda Kota ini tidak sepenuhnya berjalan karena Kantor Pertanahan Kota Metro yang sifatnya vertikal masih juga operasional. Dinas Pertanahan Kota Metro dan Kantor Pertanahan Kota Metro telah berbagi tugas dalam bidang pertanahan. Hal ini dapat dilihat dari adanya jabatan rangkap yang dipegang oleh pegawai pertanahan vertikal sekaligus juga menjadi pegawai yang memegang jabatan pada Dinas Pertanahan di Kota Metro, maka terjadilah dualisme dalam pelayanan di bidang pertanahan.

Hal ini berjalan tidak lama karena Pemda Kota Metro mengeluarkan Perda Nomor 03 Tahun 2003 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah. Di dalam Perda ini tidak mengatur susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah di bidang pertanahan. Se lain itu, di dalam Bab IX Ketentuan Penutup Pasal (70) Perda Kota Metro No. 03 Tahun 2003 menyatakan : "Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 01 Tahun 2001 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dinyatakan tidak berlaku."

Pada tanggal 31 Mei 2003 ditetapkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Pasal (2) :

(1) Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan

dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota

- (2) Kewenangan sebagaimana di maksud dalam ayat (1) adalah :
- 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-tanah kelebihan maksimum dan tanah absente
  - f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat
  - g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong
  - h. Pemberian izin membuka tanah
  - i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota
- (3) Kewenangan sebagaimana di maksud dalam ayat (2) yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi yang bersangkutan

Dengan ditetapkannya Kepres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, ini berarti bahwa semua persoalan pertanahan kewenangannya ada pada pemerintah pusat kecuali yang ditetapkan pada Pasal (2) peraturan tersebut di atas adalah pelimpahan kewenangan pusat pada daerah otonomi daerah Kabupaten/Kota.



Ditegaskan lagi pada Pasal (5) Keppres Nomor 34 Tahun 2003: "Dengan berlakunya Keputusan Presiden ini maka ketentuan Pasal 114 ayat (6) Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, berakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 2003, dinyatakan tidak berlaku".

Ini berarti kewenangan bidang pertanahan adalah wewenang Pemerintah Pusat, namun ada pelimpahan wewenang dalam bidang pertanahan hanya ada 9 bagian saja yaitu sebagaimana diatur di dalam Pasal (2) ayat (2) saja yang merupakan kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

## VI. PENUTUP

### a. Kesimpulan

Bidang Pertanahan menurut sifatnya dan pada dasarnya adalah merupakan tugas pemerintah pusat demikian dinyatakan di dalam penjelasan Pasal 2 UUPA, di bentuknya BPN ini sebagai realisasi bahwa BPN adalah instansi vertikal, pemerintah daerah tidak boleh melakukan tindakan kewenangannya agraria jika tidak ditunjuk ataupun didelegasikan wewenang oleh pemerintah kepada daerah-daerah otonomi, atau pun lembaga pemerintahan atau kepada departemen tertentu, atau pun kepada masyarakat hukum adat.

Dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Dae-

rah yang di dalam Pasal 11 menyatakan bahwa bidang pertanahan adalah kewenangan Kabupaten/Kota, namun UU ini dihapus oleh UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa kewenangan bidang pertanahan yang merupakan bidang pelayanan saja yang merupakan kewenangan Kabupaten/Kota. Ditegaskan kembali dengan dikeluarkannya Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan bahwa semua persoalan tanah kewenangannya ada pada pemerintah pusat kecuali yang ditetapkan di dalam Pasal (2) peraturan tersebut pelimpahan kewenangan pemerintah pusat ke pada daerah Kabupaten/Kota yaitu: a) izin lokasi; b) Penyelenggaraan 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 absente; f) Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; g) Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; h) Pemberian izin membuka tanah; i) Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

### b. Saran

Dengan dilimpahkannya 9 (sembilan) bidang pertanahan diharapkan pemerintah Kabupaten/Kota segera membentuk struktur organisasi yang berkenaan dengan bidang tersebut. Tindak lanjut dari pelimpahan tersebut hendaknya pemerintah daerah Kabupa-

ten/Kota segera membuat Peraturan Daerah yang berkenaan dengan hal tersebut sekaligus mengadakan sosialisasi/penyuluhan hukum mengenai kewenangan yang dilimpahkan tersebut kepada masyarakat setempat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Budi Harsono, 1999, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1978, Beberapa Analisa Tentang Hukum Agraria, Kelompok Belajar "ESA" Jakarta.
- Soehino, 1983, Perkembangan Pemerintah Di Daerah, Penerbit Liberty, Yogyakarta.

- Joeniarto, 1980, Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Provisi sebagai Daerah Otonomi
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional
- Keppres Nomor 10 Tahun 2001 Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan.
- Keppres Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.