



Problematika Kewenangan Pemerintah Daerah di bidang Pertanahan

Nessa Fajriyana Farda & Yosep Hadi Putra

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Lubuk Sikaping

Email: neskenes88@gmail.com & yosephadiputra3011@gmail.com

Abstract

Land is one important element for humans. That is how importance of land, the government needs to make special arrangements regarding use of the land. In general, land arrangements are regulated in Law Number 5 of 1960 concerning Basic Rules on Agrarian Matters, which stipulates that the authority in the field of land is the authority of the central government. In addition, Indonesia as a unitary state also adheres to the principle of decentralization, it means that the central government gives authority to the regions to regulate their own regional affairs, including of land matters. The regulation regarding of land authority for regional governments is described in Act Number 23 of 2014 concerning Regional Government. However, the application of its authority is not yet optimal, because there is no balance of relations between the central government and regional governments in regulating land. The problem discussed in this study is how the division of authority between the central government and regional government of land matters. The approach used in this research is normative juridical. In the other word, this study examines the problem based on applicable laws and regulations, especially regulations regarding land. The data is collected by using literature study, then analyzed and described systematically. The result showed a norm conflict in the division of land authority in the UUPA and the Regional Government Law. Therefore, it is hoped that there is a clear division of authority between the central and regional governments which is not only contained in the Regional Government Law.

Keywords: Authority; Regional Government; Land

Abstrak

Tanah adalah salah satu unsur penting bagi manusia. Begitu pentingnya tanah, maka pemerintah perlu membuat pengaturan khusus mengenai penggunaan tanah. Secara umum, pengaturan pertanahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang menetapkan bahwa kewenangan di bidang pertanahan merupakan kewenangan pemerintah pusat. Disamping itu, Indonesia sebagai negara Kesatuan juga menganut asas desentralisasi, artinya pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan daerahnya sendiri, termasuk dalam bidang pertanahan. Adapun pengaturan mengenai kewenangan pertanahan bagi pemerintah daerah diuraikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, pelaksanaan kewenangannya belum optimal, karena tidak ada keseimbangan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengatur tanah. Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah Bagaimana pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang pertanahan. Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Artinya, penelitian ini mengkaji masalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya peraturan mengenai pertanahan. Data dikumpulkan dengan studi kepustakaan, serta dianalisis dan diuraikan secara sistematis. Hasil penelitian menunjukkan terjadi konflik norma dalam pembagian kewenangan pertanahan dalam UUPA dan UU Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu,

diharapkan ada pengaturan pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah yang tidak hanya termuat dalam UU Pemerintahan Daerah

Kata Kunci: *Kewenangan; Pemerintah Daerah; Tanah*

A. PENDAHULUAN

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional.¹ Demikian pentingnya kegunaan tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, maka campur tangan Negara melalui aparatnya dalam tatanan hukum pertanahan merupakan hal yang mutlak.² Hal ini ditindaklanjuti dengan pemberian landasan kewenangan hukum untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hal ini berarti, bahwa dengan dikuasainya bumi, air, dan kekayaan alam oleh Negara, pemerataan atas hasil-hasil pengelolaan terhadap bumi, air, dan kekayaan alam ini akan dapat tercapai.³

Dalam kerangka pertanahan, prinsip tersebut kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang kemudian disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yakni tentang hak menguasai tanah dari Negara, yang memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

¹ Boedi Harsono. 2003. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti, hlm. 3.

² Hambali Thalib. 2009. *Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 1.

³ Hasni. 2008. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH)*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 14-15.

- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (3) UUPA, harus digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Selanjutnya, Pasal 2 Ayat (4) UUPA menyatakan, penyelenggaraan Hak Menguasai Negara dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra (propinsi, Kabupaten/kotamadya, kecamatan, dan desa) bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya. Dengan demikian, pemerintah daerah atas kekuatan undang-undang bisa mempunyai wewenang HMN yang dipegang dan diletakkan pada kepala daerahnya, dan bagi persekutuan masyarakat adat dapat diberikan HMN, sepanjang dalam persekutuan adat tersebut masih ada dan diakuinya hak ulayat dari persekutuannya.⁴ Secara tersirat, ketentuan Pasal 2 Ayat (4) UUPA menjelaskan bahwa urusan tanah merupakan kewenangan pemerintah pusat. Namun, kewenangannya bisa dilimpahkan kepada daerah dengan undang-undang.

Sejalan dengan pernyataan tersebut di atas, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia secara formal sudah berlangsung sejak berlaku UUD Negara RI Tahun 1945 (Pada awal masa kemerdekaan Negara RI). Dimana pengaturan otonomi daerah terletak pada undang-undang⁵ yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang terus berganti, dan terakhir pengaturannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Di dalam Undang-Undang ini diberikan kekuasaan yang amat besar kepada masing-masing daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, termasuk kewenangan bidang pertanahan yang merupakan salah satu bidang yang paling penting dan strategis.

⁴ Mansour Fakih. 2003. *Landreform Di Desa. Cetakan I. Maret 2003*. Yogyakarta: Read Book, hlm. 36.

⁵ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Namun kenyataan yang terjadi, perubahan UU Pemerintahan Daerah tidak merubah kewenangan urusan pertanahan. Terbitnya beberapa peraturan yang terkait dalam bidang pertanahan memunculkan interpretasi yang beragam tentang hal-hal apa saja yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Munculnya permasalahan itu setidaknya terkait dengan pemahaman yang salah dalam memahami ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan.⁶ Pembagian kewenangan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota merupakan persoalan krusial dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pembagian urusan tersebut yang belum tuntas dalam beberapa tahun terakhir sejak bergulirnya era otonomi daerah memisahkan wilayah abu-abu yang kerap memicu ketidakharmonisan hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.⁷

Berbagai konflik seputar tanah kerap terjadi. Amanat undang-undang yang mengutamakan kepentingan rakyat akhirnya harus terkikis dengan kepentingan-kepentingan investasi dan komersial yang menguntungkan segelintir kelompok sehingga kepentingan rakyat banyak yang seharusnya memperoleh prioritas utama akhirnya menjadi terabaikan.⁸ Selain itu, sengketa kewenangan dalam bidang pertanahan yang melibatkan instansi pemerintah sejak berlakunya era otonomi daerah dalam beberapa tahun terakhir ini menjadi isu yang patut dicermati. Di dalam UUPA, penyelesaian sengketa pertanahan dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, dalam hal kewenangan bidang pertanahan, pemberlakuan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga memberikan kekuasaan yang amat besar kepada masing-masing daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri termasuk penyelesaian sengketa kewenangan bidang pertanahan. Disini terlihat bahwa penyelesaian sengketa kewenangan pertanahan dapat dilakukan baik oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Oleh karenanya, perlu dicermati secara proporsional sehingga

⁶ Arie Sukanti Hutagalung. 2009. *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 12.

⁷ *Ibid.*, hlm. 157.

⁸ *Ibid.*, hlm. 3.

interpretasi yang keliru dalam memahami ketentuan peraturan perundang-undangan dapat diminimalkan. Adapun permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah Bagaimana pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang pertanahan.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini disusun dengan menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁹ Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang mengkaji suatu masalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Adapun data dalam penulisan ini adalah data sekunder, yaitu bahan pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku perpustakaan, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, artikel-artikel, serta dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian.¹⁰ Data sekunder tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang kemudian diurai dan disusun secara sistematis.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Kewenangan Pemerintah

Kewenangan pemerintah memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Berbicara mengenai kewenangan tidak akan terlepas dari asas legalitas, oleh karena asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas, berarti bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.¹¹

⁹ Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 295.

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 12.

¹¹ Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 70.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹²

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara teori terdapat tiga cara untuk memperoleh wewenang yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. Wewenang Atribusi adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas).
- b. Wewenang Delegasi adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dan badan/organ pemerintahan yang lain.
- c. Wewenang Mandat, pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dan atasan, kecuali dilarang tegas oleh peraturan perundang-undangan.¹³

Sehubungan dengan itu, kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan berdasarkan kepada undang-undang, yaitu UU No. 23 Tahun 2014, yang mana kewenangan tersebut bersifat *medebewind*. Penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah dibatasi hanya menyangkut kewenangan melaksanakan dan bukan kewenangan mengatur.

2. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti peraturan. Oleh karena itu, secara harfiah otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintah

¹² Bagir Manan. *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah pada Seminar Nasional. Fakultas Hukum Unpad. Bandung. 13 Mei 2000. hlm 1-2 dikutip dari Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 72.

¹³ Nomensen Sinamo. 2015. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara, hlm. 104-106.

sendiri.¹⁴ Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia secara formal sudah berlangsung sejak berlaku UUD Negara RI Tahun 1945 (Pada awal masa kemerdekaan Negara RI). Dimana pengaturan otonomi daerah terletak pada undang-undang¹⁵ yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang terus berganti, dan terakhir pengaturannya berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014.

Pasal 1 Angka (6) UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa, “otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan, dalam Pasal 1 Angka (12) UU No. 23 Tahun 2014, “daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka otonomi daerah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat (melalui desentralisasi) untuk menjalankan hak, kewajiban, dan wewenang yang dimilikinya untuk mengatur rumah tangganya sendiri sehingga dapat meningkatkan daya dan hasil guna untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakatnya dan melakukan pembangunan di daerahnya.¹⁶

3. Pembagian Urusan Pemerintahan

Pembagian urusan pemerintahan merupakan suatu perubahan yang sangat mendasar dari penggantian UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014. Sebelumnya, pembagian urusan pemerintahan (baik pusat, provinsi, dan kabupaten/kota) diatur dalam Lampiran PP No. 38 Tahun 2007. Akan tetapi, saat ini

¹⁴ Dharma Setyawan Salam. 2003. *Otonomi Daerah Dalam Prespektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*. Jakarta: Djambatan, hlm. 81.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

¹⁶ Arie Sukanti Hutagalung. *Op.cit.*, hlm. 108.

pembagian urusan pemerintahan menjadi bagian dari Lampiran UU No. 23 Tahun 2014. Adapun perubahan pembagian urusan pemerintahan dalam kedua Undang-Undang tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 23 Tahun 2014
1. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah (pusat)	1. Urusan pemerintahan absolut (kewenangan pemerintah pusat)
2. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah	2. Urusan pemerintahan konkuren (kewenangan pemerintah daerah)
a. Urusan wajib	a. Urusan pemerintahan wajib
b. Urusan pilihan	1) Urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar
3. Urusan pemerintahan sisa	2) Urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar
	b. Urusan pemerintahan pilihan
	3. Urusan pemerintahan umum (kewenangan presiden)

4. Pelayanan Pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Menurut rumusan UU No. 23 Tahun 2014, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan konkuren. Adapun urusan pemerintahan konkuren terbagi atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sedangkan, urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah. Selanjutnya, urusan pemerintahan wajib terbagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa:

- 1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:
 - a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
dan
 - f. Sosial.
- 2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:
- a. Tenaga kerja;
 - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. Pangan;
 - d. Pertanahan;**
 - e. Lingkungan hidup;
 - f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. Perhubungan;
 - j. Komunikasi dan informatika;
 - k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. Penanaman modal;
 - m. Kepemudaan dan olah raga;
 - n. Statistik;
 - o. Persandian;
 - p. Kebudayaan;
 - q. Perpustakaan; dan
 - r. Kearsipan.
- 3) Urusan pemerintahan pilihan meliputi:
- a. Kelautan dan perikanan;
 - b. Pariwisata;
 - c. Pertanian;
 - d. Kehutanan;
 - e. Energi dan sumber daya mineral;
 - f. Perdagangan;
 - g. Perindustrian; dan
 - h. Transmigrasi.

Berdasarkan Pasal 12 UU No 23 Tahun 2014, urusan pertanahan merupakan bagian dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014, ada 9 (sembilan) sub urusan yang menjadi kewenangan pemerintah di bidang pertanahan, baik pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. kesembilan sub urusan tersebut terdiri atas: sub urusan izin lokasi, sub urusan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sub urusan sengketa tanah garapan, sub urusan ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, sub urusan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan

tanah maksimum dan tanah absentee, sub urusan tanah ulayat, sub urusan tanah kosong, sub urusan izin membuka tanah, dan sub urusan penggunaan tanah.

Adapun Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat diselenggarakan:

1. Sendiri oleh pemerintah pusat;
2. Dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau kepada instansi vertikal yang ada di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi; atau
3. Dengan cara menugasi daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.

Sedangkan, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi diselenggarakan:

1. Sendiri oleh daerah provinsi;
2. Dengan cara menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan; atau
3. Dengan cara menugasi desa.

Dan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota diselenggarakan sendiri oleh daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada desa.

Ketentuan di atas jika dikaitkan dengan Pasal 2 Ayat (4) UUPA yang mengatakan bahwa "hak menguasai dari Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah". Penjelasan pasal ini semakin menyatakan bahwa kewenangan pertanahan sesungguhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang menyatakan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat. Dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan Negara atas tanah itu adalah merupakan tugas pembantuan (*medebewind*). Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.

5. Kewenangan Pemerintah Pusat di Bidang Pertanahan

Kewenangan bidang pertanahan oleh pemerintah pusat yang termuat dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

1. Sub Urusan Izin Lokasi

Kewenangan pemerintah pusat: pemberian izin lokasi lintas daerah provinsi.

2. Sub Urusan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Kewenangan pemerintah pusat: pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

3. Sub Urusan Sengketa Tanah Garapan

Kewenangan pemerintah pusat: penyelesaian sengketa tanah garapan lintas daerah provinsi.

4. Sub Urusan Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan

Kewenangan pemerintah pusat: penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah pusat.

5. Sub Urusan Subjek dan Objek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah *Absente*

Kewenangan pemerintah pusat: penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*.

6. Sub Urusan Tanah Ulayat

Pemerintah pusat tidak punya kewenangan.

7. Sub Urusan Tanah Kosong

Pemerintah pusat tidak punya kewenangan.

8. Sub Urusan Izin Membuka Tanah

Pemerintah pusat tidak punya kewenangan.

9. Sub Urusan Penggunaan Tanah

Kewenangan pemerintah pusat: perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas daerah provinsi.

Dari 9 (sembilan) sub urusan di atas, pemerintah pusat tidak memiliki kewenangan pada urusan tanah ulayat, urusan tanah kosong, dan urusan izin membuka tanah.

6. Kewenangan Pemerintah Provinsi di Bidang Pertanahan

Gubernur di samping sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan

dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.¹⁷

Berdasarkan Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintah provinsi di bidang pertanahan yaitu:

1. Sub Urusan Izin Lokasi

Kewenangan pemerintah provinsi: pemberian izin lokasi lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

2. Sub Urusan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Kewenangan pemerintah provinsi: penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum provinsi.

3. Sub Urusan Sengketa Tanah Garapan

Kewenangan pemerintah provinsi: penyelesaian sengketa tanah garapan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

4. Sub Urusan Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan

Kewenangan pemerintah provinsi: penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah daerah provinsi.

5. Sub Urusan Subjek dan Objek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah *Absente*

Kewenangan pemerintah provinsi: penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

6. Sub Urusan Tanah Ulayat

Kewenangan pemerintah provinsi: penetapan tanah ulayat yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

7. Sub Urusan Tanah Kosong

Kewenangan pemerintah provinsi: penyelesaian masalah tanah kosong lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi; inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 149.

8. Sub Urusan Izin Membuka Tanah

Pemerintah Provinsi tidak punya kewenangan.

9. Sub Urusan Penggunaan Tanah

Kewenangan pemerintah provinsi: perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

Dari 9 (sembilan) sub urusan di atas, pemerintah provinsi juga tidak punya kewenangan dalam urusan izin membuka tanah sama halnya dengan pemerintah pusat. Akan tetapi, pemerintah provinsi punya kewenangan dalam urusan tanah ulayat dan urusan tanah kosong yang tidak dimiliki oleh pemerintah pusat.

7. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Bidang Pertanahan

Kewenangan bidang pertanahan oleh pemerintah kabupaten/kota yang termuat dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

1. Sub Urusan Izin Lokasi

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota: pemberian izin lokasi dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota.

2. Sub Urusan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pemerintah kabupaten/kota tidak punya kewenangan.

3. Sub Urusan Sengketa Tanah Garapan

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota: penyelesaian sengketa tanah garapan dalam daerah kabupaten/kota.

4. Sub Urusan Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota: penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.

5. Sub Urusan Subjek dan Objek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah *Absente*

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota: penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* dalam daerah kabupaten/kota.

6. Sub Urusan Tanah Ulayat

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota: penetapan tanah ulayat yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota.

7. Sub Urusan Tanah Kosong

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota: penyelesaian masalah tanah kosong dalam daerah kabupaten/kota; inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong dalam daerah kabupaten/kota.

8. Sub Urusan Izin Membuka Tanah

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota: penerbitan izin membuka tanah.

9. Sub Urusan Penggunaan Tanah

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota: perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya dalam daerah kabupaten/kota.

Dari 9 (sembilan) sub urusan di atas, pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan dalam penerbitan izin membuka tanah, yang kewenangan nya tidak dimiliki baik oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Akan tetapi, pemerintah kabupaten kota tidak punya kewenangan dalam urusan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya ada pada pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

Berdasarkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 juga diatur mengenai kewenangan penyelesaian sengketa tanah. Penyelesaian sengketa tanah garapan dan penyelesaian masalah ganti rugi tanah untuk pembangunan ada pada semua tingkatan pemerintahan. Sedangkan, kewenangan penyelesaian tanah kosong menjadi kewenangan pemerintah propinsi dan kabupaten/kota. Hal ini perlu ditindaklanjuti, karena Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga pemerintah non departemen juga memiliki kewenangan dalam bidang pertanahan, termasuk dalam penyelesaian sengketa tanah. Di satu sisi pembagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan telah diatur secara jelas dalam UU No. 23 Tahun 2014. Akan tetapi, di sisi lain kewenangan pertanahan juga diatur dalam UUPA.

C. PENUTUP

Masalah kewenangan dalam bidang pertanahan sejak berlakunya era otonomi daerah dalam beberapa tahun terakhir ini menjadi isu yang patut dicermati, khususnya mengenai pembagian urusan di bidang pertanahan. Di satu sisi ketentuan konstitusi dan Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa urusan pertanahan menjadi kewenangan pusat. Namun, dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah (mulai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) menyebutkan bahwa urusan di bidang pertanahan dapat dilimpahkan kepada daerah, hanya saja pelaksanaan pembagian

kewenangan bidang pertanahan antara pusat dan daerah tidak berjalan sesuai harapan. Masih sering terjadi konflik norma dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik dalam UUPA maupun dalam UU Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, perlu keseriusan, kerelaan, dan ketegasan pemerintah jika benar-benar berkehendak menyerahkan sebagian urusan di bidang pertanahan kepada daerah dan diharapkan ada pengaturan pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah yang tidak hanya termuat dalam UU Pemerintahan Daerah dan UUPA.

DAFTAR PUSTAKA

- Arie Sukanti Hutagalung. 2009. *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Boedi Harsono. 2003. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Dharma Setyawan Salam. 2003. *Otonomi Daerah Dalam Prespektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*. Jakarta: Djambatan.
- Hambali Thalib. 2009. *Sanksi Pidana Dalam Konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Hasni. 2008. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Mansour Fakih. 2003. *Landreform Di Desa*. Cetakan I. Maret 2003. Yogyakarta: Read Book.
- Nomensen Sinamo. 2015. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.