

Eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai Perangkat Daerah di Aceh dalam Aspek Kepastian Hukum Bidang Pertanahan

The Existence of Aceh Land Agency as A Local Apparatus in Aceh in the Aspect of Legal Certainty in Land Sector

Zaki 'Ulya

Fakultas Hukum Universitas Samudra
Jl. Meurandeh, Kota Langsa, Aceh, 24416
Email: zaki.ulya@gmail.com

Naskah diterima: 15/05/2015 revisi: 1/09/2015 disetujui: 3/09/2015

Abstrak

Berdasarkan ketentuan Pasal 253 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menegaskan tentang peralihan status Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi satuan perangkat daerah Aceh dan kabupaten/kota, yang dibatasi hingga akhir anggaran tahun 2008. Namun, peralihan status tersebut baru dapat diselesaikan pada tahun 2015 dengan diterbitkannya Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 tentang Pengalihan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh Dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Menjadi Badan Pertanahan Aceh Dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota. Permasalahan yang timbul akibat diberlakukannya peraturan Presiden tersebut yaitu terkait kewenangan Kanwil Badan Pertanahan Nasional Aceh yang masih bersifat sentralistik, sehingga mengakibatkan disharmonisasi hukum antara ketentuan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 dengan Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015. Tujuan penulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji bentuk disharmonisasi hukum ketentuan Pasal 253 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 yang merujuk pada Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki. Dan, mengkaji dampak kewenangan Badan Pertanahan Nasional Aceh atas keberlakuan Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015.

Kata Kunci : Badan Pertanahan Aceh, Perangkat Daerah, Kepastian Hukum

Abstract

Under the provisions of Article 253 of Law No. 11 Year 2006 regarding Aceh Government insists on the transitional status of the Regional Office of the National Land Agency of Aceh and District Land Office / City into the device unit area of Aceh and district / city, which is limited to the budget end of 2008. However, the status of the new transition can be completed in the year 2015 with the issuance of Presidential Decree No. 23 Year 2015 on the transfer of the Regional Office of the National Land Agency of Aceh and District Land Office / City Land Agency Become Aceh and Aceh Land Office Regency / City. The problems that arise as a result of the enactment of legislation that is related to the authority of the President of the Regional Office of the National Land Agency of Aceh are still centralized, resulting in disharmony between the legal provisions of Law No. 11 of 2006 by Presidential Decree No. 23 Year 2015. The purpose of this paper is intended to examine the form of disharmony legal provisions of Article 253 of Law No. 11 Year 2006, which refers to Memorandum of Understanding (MoU). And, examine the impact of the authority of the National Land Agency of Aceh on the enforceability of Presidential Decree No. 23 Year 2015.

Keyword: *Aceh Land Agency , Regional Apparatus, Legal Certainty*

I. PENDAHULUAN

Negara sebagai suatu alat (*agency*) yang mengatur dan mengendalikan persoalan bersama atas nama rakyat sudah seharusnya berusaha mewujudkan kehidupan yang adil dan makmur dalam berbagai aspek kehidupan warga negara. Untuk mencapai tujuan tersebut negara diberi kekuasaan (*authority*) yang dapat memaksa seluruh anggotanya (seluruh elemen masyarakat dan aparatur negara) untuk mematuhi segala peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, termasuk bagaimana negara menguasai aset sumber daya alam yang ada. Dalam hal ini termasuk pula tanah dan apa saja yang terkandung didalamnya.¹

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Cerminan pasal tersebut menyatakan bahwa Negara mempunyai kekuasaan dalam melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam yang diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan melalui peraturan perundang-undangan merupakan salah satu bentuk pemaksaan yang dilakukan oleh Negara agar rakyat dapat mematuhi ketentuan tersebut.

¹ Budiyo, *Dasar-dasar Ilmu Tata Negara*, Jakarta, Erlangga, 2000, h. 2

Tanah memiliki makna yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat dan negara. Selain sebagai tempat pemukiman, tanah juga merupakan sumber penghidupan bagi masyarakat yang mencari nafkah melalui usaha pertanian, pertambangan dan perkebunan. Dalam kehidupan manusia tanah mempunyai nilai yang sangat tinggi, tidak hanya bernilai ekonomis, tetapi juga menyangkut masalah nilai-nilai sosial dan politik. Sehingga, bagi bangsa Indonesia tanah mempunyai hubungan abadi dan bersifat magis religius, yang harus dijaga, dikelola dan dimanfaatkan dengan baik sebagai amanah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.²

Pertanahan merupakan bidang hukum yang sangat mendapat perhatian setelah Indonesia merdeka, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Guna mendukung kewenangan pemerintah dalam bidang pertanahan maka dibentuklah Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN). BPN adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. BPN dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. BPN diatur melalui Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 dan Peraturan Presiden No. 85 Tahun 2012.

Aceh merupakan salah satu provinsi dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mendapatkan status otonomi khusus, dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Menurut undang-undang tersebut, Aceh diberikan kekhususan dalam pengelolaan sumber daya alam, termasuk bidang tanah. Hal tersebut menjadi salah satu urusan wajib yang diberikan pemerintah pusat kepada Aceh sebagai daerah khusus.³

Terkait dengan keberadaan Badan Pertanahan Nasional, khususnya kantor wilayah yang ada di setiap provinsi dan merupakan kelembagaan yang menjalankan wewenang delegatif dari Badan Pertanahan Nasional di provinsi. Di Aceh, menurut Pasal 253 Ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyatakan bahwa “Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan kabupaten/kota menjadi perangkat Daerah Aceh dan perangkat daerah kabupaten/kota paling lambat awal tahun anggaran 2008”. Selanjutnya ditegaskan dalam Ayat (2) bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden”.

² B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta, PT. Tokok Gunung Agung Tbk, 2005, h. 79

³ Briefing Paper, Quarterly Report-II, The Aceh Institute, Banda Aceh, Februari 2010, h. 2

Berdasarkan ketentuan Pasal 253 tersebut bahwa terjadi peralihan status Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi salah satu kelembagaan di daerah atau Satuan Perangkat Daerah Aceh maupun Satuan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Adapun tujuan peralihan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah akses masyarakat dalam penentuan hak atas tanah maupun dalam hal penyelesaian konflik tanah. Selanjutnya, ketentuan peralihan tersebut diatur lebih lanjut melalui peraturan Presiden.

Lebih kurang 9 (Sembilan) tahun pasca diberlakukannya Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pemerintah pusat telah menerbitkan Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 Tentang Pengalihan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh Dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Menjadi Badan Pertanahan Aceh Dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota. Sebelum disahkan peraturan Presiden tersebut, pemerintah pusat juga telah mengesahkan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah Yang Bersifat Nasional Di Aceh.

Secara implisit berdasarkan Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 menyatakan bahwa pengalihan status kelembagaan, kepegawaian, aset, dan dokumen harus sudah dilaksanakan paling lama setahun setelah perpres ini diundangkan. Tim pengalihan sudah harus ditetapkan paling lama sebulan setelah perpres ini diundangkan. Selanjutnya, tim pengalihan sudah melaksanakan tugasnya paling lama sebulan sejak ditetapkan. Sementara itu menurut Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2015 menyatakan Pemerintah Aceh mendapatkan porsi 11 urusan dipegang daerah (salah satunya bidang pertanahan), sisanya 10 urusan tetap dipegang Pemerintah Pusat.

Permasalahan muncul pasca diberlakukannya Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 adalah pelaksanaan kewenangan Badan Pertanahan sendiri yang masih di "dikte" oleh pemerintah pusat. Dimana Badan Pertanahan di Aceh yang seharusnya dapat menyelesaikan seluruh konflik agraria dalam waktu yg singkat tanpa harus menunggu keputusan dari pusat. Akibatnya yang dapat ditelusuri adalah munculnya ketidak pastian hukum dalam penyelesaian konflik pertanahan yang ada di Aceh, baik dalam bentuk sertifikat, akta, hingga penyelesaian hak atas tanah. Sehingga memunculkan anomali ketidak seriusan pemerintah pusat dalam mengimplementasikan ketentuan Undang-Undang No. 11 tahun 2006 dan juga MoU Helsinki.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat ditentukan beberapa permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini yaitu:

1. Bagaimanakah eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai perangkat daerah dalam memberikan kepastian hukum terkait penyelesaian konflik pertanahan?
2. Bagaimanakah bentuk upaya penanggulangan yang dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Aceh dalam memberikan kepastian hukum terkait penyelesaian konflik pertanahan di Aceh menurut peraturan perundang-undangan?

II. PEMBAHASAN

A. Eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai Perangkat Daerah Dalam Memberikan Kepastian Hukum Terkait Penyelesaian Konflik Pertanahan

Penerapan konsep otonomi seluas-luasnya yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dilaksanakan menurut Pasal 18 Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Ketentuan pasal tersebut menjadi dasar hukum bagi setiap daerah provinsi dalam menjalankan azas otonomi yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang diubah menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dan terakhir kali dengan diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Apabila dianalisa dapat ditentukan bahwa pelaksanaan otonomi daerah kepada setiap daerah provinsi termasuk Aceh dapat diselenggarakan dengan seluas-luasnya namun dikecualikan terhadap beberapa ketentuan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Dan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut pemerintah daerah dapat menentukan aturan daerah sendiri.⁴ Dimana di Aceh peraturan daerah disebut dengan Qanun Aceh.

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah,

⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2005, h. 92

kecuali bidang; politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.⁵ Hal ini menimbulkan peningkatan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan (penyediaan barang publik dan pembangunan ekonomi) di tingkat daerah yang sangat besar. Termasuk bagi daerah dengan status otonomi khusus maupun status istimewa. Penyerahan atau membiarkan mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankan kewenangan pemerintahan di daerah merupakan suatu otonom.⁶

Terkait bidang pertanahan yang merupakan wewenang negara dalam melakukan pengelolaan guna kepentingan masyarakat luas, diamanahkan kepada Badan Pertanahan Nasional. Keberadaan Badan Pertanahan Nasioanal ditentukan berdasarkan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Disebutkan dalam konsideran menimbang huruf c peraturan Presiden tersebut bahwa “pengaturan dan pengelolaan pertanahan tidak hanya ditujukan untuk menciptakan ketertiban hukum, tetapi juga untuk menyelesaikan masalah, sengketa, dan konflik pertanahan yang timbul”.

Hal tersebut menunjukkan bahwa BPN tidak hanya diperuntukkan dalam hal pengurusan ketertiban hukum melalui sertifikat tanah yang dibutuhkan masyarakat, namun juga mengenai terkait dalam penyelesaian masalah, sengketa dan konflik tanah. Disebutkan kewenangan BPN dalam peraturan Presiden tersebut memiliki 21 kewenangan Badan Pertanahan Nasional, dari 21 kewenangan penyelenggaraan bidang pertanahan tersebut,⁷ 9 kewenangan dilimpahkan ke pemerintah daerah berdasarkan Pasal 2 Ayat (2) Keputusan Presiden No.34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Khusus Aceh, pemerintah pusat menambahkan dua kewenangan lainnya, yaitu kewenangan penetapan Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB), sehingga Aceh memiliki 11 kewenangan di bidang pertanahan. Namun pemerintah

⁵ I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung, Alumni, 2009, h. 55

⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 10., Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008, h. 112

⁷ Lihat dalam Pasal 3 Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 menyebutkan tugas BPN terdiri: a. perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan; b. perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan; c. koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan; d. pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan; e. penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan; f. pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum; g. pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah; h. pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus; i. penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau miliknegera/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan; j. pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah; k. kerja sama dengan lembaga-lembaga lain; l. penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan; m. pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan; n. pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan; o. pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan; p. penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; q. pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan; r. pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan; s. pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan; t. pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/ atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; u. fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundangundangan yang berlaku.

Aceh bergeming tetap pada usulan 21 kewenangan penyelenggaraan di bidang pertanahan menjadi kewenangan Aceh, sebagaimana merujuk pada kewenangan BPN harus menjadi kewenangan Badan Pertanahan Aceh (BPA). Jika merujuk pada Peraturan Presiden No.23 Tahun 2015, seharusnya dengan dilakukannya pengalihan Kanwil BPN Aceh menjadi BPA, sepatutnya 21 kewenangan penyelenggaraan di bidang pertanahan oleh BPN menjadi kewenangan BPA.⁸

Berdasarkan catatan LBH Banda Aceh tahun 2014 tentang sebaran konflik pertanahan di Aceh, wilayah tersebut antara lain di Nagan Raya terjadi konflik tanah antara PT Surya Panen Subur, PT Kalista Alam, PT Agro Sinergi Nusantara, PT Fajar Baizury & Brothers dan PT Wiratako Meulaboh dengan masyarakat di Kecamatan Darul Makmur, Tadu Raya, dan Kuala Pesisir. Di Aceh Barat terjadi konflik antara PT Agro Sinergi Nusantara dengan masyarakat Gampong Teumarom, Gampong Jawi Kecamatan Woyla dan Gampong Lung Baro Kecamatan Sungaimas. Sedangkan di Aceh Singkil ada konflik PT Ubertraco atau Nafasindo dengan masyarakat setempat terhadap penguasaan tanah HGU.⁹

Dari berbagai kasus konflik agraria tersebut, terdapat kasus-kasus yang sudah terjadi puluhan tahun tanpa penyelesaian, di antaranya adalah sengketa lahan terjadi sejak 1999 antara PT Kalista Alam dengan masyarakat Dusun Melati Gampong Krueng Seumanyam. Kemudian, sengketa tanah garapan yang digarap sejak 1990 oleh Kelompok Tani Makmue Mulia Gampong Geulanggang Gajah dan Kaye Unoe dengan PT Surya Panen Subur, sengketa ini mulai muncul kembali kepermukaan dan dilakukan aksi protes oleh warga sejak 2008, dan kasus PT Nafasindo di Singkil yang muncul sejak 1998.

Pada beberapa kasus konflik agraria berakhir dengan kriminalisasi, seperti di Aceh Singkil, 15 orang ditahan. Di Aceh Timur, konflik lahan antara masyarakat dan PT Bumi Flora selain petani yang mengalami kriminalisasi, aktivis LBH Banda Aceh yang melakukan pembelaan terhadap korban konflik lahan justru dikriminalisasi.¹⁰ Sementara, kasus yang paling baru adalah kriminalisasi 11 orang petani yang bersengketa dengan PT Rapala. Penyelesaian kasus-kasus agraria selalu diakhiri dengan intimidasi dan kriminalisasi.

⁸ Dewa Gumay, "Darurat Penyelesaian Konflik Agraria", <http://lbhbandaaceh.org/2015/03/12/darurat-penyelesaian-konflik-agraria/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2015

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Chandra Darusman S., *Pelaksanaan Pemberian Hak Guna Usaha Kepada PT. Bumi Flora Di Kecamatan Banda Alam Kabupaten Aceh Timur*, Skripsi, Banda Aceh, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 2010, h. 49

Dari berbagai data kasus di atas yang di advokasi oleh LBH Banda Aceh, dapat dipahami bahwa keberadaan BPA sebagai perwujudan BPN di Aceh sangat dibutuhkan dalam memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi masyarakat. Apalagi kedudukan BPA saat ini berdasarkan Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 telah menjadi Satuan Kerja Perangkat Aceh (SKPA). Merujuk pada ketentuan Pasal 213 Ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 menegaskan bahwa “Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus peruntukan, pemanfaatan dan hubungan hukum berkenaan dengan hak atas tanah dengan mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak yang telah ada termasuk hak-hak adat sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku secara nasional”. Variabel “Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota” dalam pasal tersebut menunjukkan BPA sebagai salah satu institusi daerah yang mempunyai wewenang dalam penyelenggaraan hak atas tanah bagi masyarakat.

Namun, pelaksanaan tugas dan fungsi BPA dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan secara nasional. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 2 Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa “Badan Pertanahan Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1), melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pembatasan pelaksanaan fungsi BPA sesuai ketentuan perundang-undangan tersebut dinilai dapat memperlambat proses dalam pemberian kepastian hukum atas hak tanah bagi masyarakat dan juga penyelesaian konflik.

Makna sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, adalah keseluruhan peraturan perundang-undangan secara berjenjang yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan, yang berhubungan dengan bidang pertanahan. Dimana secara keseluruhan peraturan tersebut menegaskan bahwa segala urusan pertanahan yang telah dilimpahkan kepada daerah, juga tetap melibatkan pemerintah pusat, khususnya BPN Pusat, dalam melakukan pengelolaan pertanahan.

Sementara itu, menurut Pasal 3 Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 menegaskan bahwa:

- (1) *Dengan Peraturan Presiden ini, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dialihkan menjadi Badan Pertanahan Aceh.*

(2) Ketentuan mengenai bentuk dan susunan organisasi, tugas, dan fungsi Badan Pertanahan Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.

Kendala yang dihadapi oleh BPA dalam pelaksanaan tugas fungsinya adalah belum adanya ketentuan qanun Aceh yang mengatur secara konkret mengenai wewenang BPA dalam melakukan pengelolaan dan menangani konflik di Aceh, sehingga sampai saat ini BPA tetap merujuk pada ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mustiqal Syahputra dalam tulisannya menegaskan bahwa secara tegas, materi pasal tersebut memberikan legitimasi dalam bentuk kewenangan bagi Pemerintah Aceh untuk melakukan pembenahan tata kelola agraria secara sendiri dengan agenda:

- a. Melakukan perubahan, perombakan dan perbaikan sistem hukum agraria dan peraturan (Perda/Qanun) yang mengatur penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang meminggirkan kepentingan dan kepemilikan masyarakat atas sumber daya alam.
- b. Menetapkan prinsip-prinsip baru dalam pengelolaan sumber daya alam yang berpegang pada prinsip keadilan, keberlanjutan, dan menghargai hak-hak masyarakat lokal.
- c. Mengubah orientasi politik dan prilaku birokrasi yang berhubungan dengan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya.
- d. Mendorong konsolidasi dan penataan organisasi petani yang indenpenden.
- e. Membentuk kepanitiaan/ lembaga bersama antara pemerintah dan unsur masyarakat sipil untuk menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan dan sumber daya alam di Aceh.¹¹

Harapan sebagaimana pemaparan di atas, dalam penyelesaian seluruh konflik tanah yang berada pada BPA masih jauh dari kenyataan. Hal tersebut disebabkan masih adanya pembatasan kewenangan BPA dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah Yang Bersifat Nasional Di Aceh. Keberadaan peraturan Pemerintah tersebut yaitu untuk memberikan kepastian, kejelasan, dan landasan hukum dalam menyelenggarakan kewenangan Pemerintah

¹¹ Mustiqal Syah Putra, *Penyelesaian Konflik Pertanahan di Aceh sebagai Jawaban Pembenahan Tata Kelola Agraria di Era Damai*, Buletin Tuhoed Edisi XV, Desember 2012, h. 3

yang bersifat Nasional di Aceh serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 270 Ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh.¹²

Sebagaimana tertuang dalam lampiran huruf J tentang bidang pertanahan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2015 tentang Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh menyatakan ada 22 jenis sub bidang pertanahan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Adapun ke 22 jenis kewenangan pemerintah tersebut diantaranya yaitu 1) izin lokasi, 2) Pengadaan Tanah bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum, 3) Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan, 4) Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan, 5) Penetapan Subyek dan Obyek Redistribusi Tanah Kelebihan Maksimum dan Absentee serta Pemberian Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Absentee, 6) Penetapan Tanah Ulayat, 7) Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong, 8) Pemberian Izin Membuka Tanah, 9) Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah Kabupaten/Kota, 10) Pengaturan, Penguasaan, dan Pemilikan Tanah (*Land Reform*), 11) Penatagunaan Tanah (*Land Use Planning*), 12) Pengurusan Hak Atas Tanah, 13) Survei, Pengukuran dan Pemetaan, 14) Penelitian dan Pengembangan Pertanahan, 15) Pengembangan dan Pembinaan SDM Pertanahan, 16) Pengaturan Pertanahan di wilayah Pesisir, Laut dan Pulau Kecil, 17) Pengelolaan Pertanahan Wilayah Perbatasan dan Pulau-pulau Terpencil, 18) Pengelolaan Ruang Atas Dan Bawah Tanah Serta Reklamasi, 19) Pengendalian dan Monitoring Pasca Penerbitan Sertifikat, 20) Pengendalian Nilai Tanah (*Land Value*) dan Penilaian Sumber Daya, 21) Pembangunan Sistem Informasi Pertanahan, 22) Penanganan Konflik, Sengketa dan Perkara Pertanahan.

Berdasarkan lampiran tersebut dapat dilihat begitu banyak sub bidang pertanahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah tanpa melibatkan pemerintah Aceh. Hal tersebut mengindikasikan bahwa keberadaan BPA baik dalam pelaksanaan tugas dan fungsi sebagai perangkat daerah Aceh masih sangat kurang. Selanjutnya kekhawatiran akan kurangnya peran BPA dalam penyelesaian segala permasalahan tanah dapat dilihat akibat belum adanya atau belum disahkannya qanun yang menjelaskan tentang tugas dan fungsi BPA.

¹² Lihat dalam konsideran menimbang Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2015

B. Bentuk Upaya Penanggulangan Yang Dapat Dilakukan Oleh Badan Pertanahan Aceh Dalam Memberikan Kepastian Hukum Terkait Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Aceh

Setiap kelembagaan secara organ dapat dilihat eksistensinya berdasarkan regulasi yang mengaturnya. Lembaga negara, organ negara, atau badan negara merupakan nomenklatur yang diberikan pada pengemban fungsi dalam sistem penyelenggaraan negara, yang harus bertanggung jawab dan bekerjasama dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Permasalahan yang dihadapi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah terkait penetapan lembaga negara berdasarkan kedudukan, tugas dan fungsi. Sebagaimana disebutkan dalam bukunya jimly mengungkapkan bahwa dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadah, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuknya sedangkan fungsi adalah gerakan wadah sesuai dengan pembentukannya.¹³

Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa bentuk organisasi, dewan, badan atau komisi yang dibentuk dibagi dalam 6 (enam) tipe organisasi:

- Tipe pertama adalah organ yang bersifat *central government arm's length agency*;
- Tipe kedua, organ atau institusi sebagai *local authority implementation agency*;
- Tipe ketiga yaitu organ/ intitusi sebagai *public* atau *private partnership organization*;
- Tipe keempat, organ sebagai *user – organization*;
- Tipe kelima, organ yang merupakan *inter-governmental forum*;
- Tipe keenam yaitu organ yang merupakan *joint boards*.¹⁴

Merujuk pada pendapat Jimly di atas, maka dapat dilihat keberadaan BPA menurut Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 adalah sebagai *central government arm's length agency* dan *local authority implementation agency*. Makna dari *central government arm's length agency* adalah lembaga negara yang merupakan cakupan pelaksana wewenang pemerintah pusat atau perpanjangan tangan kelembagaan pemerintah pusat, sebagai contoh adanya kantor wilayah masing-masing kementerian di setiap daerah. Dan *local authority implementation agency*

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h. 98, dapat juga dilihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, h. 45

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 397

mempunyai makna bahwa kelembagaan tersebut merupakan lembaga daerah yang melaksanakan fungsi otonomi di daerah.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintahan yang bertugas untuk melaksanakan dan mengembangkan administrasi pertanahan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, penyelesaian masalah pertanahan merupakan salah satu fungsi yang menjadi kewenangan BPN. Penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi oleh BPN perlu dilandasi dengan kewenangan-kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Bahwa dalam rangka menetapkan langkah dan arah dalam menangani dan menyelesaikan sengketa, konflik dan perkara Pertanahan secara efektif telah ditetapkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kebijakan dan Strategi Kepala BPN Republik Indonesia Menangani dan Menyelesaikan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Tahun 2009, dimana sistem penanganan masalah Pertanahan dengan berpedoman kepada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.¹⁵

Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, fungsi pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, konflik, dan perkara di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan sebagai unsur pelaksana sebagian tugas dan fungsi BPN. Dalam menjalankan fungsi, Kedeputian Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan melakukan dua upaya, yaitu: pertama, upaya pencegahan kasus pertanahan, dan kedua, upaya penanganan kasus pertanahan.¹⁶

BPA yang sebelumnya merupakan lembaga perwakilan pemerintah pusat di daerah yaitu Kantor Wilayah BPN telah dialihkan menjadi BPA dengan dasar bahwa BPA dijadikan sebagai salah satu perangkat kerja daerah di Aceh. Orientasinya menurut Pasal 253 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 menjadi dasar hukum yang kuat terkait keberadaan BPA dalam menjalankan fungsinya terkait pengelolaan pertanahan di Aceh.¹⁷

¹⁵ Herwandi, *Peran Kantor Pertanahan dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi di Kantor Pertanahan Jakarta Utara*, Tesis, Program Magister Kenotariatan, Semarang, Universitas Diponegoro, 2010, h. 41

¹⁶ Hendaman Supandji, *Kebijakan Dan Langkah-Langkah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Dalam Perspektif Penanganan Konflik Agraria*, Jakarta: Disampaikan pada Pertemuan Terbatas Wantimpres dengan tema "Kondisi Keamanan Dalam Negeri dan Upaya Pengelolannya, di Gedung Wantimpres, 11 Juni 2013, h. 3

¹⁷ Lihat Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015

Berdasarkan Pasal 16 Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 menyebutkan “Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang sudah ada pada saat berlakunya Peraturan Presiden ini tetap menjalankan tugasnya sampai dengan terbentuknya Badan Pertanahan Aceh dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota”. Lahirnya Peraturan Presiden Badan Pertanahan Aceh (BPA) seharusnya memberikan harapan baru bagi Aceh dalam penyelesaian konflik agraria, dimana kewenangan pendaftaran, pengaturan, dan penetapan hak-hak atas tanah termasuk penetapan HGU menjadi kewenangan BPA. Kedua hal tersebut menjadi permasalahan utama penyebab 90 persen konflik agraria di Aceh. Artinya, problematika terbesar penyebab konflik agraria bisa diselesaikan di Aceh, tanpa dalih-dalih kewenangan pemerintah pusat.

Adapun eksistensi keberadaan BPA baru secara sah dapat berlaku di Aceh dan menjalankan kewenangannya sebagaimana perangkat daerah Aceh lainnya apabila qanun yang diamanahkan telah disahkan menurut Pasal 3 Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015. Pelaksanaan tugas dan fungsi BPA menurut Pasal 3 tersebut tetap dibatasi dengan adanya Pasal 4 Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 yang menyatakan “Badan Pertanahan Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) melaksanakan tugas dan fungsi di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dapat dianalisa bahwa seharusnya kewenangan BPA mutlak ditentukan oleh Qanun Aceh menurut Pasal 3 Ayat (2) peraturan Presiden tersebut, namun pembatasan dengan Pasal 4 justru dikhawatirkan menimbulkan kerancuan pemberlakuan qanun karena BPA tetap merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selanjutnya menurut Pasal 5 Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 menegaskan “Pemerintah melakukan fasilitasi, pembinaan, dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di bidang pertanahan di Aceh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Berdasarkan pasal tersebut dapat dipahami bahwa pemerintah pusat masih mempunyai andil besar dalam penyelenggaraan pertanahan di Aceh, yang dilakukan dalam tiga bentuk yaitu fasilitasi, pembinaan, pengawasan. Atas dasar itu, dapat dipahami bertentangan dengan konsep otonomi di Aceh, dimana BPA sebagai perangkat daerah seharusnya setara dengan perangkat daerah lainnya yang notabene-nya bertanggung jawab pada Gubernur selaku kepala pemerintahan di Aceh. Hal ini dapat ditanggulangi dengan pengaturan kewenangan BPA dalam qanun Aceh seluruhnya.

Apabila dicermati pengertian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah dan Perangkat Daerah Provinsi telah diterjemahkan dalam Pasal 1 angka 9 dan 15 Qanun Aceh No. 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, Dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam bahwa “Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah Perangkat Daerah pada Pemerintahan Aceh”, dan “Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh yang terdiri dari SETDA dan Sekretariat DPRA, Dinas, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam”.¹⁸

Merujuk pada pengertian tersebut, tentu dapat dipahami dengan jelas bahwa setiap lembaga daerah di Aceh merupakan unsur pembantu dari Gubernur, yang seharusnya dan semestinya juga bertanggungjawab kepada Gubernur. Dengan demikian, peralihan BPN menjadi BPA sebagai perangkat daerah Aceh, tunduk pada Gubernur selaku kepala pemerintahan Aceh dan orientasi kewenangannya juga diatur melalui aturan daerah yaitu Qanun.

Sementara itu, dalam kaitannya dengan pemilihan Kepala BPA disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 bahwa “Kepala Badan Pertanahan Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional atas usul Gubernur Aceh”. Berdasarkan pasal tersebut, seharusnya Gubernur Aceh mempunyai kapasitas lebih dari pada hanya “mengusulkan”, sungguhpun wewenang memberhentikan terletak pada Menteri Agraria sendiri. Artinya, Gubernur Aceh dapat mengawasi kinerja Kepala BPA dalam menangani bidang pertanahan di Aceh, begitu juga terhadap kinerja Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Adapun jangka waktu yang diberikan kepada Aceh dalam menetapkan qanun tentang BPA adalah satu tahun, dan dalam selama itu juga Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tetap melaksanakan kewenangannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 18 Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 yang menyatakan “Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota mengenai bentuk dan susunan organisasi, tugas, dan fungsi Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 7 ayat (2) harus sudah ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun setelah Peraturan Presiden ini diundangkan”.

¹⁸ Ketentuan Qanun No. 5 Tahun 2007 telah diubah dengan Qanun No. 15 tahun 2012 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, Dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Tujuan pengundangan BPA maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam jangka waktu setahun adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi BPA dalam menjalankan tugas fungsinya, khususnya dalam penyelesaian konflik pertanahan.

Adapun salah satu landasan BPN dalam penanganan konflik pertanahan yaitu Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, dimana kasus pertanahan dibedakan antara sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Istilah sengketa dan konflik pertanahan sering kali dipakai sebagai suatu padanan kata yang dianggap mempunyai makna yang sama. Akan tetapi sesungguhnya kedua istilah itu memiliki karakteristik yang berbeda. Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Tahun 2011, BPN RI memberi batasan mengenai sengketa, konflik maupun perkara pertanahan.

Ruang lingkup penanganan kasus pertanahan oleh BPN RI, meliputi:

- (1) pelayanan pengaduan,
- (2) pengkajian kasus,
- (3) penanganan kasus,
- (4) penyelesaian kasus, dan
- (5) bantuan hukum dan perlindungan hukum.¹⁹

Apabila ketentuan qanun akan dibahas di parlemen Aceh, maka seyogyanya ketentuan mengenai penyelesaian konflik pertanahan yang akan menjadi kewenangan BPA dapat mengakomodir ketentuan Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Tahun 2011, dan ketentuan lainnya sehingga secara keseluruhan BPA dalam menjalankan fungsinya ke depan dapat merujuk kepada qanun belaka sebagai refleksi penerapan otonomi khusus dan juga kinerjanya sebagai satuan perangkat Aceh.

III. KESIMPULAN

Peralihan status dari Kanwil BPN menjadi BPA merupakan amanah Pasal 253 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 yang kemudian diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015. Peralihan status tersebut menjadikan BPA menjadi salah satu dari perangkat daerah Aceh yang diatur lebih lanjut tugas dan fungsinya melalui qanun. Berdasarkan ketentuan peraturan Presiden tersebut diharapkan peran BPA dalam menyelesaikan konflik pertanahan di Aceh menjadi

¹⁹ Hendarman Supandji, *Loc., Cit.*

maksimal. Namun, disatu sisi peran BPA tersebut tidak terlihat diakibatkan karena masih adanya pembatasan dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2015.

Adapun upaya penanggulangan yang dapat dilakukan dalam memaksimalkan peran BPA dalam penanganan konflik pertanahan yaitu melakukan konsolidasi kelembagaan BPA dalam memuat tugas dan fungsi BPA dalam qanun Aceh. Dalam penguatan kelembagaan melalui qanun tersebut, pengaturan BPA sebagai bagian perangkat Aceh yang tunduk pada Gubernur Aceh, sebagaimana lembaga daerah lainnya. Sebagai *lex specialis* di Aceh, secara kelembagaan BPA harus mencerminkan otonomi khusus Aceh dengan landasan utamanya adalah Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Sehingga BPA dalam menjalankan tugas dan fungsinya dapat memberikan kepastian hukum dalam menangani konflik pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Astawa, I Gede Pantja, 2009, "Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia", Bandung, Alumni.
- Briefing Paper, Quarterly Report-II, The Aceh Institute, Banda Aceh, Februari 2010
- Budiyanto, 2000, "Dasar-dasar Ilmu Tata Negara", Jakarta, Erlangga.
- Chandra S. Darusman, 2010, "Pelaksanaan Pemberian Hak Guna Usaha Kepada PT. Bumi Flora Di Kecamatan Banda Alam Kabupaten Aceh Timur", Skripsi, Banda Aceh, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala.
- Dewa Gumay, "Darurat Penyelesaian Konflik Agraria", <http://lbhbandaaceh.org/2015/03/12/darurat-penyelesaian-konflik-agraria/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2015
- Herwandi, 2010, "Peran Kantor Pertanahan dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi di Kantor Pertanahan Jakarta Utara", Tesis, Semarang, Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi", Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI.

Jimly Asshiddiqie, 2006, "Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara", Jakarta, Konstitusi Press.

Jimly Asshiddiqie, 2008, "Menuju Negara Hukum Yang Demokratis", Jakarta, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Ni'matul Huda, 2005, "Hukum Tata Negara Indonesia", Jakarta, PT Rajagrafindo Persada.

Philipus M. Hadjon, "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia", Cet. 10., Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.

Sihombing B.F., 2005, "Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia" , Jakarta, PT. Tokok Gunung Agung Tbk.

Supandji, Hendarman, 11 Juni 2013, "Kebijakan Dan Langkah-Langkah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Dalam Perspektif Penanganan Konflik Agraria", Jakarta, Disampaikan pada Pertemuan Terbatas Wantimpres dengan tema "Kondisi Keamanan Dalam Negeri dan Upaya Pengelolaannya, di Gedung Wantimpres.

Syah Putra, Mustiqal, Desember 2012, "Penyelesaian Konflik Pertanahan di Aceh sebagai Jawaban Pembentukan Tata Kelola Agraria di Era Damai", Buletin Tuhoe Edisi XV.