

Tarik Menarik antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pertanahan

Elita Rahmi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi (UNJA).

elita_rahmi@yahoo.co.id

Abstract

Indonesian government does not have "political will" in implementation local government in the land field based on authority principles. This problem can be seen from overlapping regulation in land's field, on the one hand stipulated that land as local's authority, on the other hand it still as central's authority. This tension brings to effect more conflicts in Indonesia.

To solve the above problem, it needs regulations synchronization in the land field which regulates that land task is local governments authority, while central government only to do preventive and repressive, monitoring through making regulation, standard and norm that will become the rule of the game for local government in implementing the lands authority.

Key words : land matter, decentralization, centralization, authority.

Abstrak

Pemerintah Indonesia tidak memiliki "kehendak politik" dalam mengimplementasikan konsep pemerintahan daerah dengan prinsip otoritas. Masalah ini dapat dilihat dari tumpang tindihnya peraturan dalam area pertanahan. Di satu sisi ia menyatakan bahwa tanah merupakan otoritas lokal tetapi di lain sisi dinyatakan juga bahwa tanah adalah otoritas pemerintah pusat. Ketegangan ini membawa konflik yang lebih banyak di Indonesia.

Untuk menyelesaikan permasalahan ini maka diperlukan sinkronisasi dalam area pertanahan yang menyatakan bahwa pertanahan adalah area kerja otoritas pemerintah daerah, sementara pemerintah pusat hanya melaksanakan bagian fungsi preventif dan represif, memonitor melalui pembuatan peraturan, norma dan standar yang akan menjadi aturan main bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan otoritas pertanahan.

Kata kunci : urusan pertanahan, desentralisasi, sentralisasi, kewenangan

Pendahuluan

Tarik menarik kewenangan pemerintah di urusan pertanahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Provinsi & Kabupaten/Kota) masih terus berlangsung. Setelah reformasi semua daerah menginginkan suatu pemerintahan desentralisasi, dengan opsi: *federasi* atau *otonomi*. Namun kita memilih opsi kedua, otonomi yang seluas-luasnya sesuai dengan kemurnian jiwa Pasal 18 UUD 1945.

Namun cita-cita tersebut, belum didukung "*political will*" pemerintah. Hal ini tergambar melalui peraturan perundang-undangan yang dibuat tumpang tindih, sebagaimana terlihat dalam pembagian/pelimpahan urusan di bidang pertanahan, hal ini bila terjadi terus menerus, dapat dipastikan jalannya otonomi akan semakin lambat, ketergantungan Daerah pada Pemerintah Pusat akan tidak terhindari, sehingga Daerah akan terus menerus tak ubahnya seperti "*Ayam ras*". Padahal tuntutan pasca orde baru, melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah harus menjadi "*ayam kampung*", yakni mencari makan dan minum sendiri untuk memenuhi tuntutan kehidupannya. Sehingga kreativitas daerah untuk membangun kepastian hukum dan keadilan menuju kemakmuran dapat terwujud.

Untuk itu pola penyelenggaraan pemerintahan, seyogianya dengan corak hubungan yang baru. Yakni dari dominasi dekonsentrasi dan *medebewind* sebagai ekspresi sentralisasi, menjadi lebih dominan desentralisasi khusus pada pemerintah Kab/Kota sebagai ujung tombak pembangunan, sehingga jarak antara rakyat dengan *policy makers* (pembuat kebijakan) menjadi lebih dekat, dengan demikian kebijakan kebijakan yang dihasilkan juga lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat, sehingga semakin terbuka akses rakyat dalam pembuatan kebijakan yang menyangkut kehidupannya.¹

Perubahan pola penyelenggaraan pemerintahan, dengan ekspresi desentralisasi, sesungguhnya telah mulai diatur Pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebutkan "*pertanahan adalah kewenangan pemerintahan kabupaten/kota*". Namun dalam perkembangannya terjadi perubahan fundamental, sebagaimana terlihat pada Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 23 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan: *baik pemerintah provinsi maupun pemerintah Kabupaten/kota hanya memiliki*

¹ Yando Zakaria, *Mensiasasti Otonomi Daerah Demi Pembaharuan Agraria*, Yogyakarta, Laper Pustaka Utama, 2001, hlm. 4

kewenangan di bidang pelayanan pertanahan sebagai urusan wajib. Pasal tersebut ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan. Pasal 2 ayat (4) menyebutkan adanya 31 (tiga puluh satu) urusan wajib yang diserahkan kepada daerah, satu diantaranya urusan pertanahan.

Berdasarkan iklim desentralisasi tersebut, beberapa kabupaten/kota mendirikan Dinas Pertanahan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) setempat. Di antaranya Kabupaten Madiun, Kota Surabaya dan Kabupaten Pati Jawa Tengah.²

Tetapi pada kenyataannya pemerintah belum merubah ekspresi sentralisasinya, hal ini terbukti dikeluarkannya peraturan yang menganulir penyerahan urusan pertanahan kepada daerah, dan tidak fokus dimana ekspresi desentralisasi di bidang urusan pertanahan akan ditempatkan? (apakah di pemerintahan provinsi atau kabupaten /kota), *overlapping* tersebut tergambar dalam peraturan :

1. Keppres Nomor 10 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa kewenangan di bidang pertanahan sesuai Pasal 11 (2) UU No 22 Tahun 1999, akan diatur kemudian dengan Peraturan Pemerintah. Namun PP tersebut tidak pernah ada sampai terbitnya UU No 34 Tahun 2003.
2. Pasal 1(6) Keppres Nomor 62 Tahun 2001, ditegaskan bahwa sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan BPN di daerah tetap dilaksanakan pemerintah pusat sampai ditetapkan seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, selambat-lambatnya dua tahun.
3. Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Intinya menanggukkan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah (Propinsi dan Kabupaten di bidang pertanahan).

Keppres-Keppres di atas menunjukkan masih kentalnya ekspresi sentralisasi melalui penyelenggaraan dekonsentrasi dan *medebewind* di bidang pertanahan. Padahal sejarah mencatat urusan tanah melalui corak sentralisasi termasuk salah satu kewenangan pemerintah yang paling banyak menimbulkan konflik dan sengketa, baik di pedesaan lebih-lebih lagi di daerah perkotaan. "Secara historis dapat dikatakan puncak sengketa pertanahan sebenarnya telah terjadi sejak diberlakukannya Undang-Undang Agraria Kolonial 1870 yang dikenal sebagai *Agrarische Wet*. Di mana sumber utama konflik dan sengketa pertanahan adalah *ketidakharmonisan, ketidakselarasan atau*

² Suriansyah Murhaini, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, Surabaya, Laks Bang Justitia Group, 2009, hlm. 2

*ketimpangan dalam struktur kepemilikan dan penguasaan tanah. Akibatnya terjadi anomali dan terjadi krisis dualisme kebijaksanaan).*³

Dari persoalan di atas, setidaknya-tidaknya terdapat 2 (dua) problematika urusan pertanahan di Indonesia. *Pertama*, Kecenderungan semakin meningkatnya konflik lahan dan sengketa tanah. Akibat kewenangan Pemerintah Daerah di bidang urusan pertanahan belum menentukan fokus ekspresi desentralisasi, berada pada pemerintahan provinsi atau kabupaten (dimana titik berat otonomi pertanahan mau diletakkan?), karena keduanya (Pemerintah Propinsi dan Kabupaen/Kota) diberi kewenangan yang sama yakni: "**pelayanan pertanahan**". (Pasal 13, 14 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah/lihat Tabel I), dengan demikian pertanahan masih menggunakan pola lama (semasa UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah), yakni ekspresi sentralisasi melalui asas dekonsentrasi dan *medebewind* (pembantuan) yang didominasi pemerintah pusat. *Kedua*, kemandirian dan pemberdayaan masyarakat sebagai esensi otonomi, harus terus menerus didorong melalui pendelegasian kewenangan dan pembagian urusan yang disertai dengan pendanaan, pengalihan sarana prasarana serta kepegawaian, sehingga pembaharuan agraria dapat terwujud.

Pembahasan

1. Urusan pertanahan dengan ekspresi sentralisasi otonomi berupa konflik dan sengketa tanah di daerah

Konflik menurut definisi *Coser* adalah "*conflicts involve struggles between two or more people over values, or competition for status, power, or scarce resources*. Jika konflik itu telah nyata (*manifest*), maka hal itu disebut sengketa.⁴ Sedangkan sengketa adalah suatu fenomena yang selalu kita jumpai pada setiap masyarakat di dunia, baik pada masyarakat yang masih bercorak tradisional, masyarakat modern bahkan masyarakat pasca modern, yang mempunyai kaitannya dengan hukum yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan atau lebih tepatnya dengan fungsi hukum sebagaimana banyak mendapat perhatian dari para pengkaji hukum dan masyarakat.⁵

³ *Majalah Blummbakti*, "Mencari Akar Sengketa Pertanahan" Edisi 21 Tahun 2000, hlm 12 (Surjadi Soedirja (Kepala BPN) dalam menjawab pertanyaan Komisi II (DPR RI. Tanggal 18 Juli 2000, Sehubungan dengan banyaknya pengaduan rakyat mengenai masalah tanah yang masuk ke komisi II DPR RI. Sebagaimana Dikutip B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta, PT Toko Gunung Agung Tbk., 2004, hlm. 2.

⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Mediasi Sengketa Tanah*. Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2008, hlm 2.

⁵ Abdurrachman dalam Rudy Rizky, *Refleksi Dinamika Hukum, Rangkaian Pemikiran Dalam Dekade Terakhir*, Perum Percetakan Negara RI 2008, hlm. 553

Menurut penelitian Fred Horrison(1983), semua krisis yang dialami dunia, sumber utamanya adalah merajalelanya "spekulasi tanah".⁶ Dengan demikian bila persoalan tanah tidak diminimalisir, maka akan bermunculan berbagai krisis multidimensi dalam suatu negara. Hal ini bila dihubungkan dengan di Indonesia berdasarkan data Konsorsium Pembaharuan Agraria, pada tahun 2007, tercatat 1.753 kasus sengketa agraria yang melibatkan sekitar 10 juta penduduk. Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) menunjukkan terdapat 2.810 kasus skala besar (nasional), yang 1.065 di antaranya masih ditangani pengadilan dan 1.432 kasus masih berstatus sengketa, sekitar 322 kasus berpotensi memicu konflik.⁷

Tabel 1
Jumlah Konflik Agraria di 26 Propinsi

Provinsi	Jumlah			
	Kasus	Kab&Kota	Kecamatan	Desa dan Kelurahan
SUMATERA	464	79	362	968
DI Aceh	47	11	43	97
Sumatera Utara	121	17	104	302
Sumatera Barat	32	12	35	61
Riau	33	8	28	58
Jambi	7	7	8	8
Bengkulu	13	4	11	24
Sumatera Selatan	157	10	87	317
Lampung	54	10	46	101
JAWA	946	100	659	1312
Jawa Barat	484	26	368	705
DKI Jakarta	475	5	36	147
Jawa Tengah	99	32	101	190
DI Yogyakarta	49	5	16	20
Jawa Timur	469	32	138	250
KALIMANTAN	92	30	100	179
Kalimantan Timur	33	11	35	95
Kalimantan Tengah	6	3	8	17
Kalimantan Selatan	27	8	31	39
Kalimantan Barat	26	8	26	28
SULAWESI	133	39	117	190
Sulawesi Selatan	48	20	50	57
Sulawesi Utara	18	7	17	18
Sulawesi Tengah	58	8	42	94
Sulawesi Tenggara	9	4	8	21
BALI	13	7	12	14
NUSA TENGGARA	71	18	73	101
Nusa Tenggara Timur	44	12	44	65
Nusa Tenggara Barat	27	6	29	36
MALUKU	6	4	6	32
PAPUA	28	9	26	38
TOTAL	1.753	286	1.355	2.834

Sumber: Dianto Bachriadi, "Tendensi Dalam penyelesaian Konflik Agraria di Indonesia: Menunggu Lahirnya Komisi Nasional Untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA)", *Jurnal Dinamika Masyarakat*, Vol. III, No. 3, No. V, 2004, Hlm. 516.

⁶ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Untuk Pemula*, Jakarta, Sekretariat Bina Desa, 2005, hlm. 47

⁷ Sri Hartati Samhadi, *Reformasi Agraria Yang Setengah Hati*, Kompas 30 Juni 2007, hlm 33.

Konflik di atas menggambarkan bahwa rata-rata daerah di Indonesia mengalami konflik pertanahan 67.423, dengan demikian setiap hari di daerah terjadi konflik dan sengketa pertanahan. Oleh karena itu perlu dilakukan kaji ulang apakah sentralisasi kewenangan urusan pertanahan masih relevan? bila dikaitkan dengan dominannya konflik tanah di atas.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, tipologi kasus-kasus di bidang pertanahan secara garis besar dapat dipilah menjadi lima kelompok, yakni:⁸

1. Kasus-kasus berkenaan dengan penggarapan rakyat atas tanah-tanah perkebunan, kehutanan, dan lain-lain
2. Kasus-kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan *landreform*;
3. Kasus-kasus berkenaan dengan ekses-ekses penyediaan tanah untuk pembangunan;
4. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah
5. Sengketa berkenaan dengan tanah ulayat.

Dominasi kasus-kasus tanah sangat berkaitan dengan kehidupan rakyat di daerah kabupaten/kota yang berhubungan dengan tanah sebagai hak ekonomi, sosial dan budaya yang harus dilindungi oleh negara, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Menurut Adrian Sutedi masalah pertanahan yang dihadapi pada masa mendatang adalah:

1. Masih adanya keengganan untuk membuka informasi, karena kurangnya pemahaman aparat pemerintah atas prinsip *good governance*;
2. Pelaksanaan pendaftaran tanah yang belum optimal;
3. Rendahnya pemahaman disiplin dan konsistensi aparat BPN dalam pelaksanaan pelayanan pendaftaran tanah
4. Belum terwujudnya sistem pengawasan yang baik, pelaksanaan pelayanan pendaftaran tanah diarahkan kepada:
 - a. penyusunan peraturan perundang-undangan bidang pelayanan pendaftaran tanah termasuk mekanisme penegakan hukum yang adil, efektif, aspiratif;
 - b. pembangunan sistem pendaftaran tanah ruang yang mudah untuk diakses oleh masyarakat;
 - c. pemanfaatan penataan ruang sebagai acuan dan perangkat koordinasi pembangunan antar daerah dan antar sektor;
 - d. penggunaan teknologi mutakhir untuk melengkapi data dasar perencanaan pendaftaran tanah dan peningkatan koordinasi dalam penyediaannya.⁹

Dari pendapat Sutedi di atas, dapat dipahami bahwa persoalan tanah terkait erat dengan persoalan: kewenangan, prosedur dan substansi yang mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, dengan corak yang

⁸ Adrian Sutedi, *Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan serta Berbagai Permasalahannya*, Jakarta, BP Cipta Jaya, 2006, hlm 8.

⁹ HAW.Widjaja, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 37

ada, kelembagaan sentralisasi yaitu: Badan Pertanahan Nasional (BPN), masih jauh dari harapan. Yakni belum optimalnya prinsip *good governance*, sehingga berakibat kepada konflik dan sengketa tanah yang tidak dapat dihindari.

Indikasi di atas membuktikan pula bahwa, penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sistem yang ekspresinya dominan sentralisasi banyak menimbulkan permasalahan baik secara kuantitas maupun kualitas. Oleh karena perlu merubah konsentrasi penyelenggaraan urusan dengan ekspresi desentralisasi atau sering disebut meletakkan titik berat otonomi pada daerah kabupaten dan kota sebagai ujung tombak pembangunan,¹⁰ sehingga muncul pusat-pusat pertumbuhan baru, yang menjadikannya kutub-kutub *counter magnet* dalam upaya pemerataan hasil-hasil pembangunan dengan paradigma baru. Kota kecil harus dibangun dan dilengkapi fasilitasnya, agar warganya tidak bermigrasi ke kota untuk mencari nafkah dan penghidupan yang lebih baik.

2. Ekspresi Sentralisasi dalam bungkus Desentralisasi

Apabila diamati peraturan bidang pemerintahan daerah dan peraturan bidang pertanahan, maka dapat dikatakan kewenangan urusan pertanahan termasuk bidang pemerintahan yang masih simpang siur (*disharmonisasi*). Akibat "*cacad bawaan*" Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah tidak menjelaskan dimana letak perbedaan pelayanan pertanahan antara pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota. Demikian pula PP No. 38 Tahun 2007 Tentang pembagian urusan pemerintah pusat, belum tergambar ekspresi-ekspresi antara provinsi, dominasi koordinasi dan kabupaten/kota melaksanakan fungsi pelayanan nyata sehingga kondisi urusan pertanahan dewasa ini adalah bungkusnya (undang-undang) berekspresi desentralisasi tetapi isinya adalah sentralisasi.

Berbeda dengan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dengan tegas menyatakan: *urusan pertanahan merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota*. Namun UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan : *baik pemerintah propinsi maupun kabaupaten/kota diberi kewenangan pelayanan bidang pertanahan*, padahal seyogyanya UU perlu memberikan penjelasan tentang perbedaan pelayanan pertanahan di pemerintahan provinsi dan pelayanan pertanahan di pemerintahan kabupaten/ kota.

¹⁰ HAW:Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 77

Tabel 2
Pemerintah Propinsi Dan Pemerintah Kabupaten/Kota Sama-Sama Mendapatkan
Urusan Pelayanan Pertanahan Tanpa Ada Kejelasan Perbedaan.

No	Urusan Wajib Pemerintah Provinsi Pasal 13	Urusan Wajib Pemerintah Kabupaten/ Kota Pasal 14.
1.	Perencanaan dan pengendalian pembangunan,	Perencanaan dan pengendalian pembangunan,
2.	Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang,	Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang,
3.	Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;	Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4.	Penyediaan sarana dan prasarana umum;	Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5.	Penanganan bidang kesehatan,	Penanganan bidang kesehatan,
6.	Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;	Penyelenggaraan pendidikan;
7.	Penanggulangan masalah sosial;	Penanggulangan masalah sosial;
8.	Pelayanan bidang ketenagakerjaan,	Pelayanan bidang ketenagakerjaan,
9.	Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah,	Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah,
10.	Pengendalian lingkungan hidup;	Pengendalian lingkungan hidup;
11.	Pelayanan pertanahan;	Pelayanan pertanahan;
12.	Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;	Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13.	Pelayanan administrasi umum pemerintahan;	Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14.	Pelayanan administrasi penanaman modal,	Pelayanan administrasi penanaman modal,
15.	Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;	Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
16.	Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.	Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kemudian undang-undang tidak menjelaskan apa perbedaan nyata antara pelayanan pertanahan pada pemerintahan provinsi dengan pelayanan pertanahan di pemerintahan kabupaten/kota. Padahal seyogyanya undang-undang wajib memberikan rambu-rambu batasan pelayanan pertanahan antara kedua lingkup pemerintahan tersebut.

Perbedaan antara keduanya diatur secara sepihak oleh pemerintah melalui PP Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan, menyangkut:

1. Izin Lokasi
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan
4. Penyelesaian Masalah Ganti Rugi dan santunan tanah untuk pembangunan
5. Penetapan tanah ulayat.

6. Penetapan Subyek dan obyek Redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*.
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong
8. Izin membuka tanah
9. Perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota

Apabila diperhatikan dari 9 (sembilan) jenis tugas antara Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten di atas, maka tergambar bahwa ekspresi sentralisasi masih terlalu dominan, karena pemerintah pusat masih menjadi pionir, yang kurang memberi ruang gerak yang dapat menumbuhkan kemandirian dan kreatifitas daerah sebagai daerah otonom.

Padahal besar harapan, pemerintah daerah dapat mengambil peran besar dalam penetapan tanah ulayat dan pemberian izin membuka tanah, serta menunjukkan keberpihakannya pada penyelesaian tanah yang berkaitan dengan "*ganti untung*". (*istilah ganti rugi, harus sudah dihilangkan, karena telah menimbulkan konflik dan sengketa tanah*).

Sejak perubahan politik hukum pemerintah daerah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, dari sentralisasi ke sistem desentralisasi, banyak perubahan fundamental ketatanegaraan yang harus disinkronisasikan, baik perundang-undangan maupun kelembagaan. Namun pada kenyataannya perundang-undangan dan kelembagaan belum berkorelasi satu sama lain, sehingga terkesan "*otonomi setengah hati*", bila hal ini dibiarkan berlarut-larut, akan berdampak kepada ketidakpastian hukum yang pada akhirnya jauh dari rasa keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Untuk melihat bidang pertanahan sebagai urusan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten/kota, diatur pada Pasal 10, 13 dan 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 10 ayat (1,3) UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur: pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan, kecuali politik luar negeri, pertahanan; keamanan, yustisi; moneter dan fiskal nasional dan agama. Selanjutnya Pasal 2 PP Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). Mengatur Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas pemerintahan secara nasional, regional dan sektoral. Demikian pula PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan peraturan pelaksana Pasal 19 UUPA.

Menyatakan Pejabat yang berwenang menetapkan dan menertibkan sertifikat tanah adalah Kepala Kantor Pertanahan.

Dengan demikian Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa bidang pertanahan adalah tugas pemerintah pusat. Hal ini mengindikasikan pengaturan kewenangan bidang pertanahan, masih menjadi ajang perebutan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Bungkus Desentralisasi tetapi isinya sentralisasi. Suatu *"penipuan terselubung"* yang harus dikoreksi. *Apakah memang kekhawatiran mendelegasikan urusan bidang pertanahan akan mengancam negara kesatuan Republik Indonesia ? Sesuatu yang berlebihan dan mengada-ngada.*

3. Ekpresi Desentralisasi Menyongsong Pembaharuan Agraria

Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan menempatkan tanah pada kedudukan yang sangat penting. Perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang dijajah selama 350 tahun oleh kolonial Belanda, menunjukkan indikasi bahwa tanah sebagai milik bangsa Indonesia telah diatur oleh bangsa lain dengan sikap dan niat yang asing bagi kita. Tanah sebagai karunia Tuhan telah menjadi sumber keresahan dan penindasan. Rakyat ditindas melalui *"politik dan hukum pertanahan yang tidak berkeadilan"* demi kemakmuran bangsa lain. Oleh karena itu, setelah kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, maka bangsa Indonesia mengatur sendiri tanah yang telah kita kuasai dan miliki. Akan tetapi mengatur tanah yang telah dikuasai dan dimilikinya sendiri itu tidaklah mudah, walaupun telah tegas dinyatakan dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (3) yang merupakan landasan ideal hukum agraria nasional yang menetapkan bahwa : *"Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"*. Salah satunya melahirkan UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang Undang Pokok Agraria (LN. 1960-104, TLN. 2043) yang ditetapkan tanggal 24 September 1960. Sekarang UUPA telah berusia 49 tahun tetapi belum dilaksanakan secara serius.

Ada tiga asas penyelenggaraan pemerintahan yang dikenal dalam literatur hukum, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewin*.

Tabel 3
Kewenangan berdasarkan bobot tanggungjawab pemerintahan

No	Azas	Sifat pemberian kewenangan	Pusat	Provinsi	Kabupaten/Kota
1	Desentralisasi	Penyerahan	Penetapan standar Pengawasan Pengendalian Pertanggung-jawaban Umum PP 38/2007 Ikut serta pada 9 jenis tugas pelimpahan daerah, sehingga makna desentralisasi Menjadi “ <i>kabur</i> ”	Koordinasi Pengawasan PP 38/2007 Pelayanan pertanahan	Kebijakan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan (kecuali gaji pegawai) (mengatur dan mengurus rumah tangga PP 38/2007 Pelayanan pertanahan
2	Dekonsentrasi	Pelimpahan	Kebijakan Perencanaan Pembiayaan Pengawasan	Koordinasi	Menunjang Melengkapi
3	Pembantuan (<i>medebewind</i>)	Pengikutsertaan	Kebijakan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan Pengawasan	Koordinasi	Menunjang Melengkapi

Sumber: Ateng Syafrudin dikutip Yando Zakaria, *Mensiasasi Otonomi Daerah Demi Pembaharuan Agraria*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm 10 dan PP 38/2007.

Dengan demikian PP Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan menganut “model otonomi kuantitas” dengan menyerahkan 31 urusan pemerintahan. Sekaligus menganut “model otonomi kualitas”, dimana masing-masing pemerintahan diberitanggungjawab sesuai dengan bobot berat-ringannya urusan. untuk urusan yang didesentralisasi *pemerintah pusat tetap memegang kendali pengawasan dan pertanggungjawaban umum. Pemerintah propinsi menekankan aspek koordinasi. Pemerintah kabupaten/kota mengatur dan mengurus rumah tangga(otonomi).*

Dalam pelaksanaan asas desentralisasi masih ditemui ekspresi sentralisasi, dimana pemerintah pusat masih berkeinginan mengeluarkan izin-lokasi, hak ulayat dan masih menganut pola ganti rugi belum berorientasi “*ganti untung*” yang dapat mengantisipasi konflik dan sengketa tanah. Padahal Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi. Izin Lokasi

adalah kewenangan Pemerintah daerah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) berbunyi:

Surat Keputusan pemberian Izin Lokasi ditandatangani oleh Bupati/Walikota atau, untuk Daerah khusus ibukota Jakarta, oleh Gubernur Kepala Daerah setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait, yang dipimpin oleh Bupati/Walikota, khusus ibukota Jakarta, oleh pejabat yang ditunjuk secara tetap olehnya.

Peraturan Menteri Agraria No. 2 Tahun 1999 tentang izin lokasi tersebut menunjukkan ekspresi desentralisasi, dimana izin lokasi adalah kewenangan Bupati/Walikota, namun khusus untuk Ibukota Jakarta kewenangan Gubernur. Namun ironisnya PP 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintah, dimana pemerintah pusat juga diberikan kewenangan penerbitan izin lokasi.

Dalam Perspektif otonomi dengan ekspresi desentralisasi, pemberian izin lokasi oleh pemerintah pusat dapat dikategorikan "*terlalu berlebihan, mencampuri urusan rumah tangga daerah, tidak memandirikan daerah*". Yang lebih fatal dari itu semua menyebabkan konflik dan sengketa lahan semakin berpotensi". Idealnya tugas pemerintah pusat khusus untuk hal-hal yang berfifat vital dan strategis saja. seperti : pembuatan kebijakan, standar, norma, yang memberikan aturan main dalam hubungan subyek hukum dengan tanah.

Era otonomi daerah adalah peluang bagi pembaharuan agraria, karena melalui otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya secara lebih leluasa sesuai dengan keinginan daerah masing-masing. Namun tetap dalam kerangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tantangan otonomi adalah jaringan kapitalisme yang menguasai modal dan tanah sebagai investasi usaha yang bekerja secara global, nasional dan lokal sehingga banyak menimbulkan sengketa tanah dan konflik sosial baik di desa maupun di perkotaan akibat perebutan tanah baik itu di bidang pertambangan, perkebunan dan perumahan.

Melalui pendelegasian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, banyak harapan yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam mengelola tanah yang lebih efektif dan efisien serta menyeimbangkan dimensi tanah yang berfungsi ekonomi (*profit*) dan fungsi sosial (*non profit*-hak atas tanah dan turunannya), sehingga dapat merencanakan penataan penggunaan tanah yang baik.

Pembaharuan agraria melalui TAP MPR No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam memerintahkan agar

perlunya revitalisasi kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah dan pemerintah daerah agar kembali pada semangat dan substansi UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang UUPA bahwa bumi air adalah kekayaan alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat bukan untuk golongan segelintir orang tertentu (investor) semata. Siapa menguasai tanah, ia menguasai pangan, karena itu pula, maka barangsiapa menguasai tanah, maka ia menguasai orang.

4. Pembaharuan Agraria Dalam Sosok Kemandirian Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat.

Tanah adalah modal dasar pembangunan, oleh karena itu daerah harus diberi peluang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di bidang bertanahan. Sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004. Otonomi daerah adalah: *hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat, dalam sistem negara kesatuan RI.*

Dengan demikian dalam menjalankan otonomi daerah melekat satu kesatuan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan. Fungsi pemerintah daerah menjalankan urusan yang diserahkan pemerintah pusat antara lain; menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Peranan masyarakat dan swasta dalam pembangunan daerah akan semakin besar dan menentukan, untuk itu tanpa meningkatkan partisipasi masyarakat dan swasta, maka otonomi akan kehilangan makna, karena melalui otonomi pemerintah daerah mempunyai peluang yang lebih besar untuk mendorong dan memberi motivasi membangun daerah. Yang kondusif, sehingga akan muncul kreasi dan daya inovasi masyarakat yang dapat bersaing dengan daerah lain. Di samping itu, daerah dapat membangun pusat pertumbuhan daerah, karena daerah lebih akrab dengan masyarakat dan lingkungannya.

Pemberdayaan adalah pemberian wewenang, pendelegasian wewenang atau pemberian otonomi jejajaran bawah. Inti dari pemberdayaan upaya membangkitkan segala kemampuan yang ada untuk mencapai tujuan. Pencapaian tujuan melalui pertumbuhan motivasi, inisiatif, kreatif, serta penghargaan dan pengakuan bagi mereka yang berprestasi. Pemberdayaan masyarakat dan swasta sama pentingnya dengan

peningkatan pengetahuan, perluasan wawasan, dan peningkatan aparatur/birokrasi bagi pelaksanaan tugas, yang sesuai dengan fungsi dan profesi masing-masing.¹¹

Untuk itu upaya memberdayakan masyarakat harus dilihat dari 3(tiga) sisi, yaitu:

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*), artinya tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya dan tidak ada yang bemalas-malasan. Dalam hal ini pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya kreasi masyarakat dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.
2. memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*) meliputi langkah-langkah nyata yang menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*) dan membuka akses ke dalam berbagai peluang yang dapat membuat masyarakat menjadi tetantang untuk makin berdaya (*networking*).
3. memberdayakan mengandung arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah agar yang lemah tidak menjadi bertambah lemah, karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, akibat eksploitasi oleh kelompok yang kuat terhadap kelompok yang lemah. Peranan mediator (pemerintah) dengan kebijakan yang arif serta protektif terhadap yang kurang berdaya harus signifikan.

Harus diakui persoalan tanah bukanlah persoalan sederhana, oleh karena itu diperlukan niat dan tanggung jawab eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk sungguh-sungguh memanfaatkan peluang otonomi daerah, agar melakukan pemerintahan yang baik, di bidang pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan. Dalam tujuan pelayanan terkandung tujuan untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat. Dalam fungsi pemberdayaan, untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, dan menumbuhkan kemandirian kolektif masyarakat, serta dalam fungsi pembangunan, untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat yang merata.

Sementara dalam hal demokratisasi, jika semakin demokratisasi dan semakin dibuka peluang untuk berprakarsa, rakyat justru akan semakin menghargai dan menghormati kebersamaan dan persatuan. Sebaliknya, semakin dikekang, akan semakin dahsyat reaksi daya pegas yang ditimbulkannya, bila rezim penindas itu kehilangan legitimasi kekuasaan, yang dalam sekejap eksistensi .

¹¹ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 77

Dalam bidang pertanahan, hal-hal yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam rangka pemberdayaan masyarakat adalah:

1. Dalam hal pemberian izin lokasi, harus sesuai dengan tata ruang kabupaten/kotamadya dan izin lokasi dilakukan dengan pertimbangan yang matang dan prosedur yang benar.
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dilakukan dengan pengkajian yang mendalam dan makna kepentingan umum tidak disalahgunakan.
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan; dilakukan dengan musyawarah dan tidak menimbulkan disharmonisasi antar para pihak.
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; dilakukan bukan dengan ganti rugi tetapi "*ganti untung*", sehingga tidak menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan.
5. Penetapan tanah ulayat; pemerintah daerah harus melakukan pengkajian khusus untuk menginventarisir tanah-tanah ulayat masyarakatnya.
6. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah, kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; urusan redistribusi tanah belum banyak dilakukan pemerintah daerah, untuk itu perencanaan, pengendalian serta melakukan tindakan refresif seperti tanah *absentee*, harus dilakukan pemerintah daerah agar rakyatnya dapat memiliki hak hidup atas tanah.
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; Tanah harus dimanfaatkan optimal, oleh karena itu perlu adanya pengawasan terhadap tanah kosong untuk ditetapkan menjadi tanah negara.
8. Perencanaan, penggunaan wilayah kabupaten/kota; tata ruang harus menjadi pedoman dan sekaligus pengendali pembangunan di daerah
9. Izin membuka tanah, pemerintah daerah perlu memiliki Perda tentang izin membuka tanah bagi masyarakat, sehingga izin tersebut dapat menjadi indikator dalam pembuatan alas hak.

Dengan demikian untuk mewujudkan pemerintah daerah yang mandiri dan sekaligus berdaya, pemerintah daerah harus mampu melahirkan, tidak hanya perda yang bersifat desentralisasi, tetapi juga perda yang bersifat mandiri, artinya pemerintah daerah tidak hanya semata-mata melahirkan perda yang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi, tetapi juga dapat membuat perda yang mampu menampung kondisi khusus daerah dan tidak serta merta mengikuti Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang senyatanya melampui kewenangan (*ultra*

vires) dalam arti bertentangan dengan undang-undang yang mengatur otonomi daerah dan perda itu sendiri.¹²

Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan:

1. Kewenangan Pemerintah dalam bidang urusan tanah merupakan urusan wajib pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang harus diatur dan diurus pemerintah Kabupaten/kota. Untuk itu peraturan perundang-undangan yang belum sinkron perlu disempurnakan, seperti:
 - a. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria dan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah,
 - b. Kepres Nomor 10 Tahun 2001; Kepres Nomor 62 Tahun 2001; Kepres Nomor 34 Tahun 2003 yang intinya menengguhkan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah (propinsi dan Kabupaten di bidang pertanahan.
 - c. PP Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian UrusanDimana pemberian izin lokasi juga merupakan kewenangan pemerintah pusat disamping pemerintah daerah. Padahal Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi. Sangat jelas menyebutkan bahwa izin lokasi adalah kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dan hanya DKI, Izin Lokasinya merupakan keeangan Gubernur kepala daerah.
2. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah bidang pertanahan berbungkus desentralisasi tetapi menekankan sentralisasi akan berdampak terhadap semakin meningkatnya sengketa pertanahan. Melalui semangat reformasi agraria,yang telah digagas Tap MPR IX Tahun 2001 Tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam,maka formulasi desentralisasi menjadi momentum untuk dapat mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara(pusat dan daerah /Propinsi,Kabupaten/kota dan desa yang setingkat),masyarakat dan individu. Otonomi adalah peluang daerah untuk menata kembali struktur penguasaan dan kepemilikan tanah untuk dapat melakukan dengan cara menempatkan orang-orang yang konseptual dan profesional,bertanggung jawab dalam menjalankan program pembangunan daerah yang terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan persoalan tanah dan sekaligus memperikan

¹² Suprin Na'a, *Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah sebagai Intrumen Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Sistem Perundang-Undangan di Indonesia* (Ringkasan Disertasi) Unpad Bandung, 2009, hlm. 40-43.

penyadaran yang tinggi kepada *stakeholders*, bahwa bumi air serta ruang angkasa sebesar-besarnya harus dipergunakan untuk kemamuran rakyat bersama bukan untuk segelintir orang yang bermodal semata

3. Kemandirian daerah dan pemberdayaan masyarakat, adalah indikator pembaharuan agraria yang menjadi bahan evaluasi dalam suatu sistim pemerintahan dalam penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik agar tata kelola pemerintahan bersungguh-sungguh dan bertanggung jawab melaksanakan pemerintahan untuk sebesar-besarnya mencapai keadilan, kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

2. Saran

Pemerintah Daerah disarankan dapat melahirkan Perda yang mandiri dan Perda yang didesentralisasi dari perundang-undangan yang lebih tinggi, berkaitan dengan hak-hak ulayat masyarakat atas tanah, dan Perda yang mengatur izin membuka tanah bagi masyarakat. Di samping itu pemerintah daerah harus mengatur secara tegas, jelas terhadap izin lokasi. Perda “*Ganti untung*” dan perda yang melindungi fungsi –fungsi tanah dari segi ekonomi, sosial, budaya, politik serta pertanahan keamanan yang menjaga integrasi negara kesatuan RI.

Daftar Pustaka

- Adrian Sutedi, *Politik dan Kebijakan hukum Pertanahan serta Berbagai Permasalahannya*, Jakarta, BP Cipta Jaya, 2006.
- B.F.Sihombing *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta, Toko Gunung Agung Tbk, 2004.
- HAW.Widjaja, *Otonomi Daerah Dan daerah Otonom*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2004.
- Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Untuk Pemula*, Jakarta, Sekretariat Bina Desa, 2005
- Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah Demi Pembaharuan Agraria*, Yogyakarta, Laper Pustaka utama-KPA, 2001.
- Maria SW Sumardjono, *Mediasi Sengketa Tanah*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2008.
- Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional dlam Prespektif Negara kesatuan. Hukum tanah: Antara teori dan kenyataan Berkaitan dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa*, Yogyakarta, Media Abadi, 2005.

Rudi Rizky(Editor), *Refleksi Dinamika Hukum Rangkaian Pemikiran Dalam Dekade terakhir*, Jakarta, Perum Percetakan Negara RI, 2008.

Suprin Na'a, *Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah Sebagai Intrumen Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam kerangka Sistem perundang-undangan Di Indonesia (Ringkasan Disertasi)* Unpad Bandung, 2009.

Suriansyah Murhaini, *Kewenangan Pemerintah Daerah mengurus Bidang Pertanahan*, Laks Bang Group, Surabaya 2009.

Sri Hartati Samhadi, "Reformasi Agraria Yang Setengah Hati", *Kompas* 30 Juni 2007

Philipus M Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Pengukuhan Guru Besar UNAIR, Surabaya, 1994.