

## KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH<sup>\*)</sup>

### *THE AUTHORITY OF LEGAL GOVERNMENT IN SOLVING LAND DISPUTE*

Oleh: Ilyas, Abdurrahman, dan Sufyan<sup>\*\*)</sup>

#### ABSTRAK

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi, menjelaskan dan menganalisis ketentuan perundang-undangan yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam penyelesaian sengketa tanah. Untuk mendapatkan data bagi kepentingan penulisan ini dilakukan penelitian kepustakaan, dengan cara menelaah ketentuan perundang-undangan dan literatur yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan yang secara khusus menentukan kewenangan pemerintah daerah dalam bidang penyelesaian sengketa tanah terdapat dalam Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Dibidang Pertanahan dan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut pemerintah daerah berwenang; (a) penyelesaian sengketa tanah garapan; (b) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; (c) penyelesaian masalah tanah ulayat; dan (d) penyelesaian masalah tanah kosong.

Kata Kunci: Kewenangan, Pemerintah Daerah, Penyelesaian Sengketa, Tanah.

#### ABSTRACT

*This research aims to identify, explain and analyse the rules regulating the authority of local government in settling land dispute. In order obtain data library research is conducted by exploring relevant rules and literatures. The research shows that the special rule regulating the authority of local government in settling land dispute ruled in the Presidential Decree Number 34, 2003 on National Policy on Land and the Act Number 23, 2014 on Local Government. Based on these, the local government is eligible to: (a) settling the cultivating land, (b) reparation and remedy for land used for the development, (c) customary land dispute, and (d) unoccupied land.*

*Keywords: Authority, Local Government, Settlement, Land.*

#### PENDAHULUAN

Penerbitan berbagai ketentuan perundang-undangan bidang pertanahan sejatinya dimaksudkan untuk adanya ketertiban dalam penguasaan tanah, namun dalam kenyataannya menunjukkan adanya perselisihan atau persengketaan dan bahkan persengketaan tersebut

---

<sup>\*)</sup> Artikel ini merupakan bagian hasil penelitian tahun pertama dari dua tahun dengan judul “Reformulasi Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa Tanah” yang Dibiayai oleh Universitas Syiah Kuala, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, sesuai dengan Surat Perjanjian Penugasan Dalam Rangka Pelaksanaan Penelitian Fundamental Tahun Anggaran 2014 Nomor : 497/UN11/S/LK-BOPT/2014 tanggal 26 Mei 2014.

<sup>\*\*)</sup> Ilyas, Abdurrahman, dan Sufyan adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.

cenderung meningkat baik jumlahnya maupun tingkat kompleksitasnya. Sehubungan dengan itu pula diterbitkan berbagai ketentuan perundangan yang memberikan kewenangan kepada penyelenggara pemerintahan untuk menyelesaikan sengketa tersebut, di samping melalui lembaga pengadilan. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa urusan pertanahan merupakan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, karena itu pula penyelesaian sengketa pertanahan merupakan kewenangan Pemerintah. Hal ini dipertegas lagi dalam Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang secara tegas menyebutkan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga pemerintah non-departemen mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Lebih lanjut disebutkan bahwa untuk melaksanakan tugas tersebut BPN menyelenggarakan fungsi, yang meliputi 14 bidang, yang salah satunya adalah penanganan dan penyelesaian sengketa pertanahan. Namun demikian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Dibidang Pertanahan, yang menyebutkan bahwa sebagian kewenangan pemerintah dibidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota yang antara lain meliputi urusan penyelesaian sengketa pertanahan tertentu.

Dalam perkembangannya di era otonomi daerah telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sekarang telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah) dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh juga telah menentukan bahwa urusan pelayanan pertanahan (yang meliputi urusan penyelesaian sengketa pertanahan) merupakan kewenangan pemerintah daerah. Dalam kenyataannya terjadi tumpang tindih kegiatan penyelesaian sengketa pertanahan antara pemerintah (BPN) dengan pemerintah daerah. Kasus di Aceh menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Aceh sejak tahun 2008 telah membentuk Tim Fasilitasi Penyelesaian Sengketa Tanah yang bertugas membantu Pemerintah Aceh dalam

menyelesaikan sengketa pertanahan yang diajukan oleh berbagai pihak. Berdasarkan hasil penelitian bahwa pada tahun 2013 menunjukkan terdapat 33 (tiga puluh tiga) kasus pertanahan yang diajukan permohonan penyelesaiannya kepada Pemerintah Propinsi Aceh<sup>1</sup>. Di pihak lain, BPN pada tahun 2013 menangani 90 kasus<sup>2</sup>. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa sengketa pertanahan ditangani oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Karena itu urgen untuk dilakukan kajian terkait dengan kewenangan pemerintah daerah untuk menyelesaikan sengketa pertanahan.

## **KAJIAN PUSTAKA**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria menyebutkan bahwa urusan pertanahan (bagian dari urusan agraria) merupakan urusan pemerintahan yang bersifat nasional, dengan kata lain merupakan urusan pemerintahan yang kewenangannya berada pada Pemerintah (Pusat). Hal ini secara jelas disebutkan dalam Pasal 2 UU No. 5 tahun 1960, sebagai berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat;
- (2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, 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;
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut 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.

---

<sup>1</sup> Pemerintah Aceh, *Laporan Fasilitasi Penyelesaian Sengketa/Konflik Pertanahan di Aceh Evaluasi Kegiatan Penangan Mediasi dan penyelesaian Sengketa/Konflik Pertanahan di Aceh*, Biro TAPEM Setda Aceh, 2013.

<sup>2</sup> Kanwil BPN Aceh, *Daftar Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan*, KANWIL BPN Propinsi Aceh, 2013.

Lebih lanjut, dalam Penjelasan Pasal 2 tersebut dijelaskan secara lebih konkrit bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional, dan wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu.

Sehubungan dengan hal tersebut, Boedi Harsono<sup>3</sup> menyebutkan bahwa asas tersebut sangat penting untuk mempertahankan dan melestarikan persatuan dan kesatuan bangsa serta wilayah nasional Indonesia. Oleh karena itu pula kewenangan bidang agraria tidak boleh di-“otonom”-kan kepada daerah dan harus tetap ada pada pemerintah Pusat.

Dalam prakteknya, kewenangan bidang pertanahan yang sentralalistis telah banyak menimbulkan persengketaan dalam penguasaan tanah. Pertentangan klaim antara pemerintah (pusat) yang menganggap lokasi tertentu sebagai “tanah negara” agar dapat memberikan suatu hak atas tanah (HGU) kepada perusahaan-perusahaan perkebunan dan masyarakat setempat yang telah memanfaatkan tanah tersebut secara turun-temurun. Persengketaan tersebut tidak perlu terjadi apabila kewenangan dalam pemberian hak atas tanah tersebut berada pada pemerintah daerah.

Sejak mulainya era otonomi daerah, yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan sekarang telah diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, bahkan untuk daerah tertentu dikeluarkan undang-undang tersendiri, hal ini menunjukkan bahwa ada kehendak untuk memperbaharui hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dari pola hubungan yang titik tekannya pada dekonsentrasi dan *medebewind* menjadi desentralisasi. Dekonsentrasi dan *medebewind* merupakan eskpresi dari sentralisasi pembuatan kebijakan, sedangkan pada desentralisasi terdapat otonomi dalam

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 272

pembuatan kebijakan sehingga jarak antara rakyat dan pembuat kebijakan menjadi lebih dekat, karena itu dapat diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat dan dapat diharapkan juga semakin terbuka akses rakyat dalam pembuatan kebijakan.<sup>4</sup>

Sentralisasi kewenangan bidang pertanahan tidak hanya terjadinya ketidakberimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang bersumber dari sektor pertanahan tetapi juga telah banyak menimbulkan kerugian terhadap sistem kelembagaan masyarakat adat, karena berupaya mengikis pranata hukum adat yang mengatur tentang tanah.<sup>5</sup>

Menurut Joeniarto penyerahan setiap urusan kepada pemerintah daerah harus mempertimbangkan, hal-hal:<sup>6</sup> (1) Apakah suatu urusan itu kalau diserahkan pengurusannya kepada daerah akan menimbulkan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat setempat khususnya, negara pada umumnya atau tidak?; (2) Apakah secara kuantitatif atau kualitatif alat-alat perlengkapan daerah yang bersangkutan ada kemampuan atau tidak untuk mengurusnya?; (3) Apakah cukup tersedia atau tidak keuangan daerah yang bersangkutan untuk penyelenggaraan urusan tersebut?

Apapun yang diserahkan kepada pemerintah lokal untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri harus ada ukuran formal sehingga dengan mudah diketahui apakah suatu urusan itu menjadi urusan rumah tangga pemerintah lokal atau tidak.<sup>7</sup>

Desentralisasi merupakan sendi yang tepat untuk menampung, menyalurkan dan melayani dengan baik sifat-sifat khusus yang berbeda-beda dari masing-masing daerah. Hal tersebut tidak dapat dilakukan dengan asas dekonsentrasi, karena dekonsentrasi sebagai unsur sentralisasi adalah pelaksana kebijakan pusat yang bersifat nasional. Meskipun dekonsentrasi dapat mengadakan penyesuaian dengan keadaan setempat tetapi tidak dapat melakukan

---

<sup>4</sup> R. Yando Zakaria dan Noer Fauzi, *Pembaruan Desa dan Agraria dalam Konteks Otonomi Daerah*, Jurnal Analisis Sosial, Sumber Daya Agraria, Vol. 6, No. 2 Juli 2001, AKATIGA, Bandung, 2001, hlm. 89 -109.

<sup>5</sup> Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, hlm. 66.

<sup>6</sup> Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 30.

<sup>7</sup> *Ibid.*

sesuatu yang berbeda sama sekali dari kebijakan nasional. Suatu kebijakan nasional dipertimbangkan secara nasional karena itu tidak mungkin memenuhi segala kebutuhan yang semata-mata setempat, kecuali dalam keadaan yang sangat khusus.<sup>8</sup>

Selain kemampuan untuk menampung, menyalurkan dan melayani sifat dan keadaan khusus setempat, sendi desentralisasi lebih tepat karena desentralisasi lebih menjamin rasa tenteram dan keamanan. Desentralisasi merupakan sarana yang lebih tepat dari pada dekonsentrasi dalam menjaga keutuhan negara kesatuan. Desentralisasi memberikan kepada (rakyat) daerah untuk bersama-sama memikul tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan dan memelihara keutuhan negara kesatuan melalui keikutsertaan mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>9</sup> Lebih lanjut, Bagir Manan menyatakan bahwa dalam kaitannya dengan sendi desentralisasi berdasarkan UUD 1945 terdapat 4 (empat) asas pokok sebagai patokan hubungan antara pusat dan daerah, yaitu:<sup>10</sup>

*Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan atas dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ke tingkat pemerintahan daerah;

*Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh menguarangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah;

*Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah;

*Keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Hasil penelitian Ilyas Ismail<sup>11</sup> menunjukkan bahwa kewenangan bidang pertanahan yang diberikan kepada Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh belum dapat dilaksanakan. Hal ini disebabkan dua hal, yaitu: 1) belum adanya peraturan pemerintah yang mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan

---

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 544.

<sup>9</sup> Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, CV. Utomo, Bandung, 2006, hlm. 66

<sup>10</sup> Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 546

<sup>11</sup> Ilyas Ismail, dkk., "Desentralisasi Kewenangan Bidang Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 17 No. 1, Juni 2010, hlm 45-72.

antara pemerintah, pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota; 2) belum adanya peraturan presiden mengenai pengalihan Badan Peratanahn Nasioanal menjadi Satuan Kerja Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota. Pembahasan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Aceh terhadap draft Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, terutama dalam bidang pertanahan mengalami jalan buntu karena pemerintah pusat cenderung tidak bersedia melepaskan kewenangan yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah pusat kepada Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, memang telah diatur mengenai kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan termasuk juga untuk menyelesaikan sengketa tanah tertentu dan menurut Arie Sukanti Hutagalung<sup>12</sup> peraturan pemerintah tersebut dapat diharapkan permasalahan yang terkait dengan sengketa kewenangan dapat diatasi. Hanya saja peraturan pemerintah tersebut tidak berlaku untuk Provinsi Aceh dan Provinsi Papua.

Sengketa pertanahan dapat disebabkan oleh berbagai faktor, salah satunya karena adanya dis-sinkronisasi perundang-undangan baik secara vertikal maupun secara horizontal, yang dimanfaatkan oleh subjek hukum yang beriktikat tidak baik untuk dijadikan landasan untuk memperoleh perlindungan hukum.<sup>13</sup>

Tidak dapat terselesaikan secara tuntas setiap sengketa tanah yang terjadi timbul wacana supaya dibentuk lembaga khusus penyelesaian konflik agraria.<sup>14</sup> Pembentukan lembaga khusus belum tentu dapat menjamin juga bahwa sengketa tanah akan dapat terselesaikan secara tuntas, karena itu alternatif pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah secara proporsional urgen untuk dilakukan hal ini didasarkan pada alasan bahwa pemerintah daerah merupakan lembaga yang bertanggung jawab terhadap ketertiban dan ketentraman warganya.

---

<sup>12</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Press, Jakarta, 2008, hlm. 212.

<sup>13</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, hlm. 233.

<sup>14</sup> Usep Setiawan, "Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9 No. 1 April 2004, hlm.65-83.

## **METODE PENELITIAN**

Khusus untuk bahan penulisan artikel ini diperoleh dari hasil penelitian hukum normatif, dengan menelaah bahan-bahan hukum mengatur mengenai kewenangan pemerintah daerah dibidang penyelesaian sengketa tanah dengan menyandarkan diri pada konsep Hak Menguasai Negara dan prinsip Otonomi Daerah.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Sengketa Tanah merupakan salah satu bagian dari bidang pertanahan, dan bidang pertanahan merupakan salah satu urusan pemerintahan. Dalam ketentuann perundang-undangan ada yang secara tegas menyebutkan kewenangan penyelesaian sengketa tanah tetapi pada umumnya hanya menyebutkan kewenangan bidang pertanahan dan urusan pemerintahan. Adapun ketentuan perundang-undangan dimaksud sebagai berikut:

### **1) UUD 1945**

Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang (ayat 1); Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (ayat 2); Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (ayat 5); Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (ayat 6).

Pasal 18A UUD 1945 menyebutkan:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.



- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa urusan pemerintahan itu ada yang merupakan kewenangan pemerintah dan ada juga yang merupakan kewenangan pemerintah daerah. Apakah bidang pertanahan merupakan kewenangan pemerintah dan/atau pemerintah daerah ditentukan dalam berbagai ketentuan perundang-undangan di bawah UUD 1945.

Lebih lanjut, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) 1945 dapat dipahami dan dijelaskan bahwa negara sebagai pemegang hak menguasai atas segala sumber daya alam Indonesia dan penguasaan oleh negara dimaksudkan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

## **2) Undang-Undang No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria**

Dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960, disebutkan:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat;
- (2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (4). Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
- (5) Hak menguasai dari negara tersebut 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.

Lebih lanjut, dalam Penjelasan Pasal 2 disebutkan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional, dan wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu.

Berdasarkan ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan bidang pertanahan merupakan kewenangan pemerintah kecuali ada pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah.

### **3) Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh**

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, menyebutkan:

- (1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
- (2) Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh dan kabupaten kota dalam Provinsi Aceh yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan diselenggarakan berdasarkan kriteri eksternalitas, akuntabilitas dan efesiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar pemerintahan di Aceh sebagaimana ditentukan dalam Pasal 14 UU No. 11 Tahun 2006).

Dalam Pasal 16 UU 11/2006 disebutkan bahwa ada sejumlah urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh yang salah satunya adalah bidang “pelayanan pertanahan skala aceh atau lintas kabupaten/kota”. Sedangkan dalam Pasal 17 disebutkan salah satu urusan wajib pemerintah kabupaten/kota adalah “pelayanan pertanahan skala kabupaten/kota”. Tidak ditemukan penjelasan lebih lanjut mengenai ruang lingkup pelayanan

pertanahan tersebut. Hal ini tentu dapat menimbulkan berbagai macam penafsiran (multi tafsir), apakah semua urusan pertanahan, atau hanya mencakup urusan pertanahan tertentu saja. Hal ini dapat terjadi karena lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintah bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang cakupan ruang lingkup fungsinya meliputi 14 (empat belas) bidang sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

Pengaturan secara lebih khusus mengenai pertanahan di Propinsi Aceh terdapat dalam Pasal 213 dan Pasal 214 UU No. 11 tahun 2006.

#### Pasal 213

- (1) Setiap warga negara Indonesia yang berada di Aceh memiliki hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) 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.
- (3) Hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi kewenangan Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota untuk memberikan hak guna bangunan dan hak guna usaha sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku.
- (4) Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota wajib melakukan perlindungan hukum terhadap tanah-tanah wakaf, harta agama, dan keperluan suci lainnya.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan qanun yang memperhatikan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 214

- (1) Pemerintah Aceh berwenang memberikan hak guna bangunan dan hak guna usaha bagi penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa pemerintah Propinsi Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dalam Propinsi Aceh mempunyai kewenangan dalam hal: (1) Pengaturan dan pengurusan peruntukan, pemanfaatan dan hubungan hukum mengenai hak atas tanah dengan mengakui hak yang telah ada termasuk hak adat; (2) Pemberian hak guna usaha dan hak guna bangunan; dan (3) Pemberian perlindungan terhadap tanah wakaf dan tanah harta agama lainnya. Hanya saja kewenangan tersebut belum

dapat terlaksanakan oleh Pemerintrah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota karena tidak ada peraturan pelaksanaannya.

#### **4) Undang-Undang No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Berdasarkan Pasal 9 UU 23/2014 bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan Pasal 12 bahwa Urusan Pertanahan merupakan salah satu Urusan Pemerintahan konkuren dan lebih lanjut dalam Pasal 13 ayat (1) disebutkan bahwa Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Lebih lanjut dalam Pasal 13 ayat (2) bahwa berdasarkan prinsip-prinsip yang disebutkan pada ayat (1) maka kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah: (a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau (e) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional. sedangkankan kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah: (a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) Urusan Pemerintahan yang

penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi. Serta kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: (a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Dalam Lampiran UU No. 23/2014 pada huruf J mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang pertanahan disebutkan ada 9 (Sembilan) sub urusan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota. Kesembilan sub urusan tersebut terdiri atas; (1) izin lokasi, (2) pengadaan tanah untuk kepentingan umum, (3) sengketa tanah garapan, (4) ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, (5) subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan tanah maksimum dan tanah absentee, (6) tanah ulayat, (7) tanah kosong, (8) izin membuka tanah, dan (9) penggunaan tanah.

Dari 9 (Sembilan) sub urusan tersebut terdapat (3) sub urusan yang tidak ada kewenangannya pada pemerintah pusat, yaitu urusan tanah ulayat, tanah kosong dan izin membuka tanah. Kewenangan penerbitan izin membuka tanah hanya ada pada pemerintah kabupaten/kota. Di samping itu Kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya ada pada pemerintah pusat dan daerah propinsi.

Berdasarkan aturan dalam UU 23/2014 bahwa terdapat penyebutan secara lebih konkrit mengenai kewenangan penyelesaian sengketa tanah, yaitu (1) penyelesaian sengketa tanah garapan, (2) penyelesaian masalah ganti rugi dan santunan tanah untuk pembangunan, dan (3) penyelesaian masalah tanah kosong. Penyelesaian sengketa tanah garapan dan penyelesaian masalah ganti rugi tanah untuk pembangunan ada pada semua level pemerintahan, sedangkan kewenangan penyelesaian masalah tanah kosong hanya ada pada level pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Kewenangan bidang pertanahan pada umumnya dan bidang sengketa tanah pada khususnya masih memerlukan aturan yang lebih konkrit, karena itu peraturan pemerintah mengenai ketentuan lebih lanjut tentang pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana diamanatkan pasal 21 UU 23/2014 perlu segera direalisasikan.

**5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 51/1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya**

Dalam peraturan tersebut antara lain ditentukan bahwa Penguasa Daerah (Bupati atau Walikota untuk daerah yang tidak berada dalam keadaan bahaya, dan penguasa darurat atau penguasa perang untuk daerah yang berada dalam keadaan bahaya) dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada didaerahnya masing-masing pada suatu waktu, dan penyelesaian tersebut diadakan dengan memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan. Sedangkan penyelesaian terhadap tanah perkebunan dan hutan dilakukan oleh Menteri Agraria dengan mendengar Menteri Pertanian.

Berdasarkan ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten/kota berwenang menyelesaikan persoalan pemakaian tanah nonperkebunan dan non kehutanan tanpa izin sedangkan kewenangan penyelesaian persoalan pemakaian tanah perkebunan dan kehutanan tanpa izin berada pada pemerintah pusat.

**6) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2/2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara**

Dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa tanah yang terkena bencana alam gempa bumi dan tsunami terdiri atas tanah yang masih ada dan tanah musnah. Lebih lanjut dalam ayat (2)

disebutkan bahwa Penetapan dan pengumuman tanah musnah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, sesuai dengan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala BPN.

Lebih lanjut dalam Peraturan tersebut disebutkan bahwa tanah di Propinsi Aceh yang tidak ada lagi pemilik dan ahli warisnya yang beragama Islam mejadi harta agama dan dikelola oleh Baitul Mal, sedangkan yang bukan beragama Islam dikelola oleh Balai Harta Peninggalan.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dijelaskan bahwa kewenangan penentuan tanah musnah berada pada pemerintah pusat sedangkan kewenangan pengelolaan tanah tanpa pemilik dan ahli waris yang beragama Islam berada pada pemerintah daerah.

#### **7) Peraturan Presiden No. 63/2013 tentang Badan Pertanahan Nasional RI**

Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. Lebih lanjut dalam dalam Pasal 3 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan 14 (empat belas) fungsi, yang salah satunya adalah perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan.

Perpres 63/2013 konsisten dengan UU 5/1960 yang didalamnya memuat prinsip bahwa kewenangan bidang pertanahan berada pada pemerintah pusat, termasuk kewenangan penyelesaian sengketa pertanahan baik dalam lingkup nasional maupun daerah. Pelaksanaan kewenangan dibidang pertanahan oleh pemerintah daerah atas dasar pelimpahan kewenangan dan tugas pembantuan.

#### **8) Keputusan Presiden No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan**

Dalam Pasal 2 ayat (1) Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan disebutkan bahwa Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Lebih lanjut dalam ayat (2) disebutkan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dimaksud meliputi: (a) pemberian ijin

lokasi; (b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; (c) penyelesaian sengketa tanah garapan; (d) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; (e) penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; (f) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; (g) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; (h) pemberian izin membuka tanah; (i) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota. Apabila kewenangan tersebut bersifat lintas kabupaten/kota dalam satu propinsi maka dilaksanakan oleh pemerintah propinsi yang bersangkutan.

Dalam ketentuan tersebut terdapat penyebutan secara konkrit mengenai kewenangan penyelesaian sengketa pertanahan pada pemerintah daerah yang meliputi; (1) penyelesaian sengketa tanah garapan, (2) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, (3) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat, dan (4) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.

Pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan yang diatur dalam Keppres tersebut relatif sama dengan pembagian kewenangan yang ditentukan dalam lampiran UU 23/2014. Namun demikian apabila dikaitkan dengan fungsi yang dijalankan oleh BPN dalam melaksanakan tugas di bidang pertanahan sebagaimana diatur dalam Perpres 63/2013 maka ruang lingkup urusan pertanahan yang diatur dalam UU 32/2014 relatif lebih sempit dibandingkan dengan yang diatur dalam Perpres 63/2013.

## **9) Peraturan Kepala BPN No. 3/2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan**

### **Kasus Pertanahan**

Peraturan tersebut pada dasarnya mengatur mekanisme penyelesaian kasus pertanahan dan ruang lingkup kasus pertanahan yang meliputi sengketa, konflik, dan perkara pertanahan yang disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan



pertanahan nasional. Berdasarkan ketentuan tersebut semua kasus pertanahan yang diajukan kepada BPN berwenang untuk diselesaikan dan secara kelembagaan BPN mempunyai struktur yang secara khusus menangani kasus pertanahan sebagaimana sekarang diatur dalam Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2014 (sebelumnya diatur dalam Peraturan kepala BPN No. 3 Tahun 2006), yaitu Deputi Bidang Penanganan Sengketa dan Perkara Pertanahan (Deputi V) pada BPN Pusat, Bidang Penanganan Sengketa dan Perkara Pertanahan pada Kanwil BPN Propinsi, dan Kasi Penanganan Sengketa dan Perkara Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

## **KESIMPULAN**

Terdapat berbagai ketentuan perundang-undangan yang mengatur kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dibidang penyelesaian sengketa tanah. Di satu sisi Pengaturan kewenangan pemerintah dibidang pertanahan termasuk urusan penanganan sengketa tanah relatif lebih lengkap dan konsisten dibandingkan pengaturan hal yang sama bagi pemerintah daerah. Tetapi di sisi lain pemerintah daerah dalam kenyataannya menerima juga permohonan penyelesaian sengketa tanah yang menurut ketentuan perundang-undangan tidak berada dalam lingkup kewenangannya.

Diharapkan adanya pembagian kewenangan yang lebih lengkap dan lebih konkrit antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota mengenai kewenangan penyelesaian sengketa tanah. Hal tersebut diharapkan dapat dimuat dalam peraturan pemerintah tentang pembagian kewenangan dan tidak terbatas sebagaimana termuat dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Press, Jakarta.

- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Husni Jalil, 2006, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, CV. Utomo, Bandung.
- Ilyas Ismail, dkk., “Desentralisasi Kewenangan Bidang Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 17 No. 1, Juni 2010, hlm 45-72.
- Irawan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya.
- Joeniarto, 1982, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung.
- Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, 2004, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan.
- Usep Setiawan, “Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar”, *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9 No. 1 April 2004.
- Yando Zakaria R dan Noer Fauzi, 2001, “Pembaruan Desa dan Agraria dalam Konteks Otonomi Daerah”, *Jurnal Analisis Sosial, Sumber Daya Agraria*, Vol. 6, No. 2 Juli 2001.