

BAB III

PENGATURAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

DALAM HAK PENGELOLAAN TANAH

SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH

A. Kewenangan Dalam Hak Pengelolaan Tanah

Philipus M Hadjon mengemukakan pendapat tentang pengertian kewenangan, yaitu:

“Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Kalau dilakukan pengkajian secara cermat, ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun dalam konsep hukum publik. Sedangkan dalam konsep Hukum Indonesia, istilah wewenang atau kewenangan digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik.”¹

Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Atau dengan perkataan lain, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.² Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Administrasi, karena pemerintahan baru dapat melakukan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

¹ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 105.

² S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

(*legaliteit beginselen*). Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku, sehingga bersifat sah.³

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip itu tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu : atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto dalam Hukum Administrasi Negara dikutip oleh Ridwan HR⁴ mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Pada Atribusi dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.

Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau *concurrent*. Setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.⁵

Saat ini, prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menekankan perwujudan otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab dengan memerhatikan

³Suriansyah Murhani, *Kewenangan Pemerintah Dalam Mengurus Bidang Pertanahan*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2009, hlm. 14

⁴HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 110.

⁵Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme*, Graha Ilmu. Yogyakarta, 2009, hlm. 223.

keseimbangan hubungan antarpemerintahan. Dengan kata lain, prinsip otonomi saat ini berdasarkan atas asas desentralisasi berkeseimbangan.⁶

Prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pembagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* tersebut dibagi secara proporsional antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, maka ditetapkan kriteria pembagian urusan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.⁷

Ruang lingkup agraria dalam Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA) yaitu meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ruang lingkup bumi, meliputi permukaan bumi (tanah), tubuh bumi, dan ruang yang ada di bawah permukaan air. Dengan demikian, tanah merupakan bagian kecil dari agraria. Tanah yang dimaksudkan disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis, yang disebut hak penguasaan atas tanah. Salah satu hak penguasaan atas tanah dalam UUPA, yaitu hak menguasai Negara atas tanah, yang dimuat dalam Pasal 2 UUPA.

⁶ Sadu Wasistiono, *Esensi UU 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Makalah disampaikan pada Rakernas Asosiasi DPRD Kota-Se-Indonesia, Batam, 2005, hlm. 4.

⁷*Ibid*

Pasal 2 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Wewenang hak menguasai Negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Kewenangan yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan tanah di daerah yang bersangkutan, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 14 ayat 2 UUPA yang meliputi perencanaan tanah pertanian dan tanah nonpertanian sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Pasal 2 ayat (4) UUPA menegaskan bahwa hak menguasai Negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, hak menguasai Negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut diberikan oleh Negara

kepada Pemerintah Daerah sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Secara tersirat dapat dikatakan bahwa atas dasar ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, urusan tanah merupakan kewenangan yang sifatnya terpusat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Namun demikian, kalau diperlukan kewenangan di bidang pertanahan yang sifatnya terpusat tersebut dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah tidak dapat melaksanakan urusan di bidang pertanahan kalau tidak diberikan pelimpahan kewenangan oleh Pemerintah Pusat. Pelaksanaan kewenangan di bidang pertanahan yang sifatnya terpusat oleh Pemerintah Pusat dalam rangka mewujudkan salah satu tujuan dibentuknya, yaitu terwujudnya kesatuan (unifikasi) hukum.⁸

Pada mulanya sejak berlakunya UUPA, kewenangan di bidang administrasi pertanahan dilaksanakan oleh Menteri Agraria, kemudian dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Agraria Departemen dalam Negeri. Sejak Tahun 1988 dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), kewenangan di bidang administrasi pertanahan dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional/Menteri Negara Agraria. Setelah 39 tahun berlakunya UUPA, diundangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya mengatur otonomi daerah. Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi perubahan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yaitu semua bidang

⁸ Urip Santoso, Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Bidang Pertanahan, *Jurnal ADIL* Vol. 3 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2011, hlm. 241.

kegiatan pembangunan yang semula sifatnya terpusat pada Pemerintah Pusat, kemudian ada beberapa bidang kegiatan pembangunan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Bidang kegiatan pembangunan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, antara lain adalah pertanahan. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa ada beberapa bidang kegiatan pembangunan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, salah satunya adalah pelayanan pertanahan.

Dalam pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah, Pemerintah Pusat dapat menguasai (memberi kuasa) kepada Pemerintah Daerah, namun hal itu bukan merupakan suatu keharusan. Kata-kata “dapat dikuasakan” dan “sekedar diperlukan” memberi tekanan bahwa pemberian kuasa kepada Pemerintah Daerah bukan suatu keharusan.⁹

Pembagian urusan pemerintahan menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terbagi menjadi 3 bagian. Pertama urusan pemerintahan absolut, ini adalah urusan yang sepenuhnya berada ditangan pemerintah pusat, tapi pemerintah pusat bisa melimpahkan pelaksanaannya kepada daerah sesuai dengan asas dekonsentrasi. Kedua, adalah urusan pemerintahan konkuren, pengertiannya adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksana otonomi daerah. Ketiga adalah urusan pemerintahan umum, ini adalah urusan pemerintahan yang menjadi

⁹Nur Hasanah Ismai, *Otonomi Bidang Pertanahan: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah, dan ideologi Politik pertanahan*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2000, hlm. 34.

kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan. Pelaksananya bisa diserahkan kepada gubernur atau bupati di daerahnya masing-masing.

Dalam konteks pertanahan, ketentuan ini setidaknya menimbulkan ketidakjelasan apabila kita kaitkan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan sandaran UUPA. Dalam pasal tersebut tidak disebutkan tentang kemungkinan penyerahan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kepada pemerintah daerah, tetapi justru harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara tegas dinyatakan bahwa bidang tersebut harus dikuasai oleh negara demi terciptanya kemakmuran rakyat.

Sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 2 UUPA berdasarkan kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam hukum tanah nasional, ternyata bahwa pembentukan hukum tanah nasional maupun pelaksanaannya menurut sifat dan pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Sejak perubahan politik hukum pemerintah daerah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, dari sentralisasi ke system desentralisasi, banyak perubahan fundamental ketatanegaraan yang harus disinkronisasikan, baik perundang-undangan maupun kelembagaan. Namun pada kenyataannya perundang-undangan dan kelembagaan belum berkolerasi satu sama lain, sehingga terkesan “otonomi setengah hati”, bila ini dibiarkan berlarut-larut, akan berdampak kepada

ketidakpastian hukum yang pada akhirnya jauh dari rasa keadilan dan kesejahteraan rakyat.¹⁰

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan dalam Pasal 12 dan tentang bidang-bidang yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang antara lain pelayanan pertanahan. Pelaksanaan yang dilimpahkan kepada daerah dalam kerangka otonomi daerah adalah pelaksanaan hukum tanah nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA bahwa hak menguasai dari negara, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah. Sementara itu, dalam penjelasan Pasal 2 UUPA disebutkan bahwa dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu dilakukan dalam rangka tugas medebewind.

Kewenangan yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan tanah di daerah yang bersangkutan, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 14 ayat 2 UUPA yang meliputi perencanaan tanah pertanian dan tanah non pertanian sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom di bidang pertanahan meliputi: izin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian

¹⁰ Elita Rahmi, Tarik Menarik Antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pertanahan, *Jurnal Hukum*, Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2009, hlm. 145.

sengketa tanah garapan; penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; penetapan tanah ulayat lintas kabupaten/kota; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; izin membuka tanah; perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Kewenangan bidang pertanahan oleh pemerintah kabupaten/kota yang termuat dalam lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota meliputi kewenangan dalam hal izin lokasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penyelesaian sengketa tanah garapan, penyelesaian masalah ganti rugi dan santunan tanah untuk pembangunan, penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*, penetapan tanah ulayat, pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong, izin membuka tanah, perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota. Kewenangan dalam izin lokasi meliputi: penerimaan permohonan dan pemeriksaan kelengkapan persyaratan; kompilasi bahan koordinasi; pelaksanaan rapat koordinasi; pelaksanaan peninjauan lokasi; penyiapan berita acara koordinasi berdasarkan pertimbangan teknis pertanahan dari kantor pertanahan kabupaten/kota dan pertimbangan teknis lainnya dari instansi terkait; pembuatan peta lokasi sebagai lampiran surat keputusan izin lokasi yang diterbitkan; penerbitan surat keputusan izin lokasi; pertimbangan dan usulan pencabutan izin dan pembatalan surat keputusan izin

lokasi dengan pertimbangan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota; monitoring dan pembinaan perolehan tanah.¹¹

Dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk menetapkan lokasi, membentuk panitia pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, melaksanakan penyuluhan, melaksanakan inventarisasi, membentuk tim penilai tanah, menerima hasil penaksiran nilai tanah dari lembaga/tim penilai tanah, melaksanakan musyawarah, menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian, melaksanakan pemberian ganti kerugian, menyelesaikan sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian dan melaksanakan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota. Untuk menyelesaikan masalah tanah garapan, pemerintah kabupaten/kota berwenang untuk menerima dan mengkaji laporan pengaduan sengketa tanah garapan, melakukan penelitian terhadap objek dan subjek sengketa, mencegah meluasnya dampak sengketa tanah garapan, melakukan koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya, serta memfasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak.¹²

Untuk menganulir kontradiksi terkait penyerahan kewenangan untuk urusan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah, maka seharusnya pemerintah mengkaji ulang perihal kewenangan urusan pemerintahan dibidang pertanahan, apakah memang tetap ditentukan sebagai kewenangan pemerintah atau

¹¹Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cet. 1, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 230

¹²*Ibid*, hlm. 231.

dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Apabila mengacu kepada pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, maka urusan di bidang pertanahan menjadi kewenangan Pemerintah. Tetapi tentu saja hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang saat ini masih berlaku yang menyatakan bahwa urusan bidang pelayanan pertanahan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan wajib. Seyogyanya kalau kita mengacu kepada UUD Tahun 1945 dan UUPA urusan pertanahan yang menyangkut hukum tanah nasional tetap menjadi kewenangan pemerintah, sedangkan untuk pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah dapat dilakukan tetapi hanya berdasarkan prinsip tugas pembantuan (*medebewid*), bukan melalui desentralisasi seperti yang selama ini ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Oleh karena itu, perlu dilakukan sinkronisasi antara UUPA dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, khususnya menyangkut kewenangan dalam bidang pertanahan.

B. Pengaturan Hak Pengelolaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah

Hak untuk mengatur dari Negara atau Pemerintah disebut sebagai wewenang atau kewenangan atau *bevoegdheid*. Wewenang atau kewenangan tersebut haruslah sah atau *rechtmatig* yang memiliki tiga fungsi, yaitu:¹³

1. Bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuurnormen*).
2. Bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*).

¹³*Ibid*, hlm. 30

3. Bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgronden*).

Pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam urusan pertanahan di Indonesia diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Berikut adalah beberapa poin penting mengenai pengaturan tersebut:

1. Dasar Hukum

Khusus kewenangan di bidang pertanahan diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Kewenangan di bidang pertanahan oleh Negara diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewenangan Negara atas tanah yang disebut hak menguasai Negara atas tanah, wewenangnya dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 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.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjadi landasan utama dalam pengaturan pertanahan di Indonesia. UUPA mengatur tentang penguasaan, pemilikan, dan pengelolaan tanah.

Hak menguasai oleh Negara yang pada intinya dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan untuk mengatur dan menetapkan berbagai segi penguasaan tanah yang sejak semula menurut sifatnya selalu dianggap sebagai tugas Pemerintah Pusat. Pengaturan dan penetapan tersebut yang meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada dasarnya selalu dilakukan oleh Pemerintah Pusat sendiri. Kalau pun ada pelimpahan kewenangan dalam pelaksanaannya, pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka dekosentrasi kepada pejabat-pejabat Pemerintah Pusat yang ada di daerah atau pun kepada Pemerintah Daerah dalam rangka *medebewind*, bukan otonomi daerah.¹⁴

2. Kewenangan Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan nasional terkait pertanahan, termasuk pengaturan hak atas tanah, penyusunan rencana tata ruang wilayah, serta pengelolaan sumber daya alam yang berkaitan dengan tanah. Sebelum diundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pengurusan bidang pertanahan ada pada Pemerintah Pusat yang bersifat sentralistik, sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah melaksanakan kewenangan pengurusan bidang pertanahan berdasarkan pelimpahan kewenangan yang bersifat *medebewind*.

Penyerahan kewenangan pengurusan bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah dibatasi hanya menyangkut kewenangan menyelenggarakan atau melaksanakan dan bukan kewenangan untuk mengatur. Penyerahan kewenangan itupun didasarkan asumsi bahwa instansi di daerah yang melaksanakan kewenangan tersebut merupakan instansi Pemerintah Pusat yang ada di daerah dan bukan sebagai lembaga otonom daerah.

¹⁴Arie S Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 40.

Dengan diundangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang di dalamnya mengatur otonomi daerah, mengubah kebijakan kewenangan pengurusan bidang pertanahan, yaitu yang sebelumnya bersifat sentralistik diubah menjadi desentralistik. Otonomi daerah menghendaki adanya penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan pengertian bahwa kewenangan tersebut merupakan kepunyaan Pemerintah Daerah. Kebijakan otonomi daerah ditandai oleh lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang mengubah hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang sebelumnya bersifat sentralistik diubah menjadi desentralistik. Selain itu juga, pemerintah pusat juga bertanggung jawab dalam pengaturan mengenai masalah hukum pertanahan, penyelesaian sengketa tanah, dan pengelolaan tanah negara.

3. Kewenangan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, memiliki kewenangan untuk melaksanakan dan mengimplementasikan kebijakan pertanahan yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah juga berwenang dalam penyusunan rencana tata ruang daerah dan pengelolaan tanah di wilayahnya, termasuk memberikan izin pemanfaatan tanah dan pengaturan penggunaan ruang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) daerah.

4. Koordinasi dan Kerja Sama

Terdapat mekanisme koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memastikan bahwa pengelolaan tanah berjalan dengan baik. Hal ini dilakukan melalui forum-forum koordinasi, seperti rapat koordinasi lintas sektoral.

Pemerintah daerah seharusnya melaporkan pelaksanaan kebijakan pertanahan dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan tanah kepada pemerintah pusat.

5. Sanksi dan Penegakan Hukum

Kewenangan juga mencakup aspek penegakan hukum. Pemerintah pusat memiliki kekuasaan dalam menangani sengketa tanah yang tidak dapat diselesaikan di tingkat daerah serta melakukan tindakan administratif. Pentingnya Penegakan Hukum dan Pengawasan aset daerah untuk: Mencegah Penyalahgunaan Aset Penegakan hukum dan pengawasan yang kuat dapat mencegah penyalahgunaan aset daerah, seperti penggunaan yang tidak sah atau penjualan tanpa izin. Transparansi dan Akuntabilitas; Pengawasan yang ketat memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan aset, memungkinkan publik untuk memantau dan menilai kinerja pemerintah daerah: Pengelolaan yang Efisien dengan pengawasan yang baik, pengelolaan aset dapat dilakukan secara lebih efisien, menghindari pemborosan sumber daya dan anggaran; Perlindungan Hukum Penegakan hukum yang konsisten memberikan perlindungan hukum terhadap aset daerah dari tindakan yang merugikan, seperti pencurian atau kerusakan; Dekonsentrasi dan Desentralisasi dalam pengelolaan pertanahan, terdapat sistem dekonsentrasi di mana pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola beberapa aspek pertanahan di daerah, namun tetap di bawah pengawasan dan regulasi pemerintah pusat.

Pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah di Indonesia diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan. Berikut adalah beberapa aspek utama pengaturan tersebut:

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Dalam Undang-Undang ini, pemerintah daerah memiliki kewenangan mengelola tanah sebagai barang milik daerah berdasarkan prinsip otonomi daerah. Pemerintah daerah memiliki hak untuk mengelola tanah yang berada di wilayahnya, namun pengelolaan tersebut tetap harus mengikuti kebijakan yang diatur oleh pemerintah pusat.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
Peraturan Pemerintah ini mengatur tentang tata cara pengelolaan barang milik negara/daerah, termasuk tanah. Pengelolaan ini meliputi perencanaan kebutuhan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, hingga penghapusan dan pemindahtanganan.
Pemanfaatan tanah milik daerah bisa dilakukan melalui beberapa mekanisme seperti sewa, pinjam pakai, atau kerja sama pemanfaatan dengan pihak ketiga, namun dengan tetap memperhatikan ketentuan yang berlaku.
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
UUPA memberikan dasar hukum bagi hak pengelolaan tanah oleh negara, termasuk oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah berwenang mengelola tanah-tanah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada mereka melalui hak pengelolaan (HPL). Hak ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur penggunaan dan peruntukan tanah tersebut sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.
- 4) Peraturan Daerah (Perda)

Setiap daerah juga bisa menetapkan peraturan daerah terkait dengan pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah, sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah masing-masing. Perda ini biasanya mengatur lebih lanjut mengenai tata cara pengelolaan, pemanfaatan, dan pengawasan barang milik daerah.

5) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri)

Permendagri juga memberikan pedoman lebih rinci kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan aset-aset milik daerah, termasuk tanah. Misalnya, Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Adapun Prinsip-Prinsip Pengelolaan Tanah Milik Daerah adalah:

a. Efisiensi dan Efektivitas

Tanah milik daerah harus dikelola secara efisien dan digunakan untuk kepentingan publik serta pembangunan daerah.

b. Akuntabilitas dan Transparansi

Pengelolaan tanah harus dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

c. Keadilan

Pengelolaan tanah harus memperhatikan keadilan sosial bagi masyarakat setempat.

Dengan adanya pengaturan ini, pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengelola tanah secara efektif, namun tetap harus mengikuti regulasi dan pengawasan dari pemerintah pusat.

C. Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor 43/Pdt.G/2024/PN Jmb.

Putusan Pengadilan Negeri Jambi Akta Perdamaian Nomor 43/Pdt.G/2024/PN Jmb, dalam persidangan yang terbuka untuk umum dengan Pihak Penggugat yaitu A. Bachri, pada hari rabu tanggal 26 Juni 2024 telah datang menghadap guna mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Jambi melawan Gubernur Provinsi Jambi sebagai Tergugat. Dalam gugatannya bahwa pihak Tergugat memiliki sebidang tanah di atas sebagian dari Sertipikat Hak Pakai Nomor 4 Tahun 1977 dengan luas 319 M² (meter persegi) terletak di Jalan Ahmad Chatib Kelurahan Pematang Sulur Kecamatan Telanaipura Kota Jambi. Terhadap sebidang tanah tersebut adalah milik Pihak Tergugat yang telah diproses pelepasan sesuai dengan Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/KEP.Gub/SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah Hak Pakai Yang dikuasai Pemerintah Provinsi Jambi kepada Pihak Ketiga Dengan Cara Pembayaran Ganti Rugi, dengan Lampiran Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/ KEP. Gub/ SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 Nomor Urut 9 (sembilan) atas nama Alawiyah, S.Pdi (Kadir Abdullah) dengan luas tanah 319 M² (meter persegi).

Terhadap sebidang tanah tersebut Pihak Penggugat telah melakukan pembayaran secara diangsur/mencicil sesuai Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/KEP.Gub/SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah Hak Pakai Yang dikuasai Pemerintah Provinsi Jambi kepada Pihak Ketiga Dengan Cara Pembayaran Ganti Rugi, dengan Lampiran Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/KEP.Gub/SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 Nomor Urut 9 (sembilan) atas nama Alawiyah, S.Pdi (Kadir Abdullah) dengan luas tanah 319 M² (meter persegi) sejak tanggal 18 Maret 2015 sampai dengan 14

Nopember 2017 dengan bukti Surat Tanda Setoran (STS) ke Bank Jambi sebesar Rp. 43.858.435,-. Pemerintah Provinsi Jambi telah menerbitkan Keputusan gubernur Jambi yang mewajibkan Pihak Penggugat untuk membayar angsuran/cicilan selama 60 (enam puluh) bulan /5 (lima) Tahun hingga selesai terhitung sejak tanggal 12 April 2013 sampai tanggal 12 April 2018, Namun Pihak Penggugat belum dapat menyelesaikan angsuran/cicilan tersebut sejak diberitahukan pada tanggal 30 Mei 2018 berdasarkan Surat Nomor S.028/1495/SETDA.PBMD.3.2/V/2018.

Sengketa tanah milik Pemerintah Provinsi Jambi guna ini untuk mencapai jalan tengah maka dibuatlah akta perdamaian dengan hasil di mana Pihak Penggugat berhak membayar kewajibannya sesuai nilai wajar yang telah dinilai oleh Kanwil DJKN Sumel, Jambi dan Babel atau Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP). Selain itu Pihak Penggugat berhak menerima pembayaran ganti rugi tanah milik Pemerintah Provinsi Jambi sesuai dengan nilai wajar yang telah dinilai oleh Kanwil DJKN Sumel, Jambi dan Babel atau Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP).

Dalam Akta Perdamaian yang telah dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri Jambi Pihak Tergugat mempunyai kewajiban untuk bersedia membuka kembali Pembayaran Ganti Rugi Tanah Milik Pemerintah Provinsi Jambi kepada Pihak Penggugat dengan nilai wajar yang telah dinilai oleh Kanwil DJKN Sumel, Jambi dan Babel atau Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) dan jangka waktu yang ditentukan oleh Pihak Tergugat melalui Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah Provinsi Jambi.

Sisa pembayaran Ganti Rugi Tanah Milik Pemerintah Provinsi Jambi yang belum dibayarkan oleh Pihak Penggugat akan dihitung ulang melalui Kanwil DJKN Sumel, Jambi dan Babel atau Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), setelah adanya

akta van dading (akta perdamaian) dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan Pihak Tergugat sudah menyerahkan surat permohonan permintaan penilaian. Antara Pihak Tergugat dan Pihak Penggugat telah disepakati pembayaran angsuran paling lama 12 (dua belas) bulan/1 (satu) tahun terhitung sejak ditetapkan melalui Keputusan Gubernur Jambi.

Apabila Pihak Penggugat tidak melaksanakan hal-hal yang telah disepakati dalam perjanjian dalam akta perdamaian, yang diakibatkan kesalahan Pihak Penggugat maka:

1. Hak dari Pihak Penggugat untuk melunasi pembayaran ganti rugi terhadap objek tanah yang disepakati hapus dengan sendirinya dan tau Pihak Penggugat tidak berhak lagi menguasai aset tanah milik Pemerintah Provinsi Jambi serta mewajibkan Pihak Penggugat segera menyerahkan tanah tersebut kepada pihak Tergugat dalam keadaan kosong tanpa syarat apapun.
2. Semua pembayaran yang telah dilakukan oleh Pihak Penggugat tidak dapat ditarik kembali oleh Pihak Penggugat.

Jika Pihak Tergugat tidak melaksanakan hal-hal yang telah disepakati dalam perjanjian ini, yang diakibatkan kesalahan Pihak Tergugat maka:

1. Pihak Penggugat mendapatkan penyerahan tanah seluas 319 M² (meter persegi) yang dikuasi Pihak Penggugat dari Pihak Tergugat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Semua pembayaran yang telah dilakukan oleh Pihak Penggugat dianggap pembayaran lunas.

Setelah Pihak Penggugat menyelesaikan pelunasan, maka Pihak Tergugat wajib melakukan proses pelepasan tanah milik Tergugat sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akta perdamaian (*Akta Van Dadding*) dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri Jambi guna menguatkan kesepakatan perdamaian antara Penggugat dan Tergugat karena antara Penggugat dan Tergugat telah bersepakat untuk berdamai. Pihak Penggugat dan Pihak Tergugat setelah melalui mediasi dengan Mediator mengambil kesepakatan untuk mengakhiri persengketaan tanah ini dengan diterbitkannya Akta Perdamaian.