

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Memajukan kesejahteraan umum adalah salah satu tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka memajukan kesejahteraan umum itu, hubungan antara manusia Indonesia dengan tanahnya dilakukan dan terangkum dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang menegaskan kebijakan dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata-kata: "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*". Tetapi dalam batang tubuh maupun penjelasan UUD 1945, tidak terdapat penjelasan apa itu hak menguasai negara.

Sifat dan lingkup hak menguasai Negara yang terdapat pada pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang disahkan pada tanggal 24 September 1960, secara *resmi (otentik)* menyatakan bahwa:

"Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Seluruh bumi, air, dan

ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional."

Dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA dinyatakan bahwa:

"Hak Menguasai dari Negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah."

Dalam penjelasannya dinyatakan, bahwa:

*"Ketentuan ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar). Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan Hak Menguasai dari Negara atas tanah merupakan **medebewind**. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria merupakan sumber keuangan bagi daerah itu".*

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Bentuk kewenangan tersebut dapat berupa kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat.¹

Berdasarkan penjelasan Pasal 2 ayat (4) di atas, dapat disimpulkan bahwa UUPA menentukan kewenangan untuk menguasai dari negara terhadap tanah kepada pemerintahan daerah (dalam UUPA menggunakan istilah daerah swatantra) hanyalah dalam bentuk *medebewind* atau tugas pembantuan.

Perkembangan selanjutnya terlihat dengan adanya ketidakkonsistenan dalam menetapkan Politik Hukum dalam pemberian kewenangan hak menguasai oleh negara dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. UUPA sebagaimana telah diuraikan di atas menetapkan dalam bentuk tugas pembantuan (*medebewind*). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

¹*Pelimpahan Wewenang*, 26 Agustus 2010, pukul 12:24 WIB, http://www.jdih.bpk.go.id/informasihukum/Pelimpahan_we2nang.pdf

Pemerintahan Daerah menetapkan dalam bentuk otonomi penuh atau penyerahan kewenangan sepenuhnya, tetapi tidak pernah terimplementasikan. Tap MPR IX/MPR/2001 dalam bentuk pembagian kekuasaan. Terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan urusan pertanahan dengan istilah *pelayanan pertanahan* menjadi urusan pemerintahan daerah tetapi tidak jelas apa otonomi ataukah tugas pembantuan (*medebewind*).

Kondisi tersebut lebih diperparah lagi dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, dimana sembilan kewenangan bidang pertanahan diserahkan kepada daerah (dalam Keppres tersebut menggunakan istilah pemerintah daerah kabupaten/kota) bukan dalam rangka desentralisasi dalam bentuk otonomi, kemudian dalam rangka pelaksanaan kewenangan tersebut, Badan Pertanahan Daerah (BPN) yang menyusun norma-norma dan / atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualifikasi Sumber Daya Manusia yang diperlukan.

Berdasarkan kondisi sebagaimana diuraikan dalam latar belakang masalah tersebut di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **”IMPLEMENTASI PEMBERIAN KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN KEPADA PEMERINTAH DAERAH SESUAI UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004 DI KABUPATEN SLEMAN”**

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan hal di atas, maka dilakukanlah suatu penelitian untuk mencari jawab:

1. Bagaimanakah pengaturan pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah di Kabupaten Sleman?
2. Implikasi yuridis apakah yang timbul dari implementasi pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah di Kabupaten Sleman?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui implikasi yuridis yang timbul dari implementasi pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah di Kabupaten Sleman.

D. KONTRIBUSI/MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Untuk membangun suatu pemahaman mengenai konsep hukum dan implementasinya utamanya dalam hal pengaturan pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Memberikan masukan dan informasi kepada badan pembuat peraturan perundang-undangan dalam menetapkan kebijakan terkait dengan implikasi yuridis apakah yang mungkin timbul dalam implementasi pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah.