

# KAJIAN YURIDIS PELIMPAHAN KEWENANGAN DARI PEMERINTAH PUSAT KEPADA PEMERINTAH DAERAH DALAM BIDANG PERTANAHAN

Oleh :

**Sriwati**

Fakultas Hukum Universitas Surabaya  
sriwati@ubaya.ac.id

## Abstrak

Sepanjang kehidupannya, manusia tidak akan lepas dari “tanah”. Sejak lahir hingga wafat, tanah akan terus menjadi bagian dari kehidupan manusia karena untuk hal yang paling hakiki seperti kematian, manusia juga membutuhkan tanah. Demikian juga dalam pelaksanaan pembangunan nasional, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum tentu dibutuhkan bidang tanah yang sangat luas. Namun persoalannya, tanah-tanah yang dibutuhkan tersebut pada umumnya sudah dilekati suatu hak atas tanah. Padahal tanpa adanya ketersediaan tanah, pembangunan hanya akan menjadi rencana. Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Pusat melimpahkan sebagian kewenangan di bidang pertanahan untuk diurus oleh Pemerintah Daerah di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sayangnya dalam tataran praktis, pelaksanaannya tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

**Kata kunci:** Undang-Undang Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat, Tanah

## 1. PENDAHULUAN

Upaya pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan penanganannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dan dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak yang sah atas tanah (Rahayu Subekti, 2016). Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut “UUPA”) menyatakan semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang dapat diartikan bahwa seseorang tidak secara mutlak dapat mempergunakan tanah untuk kepentingan pribadinya, terlebih apabila membawa kerugian bagi masyarakat. Seseorang memang dapat memperoleh keuntungan dari hak atas tanah, tetapi perlu diingat bahwa dalam hal ini kepentingan umum harus diletakkan di atas kepentingan perseorangan

Boedi Harsono (2007) mengemukakan beberapa konsekuensi dari asas fungsi sosial terhadap hak atas tanah adalah:

1. Tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan atau tidak menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi menimbulkan kerugian;
2. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara;
3. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan Rencana Tata Ruang maupun instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang;
4. Pemegang hak atas tanah wajib memelihara

tanah dengan baik dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut;

5. “merelakan” hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

Selain itu, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut “UUD 1945”) menyatakan secara eksplisit bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Menurut Rusmadi Murad dalam Bernhard Limbong (2007), hal tersebut jelas merupakan amanat konstitusional yang sangat mendasar, yaitu bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah harus dapat mendatangkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Berarti juga terhadap setiap hak atas tanah dituntut kepastian mengenai subjek, objek serta pelaksanaan kewenangan haknya. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 juga memberikan kewenangan bagi pemerintah secara normatif untuk mengatur bidang pertanahan. Setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (untuk selanjutnya disebut “UU Pemerintahan Daerah”), Pemerintah Pusat melimpahkan sebagian kewenangan di bidang pertanahan untuk diurus oleh Pemerintah Daerah, yaitu Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Namun norma tersebut tidak diterapkan sebagaimana yang tertulis.

Konflik antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat mengenai pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan muncul akibat tidak adanya konsistensi Pemerintah Pusat dalam melimpahkan wewenang. Kondisi tersebut akhirnya menyebabkan tidak selarasnya peraturan perundang-undangan yang mengatur pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, khususnya terkait pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Meskipun UU Pemerintahan Daerah telah menyebutkan bahwa bidang pertanahan sebagai salah satu kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota), tetapi bidang pertanahan masih diurus oleh Kantor Pertanahan yang merupakan instansi vertikal dari Pemerintah Pusat. Terlebih Kantor Pertanahan memiliki seksi hak-hak atas tanah, yang mempunyai tugas menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang hak-hak atas tanah, pengadaan tanah dan penyelesaian masalah pertanahan, termasuk juga penyelesaian pengadaan tanah.

Proses penyerahan wewenang pengurusan di bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah tidak dapat berjalan karena tidak didukung peraturan pelaksana yang secara khusus mengatur bidang pertanahan. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan, beberapa Pemerintah Daerah sempat membentuk Dinas Pertanahan untuk menangani bidang pelayanan pertanahan. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2000, dibentuk Dinas Pertanahan yang memiliki Sub Dinas Hak-hak atas Tanah yang membawahi salah satunya Seksi Pengadaan Tanah. Namun pembentukan Dinas Pertanahan di beberapa Pemerintah Daerah tersebut pada kenyataannya tidak operasional karena Pemerintah tetap mempertahankan keberadaan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai instansi vertikal Pusat di daerah yang mengurus masalah pertanahan. Dengan uraian tersebut, muncul permasalahan mengenai bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah terkait pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum?

## 2. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian dengan menggunakan bahan – bahan hukum untuk memecahkan fakta atau persoalan hukum dan untuk mendapatkan bahan hukum tersebut serta menganalisisnya melalui studi kepustakaan (peraturan perundang – undangan dan literatur).

Untuk mendukung metode tersebut, digunakan *Statute Approach*, yaitu pendekatan masalah dilakukan melalui peraturan perundang – undangan yang terkait. Digunakan juga *Conceptual Approach*, yaitu pendekatan masalah dengan

mengkaji masalah yang dipaparkan berdasarkan pendekatan – pendekatan teori, pendapat para sarjana, dan doktrin – doktrin yang telah dikenal.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, ditentukan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kata “dikuasai oleh negara” menunjukkan kewenangan di bidang pertanahan dilaksanakan oleh negara melalui Pemerintah Pusat. Berdasarkan kewenangan yang diberikan konstitusi, maka kemudian diterbitkan UUPA yang mengatur masalah keagrariaan atau pertanahan sebagai bagian dari bumi (Bernhard Limbong, 2011).

Pasal 2 ayat (2) UUPA menentukan negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat diberi wewenang untuk mengatur, yaitu membuat peraturan, menyelenggarakan dalam arti melaksanakan, menggunakan, menyediakan, dan memelihara atas bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Berdasarkan hak menguasai negara atas bumi, air, dan kekayaan alam tersebut, maka kewenangan penguasaan dan pengurusan bidang pertanahan ada pada Negara. Bidang eksekutif (pemerintahan) dijalankan oleh Presiden (Pemerintah) atau didelegasikan kepada menteri (Edy Ruchiyat, 1999).

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA disebutkan bahwa pelaksanaan hak menguasai negara dapat dilimpahkan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Dengan demikian, wewenang pemerintahan di bidang pertanahan dapat dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pelimpahan wewenang di bidang pertanahan menurut Pasal 2 ayat (4) UUPA tersebut sepenuhnya terserah kepada Pemerintah Pusat yang berwenang menentukan seberapa besar kewenangan di bidang pertanahan tersebut diserahkan.

Pelimpahan wewenang di bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah tersebut diwujudkan melalui UU Pemerintahan Daerah, yang menggantikan eksistensi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 9 UU Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 (tiga) urusan, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pasal 11 UU Pemerintahan Daerah menentukan urusan pemerintahan konkuren dibedakan menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Selanjutnya, Pasal 12 UU Pemerintahan Daerah menentukan bahwa bidang pertanahan termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan di bidang pertanahan ditetapkan sebagai urusan wajib yang artinya setiap Daerah wajib menyelenggarakan urusan bidang pertanahan tersebut sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal itu berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan urusan bidang pertanahan sebagai urusan "pelayanan pertanahan". Artinya urusan pertanahan hanya pada aspek pelayanan kepada masyarakat, tidak masuk sampai kepada aspek pengaturan dan kebijakan di bidang pertanahan (Suriansyah Murhaini, 2016).

Meskipun urusan pertanahan dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah, tetapi apabila mencermati Lampiran UU Pemerintahan Daerah, khususnya pada Huruf J, urusan bidang pertanahan secara nasional masih tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah masih terbatas pada 8 (delapan) sub urusan tertentu. Berkaitan dengan tulisan ini, yang perlu dicermati adalah Huruf J Angka 2 dan Angka 4 Lampiran UU Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Huruf J Angka 2 Lampiran UU Pemerintahan Daerah, yang berwenang melakukan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Pemerintah Pusat. Sedangkan Pemerintah Daerah Provinsi hanya berwenang memberi penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota justru tidak memiliki kewenangan melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sedangkan terkait urusan ganti rugi kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan bergantung pada siapa yang melaksanakan proyek tersebut. Angka 8 Lampiran *a quo* menentukan bahwa apabila pembangunan tersebut dilakukan oleh Pemerintah Pusat, maka ganti kerugian dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Sama halnya untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, maka ganti kerugian dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi. Demikian juga untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah tersebut dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 408 UU Pemerintahan Daerah menentukan bahwa: Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Apabila ketentuan tersebut ditafsirkan secara *a contrario*, maka setelah dikeluarkannya UU Pemerintahan Daerah, ketentuan yang bertentangan dengan UU Pemerintahan Daerah sudah tidak berlaku. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (selanjutnya disebut "PP 38/2007"), mengatur masalah kewenangan Pemerintah Provinsi untuk mengurus bidang pertanahan. Salah satu yang diatur adalah mengenai sub-bidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan kewenangan meliputi:

1. Pengadaan tanah untuk pembangunan lintas kabupaten/kota;
2. Penetapan lokasi;
3. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
4. Pelaksanaan penyuluhan;
5. Pelaksanaan inventarisasi;
6. Pembentukan tim penilai tanah (khusus provinsi DKI);
7. Penerimaan hasil penaksiran nilai tanah dari lembaga/ tim penilai tanah;
8. Pelaksanaan musyawarah;
9. Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian;
10. Pelaksanaan pemberian ganti kerugian;
11. Penyelesaian sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian;
12. Pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;

Sedangkan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota pada sub-bidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan PP 38/2007 meliputi:

1. Penetapan Lokasi;
2. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
3. Pelaksanaan penyuluhan;
4. Pelaksanaan inventarisasi;
5. Pembentukan tim penilai tanah;
6. Penerimaan hasil penaksiran nilai tanah dari lembaga/ tim penilai tanah;
7. Pelaksanaan musyawarah;
8. Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian;
9. Pelaksanaan pemberian ganti kerugian;
10. Penyelesaian sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian;
11. Pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Ketentuan PP 38/2007 tersebut bertentangan dengan UU Pemerintahan Daerah yang hanya memberi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi berupa penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota justru tidak memiliki kewenangan melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kondisi tersebut

sebenarnya dapat menunjukkan bahwa kewenangan yang diberikan oleh PP 38/2007 kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tersebut sudah tidak relevan lagi.

Ketentuan lain yang sudah tidak berlaku setelah dikeluarkannya UU Pemerintahan daerah adalah Pasal 2 ayat (1) *juncto* Pasal 2 ayat (2) huruf b Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan (selanjutnya disebut “Keppres 34/2003”), yang pada intinya menentukan bahwa sebagian kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota khususnya dalam hal penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Dengan adanya Keppres 34/2003 tersebut, Kepala BPN kemudian mengeluarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota (selanjutnya disebut “Perka BPN 2/2003”), yang pada angka 1 huruf b mengatur: “Sesuai Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003, norma dan standar mekanisme ketatalaksanaan kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota terdiri atas penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan”.

Mengingat Pasal 2 Keppres 34/2003 tidak berlaku atas dasar adanya asas *lex superior derogate legi inferiori*, yang artinya peraturan yang terbaru mengalahkan peraturan sebelumnya (Pasal 2 Keppres 34/2003 tersebut bertentangan dengan UU Pemerintahan Daerah yang baru), maka berarti peraturan pelaksanaan dari Keppres 34/2003 yaitu Perka BPN 2/2003, khususnya angka 1 huruf b sebagaimana diuraikan di atas juga tidak berlaku.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut “Perpres 20/2015”) disebutkan bahwa dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral, maka Pemerintah membentuk instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) di daerah untuk melaksanakan tugas di bidang pertanahan secara regional dan sektoral. Dalam Pasal 7 Perpres 20/2015 disebutkan bahwa untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN Provinsi di daerah Provinsi, dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di daerah Kabupaten/Kota, yang artinya Pemerintah Pusat memiliki instansi vertikal di daerah. Adapun susunan organisasi Kantor Pertanahan tersebut salah satunya terdiri atas seksi hak-hak atas tanah, yang mempunyai tugas menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang hak-hak atas tanah, pengadaan

tanah dan penyelesaian masalah pertanahan, termasuk juga penyelesaian pengadaan tanah.

Dengan dipegangnya urusan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum oleh Kantor Pertanahan (yang merupakan instansi vertikal dari Pemerintah Pusat), maka dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Berarti hal tersebut selaras dengan UU Pemerintahan Daerah. Terbukti juga dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah (selanjutnya disebut “UU Pengadaan Tanah”).

Pertama, dalam Pasal 11 ayat (1) UU Pengadaan Tanah ditentukan bahwa: Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 12 UU Pengadaan Tanah, “Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Kewenangan melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dari perspektif UU Pengadaan Tanah sebenarnya memang masih dipegang oleh Pemerintah Pusat, sekalipun tanahnya akan dipergunakan oleh Pemerintah Daerah.

Kedua, dalam Pasal 27 ayat (1) UU Pengadaan Tanah ditentukan bahwa: Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Lebih lanjut berdasarkan Pasal 1 angka 14 UU Pengadaan Tanah, ditentukan bahwa Lembaga Pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Dapat dikatakan bahwa pengajuan pengadaan tanah dilakukan oleh Pemerintah Daerah kepada Lembaga Pertanahan (yang merupakan instansi vertikal dari Pemerintah Pusat).

Ketiga, dalam Pasal 31 ayat (1) UU Pengadaan Tanah ditentukan bahwa: “Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Pasal 1 angka 11 UU Pengadaan Tanah menentukan: Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.

Eksistensi ketentuan tersebut sekaligus menjadi legitimasi bahwa yang melakukan penilaian terhadap objek pengadaan tanah adalah

orang perseorangan yang mendapat izin praktek dari Menteri Keuangan dan Lembaga Pertanahan, yang keduanya merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah sekali lagi tidak memiliki kewenangan dalam melakukan penilaian objek pengadaan tanah.

Keempat, dalam Pasal 37 ayat (1) UU Pengadaan Tanah ditentukan bahwa: Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34. Maka, dapat dikatakan bahwa yang melakukan musyawarah dengan pemilik objek pengadaan tanah juga merupakan Pemerintah Pusat (melalui instansi vertikalnya yaitu Lembaga Pertanahan).

Kelima, dalam Pasal 48 UU Pengadaan Tanah, ditentukan bahwa:

- (1) Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:
  1. pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan; dan/atau
  2. pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1).
- (2) Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pemerintah Daerah pada hakikatnya hanya menerima tanah yang diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum, yang telah dilakukan pelepasan hak oleh Pemerintah Pusat. Berdasarkan Pasal 52 ayat (1) UU Pengadaan Tanah, Pemerintah Daerah hanya perlu memberikan pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD).

#### 4. KESIMPULAN

Pemerintah Pusat memang memberikan sebagian kewenangan di bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah melalui UU Pemerintahan Daerah. Namun terkait pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, sebenarnya masih merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat. Lampiran UU Pemerintahan Daerah menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi hanya berwenang menetapkan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota justru tidak memiliki kewenangan sama sekali dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sedangkan perihal ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan bergantung pada siapa pelaksana proyek tersebut.

Ditinjau dari Perpres 20/2015, pengadaan tanah tersebut dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Kantor Pertanahan/Lembaga Pertanahan sebagai instansi vertikalnya di daerah. Kantor Pertanahan/Lembaga Pertanahan tersebut memiliki seksi hak-hak atas tanah, yang mempunyai tugas menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang hak-hak atas tanah, pengadaan tanah dan penyelesaian masalah pertanahan, termasuk juga penyelesaian pengadaan tanah.

Apabila ditinjau dari UU Pengadaan Tanah, semua prosedur mulai dari pelepasan hak, penilaian, ganti kerugian, tidak terlepas dari Lembaga Pertanahan/Kantor Pertanahan, sehingga dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum pada hakikatnya masih dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Hanya saja didanai oleh APBD apabila pembangunan tersebut untuk kepentingan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah yang membutuhkan tanah harus mengajukan permohonan kepada Pemerintah Pusat untuk dilaksanakan serangkaian prosedur pengadaan tanah. Setelah Pemerintah Pusat selesai melakukan pelepasan hak dan memberikan ganti rugi yang sumber pendanaannya berasal dari APBD, baru kemudian tanah tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah untuk dilaksanakan pembangunan

#### 5. DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi. 2007. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Djambatan.
- Limbong, Bernhard. 2007. *Reforma Agraria*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Konflik Pertanahan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Murhaini, Suriansyah. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Surabaya: LaksBang Grafika.
- Ruchiyat, Edy. 1999. *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*. Edisi Kedua. Bandung: Alumni.
- Subekti, Rahayu. *Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Jurnal Yustisia Vol. 5 No. 2 Mei-Agustus 2016.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).
- Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 21).
- Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 60).
- Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.