

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Konsep Pelimpahan Wewenang dalam Kegiatan Administrasi Pertanahan bagi Penyelenggaraan Perumahan di Kabupaten Sleman

Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 menandai adanya kebijakan agraria nasional. Sebagai perwujudan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA meletakkan dasar-dasar Politik Penguasaan sumber-sumber kekayaan alam/agraria oleh negara. Untuk menyesuaikan kebutuhan penataan ulang hukum agraria dengan prinsip-prinsip perlindungan hak-hak masyarakat, maka kemudian disahkan Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Kedua peraturan tersebut kemudian menjadi pedoman pokok mengenai kebijakan agraria yang bersifat nasional.

Pada hakikatnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan pengaturan agraria yang masih bersifat umum, belum bersifat sektoral karena bila dilihat lebih khusus lagi, maka pengertian agraria merupakan seluruh permukaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di atas permukaan bumi, termasuk di dalam perut bumi, yang menganut konsep ilmu

kebumihan/geologi lebih dikenal dengan istilah Sumber Daya Alam (SDA). Hal penting lainnya yaitu kemudian UUPA menjadi undang-undang pokok agraria karena di dalam salah satu ketentuan telah secara tegas meletakkan bentuk politik penguasaan agraria yang bersifat nasional, ketentuan ini bisa dilihat dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA:

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, sebagai organisasi tertinggi dari suatu wilayah dan seluruh rakyatnya”, selanjutnya dalam ayat (3) pada Pasal yang sama “Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2), Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.¹

Bunyi dari kedua ayat pada Pasal tersebut secara tidak langsung telah menguatkan bahwa UUPA sebagai wujud kebijakan negara di bidang agraria, sekaligus sebagai bentuk politik penguasaan agraria yang bersifat nasional. Melihat permasalahan mengenai agraria yang hanya berpedoman pada UUPA maka ketentuan atau pengaturan mengenai agraria masih bersifat luas belum mengatur hal-hal khusus yang bersifat sektoral karena belum adanya pengaturan sektoral yang mengatur penguasaan/penggunaan tanah/permukaan bumi. Serta belum adanya pengaturan mengenai pengelolaan dan penguasaan

¹ Pasal 2 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

di sektor sumber daya (kekayaan) alam yang berada di atas dan di dalam perut bumi seperti kehutanan, pertambangan, dan sektor lainnya.

Terbatasnya hal-hal yang diatur dalam UUPA, maka dapat ditemukan beberapa kesulitan dalam rangka pelaksanaan hak menguasai negara atas Agraria/SDA. Negara sebagai pemegang kekuasaan pemerintah menilai penting untuk segera membentuk beberapa kebijakan strategis di bidang agraria. Untuk memenuhi kebutuhan di antaranya kebijakan di sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, dan sumber-sumber kekayaan alam lainnya. Pembentukan kebijakan-kebijakan yang bersifat sektoral tersebut bertujuan untuk mempermudah negara melalui pemerintah untuk mengkoordinir/memimpin, dan mengarahkan setiap praktik pengelolaan, penguasaan, dan pemanfaatan sumber-sumber daya alam yang ada di dalam wilayah Indonesia. Namun dalam setiap proses pembentukan masing-masing kebijakan tersebut, tetap harus berpedoman pada kebijakan pokok agraria yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, dan Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam khususnya mengenai konsep hak penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalam permukaan bumi yang ditujukan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

Pada sisi lain masih terdapat satu hal yang tak kalah penting yang harus dipertimbangkan oleh Pemerintah Pusat, terutama dalam membentuk kebijakan nasional di bidang agraria dimana kebijakan tersebut seharusnya

dapat menyingkronkan berbagai ketentuan/pengaturan agraria yang akan dibentuk di daerah otonom. Beberapa kewenangan pemerintah di daerah untuk membuat kebijakan-kebijakan yang akan berlaku di daerahnya khususnya bidang agraria, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada akhirnya diharapkan akan dapat terbentuknya kebijakan yang bersifat koordinatif antara pusat dan daerah, untuk menghindari munculnya tumpang tindih pengaturan/kebijakan di bidang agraria dan dapat meminimalisir timbulnya tumpang tindih kebijakan.

Beberapa sektor pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya kekayaan agraria yang penting untuk diperhatikan dalam kebijakan di bidang agraria di antaranya: penguasaan negara di bidang agraria di sektor pemanfaatan atas tanah/bumi, penguasaan agraria di sektor kehutanan, dan penguasaan agraria di sektor pertambangan dan pada sektor-sektor sumber daya kekayaan agraria lainnya, yang pada prinsipnya juga mempunyai peran penting bagi penguasaan hajat hidup orang banyak, yang dalam kaitan ini akan dijabarkan ke dalam bentuk kebijakan pemerintah di bidang agraria yaitu:

1. Kebijakan Agraria di Sektor Pertanahan.

Bagian permukaan bumi yang memiliki fungsi paling penting bagi kehidupan manusia di suatu wilayah adalah tanah. Tanah merupakan bagian Sumber Daya Alam yang menguasai hajat hidup orang banyak,

maka dari itu keberadaan tanah mempunyai nilai penting di bidang ekonomi, sosial, dan budaya manusia.

Besarnya nilai/manfaat tanah bagi kehidupan manusia/masyarakat maka negara melalui konsep hak menguasai negara atas sumber-sumber kekayaan agraria, mendorong dan menuntut negara untuk membentuk kebijakan khusus di sektor pertanahan yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Bentuk kebijakan pertanahan yang telah diterbitkan oleh Pemerintah di antaranya: UUPA Nomor 5 tahun 1960 Pasal 20 tentang Hak Milik (HM), Pasal 28 tentang Hak Guna Usaha (HGU), Pasal 35 tentang Hak Guna Bangunan (HGB), dan Pasal 41 tentang Hak Pakai (HP) atas tanah, selanjutnya diatur lebih lanjut dalam beberapa ketentuan khusus lainnya di sektor pertanahan. Beberapa peraturan tersebut tidak lain juga sebagai mandat dari ketentuan dalam UUPA yang dinilai masih bersifat terbatas dalam pengaturannya, sebut saja salah satunya dalam ketentuan mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah yang diatur lebih khusus dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1996.

Pada prinsipnya konsep hak menguasai negara atas bumi/tanah sebagaimana yang dimuat dalam UUD 1945 jo Pasal 33 ayat (3) jo UUPA Pasal 2, tidak lain diartikan sebagai bentuk legalisasi kekuasaan negara

untuk mengatur dan menyelenggarakan hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum antara orang, baik sebagai manusia (*naturlijke person*) atau sebagai badan hukum (*recht person*) terhadap bumi/tanah.²

2. Hukum Pertanahan dalam Kebijakan Hukum Pertanahan Nasional Indonesia

Pandangan yang muncul di dalam ruang-ruang publik mengenai kebijakan hukum pertanahan semakin beragam. Pandangan yang dimaksud adalah latar belakang dari sudut pandang tentang kebijakan pertanahan yang banyak dipengaruhi oleh dasar ideologi yang telah dianutnya. Dalam konteks NKRI tentu harus berpedoman pada hukum dasar Indonesia yaitu Pancasila, meskipun tidak menutup kemungkinan akan muncul pandangan-pandangan yang lainnya, termasuk sistem apa yang sedang dianut oleh Negara Indonesia.³

Demi terlaksananya rencana pembangunan nasional, termasuk rencana pembangunan sistem hukum nasional, maka diperlukan status formal atau dasar hukum tertentu. Dalam hal ini hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijakan publik, dan sebagai peraturan perundang-undangan. Hukum berperan sebagai salah satu alat untuk melaksanakan kebijakan. Kebijakan publik atas pemberlakuan UUPA merupakan bagian dari tantangan era globalisasi. Pemberlakuan kebijakan

² Ridha Wahyuni, "Kebijakan Agraria di Sektor Pertanahan, Kehutanan, Pertambangan, dan Migas", di akses dari <http://uniridha.blogspot.co.id/2013/05/kebijakan-agraria-disektor-pertanahan.html?m=1>, pada tanggal 6 Juni 2017, pukul 10.41 WIB.

³ Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media, 2014, hlm 35.

untuk menjawab tantangan era globalisasi dikonkritkan baik dalam bentuk pembuatan undang-undang atau peraturan pertanahan, maupun perumusan Pasal.⁴

Sebagai salah satu dari kebijakan-kebijakan negara, sistem norma kebijakan hukum pertanahan tidak hanya dipergunakan untuk mengatur dan mempertahankan sistem yang sudah ada, melainkan lebih dari sekedar itu. Hukum pertanahan seharusnya juga digunakan sebagai sarana pengarah dalam merealisasikan kebijaksanaan negara dalam bidang sosial, budaya, ekonomi, kebijakan pertanahan, dan keamanan nasional.

Perwujudan nilai-nilai Pancasila sangat diperlukan agar pola tingkah laku yang hidup dalam masyarakat dapat terintegrasi dalam pembentukan atau pembangunan hukum. Agar hukum tidak dianggap asing di dalam suatu masyarakat maka kebijakan hukum pertanahan yang diterapkan di tengah-tengah masyarakat harus lebih dijiwai oleh masyarakat itu sendiri.⁵

Selanjutnya membahas mengenai wewenang pertanahan di era otonomi, sejak lahirnya otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menimbulkan inisiasi untuk menelaah keberadaan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di lingkungan Pemerintah Daerah karena dengan adanya undang-undang tersebut

⁴ *Ibid*, hlm 62-63.

⁵ *Ibid*, hlm 75.

memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan urusan pertanahan yang semula dimiliki oleh BPN.

Dengan adanya undang-undang yang berbasis otonomi daerah tersebut menimbulkan konflik wewenang atau adanya tarik menarik kekuasaan di bidang pertanahan antara Pemerintah Daerah dan BPN. Apabila konflik kewenangan tersebut tidak ditangani dengan baik maka akan muncul ketidakpastian hukum dan kesan otonomi ½ hati.

Desentralisasi dalam bidang pertanahan menimbulkan pro dan kontra di dalam masyarakat. Konflik norma terjadi menyangkut legalitas fungsi dan tugas BPN di wilayah Pemerintah Daerah. Dalam Hukum Administrasi terdapat pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat kita simpulkan bahwa ada dua lembaga yang sampai saat ini memiliki kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurus bidang pertanahan. Oleh karena itu, perlu kita pahami apabila tidak dilakukan penegasan mengenai siapa yang berwenang mengurus bidang pertanahan, maka sangat dimungkinkan akan terjadi konflik mengenai perebutan kekuasaan dan kewenangan yang dikhawatirkan akan mengganggu kinerja dari kedua lembaga tersebut dan juga akan mengganggu pelayanan terhadap masyarakat.

Dalam mengkaji kedudukan lembaga pertanahan tidak bisa dilepaskan dari konsep Hukum Administrasi karena dalam Hukum Administrasi mengkaji kewenangan lembaga tersebut di bidang pertanahan. Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pengaturan mengenai hubungan antara pusat dan daerah dalam konteks negara kesatuan merupakan sesuatu yang sangat penting untuk dikaji dan dianalisis agar tidak terdapat kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan, atau setidaknya tidaknya dapat dilakukan minimalisasi kendala penyelenggaraan otonomi daerah.

Konsekuensi dari adanya konsep pembagian dan pembatasan kekuasaan dalam negara adalah munculnya suatu pemerintahan tingkat daerah sebagai salah satu unsur dalam negara hukum. Seperti diketahui bahwa dalam tataran teoritis dikenal pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah suatu pembagian kekuasaan yang kekuasaan dalam suatu negara dibagi dan diserahkan kepada lembaga-lembaga negara. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan suatu pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan satuan pemerintah lainnya yang lebih rendah.⁶

⁶ Sri Winarsi, "Wewenang Pertanahan di Era Otonomi", *Jurnal Yuridika*, 2008.

Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Bidang
Pertanahan ditinjau dari UUPA:

Berdasarkan UUPA negara mempunyai kewenangan mengurus bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Ketentuan dalam UUPA tersebut didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa semua tanah adalah merupakan hak ulayat bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara, dalam hal ini adalah Pemerintah Pusat. Pelaksanaan kewenangan tersebut dimaksudkan untuk pencapaian kemakmuran rakyat. Berdasarkan hak menguasai negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UUPA maka Pemerintah Pusat berwenang mengatur dan menetapkan berbagai segi peruntukkan dan penguasaan tanah.

Pengaturan dalam kewenangan tersebut meliputi perencanaan peruntukkan tanah, penguasaan, dan perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, yang pada kenyataannya selalu dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Ada kemungkinan dilakukan pelimpahan wewenang kepada Pemerintah Daerah atau daerah swatantra, namun pelimpahan tersebut hanya dilakukan dalam rangka dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Bisa juga pelimpahan wewenang tersebut diberikan kepada Pemerintah

Daerah sebagai daerah otonom, tetapi hanya dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*), bukan desentralisasi atau otonomi daerah.

Dalam rangka otonomi daerah sebagaimana sudah ditentukan sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, urusan pertanahan dapat didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa bidang pertanahan merupakan salah satu unsur wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Namun ketentuan tersebut harus dipahami atau dimaknai bahwa wewenang tersebut tidak secara utuh berada pada Pemerintah Daerah. Wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah di bidang pertanahan tidak bersifat nasional.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah berada dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga kebebasan untuk mengatur dan mengurus bidang pertanahan tetap dilakukan dalam rangka melaksanakan kebijakan dasar dan pokok-pokok ketentuan hukum pertanahan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, makna otonomi di bidang pertanahan yang dimiliki Pemerintah Daerah tidak diartikan bahwa pengaturan dan pengurusan segala segi masalah pertanahan beralih sepenuhnya menjadi wewenang Pemerintah Daerah, tetapi masih ada kewenangan

pengaturan mengenai hal-hal yang bersifat pokok dan umum, serta pembinaan yang sepenuhnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat.

Pemerintah Pusat perlu mengatur secara jelas kewenangan apa yang tidak dapat dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat dan kewenangan mana yang dapat didelegasikan kepada Pemerintah Daerah. Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pertanahan sudah ditentukan bahwa kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan meliputi pembuatan produk hukum, kebijakan, pedoman mengenai pemberian hak-hak atas tanah, pendaftaran tanah, reformasi pertanahan (*landreform*), yang semuanya dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden dan Peraturan pelaksana lainnya. Sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah di bidang pertanahan hanya dicukupkan pada aspek pelayanan masyarakat di bidang pertanahan dan pelaksanaan kebijakan nasional pertanahan dan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk peraturan daerah atau peraturan kepala daerah.

UUPA menetapkan kewenangan di bidang pertanahan sebagai wewenang Pemerintah Pusat yang didasarkan pada beberapa hal, pertama, seluruh wilayah Indonesia adalah merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Kedua, seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah bumi, air, dan

ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Ketiga, hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa adalah bersifat abadi. Berdasarkan ketiga pertimbangan di atas maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan untuk mengurus bidang pertanahan ada pada negara yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

UUPA sebagai pelaksana Pasal 33 UUD 1945 telah mengatur secara jelas bahwa urusan di bidang pertanahan adalah wewenang Pemerintah Pusat. Pasal 33 UUD 1945 tidak menyebutkan tentang kemungkinan penyerahan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kepada Pemerintah Daerah dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Senada dengan penjelasan Pasal 2 UUPA telah ditegaskan bahwa berdasarkan kewenangan yang terdapat dalam hukum tanah nasional, ternyata bahwa pembentukan hukum tanah nasional maupun pelaksanaannya menurut sifat dan pada dasarnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.

Pelimpahan wewenang dalam rangka otonomi daerah di bidang pertanahan tidak berarti mencakup kewenangan di bidang hukum tanah berskala nasional. Oleh karena itu, pertanahan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, tidak diartikan bahwa wewenang di bidang pertanahan tersebut secara utuh berada di tangan Pemerintah Daerah.

Wewenang yang berada di tangan Pemerintah Daerah mengenai pertanahan hanya bersifat lokalitas.

Wewenang yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah adalah pelaksanaan hukum tanah nasional. Pasal 2 ayat (4) UUPA menegaskan bahwa hak menguasai dari negara, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintahan. Dalam penjelasan Pasal 2 UUPA juga menegaskan bahwa pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah dilakukan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*).

Kewenangan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA yang menyatakan bahwa wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan tanah di daerah yang bersangkutan, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 14 ayat (2) UUPA yang meliputi perencanaan tanah pertanian dan tanah non pertanian sesuai dengan keadaan masing-masing daerah. Pemerintahan Daerah diberi wewenang untuk mengatur peruntukkan, penggunaan, dan persediaan serta pemeliharaan tanah. Penataan ruang meliputi suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak menguasai negara atas tanah dapat dilakukan melalui tugas pembantuan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam UUPA. Ketentuan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah termasuk masyarakatnya atau penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah di atasnya untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu, yaitu dalam hal ini adalah bidang pertanahan. Untuk melaksanakan kewenangan di bidang pertanahan yang merupakan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah dapat membentuk Dinas Pertanahan atau apabila tidak memungkinkan maka dapat melaksanakan tugas pembantuan tersebut melalui struktur pemerintahan yang ada, misalnya bagian hukum.

Untuk menyediakan pelayanan termasuk penyediaan pejabat pelayan publik, Pemerintah Daerah tidak perlu membentuk perangkat pelaksana sendiri. Dengan tidak mengurangi tugasnya sebagai perangkat BPN, maka cukup kantor-kantor wilayah BPN Provinsi, kantor-kantor pertanahan Kabupaten/Kota yang bersangkutan dengan tetap berstatus perangkat Pemerintah Pusat, demikian juga para pejabat dan pegawainya.

Pelayanan dasar di bidang pertanahan yang menjadi urusan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

1. Izin lokasi

Izin lokasi adalah izin peruntukkan penggunaan tanah yang wajib dimiliki perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal, yang berlaku juga untuk izin pemindahan hak dan menggunakan tanah guna keperluan usaha penanaman modal, batasan keluasaan:

- a. Untuk usaha pertanian > 25 Ha
- b. Untuk usaha non pertanian > 1 Ha

Dalam izin pemanfaatan ruang, di dalamnya juga termasuk izin lokasi. Izin lokasi diberikan sebagai dasar untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal, batasan keluasaan:

- a. Untuk usaha pertanian lebih dari 250.000 m²
- b. Untuk usaha non pertanian lebih dari 10.000 m²

Izin lokasi harus didapat oleh masyarakat atau perusahaan sebelum menggunakan lahan untuk berbagai kepentingan yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan sesuai dengan tata ruang. Pembangunan Merapi View merupakan salah satu kegiatan pemberian izin lokasi oleh Pemerintah Kabupaten Sleman. Pemberian izin lokasi ini terpaksa diberikan karena dalam penyelenggaraan Merapi View ditangani oleh orang yang berpengaruh di Daerah

Istimewa Yogyakarta. Hal ini sering menimbulkan konflik dalam penggunaan lahan, namun hal ini terjadi juga untuk memenuhi kebutuhan pembangunan akibat bertambahnya jumlah penduduk di wilayah Kabupaten Sleman. Perkembangan perumahan di Sleman cukup tinggi, dari tahun 2004 hingga 2009 terdapat 700 kompleks perumahan berskala kecil. Pada tahun 2010 terdapat 51 izin penyelenggaraan perumahan yang tersebar di beberapa wilayah Kabupaten Sleman, dan terdapat 33 izin yang dikeluarkan untuk pembangunan perumahan pada tahun 2011.

2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh Pemerintah Daerah ditujukan untuk mensejahterakan rakyat dan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat khususnya pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah erat kaitannya dengan UUPA tentang fungsi sosial tanah bahwa apabila dalam keadaan terpaksa pemerintah dapat mengambil atau menguasai tanah demi kepentingan umum. Tahapan dalam pengadaan tanah meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil kepada pihak yang memerlukan tanah tersebut. Kelayakan lokasi menjadi hal yang sangat penting dalam pengadaan tanah, karena lokasi harus sesuai dengan rencana pembangunan yang akan dilakukan.

Dalam pembangunan stadion Maguwoharjo lahan yang digunakan merupakan tanah milik Desa Maguwoharjo, Kecamatan Depok dan Desa Wedomartani, Kecamatan Ngemplak. Pemerintah Kabupaten Sleman menyewa tanah kas desa tersebut untuk membangun stadion sejak tahun 2003. Pemerintah Kabupaten Sleman sudah mengupayakan pembebasan lahan yang disewa hingga tahun 2023 dengan membeli kepada Pemerintah Desa.

3. Penyelesaian sengketa tanah garapan

Konflik dalam bidang pertanahan terutama pembangunan tempat tinggal atau hunian pada saat ini semakin beragam. Benturan kepentingan antar pihak memunculkan konflik yang berkepanjangan. Pada kasus ini, pembangunan Apartemen Utara dapat dijadikan contoh. Konflik bermula ketika ada pro dan kontra antara dua pihak yaitu masyarakat Karangwuni dan pihak Apartemen Utara. Hal-hal yang dipermasalahkan oleh masyarakat Karangwuni meliputi: ketersediaan air, pembuangan limbah, banjir yang semakin parah, kemacetan bertambah, dan hilangnya norma masyarakat. Dalam permasalahan ini Pemerintah Kabupaten Sleman memberikan respon yaitu Bupati Sleman bertindak sebagai fasilitator antara pihak Apartemen Utara dengan masyarakat padukuhan Karangwuni. Dari

segi yuridis dapat dilihat bahwa masalah utama terletak pada detail jenis peruntukkan tanah yang wajib memiliki izin.⁷

4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan

Sengketa pertanahan antara masyarakat dan pemerintah semakin kompleks. Terjadi konflik horizontal antara masyarakat dengan pengusaha atau investor. Contoh kasus pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah dalam pembangunan *fly over* Jombor sesungguhnya sudah sesuai dengan peraturan atau regulasi yang ada, namun dalam penyelenggaraannya terdapat kendala yakni pembebasan 19 bidang tanah karena sebagian besar masyarakat menganggap nilai ganti kerugian yang diberikan tidak sesuai dengan nilai jual tanah. Pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah atau pencabutan hak atas tanah. Pengadaan tanah untuk pembangunan *fly over* Jombor dilakukan oleh Satker PJN Proponsi DIY, Dinas PUP-ESDM, dan Pemerintah Kabupaten Sleman. Mekanisme pengadaan tanah terlebih dahulu dilakukan izin penetapan lokasi kepada Bupati Sleman dan kemudian terbit Surat Keputusan Bupati Sleman Nomor 03.IPL.Kep.KDH/A/2010.

⁷ Umar Aziz, "Politik Agraria: Konflik Pembangunan Apartemen Utara di Sleman", Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk: 1) uang, 2) tanah pengganti, 3) permukiman kembali, 4) kepemilikan saham, atau 5) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.⁸

5. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*

Redistribusi tanah adalah proses pemberian hak milik atas tanah pertanian kepada para petani yang memenuhi persyaratan sebagaimana yang ditentukan urutan prioritasnya (Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian).

Subjek dari redistribusi tanah yaitu:

- a. Penggarap tanah,
- b. Buruh tani tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah,
- c. Pekerja tetap pada tanah,
- d. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah,
- e. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik,
- f. Penggarap tanah-tanah oleh pemerintah diberi peruntukkan lain,
- g. Penggarap yang tanahnya garapannya kurang dari 0,5 Ha,
- h. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 Ha,
- i. Petani/buruh tani lainnya.

Tanah pertanian di wilayah Sleman yang menerima redistribusi tanah terletak di desa Donoharjo, Kecamatan Ngaglik. Penerimaan

⁸ Abdul Qodir Jaelani & Purnawanti, "Tinjauan Yuridis Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Fly Over Jombor Kabupaten Sleman untuk Kepentingan Umum", *Supremasi Hukum* Volume 5, No 1, 2016.

redistribusi tersebut karena tanah terkena *absentee*, karena pemiliknya berada diluar Kecamatan Ngaglik. Sebelum menerima redistribusi, penggarap memiliki luas tanah 1000 m², setelah menerima redistribusi, penggarap mendapat keuntungan dua kali lipat dari sebelumnya.⁹

6. Penetapan tanah ulayat

Sulatnaat Ground merupakan salah satu tanah ulayat terluas yang berada di DIY termasuk di lingkup Kabupaten Sleman. Dalam pemanfaatan *sultanaat ground*, pihak kraton lah yang berwenang untuk mengeluarkan izin pemanfaatan tanah kraton tersebut. Apakah tanah kraton dapat digunakan untuk pertanian, permukiman, atau usaha produktif lainnya. Kondisi tanah itu sendiri juga menentukan apakah tanah akan diberikan izin untuk dimanfaatkan oleh calon pemakai. Dalam hal ini pihak kraton tetap tunduk pada peraturan Pemerintah Daerah karena pemanfaatan *sultanaat ground* ini berkaitan dengan tata ruang wilayah setempat. Dalam mempertimbangkan izin pemanfaatan untuk penggunaan tanah magersari, pihak kraton berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah dalam hubungannya dengan tata ruang karena secara administratif tanah kraton berada di dalam wilayah suatu pemerintahan. Ada kemungkinan surat *kekancingan magersari* tersebut tidak dapat terpenuhi apabila ditinjau dari sisi tata ruang tidak memenuhi syarat untuk dapat digunakan untuk kepentingan umum. Luas tanah milik kraton yang berada di wilayah Kabupaten Sleman

⁹ N Nurhayati, "Pelaksanaan Landreform dan Pengaruhnya terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Sleman", Universitas Diponegoro, Semarang, 2006.

mencapai 746 hektar. Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman telah menginventarisasi lahan milik kraton dan didapati aset tanah kraton seluas 746,5 hektar yang terdiri dari 4.486 bidang. Luas wilayah Kabupaten Sleman adalah 57.482 hektar termasuk di dalamnya tanah kraton yang tersebar di kawasan Sleman meliputi perkantoran pemerintahan dan Universitas Gadjah Mada. Kebijakan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Yogyakarta menjadi tolak ukur dalam pengembangan wilayah terutama terkait pengelolaan dan pemanfaatan tanah kraton di wilayah Kabupaten Sleman. Tanah kraton tidak dimanfaatkan hanya untuk perkantoran dan pendidikan, namun dimanfaatkan juga untuk wisata seperti di daerah Pakem dan Purwobinangun.

7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam Penyelenggaraan Pemanfaatan Tanah Kosong meliputi tahapan: 1) inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim, 2) penetapan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian, 3) penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman pangan semusim dengan

mengutamakan masyarakat setempat, 4) fasilitas perjanjian kerjasama antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang akan memanfaatkan/diketahui oleh Kepala Desa dan Camat setempat, 5) penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian.

Desa Hargobinangun, Kecamatan Pakem menjadi lahan percontohan pengembangan tanaman pangan dengan memanfaatkan lahan kosong atau terlantar. Terdapat banyak lahan kosong di wilayah Pakem sehingga yang banyak dapat dimanfaatkan sebagai lahan pertanian. Pelaksanaan pemanfaatan tanah kosong tersebut dilakukan oleh warga dan Dewan Pengurus Cabang (DPC) Serikat Petani Indonesia (SPI) Sleman. SPI menjadi inisiator pemanfaatan lahan kosong tersebut sebagai respon dari program Pemerintah Kabupaten Sleman yang sudah lama dicanangkan namun belum banyak dilaksanakan oleh masyarakat. SPI juga membantu Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman untuk mensosialisasikan kepada masyarakat untuk bersama-sama memanfaatkan lahan kosong sebagai lahan pertanian tanaman pangan.¹⁰

8. Izin membuka tanah

Izin Membuka Tanah Negara (IMTN) adalah izin yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten kepada orang pribadi dalam rangka kegiatan membuka dan/ atau mengambil manfaat tanah dan

¹⁰ Serikat Petani Indonesia, "SPI Sleman ajak masyarakat Memanfaatkan Lahan Terlantar untuk Berdaulat Pangan", diakses dari <http://www.spi.or.id/spi-sleman-ajak-masyarakat-memanfaatkan-lahan-terlantar-untuk-berdaulat-pangan/>, pada tanggal 25 Agustus 2017, pukul 15.53 WIB.

mempergunakan/menggarap tanah Negara yang belum terdaftar dan/ atau dilekati hak atas tanah dan/ atau bersertifikat sesuai ketentuan yang berlaku.

Persyaratan permohonan IMTN:

- a. WNI,
- b. Orang dewasa,
- c. Warga setempat,
- d. Dimanfaatkan untuk lahan pertanian, dan
- e. Belum pernah mendapat IMTN.

Tanah yang dapat diberikan IMTN:

- a. Tanah pertanian,
- b. Telah dikuasai secara fisik,
- c. Tergarap dan ada tanda batas,
- d. Tanah non pertanian,
- e. Telah dikuasai secara fisik,
- f. Terawat dan ada tanda batas.

Dasar hukum pemberian IMTN:

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, 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.

Pesatnya pembangunan di Sleman sangat erat kaitannya dengan ekspansi pembangunan di seluruh wilayah D.I.Yogyakarta. Tumpang tindih kepemilikan tanah menjadi hal yang sering terjadi. Pada dasarnya IMTN sebagai pengantar untuk mengurus pembuatan sertifikat. Wilayah Caturtunggal, Kecamatan Depok merupakan salah satu wilayah tanah negara yang diberikan IMTN untuk dipergunakan sebagai lahan terbangun. Peran Pemerintah Daerah lebih besar untuk ikut mengelola masalah pertanahan di wilayahnya. Dalam undang-undang tanah negara memang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk memberikan hak, sedangkan peran Pemerintah Pusat lebih dominan pada urusan administrasi. Ketika terjadi masalah atau sengketa, Pemerintah Daerah akan lebih mudah dalam melakukan pencabutan hak. IMTN sendiri memiliki masa kadaluwarsa yaitu tiga tahun, dan IMTN akan sangat sulit untuk dipalsukan karena penerbitannya melalui banyak tahapan verifikasi. Pemberian IMTN tidak bersifat mutlak, artinya apabila terdapat tanah kosong dan ada bukti kepemilikan tanah seperti segel atau penguasaan selama puluhan tahun, pemilik dapat mengajukan IMTN. Namun jika ada gugatan oleh pihak lain yang membuktikan kepemilikan tanah tersebut, maka IMTN gugur.

9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota

Dalam perkembangannya pembangunan perumahan terus meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk. Kebutuhan akan perumahan yang terus meningkat mendorong para pengembang untuk terus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yaitu perumahan. Dalam rangka pengendalian pembangunan perumahan, Pemerintah Kabupaten Sleman melakukan upaya-upaya untuk mengawasi dan menertibkan para pengembang. Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman yaitu dengan membentuk pengawas pembangunan perumahan oleh Tim Terpadu/Tim Teknis. Tim Terpadu/Tim Teknis tersebut terdiri dari Dinas yang berkaitan dengan perizinan, sesuai dengan tugas pokok organisasi seksi perizinan. Pengawasan ini juga dilakukan oleh Badan Pengendali Pertanahan Daerah (BPPD) Kabupaten Sleman, yakni dilaksanakan oleh Tim Terpadu dan Tim Internal dari Bidang Pengawasan. Pengawasan dilakukan dengan cara patroli ke lokasi-lokasi yang telah ditentukan oleh Kecamatan. Kecamatan bertugas memberikan laporan kepada BPPD, kemudian BPPD melakukan kunjungan ke lokasi tersebut. Apabila dalam kunjungan didapati pengembang yang belum memiliki izin, maka pengembang akan diberikan Surat Peringatan dalam bentuk Berita Acara Pengawasan Pemanfaatan Tanah. Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh para pengembang tidak hanya ditindak dengan pemberian Surat Peringatan namun ada sanksi administrasi yang harus

diterima. Sanksi dibedakan dalam 3 (tiga) kategori, yaitu denda administrasi, perintah penghentian pembangunan, dan pembongkaran. Sanksi denda diatur dalam Keputusan Bupati Nomor 07a/Kep.KDH/A/2004, besaran sanksi ditetapkan berdasarkan besaran retribusi IMB.

Di desa Sariharjo penyusutan lahan pertanian akibat pembangunan perumahan mencapai 636 hektar atau 53 hektar per tahun (tahun 2000-2012). Pada tahun 2005, 76,58 hektar tanah pertanian, tegal, dan lahan kosong di seluruh wilayah DIY beralih menjadi permukiman dan tempat usaha produktif. Pemerintah Daerah terus berupaya dalam menahan laju alih fungsi lahan yang berdampak negatif pada masyarakat.

Tabel 1 Sanksi Administrasi

No	Pelaksanaan Pendirian Bangunan (%)	Sanksi Administrasi
1	9-100	100
2	80-89	95
3	70-79	90
4	60-69	85
5	50-59	80
6	40-49	75
7	30-39	70
8	20-29	65

9	10-19	60
10	0-9	55

Sumber: Keputusan Bupati Sleman Nomor 07a/Kep.KDH/A/2004

Dari semua perincian kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dapat diambil kesimpulan bahwa kewenangan Pemerintah Pusat berada pada tataran pembuatan kebijakan dan pengaturan/regulasi yang meliputi sembilan subbidang. Kewenangan Pemerintah Pusat adalah penetapan kebijakan nasional dan pembuatan produk hukum tanah serta melakukan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diterbitkan. Jadi, pemerintah bertindak selaku pengambil keputusan dan pembuat kebijakan di bidang pertanahan, sedang pada tataran pelaksanaannya dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota).

Dengan demikian pemegang kebijakan nasional di bidang pertanahan tetap berada di tangan Pemerintah Pusat, sementara Pemerintah Daerah hanya melaksanakan semua kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintah Pusat di bidang pertanahan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah di bidang pertanahan tidak sepenuhnya diserahkan kepada daerah, dalam arti Pemerintah Daerah menerbitkan aturan, tetapi

hanya pada tahap pelaksanaan saja, atau lebih pada tataran teknis administrasi di lapangan.¹¹

Tata Regulasi Izin Penyelenggaraan Perumahan di Kabupaten Sleman:

Tanah merupakan unsur pokok dalam kehidupan manusia karena di atas tanahlah semua kegiatan berlangsung. Pemenuhan kebutuhan akan perumahan yang dilakukan oleh pengembang perlu diatur secara baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kabupaten Sleman menjadi wilayah yang sangat diburu oleh para pengembang karena wilayahnya yang strategis dan mempunyai nilai jual yang tinggi di pasaran. Berkaitan dengan tingginya penggunaan tanah, Pemerintah Kabupaten Sleman mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah (IPPT). Dalam Peraturan Daerah tersebut menegaskan bahwa setiap orang pribadi dan atau badan yang menggunakan tanah untuk kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan wajib memperoleh Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah.

Dalam IPPT mengatur Izin Pemanfaatan Tanah dan Izin Lokasi yang harus dipenuhi oleh pengembang. Izin Lokasi adalah izin peruntukkan penggunaan tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku juga sebagai izin pemindahan hak dan untuk

¹¹ Tri Setiady, "Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Mengurus Bidang Pertanahan Dihubungkan dengan Hukum Positif", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 No.2*, 2014.

menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal dengan keluasaan:

- a) Untuk usaha pertanian ≤ 25 Ha
- b) Untuk usaha non pertanian ≤ 1 Ha

Pada dasarnya pemanfaatan lahan harus memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Rencana tata ruang merupakan aspek kajian dalam pemberian izin. Izin Pemanfaatan Tanah dan Izin Lokasi merupakan tahap awal, setelah mendapat izin tersebut, pengembang mengurus tahap selanjutnya yaitu Perolehan Tanah. Perolehan tanah merupakan proses pelepasan hak atas tanah dari kepemilikan pribadi kepada negara dan berhak dimohon oleh PT untuk menjadi Hak Guna Bangunan (HGB). Setelah perolehan tanah didapat pengembang wajib mengajukan Penyusunan Dokumen Lingkungan dan disahkan oleh pejabat. Dokumen Pengelolaan lingkungan tersebut dibuat dalam bentuk Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), dan Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pengendalian Lingkungan (UKL/UPL/SPPL). Langkah selanjutnya adalah penyusunan *siteplan* yang harus memenuhi ketentuan dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 18/Per.Bup/A/2005 tentang Persyaratan Tata Bangunan dan Lingkungan. *Siteplan* berisi penataan secara teknis terhadap bangunan dan lingkungan kawasan perumahan. *Siteplan* disahkan oleh Bupati apabila luas tanah ≥ 1 hektar, sementara untuk luas tanah < 1 hektar *siteplan*

disahkan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan (DPUP). *Siteplan* menjadi dasar dikeluarkannya Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

IMB dikeluarkan sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 tentang Bangunan Gedung. IMB dikeluarkan setelah *siteplan* disahkan, dan IMB menjadi syarat untuk pemecahan tanah. Apabila IMB sudah dikeluarkan oleh DPUP atas nama perusahaan, pengembang melakukan pecah sertifikat per kavling. Sertifikat berstatus Hak Guna Bangunan (HGB) dan atas nama perusahaan. Sertifikat dengan status HGB dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik (HM), BPN atau Kantor Pertanahan memegang kewenangan administrasi yang di dalamnya termasuk peningkatan status HGB menjadi HM.

Prosedur Perizinan Perumahan di Kabupaten Sleman:

- a. Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah
 1. Izin lokasi, untuk tanah seluas \geq 1 hektar,
 2. Izin pemanfaatan tanah, untuk tanah seluas $<$ 1 hektar,
 3. Konsolidasi tanah, apabila masyarakat ingin menata tanahnya untuk lingkungan perumahan.
- b. Aspek Perolehan Tanah

Aspek perolehan tanah dilakukan oleh pemilik izin. Tanah harus diatasnamakan pengembang perumahan. Perolehan tanah ini dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.
- c. Penyusunan Dokumen Pengelolaan Lingkungan

Dokumen ini dibuat dalam bentuk Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), dan Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pengendalian Lingkungan (UKL/UPL/SPPL). Dokumen pengelolaan dan pengendalian dampak lingkungan terjadi di kawasan perumahan dan sekitarnya.

d. Penyusunan *Siteplan*

Siteplan disahkan oleh Bupati untuk tanah seluas ≥ 1 hektar, sedangkan tanah seluas < 1 hektar disahkan oleh Kepala Dinas Kimpraswilhub, kegiatan ini diolah di DPUP Kabupaten Sleman.

e. *Stake Out*

Stake out adalah proses pengukuran lapangan terhadap *siteplan*. *Stake out* dilakukan untuk menentukan ukuran tanah sebenarnya di lapangan dari ukuran rencana dalam *siteplan*, baik lebar jalan, luas per kavling, dan luas fasilitas sosial.

f. Pembuatan IMB

IMB komunal di atas namakan pengembang perumahan untuk satu kompleks perumahan. Sedangkan IMB per unit di atas namakan konsumen.

Pengaturan mengenai perumahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 memuat pengertian perumahan yaitu perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari pemukiman, baik perkotaan maupun pedesaan, yang dilengkapi dengan

prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Melihat definisi perumahan tersebut dapat dilihat bahwa prasarana, sarana, dan utilitas umum merupakan syarat yang harus dipenuhi dalam pembangunan suatu perumahan.

Penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum harus memenuhi persyaratan yang dimuat dalam Pasal 47 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011:

- a. Kesesuaian antara kapasitas pelayanan dan jumlah rumah;
- b. Keterpaduan antara prasarana, sarana, dan utilitas umum dan lingkungan hunian;
- c. Ketentuan teknis pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Pengembang dilarang menyelenggarakan perumahan yang tidak sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasarana, sarana, dan utilitas umum yang diperjanjikan. Apabila pengembang tidak memenuhi hal-hal yang sudah diperjanjikan maka dapat dikenai sanksi administratif (Pasal 150 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011) dan sanksi pidana berdasarkan Pasal 151 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011.¹²

¹² Ilman Hadi, "Sanksi bagi Pengembang Perumahan yang Tidak Sediakan Utilitas Umum", diakses dari <http://m.hukumonline.com/klinik/detail/lt50a05923cb397/sanksi-bagi-pengembang-perumahan-yang-tidak-sediakan-utilitas-umum>, pada tanggal 23 Agustus 2017, pukul 11.18 WIB.

Tabel 2 Kewenangan Bidang Pertanahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pemerintah Pusat (BPN)	Pemerintah Daerah
1. Penyelenggaraan pengaturan penguasaan dan kepemilikan tanah	1. Izin lokasi
2. Penyelenggaraan penatagunaan tanah nasional	2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
3. Penyelenggaraan pengaturan dan pemberian hak-hak atas tanah	3. Penyelesaian sengketa tanah garapan
4. Penyelenggaraan pendaftaran tanah	4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan
5. Pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat	5. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i>
6. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan	6. Penetapan tanah ulayat
7. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran dan pemetaan	7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong
8. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah,	8. Izin membuka tanah
	9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota

<p>dan pemberdayaan masyarakat</p> <p>9. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan, dan pengendalian kebijakan pertanahan</p> <p>10. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah</p> <p>11. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan</p> <p>12. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN</p> <p>13. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN</p> <p>14. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan</p>	
--	--

15. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanian	
16. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanian	

Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah:

Kewenangan tidak berarti sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Atau kekuasaan adalah kemampuan untuk melaksanakan kehendak. Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*self regelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah secara keseluruhan.

Negara Kesatuan yang menganut desentralisasi akan mempengaruhi hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah, khususnya yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-

urusan pemerintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintahan yang berlapis-lapis maupun bertingkat tujuannya antara lain adalah untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi.

Semua kekuasaan dalam konsep Negara Kesatuan berada di tangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat dapat melimpahkan kekuasaannya kepada unit-unit konstituen tetapi apa yang didelegasikan itu mungkin juga ditarik kembali. Pada dasarnya seluruh kekuasaan dalam Negara Kesatuan berada di Pemerintah Pusat. Artinya, peraturan-peraturan Pemerintah Pusatlah yang menentukan bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah otonom, termasuk macam dan luasnya otonomi menurut inisiatifnya sendiri. Daerah otonom juga turut mengatur dan mengurus hal-hal sentral, Pemerintah Pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom tersebut.

Terdapat tiga model hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yaitu:

1. Model Otonomi Relatif, model ini memberikan kebebasan kepada Pemerintah Daerah. Garis besarnya adalah dengan memberikan kebebasan bertindak pada pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan dan menjalankan kewajiban yang telah ditentukan. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ditentukan oleh perundang-undangan dan pengawasannya dibatasi. Dalam model

otonomi relatif Pemerintah Daerah dapat membuat kebijakan yang dibagi dengan Pemerintah Pusat.

2. Model Agensi, pada model ini Pemerintahan Daerah dilihat sebagai agen pelaksanaan kebijakan Pemerintah Pusat. Hal tersebut diyakinkan melalui spesifikasi yang terperinci dalam peraturan, perkembangan peraturan dan pengawasan.
3. Model Interaksi, dalam model ini menggambarkan pola yang rumit antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Namun yang dapat dilihat jelas dalam model ini adalah pengaruh yang menguntungkan saja.

Hubungan kewenangan saling terkait cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan begitupun cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas maupun otonomi luas.

Otonomi dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:

1. Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.
2. Apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

3. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.¹³

Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Konsep kebijakan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Sleman lebih diutamakan untuk pendekatan pelayanan kepada masyarakat. Pasca lahirnya otonomi daerah Pemerintah Kabupaten Sleman berperan sebagai pemegang kebijakan pertanahan terutama masalah perizinan dalam pembangunan suatu bangunan termasuk perumahan. Kebijakan yang dimiliki Kabupaten Sleman meliputi perencanaan, konsep, dan arah kebijakan dalam pemberian izin mendirikan sebuah bangunan.

Dalam kegiatan desentralisasi diperlukan adanya pengawasan dalam pelaksanaannya, apabila tidak dilakukan pengawasan maka akan dikhawatirkan terjadinya kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan kewenangan. Pengawasan tidak hanya ditujukan kepada Pemerintah Daerah namun juga kepada Pemerintah Pusat, perlu ditilik apakah Pemerintah Pusat sudah memberikan kebebasan kepada Daerah untuk

¹³ Indah, "Hubungan Wewenang antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Rechtidee Jurnal Hukum Volume 9 No. 2*, 2014.

mengatur urusan rumah tangganya sendiri, atau Pemerintah Pusat masih berperan sebagai pionir dalam urusan pemerintah (khususnya bidang pertanahan).

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman menurut hasil wawancara dengan pihak Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (DPMPPT), menyatakan bahwa sejak lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT), bahwa sudah lebih dari 15 tahun Pemerintah Kabupaten Sleman menjalankan kebijakan yang sudah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom untuk mengatur urusan pemerintahan dalam hal ini bidang pertanahan. Pemerintah Kabupaten Sleman juga berpendapat bahwa urusan pertanahan dirasa lebih efektif apabila diserahkan kepada daerah.

Kebijakan dan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman khususnya bidang pertanahan, tidak hanya mencakup masalah perizinan penyelenggaraan perumahan, akan tetapi meliputi semua urusan yang berkaitan dengan pertanahan yang berada di lingkup wilayah Kabupaten Sleman.

Pemerintah Pusat dalam hal ini sudah memberikan ruang gerak yang luas kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman untuk menangani masalah pertanahan. Namun yang menjadi persoalan adalah apakah dengan adanya lembaga non departemen yaitu BPN (Badan Pertanahan

Nasional) akan mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah? Menurut data yang diperoleh dengan dilakukan wawancara dengan Kepala Subbidang Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah, Bapak Handoko, menyatakan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan BPN tidak saling tumpang tindih karena dalam urusan pertanahan, Pemerintah Daerah lebih kepada kebijakan (perencanaan), sedangkan BPN sendiri berperan penuh dalam mekanisme pengadministrasian pertanahan seperti pembuatan sertifikat dan lain sebagainya.¹⁴

Urusan perizinan perumahan termasuk salah satu urusan pemerintahan yang diserahkan menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah perlu memfasilitasi pengadaan tanah dan penyediaan pelayanan demi mewujudkan pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak dihuni oleh masyarakat. Upaya Pemerintah Daerah dilakukan dalam bentuk pemberian bantuan pendanaan dan modal usaha yang bersifat stimulan, bantuan pembinaan sumber daya manusia dan penyediaan pendampingan, bantuan sarana dan prasarana teknologi, bantuan penguatan kelembagaan masyarakat dalam penyelenggaraan perumahan.

Kebijakan regulasi didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1996 tentang Badan Pengendalian Pembangunan Perumahan

¹⁴ Wawancara dengan Bapak Handoko selaku Kepala Subbidang Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah DPMPPT Sleman, pada tanggal 17 Mei 2017, pukul 08.15 WIB, di DPMPPT Sleman.

Nasional (BKP4N), yang diperbaharui dengan Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 1999. Setiap Pemerintah Daerah diharapkan untuk mempunyai unit kerja yang menangani penyelenggaraan perumahan di masing-masing daerah dan juga lembaga yang bertugas mengkoordinasikan penyusunan program dan pengendalian pembangunan perumahan. Unit-unit kerja tersebut melaksanakan kebijakan daerah dan melaksanakan program-program pembangunan sarana permukiman. Diperlukan suatu Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan Daerah (RP3D) agar penyelenggaraan perumahan berjalan optimal dan tertib. Dalam RP3D memuat berbagai kepentingan, berbagai rencana sektor, berbagai aturan dan peraturan. Mekanisme perizinan dilakukan secara koordinatif antar perangkat daerah terkait, agar pelayanan perizinan lebih efektif maka dilakukan mekanisme satu pintu.

Penyusunan kebijakan tata ruang wilayah dilakukan dengan memperhatikan perkembangan, pertumbuhan penduduk, dan kebutuhannya. Dalam menyusun kebijakan tata ruang wilayah, pembangunan perumahan harus merata dilakukan di setiap kecamatan agar dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat. Dalam hal ini Pemerintah Daerah perlu memfasilitasi pembebasan lahan agar pelaksanaan pembangunan perumahan dapat diakomodasikan secara terpadu.¹⁵

¹⁵ Portal Tata Ruang, "Peran Lembaga Pemerintah dalam Pembangunan", diakses dari http://googleweblight.com/?lite_url=https://portaltataruang.wordpress.com/2007/09/19/peran-lembaga-pemerintah-dalam-pembangunan/&ei=1IB2BOYZ&lc=en-ID&s=1&m=187&host=www.google.co.id&ts=1503495773&sig=ALNZjWln5yeAVFx3xnjrenOYtG-4syH9bQ, pada tanggal 23 Agustus 2017, pukul 22.59 WIB.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman juga mengacu pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten. Penyusunan rencana tata ruang wilayah bertujuan untuk mewujudkan rencana tata ruang wilayah kabupaten yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Peraturan ini memuat ketentuan teknis muatan rencana tata ruang wilayah kabupaten serta proses dan prosedur penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten.

Pelayanan publik di bidang pertanahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota pada era otonomi daerah sekarang ini berbeda dengan kewenangan pelayanan publik di bidang pertanahan sebelum diberlakukan otonomi daerah, karena sebelum diberlakukan otonomi daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pelayanan publik di bidang pertanahan menjadi satu dengan kewenangan lainnya dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini BPN beserta perangkatnya yang ada di daerah yang melaksanakan tugasnya berdasarkan asas dekonsentrasi. Pelayanan publik di bidang pertanahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dikuatkan oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Selanjutnya pihak BPN juga memberikan keterangan terkait dengan keberadaan BPN di lingkup daerah otonom, bahwa Pemerintah Daerah dan BPN telah melaksanakan kewenangan masing-masing sesuai yang telah diatur oleh Pemerintah Pusat. Artinya, bahwa antara Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dan BPN tidak terjadi perebutan kekuasaan dalam hal urusan pertanahan. Kedua lembaga ini bekerja sama dalam menjalankan tugasnya masing-masing yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat. Menurut wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan Ibu Nurul, selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman, semua urusan awal mengenai pertanahan, yaitu mulai dari perizinan, khususnya perizinan mendirikan perumahan, kewenangan tersebut dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman, kemudian jika masalah perizinan sudah terselesaikan maka urusan selanjutnya akan dijalankan oleh BPN. Semua aktivitas mengenai urusan pertanahan selain perizinan, maka akan dijalankan oleh BPN.¹⁶

Berdasarkan hasil wawancara di DPMPT Kabupaten Sleman, bahwa setelah Pemerintah Kabupaten Sleman memberikan izin, maka selanjutnya BPN menjalankan tugas yaitu mekanisme pengadministrasian. Pihak Pemerintah Kabupaten Sleman juga menyatakan bahwa pembagian kekuasaan ini adalah *role mode* yang sesuai dan proporsional. Sebagai pemegang kebijakan, pemerintah Kabupaten Sleman memiliki ruang gerak

¹⁶ Wawancara dengan Ibu Nurul selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman, pada tanggal 22 Juni 2017, pukul 13.15 WIB, di BPN Sleman.

yang luas untuk mengurus masalah pertanahan, khususnya masalah perizinan dan untuk mekanisme pengadministrasian ranahnya memang berada di BPN. Namun dalam pelaksanaannya, pihak pemerintah Kabupaten Sleman memberikan keterangan atas keluhan yang disampaikan oleh masyarakat yaitu mengenai pelayanan administrasi. Sejak tahun 2011 melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pemerintah Kabupaten Sleman telah menghapuskan biaya administrasi Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah (IPPT). Masyarakat menyampaikan keluhannya kepada pihak DPMPPT Kabupaten Sleman bahwa masyarakat masih dibebani dengan biaya-biaya yang harus dibayarkan kepada BPN Sleman. Sama halnya seperti yang disampaikan oleh pihak BPN melalui wawancara penulis dengan Ibu Nurul, bahwa benar adanya pihak BPN memberlakukan penarikan retribusi yang didasari oleh Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Namun pihak BPN menyampaikan bahwa pihaknya hanya menjalankan ketentuan yang sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut.

Dalam hubungan antara pusat dan daerah paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah yaitu: 1) hubungan kewenangan, 2) hubungan keuangan, 3) hubungan pengawasan, dan 4) hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah harus sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 meliputi: aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman, otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Berkaitan dengan aspek demokrasi, selain hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang harus dijalankan sesuai dengan amanat UUD NRI 1945, perlu dilakukan pengawasan terhadap hubungan Pemerintah Daerah dengan rakyatnya. Agar kebijakan-kebijakan yang sudah ditetapkan tidak bertentangan atau tidak sesuai dengan apa yang ada di lapangan atau yang sebenarnya dibutuhkan oleh masyarakat, perlu adanya partisipasi masyarakat yang disampaikan dalam ruang-ruang publik agar aspirasi masyarakat dapat didengar dan diketahui oleh pihak Pemerintah Daerah. Sejatinya kebijakan yang diciptakan oleh Pemerintah Daerah ditujukan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyatnya. Maka perlu adanya kerjasama dan partisipasi dari masyarakat agar kebijakan yang ditetapkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat demi tercapainya tujuan Negara untuk mensejahterakan segenap bangsa.

A. Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Pelimpahan Wewenang dalam Kegiatan Administrasi Pertanahan bagi Penyelenggaraan Perumahan di Kabupaten Sleman

Dalam pelaksanaan pelimpahan wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tentu saja ada hambatan. Hambatan yang terjadi dapat dilihat dari sisi hukum atau perundang-undangan, aparat pemerintahan, dan masyarakat.

- a. Faktor penghambat pelaksanaan pelimpahan wewenang kegiatan administrasi pertanahan ditinjau dari perundang-undangan

Lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah memberikan kejelasan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri termasuk bidang pertanahan. Pemerintah Daerah Kabupaten dalam hal ini menjalankan tugas dan kebijakannya sesuai dengan proporsi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Kabupaten Sleman sejak tahun 2011 telah membebaskan segala bentuk penarikan retribusi, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pemerintah Kabupaten Sleman telah membebaskan retribusi IPPT (Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah). Namun yang menjadi permasalahan dan dikeluhkan oleh masyarakat adalah masih adanya penarikan retribusi oleh pihak BPN, yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun

2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

- b. Faktor penghambat pelaksanaan pelimpahan wewenang kegiatan administrasi pertanahan ditinjau dari aparatur pemerintahan

Salah satu atribut penting yang menandai suatu daerah otonom adalah dimiliki aparatur pemerintah daerah yang terpisah dengan aparatur pemerintah pusat yang mampu menyelenggarakan urusan-urusan rumah tangganya sendiri. Sebagai unsur pelaksana aparatur pemerintah daerah menduduki peranan yang sangat penting dalam keseluruhan proses penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu tidak berlebihan bila dikatakan bahwa keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat bergantung pada kemampuan aparaturnya.

Dalam kenyataan tuntutan akan kualitas yang memadai belum sepenuhnya terpenuhi sehingga akan menghambat proses penyelenggaraan otonomi daerah karena aparatur yang akan bersentuhan langsung dengan tugas yang akan dilaksanakan, sehingga penyelenggaraan otonomi daerah belum sesuai dengan yang diharapkan. Untuk meningkatkan kemampuan aparatur pemerintah daerah maka perlu diambil suatu langkah yang sistematis. Upaya-upaya peningkatan syarat pendidikan dan pengalaman berorganisasi ataupun peningkatan frekuensi latihan, kursus dan sebagainya yang berkaitan dengan bidang tugas yang menjadi tanggung jawab masing-masing perlu ditingkatkan.

- c. Faktor penghambat pelaksanaan pelimpahan wewenang kegiatan administrasi pertanahan ditinjau dari segi non hukum

Pada hampir daerah Kabupaten ada beberapa fenomena kultural-politis yang harus dicermati karena berpotensi besar menjadi kendala pelaksanaan otonomi daerah, salah satunya yaitu partisipasi masyarakat. Sebagian besar masyarakat Kabupaten mempunyai persepsi bahwa otonomi daerah merupakan persoalan Pemerintah Daerah. Kondisi seperti ini berakibat pada rendahnya partisipasi masyarakat. Salah satu akibatnya adalah dalam perencanaan dan persiapan lainnya Pemerintah Kabupaten akan sibuk sendirian dan kurang mendapat dukungan dan kontrol dari masyarakat. Mereka tidak peduli apakah Pemerintah Daerah siap atau tidak, masyarakat cenderung menunggu dan melihat apa yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Bagi masyarakat, yang penting ada perubahan pada kinerja Pemerintah sehingga masyarakat akan memperoleh pelayanan yang lebih baik dan murah. Sikap menunggu ini akan mengganggu pelaksanaan otonomi daerah karena sesungguhnya pelaksanaan otonomi ini akan sangat diuntungkan dengan adanya partisipasi masyarakat. Pentingnya partisipasi proaktif masyarakat dalam perumusan kebijakan publik di daerah karena pada dasarnya otonomi daerah merupakan pancaran kedaulatan rakyat. Otonomi diberikan oleh pemerintahan kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah maupun Pemerintahan

Daerah. Dengan demikian pernyataan bahwa otonomi merupakan milik masyarakat tersebut sebagai subjek dan bukannya objek. Dengan adanya partisipasi proaktif masyarakat, baik kepada Pemerintah maupun DPRD, maka banyak sekali manfaat yang dirasakan oleh masyarakat. Disinilah pentingnya bila masyarakat selalu berpartisipasi terlebih dalam perumusan kebijakan publik di daerah. Karena sesungguhnya masyarakat itu sendiri yang lebih tahu akan kebutuhan dan permasalahannya.

