

**PERANAN BADAN PERTANAHAN DALAM  
PEMBANGUNAN DIDERAH MENYONGSONG OTONOMI  
DAERAH YANG LEBIH LUAS**

*Diajukan guna memenuhi Sebahagian persyaratan  
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum*

Oleh :

**DEDI EKA PUTRA**

BP : 95.140.057



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG  
2001**

*Nomor Register: 1210 /PK IV /VHL.2001*

PERANAN BADAN PERTANAHAN DALAM PEMBANGUNAN DIDAERAH  
MENYONGSONG OTONOMI DAERAH YANG LEBIH LUAS

(Dedi Eka Putra , 95140057 , Fakultas Hukum Unand , 58 halaman , 2001)

ABSTRAKSI

Otonomi daerah telah berdampak pada Badan Pertanahan Nasional yang memberikan pelayanan pada masyarakat dibidang pertanahan pada umumnya apakah akan menjadi kewenangan daerah . Latar belakang ini menjadi bahasan bagi penulis untuk menulis skripsi dengan judul PERANAN BADAN PERTANAHAN DALAM PEMBANGUNAN DIDAERAH MENYONGSONG OTONOMI DAERAH YANG LEBIH LUAS . Dengan perumusan masalah mengenai pengurusan tanah sebelum adanya badan pertanahan , sesudah adanya badan pertanahan beserta kewenangan , hambatan dan solusi masalah pertanahan , dan kesiapan badan pertanahan serta kewenangannya dan fungsi kepala daerah dalam menyongsong otonomi daerah yang lebih luas . Pembahasan lebih dititik beratkan pada peranan kelembagaan yaitu Badan Pertanahan Nasional .

Dalam melakukan penelitian untuk menulis skripsi ini , penulis menggunakan metode yuridis sosiologis , yaitu penelitian tentang bagaimana penerapan peraturan perundang – undangan tentang peranan badan pertanahan yaitu berdasarkan kewenangan yang telah ditetapkan tersebut . Dalam pengumpulan data , penulis menggunakan cara penelitian kelapangan untuk memperoleh data primer dan penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder , kemudian data tersebut dianalisis secara kualitatif

Pelayanan pemerintahan terhadap masalah pertanahan ini sudah ada sejak dahulunya , hal ini terlihat pada sejarah pelayanan dalam bidang pertanahan mulai zaman kerajaan – kerajaan di Nusantara ini, masa penjajahan kolonial Belanda dan Jepang sampai masa kemerdekaan . Tinjauan tentang otonomi daerah baik menurut para ahli dan peraturan aspek baik dan buruk yang ada pada pemerintahan desentralisasi .

Pelayanan kepada masyarakat dibidang pertanahan sebelum badan pertanahan ada dilasaknakan oleh Departemen Dalam Negeri dengan pelayanan utama pendaftaran tanah yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 . Kemudian setelah dibentuknya Badan Pertanahan Nasional pelayanan bidang pertanahan ini dilakukan oleh lembaga ini dengan pelayanan terbanyak tetap pada pendaftaran tanah tapi pada tahun 1997 dengan Peraturan Pemerintah yang baru No 24 tahun 1997 telah merubah peraturan yang lama tentang pendaftaran tanah ini . Kesiapan daerah dengan kewenangan kepala daerah dalam pelayanan pertanahan ini dimasa akan datang dan kewenangan lembaga ini dalam otonomi daerah yang bertambah dan berubah dari sebelumnya .

Perubahan dan tambahan kewenangan yang ada pada badan pertanahan ini terutama banyak pada badan pertanahan daerah kabupaten dan kota . Karena pada daerah kabupaten dan kota inilah tempat pelayanan yang langsung berhubungan dengan masyarakat . Dari sinilah berbagai masalah yang muncul dan yang harus diselesaikan baik dengan memperbaiki kualitas dan kuantitas personalia maupun melengkapi sarana pendukung bahkan merevisi atau mengganti dan merubah peraturan yang sudah tidak sesuai lagi .

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Permasalahan

Hubungan hukum antara manusia dengan tanah di Indonesia telah lama mendapat perhatian. Sifat hubungan itu senantiasa berkembang menurut berkembangnya budaya terutama oleh pengaruh sosial, politik dan ekonomi. Kuatnya sistem penguasaan tanah menurut adat merupakan cermin dari sistem penguasaan tanah oleh masyarakat yang merupakan cermin dari sistem budaya, dan perekonomian tradisional yang hidup Indonesia. 1)

Hubungan hukum itu sangat erat kaitannya dengan aktivitas manusia dimasa lampau, masa sekarang dan masa yang akan datang. Aktivitas manusia dalam suatu negara salah satunya adalah pembangunan yang dilaksanakan secara berkesinambungan. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan sesuai dengan pertumbuhan, perkembangan dan pertambahan penduduk di Indonesia dirasakan adanya peningkatan kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah.

Dengan adanya peningkatan kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan seperti maksud diatas maka meningkat pula permasalahan yang timbul dibidang pertanahan. Permasalahan pertanahan bukan hanya saja akan tetapi juga menyangkut mengenai tugas – tugas dan kewajiban serta wewenang yang telah dilakukan oleh lembaga dibidang pertanahan sebelum adanya Badan Pertanahan, Dalam masa Badan Pertanahan Nasional dan setelah Badan Pertanahan Nasional berubah menjadi Dinas Pertanahan dengan diberlakukannya Otonomi Daerah yang lebih luas dari sebelumnya.

1) Soeromo, Politik dan Administrasi Agraria Usaha Nasional, Surabaya 1956 Hal 9.

Adanya peningkatan penguasaan dan Penggunaan Tanah merupakan suatu tanda bahwa kebutuhan akan tanah juga meningkat. Kebutuhan akan tanah ini dibedakan atas dua sifat yaitu kebutuhan aktif dan pasif. Dikatakan aktif karena dilakukan kegiatan mengadakan tanah sedangkan dikatakan pasif karena walau dibutuhkan tanah yang dimaksud tapi belum beranjak ke dalam bentuk kegiatan. Keperluan tanah yang dimaksud adalah dalam rangka pembangunan bahkan pembangunan semesta yang dilandaskan kepada GBHN. 2 )Selain itu dalam memenuhi kebutuhan akan tanah ini juga harus memperhatikan peraturan lainnya yang mengatur masalah pertanahan ini.

Sejak ditetapkannya hukum agraria nasional pada tanggal 24 September 1960 dalam Undang - Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960, maka berakhirilah dualisme hukum di bidang agraria yang lama dipandang sebagai warisan kolonial yang tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli. Penghapusan aneka warna hukum dibidang agraria ini harus diganti dengan kesatuan hukum yang sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu sesuai dengan kepentingan perekonomian.

Namun demikian dualisme badan yang berwenang dalam penyelesaian masalah pertanahan sebelum adanya Badan Pertanahan Nasional masih merupakan suatu kendala. Dimana penanganan masalah pertanahan disatu pihak dikelola oleh Direktorat Jenderal Agraria yang merupakan merupakan bagian dari Departemen Dalam Negeri. Sedangkan dipihak lain dikelola oleh Pemerintah Daerah di tiap Propinsi yang juga yang juga dibawah Departemen Dalam Negeri. Untuk mengurangi dualisme lembaga yang berwenang menangani masalah pertanahan ini maka Pemerintah berinisiatif untuk membentuk badan khusus.

Dengan Keppres No 26 tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, maka dibentuklah badan khusus yang akan menangani atau yang berwenang dalam masalah

2) John Salindaha, Masalah Pertanahan Dalam Pembangunan, Sinar Grafika 1985, hal 23

Pertanahan. Dibentuknya Badan Pertanahan tersebut telah mengurangi dualisme administrasi pertanahan. Badan Pertanahan ini dikepalai oleh seorang Menteri yang bertanggung jawab langsung kepada presiden dengan tugas dan wewenang hampir sama dengan Dirjen Agraria.

Setelah perjuangan reformasi yang dimotori oleh mahasiswa berhasil menjatuhkan pemerintahan orde baru maka terjadilah perubahan yang sangat mencolok yang dimulai pada pemerintahan transisi Habibie yang ditandai banyaknya dikeluarkan peraturan baru dengan menghapuskan peraturan lama yang dianggap tidak aspiratif lagi maupun merubah sebahagian peraturan lama yang masih aspiratif. Diantaranya adalah keluarnya Undang – Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang berarti Undang – Undang No.5 tahun 1974 tidak berlaku lagi. Otonomi yang akan diterapkan oleh Undang – undang baru ini lebih luas dari undang – undang yang lama. Dengan kata lain wewenang pemerintahan daerah yang mengatur rumah tangganya lebih luas dari yang sebelumnya yang dititikberatkan pada daerah tingkat II yaitu kota dan kabupaten.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom ada beberapa kewenangan pemerintah dalam bidang pertanahan yang termasuk kewenangan lain dari pemerintah yaitu :

- a. Penetapan persyaratan pemberian hak – hak atas tanah.
- b. Penetapan persyaratan landreform.
- c. Penetapan standar administrasi pertanahan.
- d. Penetapan pedoman pembiayaan pelayanan pertanahan.
- e. Penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II.

Sebelum Presiden Abdurrahman Wahid menjadi Presiden, administrasi agraria dilaksanakan oleh BPN ( Badan Pertanahan Nasional ). Namun setelah beliau menjabat Presiden, jabatan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional ditiadakan dalam kabinet Persatuan Nasional. Bersamaan dengan itu Presiden juga menghapuskan atau membubarkan beberapa Departemen lainnya dalam rangka otonomi dan efisiensi seperti Departemen Sosial dan Departemen Penerangan dan dilain pihak membentuk Departemen baru beserta Lembaga Pemerintah Non Departemen baru lainnya.

Setelah jabatan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional dihapus dalam Kabinet Persatuan Nasional kemudian Presiden menempatkan Badan Pertanahan Nasional dibawah koordinator Menko Ekuin ( Menteri Koordinator Ekonomi Keuangan dan Industri ). 5 ). Namun keadaan itu tidak berlangsung lama, karena beberapa waktu kemudian Presiden mengeluarkan BPN dari koordinator Menko Ekuin sebagaimana yang diatur oleh Kepres Nomor 135 tahun 1999 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator.

Menurut salah seorang pegawai BPN, keluarnya BPN dari koordinator Menko Ekuin dikarenakan keluarnya Kepres baru yaitu Kepres No. 154 tahun 1999. Dalam Kepres tersebut dinyatakan bahwa Kepala Badan Pertanahan Nasional dijabat oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan pelaksanaan tugas adalah Wakil, dan nantinya BPN akan menjadi Dinas di daerah setelah otonomi dilaksanakan . 6 ) Namun sampai tulisan ini dibuat penulis belum menemukan Kepres ini.

## **2 . Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan tadi, dimana terjadinya evolusi administrasi dibidang pertanahan yang secara berangsur – angsur berubah kearah pelayanan, kepastian hukum yang lebih baik dari sebelumnya yang lebih melindungi hak-hak rakyat atas tanah. Maka penulis melihat ada beberapa permasalahan yang menarik untuk dibahas. Masalah yang ingin dibahas dan diteliti hanya terbatas pada beberapa pokok persoalan saja yaitu proses pengurusan tanah yang dilakukan oleh masyarakat maupun pemerintah sebelum adanya BPN, dimana BPN dan setelah berlakunya Undang – undang No. 22 tahun 1999 sebagaimana uraian ini :

1. Bagaimana proses pengurusan pertanahan sebelum adanya Badan Pertanahan Nasional.
2. Bagaimana proses pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Pertanahan Nasional.
3. Bagaimana peranan dan kesiapan Badan Pertanahan Nasional dalam menyongsong Otonomi Daerah yang lebih luas serta kendala dan tantangan yang mungkin akan dihadapi.

## **3 . Tujuan Penelitian**

Penelitian yang dilakukan takkan terlepas dari ruang lingkup permasalahan yang diatas. Dari perumusan masalah diatas akan terbayang apa saja yang akan diteliti serta tujuan yang ingin dicapai. Berdasarkan perumusan masalah itu maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui proses pengurusan masalah pertanahan ini sebelum BPN ada, ketika masih pada Dirjen Agraria dibawah Departemen Dalam Negri.
2. Mengetahui proses pelaksanaan tugas dan wewenang yang dilakukan dalam masalah pertanahan oleh BPN.

### BAB III

## PERANAN BADAN PERTANAHAN DALAM PEMBANGUNAN DAERAH MENYONGSONG OTONOM DAERAH YANG LEBIH LUAS

### 1. PENGURUSAN TANAH SEBELUM BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Sebelum adanya Badan Pertanahan Nasional permasalahan dibidang pertanahan ini diurus oleh Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negri . Aparat Agraria pada saat itu merupakan aparat teknis dari Menteri Dalam Negri ditingkat pusat dan Gubernur Kepala Daerah di tingkat daerah . Dalam setiap Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) yang dikeluarkan oleh aparat Agraria ditingkat pusat selalu atas nama Menteri Dalam Negri (untuk luas tertentu )dan ditingkat daerah selalu atas nama Gubernur Kepala Daerah (untuk luas tertentu lainnya). Juga setiap permohonan hak selalu kepada Menteri Dalam Negri cq Kepala Direktorat Jendral Agraria (untuk luas tertentu )dan ditingkat daerah kepada Gubernur Kepala Daerah cq Kepala Direktorat Jendral Agraria .

Hal tersebut disebabkan oleh karena aparat agraria hanya sebagai petugas teknis yang dalam setiap gerakannya selalu atas nama yang punya wewenang yaitu Menteri Dalam Negri ditingkat pusat dan Gubernur Kepala Daerah ditingkat daerah , begitu seterusnya ditingkat Kabupaten / Kotamadya . Sebelum lahirnya Badan Pertanahan Nasional , tugas dan kewenangan itu ada pada Menteri Dalam Negri . Sebagian tugas dan kewenangan tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada aparat pemerintah pusat yang ada didaerah -daerah dalam rangka dekonsentrasi pemerintahan yaitu kepada :



## BAB IV

### PENUTUP

#### 1. Kesimpulan

Dari uraian tulisan pada bab – bab terdahulu ada beberapa hal yang bisa menjadi perhatian penulis dan merupakan kesimpulan dari uraian yang telah dibahas pada bab – bab sebelum ini , yaitu :

##### A. Tentang Proses Pengurusan Tanah sebelum ada BPN

Pengaturan dalam bidang pertanahan /keagrariaan sebelum adanya badan Pertanahan Nasional telah mengalami evolusi baik dari segi peraturannya maupun Lembaga yang mempunyai kewenangan dibidang pertanahan / keagrariaan . Selain hukum adat yang mengatur tentang hak ulayat bagi suatu kelompok masyarakat hukum adat diwilayah Indonesia , pada bagian lain pada zaman kerajaan – kerajaan di Nusantara ini telah ada yang mempunyai ketentuan tentang pertanahan / keagrariaan ini . Sebelum adanya Badan Pertanahan Nasional , pengurusan atau kongkritnya pendaftaran tanah baerdasarkan Peraturan Pemerintah No . 10 tahun 1961

##### B. Pelaksanaan Kewenangan BPN :

1. Badan Pertanahan Nasional adalah suatu lembaga pemerintahan non Departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan dipimpin oleh seorang kepala (saat penelitian dilakukan) . Bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan Undang – undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang – undangan lainnya .

MILIK  
UPT PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS ANDALAS

## DAFTAR PUSTAKA

- Soetomo , *Politik dan Administrasi Agraria Nasional*, Usaha Nasional ,Surabaya  
 ,1986
- John Salideho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* , Sinar Grafika, 1996
- Budi Harsono , *Hukum Agraria Nasional (Sejarah Pembehtukan UUPA dan  
Pelaksanaannya )*, Djambatan ,1995
- Rience G . Widyaningsi , G . Kartasaputra, *Hukum Tata Negara Indonesia*,  
Armico, Bandung 1982
- Josef Riwu Kaho, *Propek Otonomi Daerah Dinegara Indonesia*,Raja wali Press  
 ,Jakarta
- , *Sistem Dan Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah - daerah*,  
Departemen Penerangan RI ,1992
- E . Koswara Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No . 22  
/1999, *Analisis CSIS* , Tahun XXIX/2000, No . 1
- Syarif Hidayat , *Dilema Otonomi Daerah*, Analisis CSIS Tahun XXIX/2000 ,No . 1
- Undang – undang No . 5 tahun 1960 (Undang – undang Pokok Agraria)
- Undang – undang No 22 tahun 1999 ( Tentang Pemerintahan Di daerah )
- Peraturan Pemerintah No . 25 tahun 2000 ( Tentang Kewenangan Pemerintah dan  
Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom)