

PENATAAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH BIDANG PERTANAHAN DI MASA MENDATANG

Musleh Herry

Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

el.moehy77@gmail.com

Abstrak

Making a policy (regelgeving) is one of the functions of government. The fact that all citizens are always in contact with the public policy issued by governments, particularly concerning public interest. The development of the concept of state right to control the land started from the constitution which is then poured in the Agraria Law. Tenure by the State is not only done by the central government, but also by the local government through a process of devolution of authority in line with the spirit of regional autonomy laws. However, with the issuance of Government Regulation No. 38 of 2007, the fact that majority of the state's power in land still held by the central government on behalf of the state. This reality shows that the government failed to establish a decentralized system in the land sector.

Membuat suatu kebijakan (*regelgeving*) merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Kenyataan bahwa semua warga negara senantiasa bersentuhan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah, terutama hal-hal yang menyangkut kepentingan umum. Perkembangan konsep hak menguasai tanah oleh negara bermula dari konstitusi yang kemudian dituangkan dalam UUPA. Hak penguasaan tanah oleh Negara bukan hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, tetapi juga oleh pemerintah daerah melalui proses pelimpahan kewenangan yang sejalan dengan semangat undang-undang otonomi daerah. Namun dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, ternyata sebagian besar kekuasaan negara di bidang pertanahan masih dipegang pemerintah pusat atas nama negara. Kenyataan ini menunjukkan bahwa negara gagal membangun sistem desentralisasi di bidang pertanahan.

Kata Kunci: *Kewenangan, Pemerintah Daerah, Pertanahan*

Pemerintahan memiliki dua arti, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti yang luas yaitu sebagai pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai kewenangan untuk mencapai negara. Dengan kata lain pemerintahan di sini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif atau seluruh alat-alat kelengkapan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit (*bestuurvoering*) adalah mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan, yaitu hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

Van Poelje mengartikan pemerintahan dalam arti sempit adalah "sebagai organ/badan/ alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (*government/bertuur*). Sedangkan dalam arti luas, pemerintahan merupakan fungsi yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat-alat pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintahan."¹ Menurut Hadjon, pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian, yaitu disatu pihak sebagai "fungsi pemerintahan" (kegiatan pemerintahan), dan

¹Van Poelje, dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, (Bandung, Binacipta, 1981), h. 42.

dipihak lain sebagai "organisasi pemerintahan" (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).² Fungsi pemerintahan secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan, keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan tidak termasuk di dalamnya. Jadi, titik berat dari pendapat Hadjon tersebut adalah pemerintahan dalam arti luas, baik sebagai fungsi maupun sebagai organisasi, terlepas dari kekuasaan perundang-undangan dari penguasa politik (legislatif) dan kekuasaan peradilan (yudikatif).

Membuat suatu kebijakan merupakan salah satu fungsi pemerintahan dalam bidang kebijakan umum (*regelgeving*), bukan bidang legislatif. Soewargono dan Djohan³ berpendapat bahwa salah satu fungsi utama dari pemerintah, yaitu membuat kebijakan publik. Pendapat tersebut berkaitan dengan kenyataan bahwa semua warga negara senantiasa bersentuhan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah, karena hal-hal yang diatur oleh kebijakan publik tersebut, ada hal-hal yang menyangkut kepentingan umum.

Fungsi pemerintahan yaitu berkaitan dengan fungsi pengaturan, fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pembangunan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Rasjid⁴ yaitu: (a) Fungsi pengaturan, yang lazim dikenal sebagai regulasi dengan segala bentuknya, dimaksudkan untuk menciptakan kondisi yang tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya berbagai aktifitas, selain untuk terciptanya tatanan sosial yang baik diberbagai kehidupan masyarakat; (b) Fungsi pelayanan, akan membuahkan keadilan dalam masyarakat; (c) Fungsi pemberdayaan, akan mendorong kemandirian masyarakat dan

pembangunan terciptanya kemakmuran dalam masyarakat.

Ketiga fungsi tersebut di atas merupakan tugas pemerintahan yang ditujukan untuk kepentingan umum (*public service*) yang dijalankan oleh alat pemerintahan. Dengan demikian, berdasarkan fungsi tersebut dapat dijelaskan bahwa fungsi pemerintah daerah dalam bidang pertanahan tidak hanya memberikan pelayanan secara teknis sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi sampai pada pemberdayaan dan membuat kebijakan publik. Bagaimana urusan bidang pertanahan dapat berhasil dengan baik sesuai aspirasi masyarakat, jika pemerintah daerah sendiri hanya mempunyai kewenangan kecil dari seluruh unsur bidang pertanahan.

Pemerintah daerah menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) adalah "pembagian politik suatu bangsa yang diberi kuasa oleh undang-undang, yang mempunyai kewenangan mengontrol secara substansi terhadap urusan-urusan lokal, yang merupakan badan hasil pemilihan atau seleksi secara lokal".⁵ Berdasarkan definisi tersebut, PBB memberikan dasar bahwa pemerintah lokal (daerah) adalah tingkat pemerintahan yang lebih rendah bila dibanding dengan pemerintahan negara. Pemerintah lokal (daerah) dibentuk berdasarkan undang-undang, memiliki tanggung jawab dan para apatur pemerintah daerahnya dalam suatu pemilihan lokal.

Mengingat wilayah negara Indonesia sangat luas dan kondisi-kondisi sosial-budaya yang beragam maka dengan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, melahirkan berbagai undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang terakhir dilahirkan adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat konstitusi, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat

²Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, (pidato penerimaan Guru Besar) Universitas Airlangga, 10 Oktober 1994, h. 4.

³Soewargono dan Djohan dalam Muhadam Labodo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006), h. 27.

⁴Riyas Rasjid dalam Muhadam Labodo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), h. 26.

⁵S.N. Jha dan P.C. Mathur, *Decentralization And Local Politics*, (New Delhi: Sage Publications India Ltd, 1999), h. 58.

terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, efisiensi dan efektifitas serta memperhatikan potensi dan kekhususan suatu daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Substansi kewenangan pemerintah daerah mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama, sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Hal ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 5 TAP MPR RI No.XV/MPR/1998, yaitu: pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan.

Melalui kewenangan bidang pertanahan yang seluas nyata dan bertanggung jawab kepada daerah dengan memberikan hak dan kewajibannya, maka pemerintah daerah melalui kebijakannya dan aparat daerah dapat secara efektif dan efisien dalam menata, mengelola dan memanfaatkan lahan-lahan yang di daerah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena bidang pertanahan merupakan sumber keuangan bagi daerah (penjelasan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria/UUPA).

Konsep Hak Menguasai Pemerintah Daerah Atas Tanah

Masyarakat dalam menjalankan kehidupannya selalu dilakukan berdasarkan atas hukum yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Hukum tersebut merupakan pencerminan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat bersifat dinamis sesuai dengan perkembangan masyarakatnya dan zaman. Dengan kata lain, hukum dapat berkembang secara terus menerus sesuai dengan perkembangan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Demikian pula dengan konsep yang ada dalam hukum misalnya konsep hak menguasai tanah oleh negara yang berlaku sekarang ini merupakan hasil dari proses perkembangan yang terjadi secara terus menerus. Konsep hak menguasai tanah oleh

negara yang berlaku sekarang ini pun selalu berkembang.

Perkembangan konsep hak menguasai tanah oleh negara bermula dari pengaturan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berasal dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang kemudian dituangkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Hal ini sesuai dengan pendapat Bakri⁶ bahwa konsep hak menguasai tanah oleh negara yang sekarang berlaku, yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA berasal dari atau merupakan hasil perkembangan konsep hak ulayat masyarakat adat.

Jadi, landasan konstitusional kebijakan pembangunan bidang pertanahan pada intinya bersumber pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Berdasarkan landasan konstitusional tersebut, kemudian dijabarkan dan diundangkan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (dikenal UUPA), selanjutnya pada era otonomi daerah ini pasal tersebut dijabarkan ke dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁷

Dalam kaitan dengan disertasi ini, pengertian penguasaan yang berhubungan dengan soal kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di bidang pertanahan, dengan mengacu pada kerangka teori JJ. Rousseau⁸ menyebutkan bahwa “kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama”.

Sejalan dengan konsep tersebut secara teoritik kekuasaan negara atas pertanahan bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dalam hal ini, dipandang sebagai yang memiliki karakter suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk

⁶Moh. Bakri, dalam Disertasi, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, (Jakarta: Buku Kita, 2007), h.17.

⁷Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, seri hukum pertanahan III, pengadaan tanah instansi pemerintah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003), h. 13.

⁸JJ. Rousseau dalam Pan Mohammad Faiz, *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 2 Nomor 2 (September 2005), h. 7.

mengatur, mengurus dan mengawasi terhadap bidang pertanahan yang ada dalam wilayah Indonesia secara intensif.

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya "dikuasai" oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat [Pasal 33 ayat (3)] UUD 1945. Pengertian kata *dikuasai* oleh negara dalam pasal tidak secara tegas dirumuskan dalam penjelasannya. Secara etimologi kata *dikuasai* oleh negara (kalimat pasif) memiliki padanan dengan menguasai atau penguasaan negara (kalimat aktif). Dengan demikian, kata *menguasai* ialah berkuasa atas, memegang kekuasaan atas (sesuatu), sedangkan pengertian *penguasaan* lebih pada proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan.⁹ Dari kedua pengertian secara etimologi tersebut dapat dipahami bahwa kata *penguasaan* memiliki makna yang lebih luas dibanding dengan kata *menguasai*.

Pengertian dikuasai oleh negara juga dijelaskan Bagir Manan bahwa: (1) Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak, wewenang atasnya. Termasuk bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya; (2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan; (3) Menyertakan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.¹⁰

Rumusan pengertian dikuasai oleh negara di atas dapat memberikan pemahaman bahwa, dikuasai negara memposisikan atau menempatkan negara sebagai pengatur (*regulator*) sekaligus menjamin masyarakatnya dapat menikmati sumber daya alam untuk kesejahteraan. Namun demikian, hak yang dimaksud bukan kekuasaan semata, akan tetapi kekuasaan yang dilandasi norma hukum termasuk di dalamnya terdapat kewajiban dan tanggung jawab yang harus dipatuhi dalam pengelolaan sumber daya alam oleh negara, sehingga tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat terwujud.

Ketentuan hak menguasai oleh negara tersebut dapat dilihat dari Memori Penjelasan UUPA II.(2) antara lain mengemukakan: "*tidak perlu dan tidaklah pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan penguasa*". Maria SW. Sumardjono¹¹ yang memberi penjelasan terhadap Penjelasan UUPA II.(2) bahwa "*dasar pikiran yang digunakan mengenai hubungan langsung antara negara dengan bumi, air dan ruang angkasa adalah hubungan yang menganggap negara sebagai personifikasi seluruh rakyat*."

Dengan dasar pemikiran tersebut menurut penulis sesuai dengan UUPA Pasal 2 ayat (1) yang menganut asas bahwa tanah pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk menentukan kebijaksanaan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai, hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah serta mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan penggunaan, persediaan pemeliharaannya. Semua itu ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Berkaitan dengan penguasaan atas tanah menurut penulis berdasarkan maksud dari UUPA tersebut bahwa hak menguasai tanah oleh negara tidak hanya merupakan kewenangan pemerintah pusat, akan tetapi juga dapat menjadi kewenangan pemerintah daerah, apabila mendapat pelimpahan atau delegasi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA dan Penjelasannya yang menyatakan:

⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan & Balai Pustaka, 1995, h. 533.

¹⁰Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Jakarta: Mandar Maju, 1995), h. 55.

¹¹Maria SW. Sumardjono dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998), h. 185.

"Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah".

Selanjutnya penjelasan Pasal 2 ayat (4) UUPA berbunyi sebagai berikut:

"Ketentuan dalam ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan tugas pembantuan (medebewind) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas pemerintah pusat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Dengan demikian, maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu adalah merupakan medebewind. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu."

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 2 ayat (4) UUPA dan penjelasannya, kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara dipegang oleh pemerintah pusat, sehingga bersifat sentralistik yang dilaksanakan melalui asas dekonsentrasi dengan ditempatkannya Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di daerah. Sedangkan pemerintah daerah dapat mempunyai kewenangan bidang pertanahan tersebut apabila ada pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (tugas pembantuan / *medebewind*).

Atas dasar konsepsi yuridis tentang Hak Menguasai oleh Negara tersebut, sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum, untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan umum, maka ketatanegaraan yang menyangkut penguasaan pengelolah sumber daya agraria atau sumber daya alam, khususnya pertanahan di dalamnya, adalah berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelola Sumber Daya Alam yang lengkap sebagai

berikut: (a) Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (b) Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia; (c) Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum; (d) Mensejahterahkan rakyat, terutama melalui peningkatan sumber daya manusia Indonesia; (e) Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi masyarakat; (f) Mewujudkan keadilan, termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria dan sumber daya alam; (g) Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan gaya dukung lingkungan; (h) Meleaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat; (i) Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan Pengelolah Sumber Daya Alam; (j) Mengakui dan menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keanekaragaman budaya, bahasa atas sumber daya agraria/sumber daya alam; (k) Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat dan daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu; (l) Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkatnya, berkaitan dengan alokasi dengan pengelolah sumber daya agraria dan sumber daya alam.

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, Pasal 4 huruf I Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 dan Penjelasan Pasal 2 ayat (4) Undang-undang Pokok Agraria, maka seharusnya Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditambah satu urusan wajib pemerintah pusat yaitu urusan pertanahan. Kemudian ditugaskan perbantukan kepada daerah. Penyelenggaraan tugas pembantuan bidang pertanahan kepada daerah harus dilaksanakan oleh perangkat daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan bukan dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006.

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, urusan pemerintah pusat hanya 6 urusan wajib dan tidak termasuk urusan pertanahan, dan Pasal 1 ayat (5) pula dapat dijelaskan bahwa pemerintah daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah bidang pertanahan sesuai dengan kebutuhan setempat. Oleh karena itu, menurut penulis berdasarkan ketentuan di atas seharusnya urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota adalah urusan yang terdapat diluar urusan pemerintah pusat sebagai diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Artinya urusan pemerintahan daerah di bidang pertanahan pun seharusnya menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Berdasarkan rumusan ketentuan tersebut di atas, kedudukan pemerintah daerah bertindak sebagai pelaksana kekuasaan negara (delegasi kekuasaan) atas pertanahan tidak bersifat asli karena diberikan melalui delegasi wewenang. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus bertindak atas dasar taat asas terhadap ketentuan normatif bidang pertanahan dan pengaturan kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan. Kenyataannya ketentuan tersebut masih bersifat kemungkinan dalam artian segala sesuatunya tergantung kepada pemerintah pusat apakah mau melimpahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah atau tidak (sesuai dengan kata-kata bunyi pasal 2 ayat (4) yaitu: "... sekedar diperlukan...". Artinya perihal sejauhmana batas-batas pelimpahan pelaksanaan kekuasaan negara atas pertanahan diserahkan pada kemampuan dan kesiapan pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat setempat.

UUPA pada awal dibentuk dijadikan sebagai sarana untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mencapai masyarakat yang adil dan makmur, hal ini dapat dilihat dalam penjelasan

umum I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tujuan pokok UUPA adalah sebagai berikut: (1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan menjadi alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mencapai masyarakat yang adil dan makmur; (2) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; (3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat.

Tujuan tersebut di atas dalam perjalanannya ternyata kurang dapat membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mencapai masyarakat yang adil dan makmur, karena dalam pengaturannya kurang memperhatikan kehendak dan aspirasi masyarakat. Untuk lebih mendukung bahwa kewenangan bidang pertanahan sebaiknya ada pada pemerintah daerah, terlihat dari struktur kewenangan negara atas pertanahan, sebagaimana dipaparkan oleh Sasongbeng¹² sebagai berikut: (1) Negara ditetapkan fungsi dan peranannya hanya sebagai penguasa yang mengatur, menata dan mengendalikan serta mengawasi, baik perbuatan maupun hubungan hukum atas tanah. Hal ini ditunjukkan dengan menggunakan istilah hak menguasai oleh negara. Kata "Hak" pada Pasal 2 UUPA maupun Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu, tidak menunjukkan kepada sejenis hak atas tanah (*land title*); (2) Undang-Undang Pokok Agraria sebenarnya sudah menegaskan adanya azas desentralisasi atau otonomi kepada daerah otonom yang disebut daerah Swantrata dan masyarakat hukum adat (Pasal 2 ayat (4)) UUPA.

Berdasarkan penafsiran Makhkamah Konstitusi mengenai hak menguasai negara terkait dengan sumber daya alam manafsirkan "hak menguasai negara" (HMN) bukan dalam makna negara memiliki, tetapi negara hanya merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan dan melakukan pengawasan.

¹²Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998), h. 128.

Dengan demikian makna HMN terhadap cabang-cabang yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, tidak menafikan kemungkinan perorangan, atau swasta berperan asalkan lima peranan negara/pemerintah masih tetap terpenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya. Dengan demikian, jika penulis perhatikan penafsiran Mahkamah Konstitusi di atas, terhadap cabang-cabang yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak (pertanahan) jika pemerintah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya, maka pemerintah daerah pun berperan asalkan peranan pemerintah tetap terpenuhi.

Oleh karena pelimpahan kewenangan menguasai atas tanah kepada pemerintah daerah merupakan hal yang sangat penting, maka dalam menentukan kebijakan strategis dan mengatur hubungan hukum atas tanah dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya, menuntut kemampuan untuk melihat seluruh visi dan kemungkinan harus mampu menyeimbangkan berbagai kepentingan yang saling bersilang, sehingga tidak lebih banyak lagi menimbulkan permasalahan dibidang pertanahan. Selain itu, pesatnya pembangunan membawa konsekuensi pada penyediaan tanah yang semakin meningkat dan pemerintah perlu secara dinamis menanggapi secara kreatif kondisi-kondisi yang kompleks dan cepat berubah agar dengan demikian kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan dapat mendukung suksesnya pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dengan dilimpahkannya kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah untuk dapat mendukung suksesnya pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 2 ayat (4) UUPA, yaitu "...wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu". Dengan kata lain suksesnya pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah tergantung juga dari pelimpahan kewenangan bidang pertanahan tersebut kepada pemerintah daerah.

Namun, harapan agar adanya pelimpahan kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah belum terjadi sampai

saat ini, dan masih banyak permasalahan yang muncul sebagai akibat tidak tuntasnya pengaturan mengenai hak menguasai negara atas tanah, sebagaimana dikemukakan Kuncoro,¹³ mengatakan bahwa memang benar masih terdapat permasalahan yang belum dapat di atasi secara tuntas, yang erat kaitannya dengan pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah, yaitu: (1) *Lambannya pelayanan pemberian perizinan dan pemberian hak atas tanah, bahkan terkesan birokratis dan praktik-praktik percaloan, pungutan-pungutan tidak resmi dalam pengurusan sutau hak masih terjadi;* (2) *Belum serasinya berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan pertanahan sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan tanggung jawab antar instansi dalam pengelolaan penataan tanah;* (3) *Lemahnya pengawasan dan penertiban pemanfaatan tanah sehingga dalam beberapa kasus tidak terkendalikan sesuai dengan kondisi dan rencana peruntukannya;* (4) *Masih banyak peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan undang-undang yang berlaku belum diterbitkan sehingga mengurangi efektifitas pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan;* (5) *Kurangnya sumber daya manusia pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah-daerah guna menjalankan tugas pemerintah pusat di daerah.*

Realisasi Otonomi Bidang Pertanahan Kepada Pemerintah Daerah

Salah satu yang sangat perlu diperjuangkan untuk pembangunan, kesejahteraan masyarakat, lancar, dan meningkatnya investasi di Indonesia hingga terbuka kesempatan kerja baru, banyaknya kemiskinan yang dapat dientaskan, terlindunginya hak-hak rakyat jelata, adalah desentralisasi atau otonomi pertanahan. Mengapa? karena secara nyata bahwa pemerintah pusat memiliki "*political will* yang ragu-ragu" dalam melaksanakan amanah UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun

¹³Kuncoro Mudrajat, *Efektifitas Pelaksanaan Hak Menguasai Negara dan Fungsi Sosial Atas Tanah*, Makalah yang disampaikan pada Seminar Hukum Nasional, Hukum Agraria, diselenggarakan Oleh Pusat Penelitian Hukum FH. UKI, 29 – 30 November 2005, h. 3.

2004 menyangkut desentralisasi pertanahan. Pada dasar hukumnya telah dalam UUD 1945, yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B, sifat dan pola otonomisasi daerah dan desentralisasi kekuasaan pemerintah pusat menjadi sangat jelas.

Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dan Pasal 18 ayat (5) menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 18 ayat (2 dan 5) di atas, transfer kewenangan dalam rangka desentralisasi bukan sekedar berdasarkan kemauan politik pemerintah pusat, tetapi merupakan keharusan Undang-Undang Dasar.

Sebelum amandemen UUD 1945 perihal peluang mengotonomikan kewenangan bidang pertanahan sudah diatur dalam UUPA (UU Nomor 5 Tahun 1960) pada Pasal 2 ayat 4 yang menyatakan bahwa hak menguasai negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada pemerintah daerah (daerah swatantra) dan masyarakat adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Terhadap klausul diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, pada saat ini perlu disesuaikan dengan situasi dan kondisi pemerintahan yang diselenggarakan dengan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Artinya dengan semangat desentralisasi, otonomisasi, dan demokrasi, agar pelayanan terhadap rakyat lebih dekat dan mudah untuk segera dapat menciptakan kemandirian dan keprakarsaan rakyat, menyerahkan urusan pemerintahan bidang pertanahan oleh pemerintah kepada daerah otonom Kabupaten/ Kota adalah tepat dan kepentingan nasional menghendakinya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan 6 urusan pemerintahan pusat (Pasal 10 ayat 3). Diluar 6 bidang itu adalah urusan pemerintahan konkuren (bersama antara pusat, provinsi, kabupaten/kota) yang harus diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 (Pasal 2 ayat (4) huruf i). Urusan pemerintahan bidang pertanahan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan

sebagai urusan pemerintahan wajib bagi kabupaten/kota (Pasal 14 ayat 1 huruf k). Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ternyata urusan pemerintahan Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah otonom dalam rangka desentralisasi hanya bagian kecil saja dari 31 Bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah Provinsi maupun Daerah Kabupaten/ Kota. Itupun hanya 9 (sembilan) Sub Bidang yang diserahkan kepada Daerah untuk mrngurusnya dalam kewenangan Otonomi daerah, sebagaimana di jelaskan pada bab di atas.

Bidang pertanahan lain yang essensial masih dipertahankan sebagai urusan pemerintahan pemerintah. 9 (sembilan) Sub Bidang itu merupakan bagian kecil saja dari semua kewenangan pemerintah dibidang pertanahan yang ditentukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria. Ruang lingkup otonomi di bidang pertanahan menjadi sangat sempit. Tidak seperti digambarkan semula, sepertinya pemerintah hanya menentukan kebijakan nasional di bidang pertanahan agar kebijakan pertanahan tetap berpegang pada keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; koodinasi; pembinaan; dan pengendalian.

Tetapi dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 ternyata seagain besar kekuasaan negara dibidang pertanahan masih dipegang pemerintah atas nama negara. Memang ada wewenang pengelolaan atas tanah di dalam peraturan pemerintah tersebut, tetapi hanya sebatas pada pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong yang tidak semua daerah kabupaten di Indonesia memilikinya. Sehingga kewenangan tersebut nyata dan praktis tidak berjalan karena tidak ada objeknya. Demikian juga kewenangan memberi izin membuka tanah, Wewenang mengatur distribusi tanah kepada daerah kabupaten, hanya sebatas pada penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah Absentee. Objeknya tidak ada disemua daerah kabupaten.

Kewenangan pemerintahan daerah kabupaten ataupun kota untuk mengurus 9

(sembilan) Sub Bidang Pertanahan sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, diambil persis dari sebagian kewenangan yang diserahkan pelaksanaannya untuk mengurus kepada pemerintahan Kabupaten ataupun Kota yang tercantum dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Selain 9 (sembilan) Sub Bidang tersebut, semua urusan pemerintahan Bidang Pertanahan termasuk tugas mempercepat pembuatan Rancangan Perubahan Undang-Undang Pokok Agraria tetapi menjadi kewenangan pemerintah atas nama negara yang diserahkan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakannya. Dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tersebut, pelaksanaan wewenang mengurus pertanahan oleh pemerintah sangat sempit, tidak seperti ditentukan oleh undang-undang. Oleh karena tugas-tugasnya Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi (Pasal 3) juga melaksanakan tugas yang telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah, antara lain: (a) *pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan*; (b) *pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus*; (c) *pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan*; dan (d) *pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan*;

Demikian juga Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pertanahan berdasarkan kriteria yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 disebut sebagai urusan wajib. Tetapi yang disebut sebagai urusan wajib itu hanya 9 (sembilan) Sub Bidang saja, dari begitu banyak kewenangan/ kekuasaan Pemerintah atas nama negara yang di atur dalam UUPA.

Atas nama undang-undang, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 hanya

memberi sedikit wewenang kepada daerah otonomi Kabupaten/ Kota, untuk melaksanakan urusan pemerintahan bidang pertanahan, dengan alasan untuk tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia karena tanah merupakan perekat kebangsaan dan persatuan Indonesia. Dengan penyerahan 9 (sembilan) Sub Bidang Pertanahan, berarti sebagian besar hak penguasaan atas tanah seperti tertera dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang dijalankan dalam pasal-pasal lainnya tetap ada pada pemerintah.

Negara mempunyai hak penguasaan atas tanah pada tingkat tertinggi yang dilaksanakan oleh pemerintah, tidak dipersoalkan, karena hal itu sudah sesuai dengan latar belakang filosofis dan sosiologis dari hukum tanah kita yang tercantum dalam UUPA. Akan tetapi dalam semangat desentralisasi, otonomisasi, dan demokrasi, agar pelayanan terhadap rakyat lebih dekat dan mudah untuk segera dapat menciptakan kemandirian dan keprakarsaan rakyat, menyerahkan urusan pemerintahan bidang pertanahan oleh pemerintah kepada daerah otonom kabupaten/ kota adalah tepat.

Untuk tetap menjaga keutuhan dan kekokohan Negara Kesatuan Republik Indonesia, DPR dan Presiden atau sebaliknya, atau presiden saja dapat membuat batas-batasan penyerahan wewenang sangat jelas pemerintah tidak mau kehilangan haknya untuk diserahkan pada daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan di pertanahan. Dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, dapat dinilai pemerintah anggan untuk melepas urusan pertanahan. Dengan demikian otonomi daerah Kabupaten/ Kota dalam melaksanakan otonomi bidang pertanahan hanya berkuat/ dipatok pada kegiatan mengurus 9 (sembilan) Sub Bidang saja. 9 (sembilan) Sub Bidang Pertanahan tersebut tidak seluruhnya ada di Kabupaten/ Kota.

Guna menjawab bahwa terjadi *political will* yang ragu-ragu dari pemerintah pusat untuk melaksanakan UU dalam hal desentralisasi pertanahan adalah berdasarkan kronologis pembuatan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Nomor 38 Tahun 2007 oleh Zulkarnain Karim (beliau selaku Walikota Pangkalpinang), disusunlah RPP tadi dengan dimotori DEPDA GRI mengikutsertakan

berbagai instansi termasuk Pemda dan asosiasinya. Beliau oleh Menteri Dalam Negeri c.q. Dirjen Orda ditugaskan menjadi anggota tim penyusun RPP tersebut untuk bidang pertanahan, bersama Kepala Dinas Pertanahan Kota Pangkalpinang saat itu (Hardi). Penyusunan RPP dengan lampiran begitu tebal karena memperinci urusan pemerintahan konkuren dalam lebih 30 bidang itu terperinci untuk kewenangan pusat, provinsi, kabupaten/kota memang merupakan PP yang sangat vital dalam manajemen pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, sehingga untuk itu dilaksanakan lebih dari 30 kali *workshop*.

Deadlock terakhir adalah pada lampiran bidang pertanahan bahwa BPN pusat tetap tidak setuju desentralisasi/otonomi pertanahan diselenggarakan sebagaimana amanat UU Nomor 32 Tahun 2004 dimaksud. Berbagai jalan tengah diambil seperti ditunjuk 3 pakar dalam bidang ini, dimintai pendapat para ahli, seperti: Prof. Dr. Sri Soemantri, Satria Arianto, SH. MH, Prof. Dr. H. Abdul Gani, SH.

Beliau bersama Ketua Apeksi, yakni Dr. Jusuf SK (Walikota Tarakan) mengusulkan 2 alternatif lain. Dalam dengar pendapat pada Panja RUU Kementerian Negara di DPR RI, diusulkan agar pertanahan menjadi menteri negara, hingga tidak memiliki aparat vertikal di daerah. Lalu, dalam rapat di Ditjen Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM diusulkan lagi agar bidang pertanahan diatur sendiri di luar RPP Nomor 38 Tahun 2007 mengingat RPP (tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota) itu sangat vital, sangat ditunggu-tunggu daerah dan merupakan patokan untuk melaksanakan berbagai PP dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam *Grand Strategy* Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Usaha dan perjuangan agar desentralisasi di pertanahan ini terlaksana sesuai amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga didukung oleh Sutiyoso, Gubernur DKI Jakarta yang juga Ketua APPSI. Sebelumnya hanya APEKSI dan BKKSI yang gigih berjuang. Disampaikanlah kepada Presiden RI di Mataram (Lombok) bersamaan dengan pengaturan bidang Kepelabuhanan dan Telekomunikasi. Karena waktu itu ditetapkan Perpres Nomor 10 Tahun 2006. akhirnya

seluruh Asosiasi Pemda (APPSI, APEKSI, BKKSI) dan seluruh Asosiasi DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota) mengajukan *judicial review*) Perpres Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional ke Mahkamah Agung.

Perjuangan Beliau dan seluruh Asosiasi Pemda (APPSI, APEKSI, BKKSI) dan seluruh Asosiasi DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota) begitu serius memperjuangkan terwujudnya desentralisasinya dan otonomi pelayanan pertanahan, karena menurutnya,¹⁴ (1) Desentralisasi urusan pemerintahan bidang pertanahan ini adalah amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, malah bila diikuti dengan seksama dan lebih jauh adalah amanat UUD 1945, (2) Pembangunan daerah atau tepatnya pembangunan di daerah pada hakikatnya adalah pembangunan tata ruang. Tata ruang yang terpenting yang ada di semua daerah adalah ruang pada kulit/permukaan bumi yang disebut tanah, lahan, dan kawasan. Karena itu, bila pelayanan pertanahan tidak diotonomikan maka Rencana Tata Ruang yang dibuat oleh daerah-daerah otonom tidak dapat berjalan hingga akhirnya hanya akan menjadi hiasan bernegara saja.

(3) Indonesia adalah negara kaya sumber daya alam, tetapi terjebak pada utang luar negeri yang sangat besar. Pendapat ini didukung oleh pendapatnya Hermendo dan Soto,¹⁵ menurut beliau penyebab utamanya adalah karena sulitnya ASET menjadi CAPITAL, seperti punya tanah/lahan tetapi tidak bersertifikat (tidak dilindungi hak-haknya). Punya rumah tapi tidak memiliki IMB karena tanahnya tidak dilengkapi legalitas birokrasi. Akibatnya mereka tidak memiliki akses ke sumber-sumber finansial untuk berusaha, untuk ekspansi usaha. Padahal, usaha dan ekspansi usaha itu akan menyerap pengangguran, menciptakan lapangan kerja hingga sangat penting mengatasi peningkatan angka penduduk miskin. (4) Tidak masuk akal kalau ada pendapat bahwa bila desentralisasi urusan

¹⁴Zulkarnain Karim, *Menuju Peradaban Demokrasi: Problem dan Solusi Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta: Aksara Sastra, 2002), h. 128- 133.

¹⁵Hernando de Soto dalam Zulkarnain Karim, *Menuju Peradaban Demokrasi: Problem dan Solusi Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Aksara Sastra, 2002), h. 129.

pemerintahan bidang pertanahan dijalankan tidak akan tercipta Hukum Pertanahan Nasional dan Daerah-Daerah Otonomi dapat membuat aturan yang diskriminatif mengenai pertanahan. Ada pula pendapat dari kalangan BPN bahwa antara tanah dengan berdaulatnya suatu negara memiliki hubungan yang spesifik, hubungan batin yang abadi, yang tidak dapat dipecah-pecah, sebab akan mengoyak keutuhan kedaulatan NKRI karena elemen negara adalah wilayah, rakyat, UUD dan pemerintah serta pengakuan internasional. Menurut penulis hal ini tidak perlu khawatir terjadi ada daerah otonom mengatur otonomi pertanahan secara diskriminatif, karena ada mekanisme pengawasan hukum yang sekarang tidak hanya gencar dilaksanakan oleh pemerintah, tetapi juga oleh berbagai LSM, ormas, dan masyarakat. (5) BPN (Badan Pertanahan Nasional) dengan status sebagai Lembaga Pemerintah Nondepartemen (LPND), walaupun demikian BPN yang mempunyai instansi vertikal di wilayah provinsi, kabupaten/kota, tetaplah tidak mampu menjalankan tugasnya di seluruh NKRI yang begitu luas dan tersebar untuk menjalankan amanah UUD 1945.

Jika melihat alasan mengapa desentralisasi harus direalisasikan dan Kalaulah benar seperti yang dikatakan oleh pemerintah (dasar menimbang dalam Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang BPN) sebagaimana dikutip Zulkarnain Karim¹⁶ bahwa antara tanah dengan berdaulatnya suatu negara memiliki hubungan yang spesifik, hubungan batin yang abadi, yang tidak dapat dipecah-pecah, sebab akan mengoyak keutuhan kedaulatan NKRI karena elemen negara adalah wilayah, rakyat, UUD dan pemerintah serta pengakuan internasional, jika demikian, menurut penulis maka seharusnya urusan pertanahan mutlak sebagai urusan pusat dan menjadi 7 urusan wajib pemerintah, yakni setelah ditambah pertanahan hingga tidak mungkin didesentralisasikan. Artinya perlu ada revisi terhadap Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dengan menghapus ayat (5).

Selain itu, adanya Pasal 18 UUD 1945 yang melahirkan desentralisasi baik secara horizontal (pembagian kekuasaan antara

lembaga Negara) maupun secara vertikal pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah). pembagian kekuasaan (vertikal) yang dimaksud bukan pembagian kedaulatan Negara, akan tetapi pembagian urusan pemerintahan yang dibagikan (delegasikan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. oleh karena ini merupakan pembagian urusan pemerintahan, maka tidak akan mengurangi kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia apalagi sampai mengoyak keutuhan kedaulatan NKRI, sebab keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan tanggung jawab bersama masyarakat Indonesia.

Sebagaimana pendapat M. Hadjon¹⁷ bahwa “kekuasaan mengenai kedaulatan wilayah tetap berada pada pemerintah pusat dan harus didukung oleh pemerintah daerah”. Oleh karenanya pembagian kekuasaan (urusan pemerintahan) ini menjadi dasar sebuah prinsip penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu pembagian kekuasaan (urusan pemerintahan) menyelenggarakan pemerintahan daerah (otonomi daerah) merupakan sub sistem dari penyelenggaraan pemerintahan nasional, hal ini sesuai dengan pendapat beliau juga yaitu “hakekat otonomi daerah merupakan sub sistem dari sistem negara kesatuan”.

Penulis juga merasa heran mengapa pemerintah pusat tidak setuju desentralisasi urusan pemerintah bidang pertanahan atau menolak penyerahan sebagian urusan dimaksud untuk diatur dan diurus oleh daerah otonom. Padahal, kepada masyarakat hukum adat pun kewenangan bidang pertanahan dapat didesentralisasikan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA. Walaupun rumusan dan gaya bahasa UUPA seperti itu sesuai dengan suasana batin dan bahasa waktu itu (1960), tetapi kita memahami semangatnya yang pada suasana sentralistik pun masih memberi peluang desentralisasi.

¹⁷Hadjon, Philipus M., “Kedudukan UU Pemerintahan Daerah dalam Sistem Pemerintahan”, Makalah dalam: *Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Kanwil Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, 9-10 Juni 2004.

¹⁶Zulkarnain Karim, *Menuju Peradaban Demokrasi*, h. 34.

Apabila selama ini banyak keluhan dan kritik atas lambannya pelayanan pertanahan oleh pemda. Menurut penulis penyebab lambannya pelayanan pertanahan oleh pemda adalah pada pelayanan birokrasi pertanahan oleh instansi pemerintah pusat sendiri, yakni aparat BPN, pelayanan pemda banyak berkaitan dengan pelayanan pertanahan. Contohnya pelayanan izin lokasi, diberikan oleh pemda tetapi dalam lokasi biasanya banyak legalitas birokrasi atas tanah di lokasi itu seperti ada yang telah bersertifikat, ada yang bersertifikat ganda, malah triple, Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dikeluarkan pemda untuk bangunan pabrik, misalnya harus jelas dulu hak-hak investor atas tanah. Begitu pula dengan SITU (Surat Izin Tempat Usaha) dan UU gangguan.

Suatu kawasan hijau yang ditetapkan pemda dengan perda, di dalamnya kadang terdapat sertifikat hak milik, HGB. Karena itu untuk sampai kepada IMB dalam rangka pengendalian tata ruang maka pemda menambah IPPL (Izin Peruntukan Penggunaan Lahan). Ini untuk menghadang agar suatu kawasan dengan peruntukan tertentu, misal kawasan hijau tetapi ada sertifikat HGB atau hak milik di dalamnya tetap tidak dapat diberikan IMB tanpa punya IPPL.

Adanya kasus tanah di Lampung antara masyarakat dengan pengusaha baik tanah perkebunan maupun pertambangan, misalnya tanah perkebunan yang sudah lama ditelantarkan oleh pemegang hak dan ijinnya sudah habis, masyarakat meminta izin kepada Bupati untuk mengerjakan lahan tersebut, setelah ijin dikeluarkan oleh bupati dan masyarakatnya mengerjakan dengan menanami nanas, berselang beberapa tahun pemerintah pusat memperpanjang ijin pihak perkebunan tersebut, tanpa sebelumnya melihat kondisinya terlebih dahulu, akhirnya terjadi sengketa.

BPN yang merupakan instansi vertikal di wilayah provinsi, kabupaten/kota, tetaplah tidak mampu menjalankan tugasnya di seluruh NKRI yang begitu luas dan tersebar untuk menjalankan amanah UUD 1945, sebagai bukti bahwa BPN Sebagai LPND tentu alokasi anggarannya dari APBN adalah terbatas. Karenanya untuk menyusun database pertanahan berbasis kabupaten/kota saja perlu anggaran 8 – 10 tahun ke seluruh

kabupaten/kota. Apalagi menyusun database pertanahan sampai dengan berbasis kelurahan/desa. Karenanya kita bertanya berapa persen luas wilayah Indonesia yang telah diukur dan telah disertifikatkan. Bagaimana perubahan, pemecahan, dari sertifikat itu telah terjadi dan yang mana dari sertifikat HGB misalnya yang tidak dibangun atau sertifikat HGU misalnya yang tidak dibangun atau sertifikat HGU yang tidak diusahakan. Hal ini akan menjadi lahan menganggur, tidak produktif, dijadikan pemegang haknya untuk spekulasi dan menghambat penggunaan untuk kesejahteraan rakyat, mengatasi pengangguran, menciptakan lapangan kerja dan mengentaskan kemiskinan seperti yang diharapkan oleh pemimpin-pemimpin nasional kita.

Apabila dilaksanakan desentralisasi pelayanan pertanahan kepada kabupaten/kota, dan peralatan pada kantor pertanahan itu dialihkan kepada pemda, tentu pemda kabupaten/kota akan melaksanakan Program P4T (Pendataan Penguasaan, Penggunaan, Pemilikan, dan Pembatas Tanah) dengan dana APBD masing-masing, mungkin bertahap tiap kecamatan dulu hingga dalam tempo 3 tahun dapat diselesaikan di seluruh Indonesia oleh sekitar 440 kabupaten/kota. Tersusunlah database pertanahan berbasis kelurahan/desa. Tiap desa/kelurahan mengetahui betul data tanah, berapa luasnya, atas hak yang saat ini ada, pemanfaatannya, perubahannya/mutasinya, dan lain sebagainya. Kalau ini dilakukan ditambah program stimulus bagi pendidikan ahli geodesi dan kepada daerah-daerah diberikan anugerah seperti Bumi Bhakti Adhiguna, tentulah mereka akan berlomba, sehingga Indonesia tidak malu kepada negara maju atau yang baru berkembang yang database pertanahannya sudah tersusun rapi, terkomputerisasi, begitu cepat diketahui.

Tanggal 26 Desember 2004, Kota Banda Aceh dan Meulaboh disapu tsunami. Bangunan roboh, batas antara tanah kavling menjadi tidak jelas, tidak ada file batas-batas menurut koordinat pada Kantor Pertanahan dan Kanwil BPN serta di Kantor Camat, Kantor Walikota atau di Kantor Gubernur. Untuk hal ini akan potensial menjadi konflik di antara penduduk yang tadinya menguasai tanah dan

bangunan itu. Begitu pula pulau-pulau di perbatasan dengan negara luar seperti di Sulawesi Utara, di Kalimantan Timur Bagian Utara, di Kepulauan Riau sebelah Utara dan Timur Laut dan di sepanjang perbatasan dengan Malaysia Timur serta Papua New Guinea. Apabila dilaksanakan oleh pemdanya program P4T dengan dana APBD lalu oleh pemdanya disertifikatkan, diberikan kepada TRANSAD (Transmigrasi Angkata Darat) lalu berkembanglah daerah perbatasan itu, maka keutuhan wilayah NKRI tentu lebih terjamin dan tidak terjadi lagi kasus seperti lepasnya Sipadan dan Ligitan.

Jadi menurut penulis, sangat mungkin untuk mengatasi membenahi persoalan di atas, dengan desentralisasi pertanahan dan pada tiap kabupaten/kota, yang mungkin dapat dikelola Dinas Pertanahan yang ada di kabupaten/kota. Kalau tidak ada, maka Kepala Daerah tidak memiliki filter yang kuat dalam menyelesaikan masalah yang mendasar yakni pertanahan. Kaitan desentralisasi pertanahan adalah dengan peningkatan PAD. Di Indonesia sekarang ini, sepertinya usaha meningkatkan PAD merupakan usaha yang harus dilaksanakan dengan maksimal, sebab kalau PAD-nya kecil, mereka katakan tidak siap berotonomi, padahal makin besar kekuatan otonomi yang dilaksanakan oleh daerah, itu berarti NKRI semakin kuat.

Keterkaitan erat antara desentralisasi pertanahan dengan peningkatan PAD di suatu daerah, sebagaimana Zulkarnain Karim,¹⁸ yaitu (1) Tanah ada di semua daerah otonom, berbeda dengan SDA lain seperti bahan tambang (minyak bumi, batu bara, gas alam, timah, besi, nikel, tembaga) dan hasil laut. (2) Kalau pelayan pertanahan diserahkan ke daerah, maka kabupaten/kota dengan tanah yang luas, banyak yang potensial untuk kawasan industri, pariwisata, perikanan, agro industri, baru mengundang investor atau bermitra. (3) Kita ketahui bahwa pemerintah kota yang terkaya di dunia adalah Kota Stockholm (Swedia) dan daerah (negara bagian) terkaya di dalam Persemakmuran Inggris (*Common-wealth*) adalah Queensland. Dua pemerintahan itu punya keunggulan dalam manajemen pertanahan. (4) Bagi pemerintah

kota, masalah yang dihadapi, antara lain konflik tata ruang dalam pemanfaatan tanah seperti PKL (Pedagang Kaki Lima) sehingga terpaksa menggusur, yang ditentang begitu banyak pihak. Penentangan ini masuk akal, sebab fungsi Pemda adalah TRAMTIBUM bukan KAMTIBMAS. Penggusuran adalah cara-cara Kamtibmas, tetapi merelokasi adalah cara Tramtibum. Kalau pemda menguasai beberapa lokasi yang potensial maka relokasi dapat dilakukan dalam rangka pengembangan sektor nonformal. Begitu pula penertiban kawasan kumuh dalam kota dapat dilakukan, apalagi dari pusat ada bantuan program pembangunan rumah layak huni. Hanya apabila ini dilaksanakan semua kota, maka urbanisasi akan sangat pesat sekali, yang berakibat perlunya melaksanakan revitalisasi pertanian, sebab banyak petani pindah ke kota, tanah pertanian di daerah akan ditinggalkan kepada penggarap lain dan timbul lagi problem tanah absentie. (5) Salah satu faktor penyebab lambatnya program pengentasan kemiskinan dan pengurangan angka pengangguran adalah karena tidak adanya atau sangat terbatasnya proyek raksasa dalam bentuk infrastruktur seperti jalan tol Jagorawi, waduk raksasa seperti Kedung Ombo, Jati Luhur, Cirata, Karangates dan yang sejenisnya. Penyebabnya antara lain masalah pertanahan dan pembebasan lahan. Bagaimana bila ada kemitraan antara pemda yakni pembebasan lahan dilakukan oleh pemda dengan arif dan atas biaya pemda (APBD), lalu berdasarkan biaya itu menjadi saham pemda dalam investasi pada proyek-proyek raksasa tadi. Apa ini tidak berarti desentralisasi pertanahan akan memperbesar PAD sekaligus mempercepat pengentasan kemiskinan, mempercepat pembukaan lapangan kerja baru untuk mengatasi pengangguran yang amat merisaukan kita yang begitu peduli kepada Indonesia yang jaya, masyhur, kuat dan maju, seperti kerisauan Presiden kita tercinta.

Berdasarkan pendapat The Liang Gie pada bab terdahulu, bahwa pemerintah pusat harus melimpahkan kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada pemerintah pusat yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani dan pemerintahan bisa efektif dan efisien serta untuk mendidik rakyat

¹⁸Zulkarnain Karim, *Menuju Peradaban Demokrasi*, h. 137.

ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi. Oleh karena desentralisasi bidang pertanahan merupakan suatu keharusan dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena dapat menguntungkan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. sebagaimana menurut Riwo Kaho¹⁹ bahwa ada beberapa keuntungan dilaksanakannya desentralisasi bidang pertanahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yakni sebagai berikut (1) Mengurangi bertumpuk-tumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan; (2) Dalam menghadapi masalah-masalah yang sangat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat; (3) Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya dapat segera diambil; (4) Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan-pembedaan (diferensiasi-diferensiasi) dan pengkhususan - pengkhususan yang berguna bagi kepentingan-kepentingan tertentu, khususnya desentralisasi territorial, dapat lebih mudah menyelesaikan diri kepada kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan daerah. (5) Dengan adanya desentralisasi territorial, maka daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan dan dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik dapat dilokalisir/ dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah ditiadakan. (6) Mengurangi kemungkinan campur tangan dari pemerintah pusat; (7) Lebihnya memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung. Ini merupakan faktor psikologis.

Sejalan dengan pentingnya desentralisasi bidang pertanahan kepada pemerintah daerah selain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan negara Indonesia juga untuk mengakomodasi keberagaman bangsa, maka otonomi daerah harus dilaksanakan sesuai dengan aspirasi masyarakatnya masing-masing.

Menurut Buyung Nasution,²⁰ kemunculan berbagai pemikiran, bahwa kenyataan yang telah terdistorsi dengan adanya konsep “kesatuan” (*unitary*) menjadi “persatuan dan kesatuan”, yang lebih dekat kepada “penyeragaman” (*uniform*). Akibatnya, berbagai perbedaan yang ada tidak dilihat sebagai aneka kekayaan dalam rangka kebhinekaan, melainkan lebih dilihat sebagai potensi ancaman yang karenanya harus ditundukkan di bawah “persatuan dan kesatuan” melalui sentralisasi kekuasaan.

Kondisi ini, pada gilirannya, mengakibatkan negara gagal membangun sistem pemerintahan dengan wewenang desentralisasi. Hal itu menimbulkan keyakinan baru bagi masyarakat di daerah bahwa pusat bukan hanya mengeksploitasi mereka, tetapi juga mengambil alih hak-hak mereka untuk mendapat pelayanan manusiawi oleh pemerintahan yang baik hingga bermula bagi pada penguatan kembali keinginan untuk membentuk pemerintahan federal.

Alexis de Tocqueville, seperti dikutip Reinow,²¹ mengatakan, bahwa “pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat karena di sana tidak ada semangat kebebasan”. Administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis terbukti kurang efektif melayani kepentingan-kepentingan daerah. Untuk itu, haruslah diimbangi dengan sistem yang lebih desentralistis, dengan memperluas wewenang atau otonomi Pemerintahan Daerah.

Otonomi yang sudah dilimpahkan ke daerah harus dapat dirasakan oleh masyarakat dalam wujud yang konkret berupa peningkatan pelayanan publik, ketersediaan sumber daya alam yang melimpah seluruh daerah, peningkatan kesejahteraan hidup bagi seluruh masyarakat di daerah, serta partisipasi masyarakat dalam menciptakan suasana yang demokratis di daerah semakin berkembang, juga keterjalinan komunikasi yang seimbang dan berkualitas antara Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat, dalam mendorong kesuksesan otonomi itu sendiri.

¹⁹Josef Riwo Kaho, *Analisa Hubungan pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1982), h. 12-15.

²⁰Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme...*, h. 136-137.

²¹Robert Reinow, *Introduction to Government*, (New York: Alfred A. Knopf, 1996), h. 573.

Dengan otonomi luas menjadi solusi dalam mengatasi persoalan di daerah dan integrasi bangsa, maka tidak ada alasan, jika urusan pertanahan jika dilimpahkan kepada pemerintah daerah akan terjadi keruntuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena menurut penulis, jika otonomi daerah dilaksanakannya dengan benar maka akan menciptakan hubungan yang sangat baik antara otonomi daerah dengan integrasi nasional, karena salah satu fungsi otonomi daerah adalah dalam rangka penguatan integrasi nasional, sepanjang hal itu diupayakan dengan tepat dan benar.

Dengan demikian menurut penulis otonomi dapat menciptakan mekanisme, di mana daerah mewujudkan sejumlah fungsi politik terhadap pemerintahan nasional, hubungan kekuasaan menjadi lebih adil sehingga daerah akan memiliki kepercayaan dan akhirnya akan terintegrasi ke dalam pemerintahan nasional. Dengan otonomi, maka proses demokrasi dapat dijalankan yang juga akan menopang terwujudnya demokrasi dalam pemerintahan, dan pada akhirnya pembangunan daerah akan dipercepat. Bahkan menurut penulis demi untuk menjaga tetap utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, urusan pemerintah di bidang pertanahan segera dilimpahkan kepada pemerintah daerah, demikian juga untuk semakin meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah sebagaimana

sekarang urusan pajak bumi dan bangunan telah diserahkan ke daerah.

Kesimpulan

Perkembangan konsep hak menguasai tanah oleh negara bermula dari pengaturan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berasal dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang kemudian dituangkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Istilah hak menguasai atas tanah memiliki interpretasi yang berbeda-beda. Ada yang berpendapat bahwa maksud menguasai adalah identik dengan kepemilikan tanah oleh Negara yang merupakan personifikasi seluruh rakyat, sedangkan pendapat lainnya cenderung memaknai hanya sebagai regulator untuk melakukan pengawasan dan pengaturan. Hak penguasaan tanah oleh Negara bukan hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, tetapi juga oleh pemerintah daerah melalui proses pelimpahan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA. Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah tersebut sejalan dengan semangat undang-undang otonomi daerah. Namun dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 ternyata sebagian besar kekuasaan negara dibidang pertanahan masih dipegang pemerintah pusat atas nama negara. Kondisi ini, pada gilirannya, mengakibatkan negara gagal membangun sistem desentralisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bakri, Moh. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*. Jakarta: Buku Kita, 2007.
- Chomzah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan, seri hukum pertanahan III, pengadaan tanah instansi pemerintah*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003.
- Hadjon, Philipus M., "Kedudukan UU Pemerintahan Daerah dalam Sistem Pemerintahan", Makalah dalam: *Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Kanwil Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, 9-10 Juni 2004.
- Karim, Zulkarnain. *Menuju Peradaban Demokrasi : Problem dan Solusi Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Aksara Sastra, 2002.
- Faiz, Pan Mohammad. *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Volume 2 Nomor 2 (September 2005).
- Kaho, Josef Riwu. *Analisa Hubungan pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1982.
- Karim, Zulkarnain. *Menuju Peradaban Demokrasi : Problem dan Solusi*

- Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Aksara Sastra, 2002.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan & Balai Pustaka, 1995.
- Mudrajat, Kuncoro. *Efektifitas Pelaksanaan Hak Menguasai Negara dan Fungsi Sosial Atas Tanah*. Makalah yang disampaikan pada Seminar Hukum Nasional, Hukum Agraria, diselenggarakan Oleh Pusat Penelitian Hukum FH. UKI, 29 – 30 November 2005.
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Jakarta: Mandar Maju, 1995.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998.
- Nasution, Adnan Buyung dkk. *Federalisme Untuk Indonesia*. Jakarta: PT. Kompas Media Indonesia, 1999.
- adjon, Philipus M. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. (pidato penerimaan Guru Besar) Universitas Airlangga, 10 Oktober 1994.
- Purbopranoto, Kuntjoro. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*. Bandung: Binacipta, 1981.
- Labodo, Muhadam. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Reinow, Robert, *Introduction to Government*, New York: Alfred A. Knopf, 1996.
- S.N. Jha dan P.C. Mathur. *Decentralization And Local Politics*. 1st, New Delhi: Published, Sage Publications India Ltd, 1999.