

KONSEKUENSI PENGGABUNGAN ATR/BPN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Sinto Adi Prasetyorini

Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

ABSTRAK

Menggabungkan Badan Pertanahan Nasional dengan unit pemerintah yang mengatur tata ruang, planologi, perencanaan kehutanan, dan informasi geospasial dengan fungsi kelembagaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Permasalahan dalam penelitian ini adalah lembaga penataan ruang yang selama ini menjadi domain pemerintah daerah harus bergabung dengan BPN yang merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang bersifat vertikal dan memiliki fungsi pemerintahan yang berbeda. Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Menggunakan pengumpulan data sekunder yang bersumber dari bahan buku perpustakaan, yang diperoleh melalui bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode analisis normatif sebagai cara mendiskusikan bahan hasil penelitian berdasarkan semua pengertian dalam ilmu hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN adalah tidak ada peningkatan kewenangan. Kewenangannya tetap sama seperti peraturan Presiden yang sebelumnya mengatur BPN yaitu Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dampak dari penggabungan tersebut harus ada sistem yang terstruktur agar dapat berjalan dengan baik.

Kata Kunci : Penggabungan; Pertanahan dan Tata Ruang.

A. PENDAHULUAN

Pembentuk penyelenggaraan negara para pembentuk, penegak, dan pelaksana hukum adalah para penyelenggara negara yang mempunyai kedudukan mengandung unsur kekuasaan (Junaidi, 2021). Akan tetapi mereka tidak dapat mempergunakan kekuasaannya dengan sewenang-wenang, oleh karena ada pembatasan-pembatasan tentang peranannya, yang ditentukan oleh cita-cita keadilan masyarakat dan oleh pembatasan-pembatasan praktis dari kekuasaan itu sendiri. Perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang perorganisasi-an kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya. Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respon negara dan para pengambil keputusan (*decision markers*).

Organisasi dalam negara itu merupakan syarat mutlak dan jika negara tidak ada organisasinya, maka akan menimbulkan anarkhi. Hal ini apa dari sifat hakikat negara, yaitu sebagai organisasi kewajiban/ organisasi kekuasaan (*gezagsorgan-satie*). Menurut Jellinek merupakan "*contradictio in objecto*", apabila negara tidak memiliki organ-organ atau alat perlengkapan negara, tidak sesuai dengan sifat hakikatnya (Hakim, 2010). Lembaga negara (organ negara) atau badan negara merupakan nomenklatur yang diberikan pada pengemban fungsi dalam sistem penyelenggaraan negara, yang harus bekerja sama dalam mencapai tujuan bersama yang ditetapkan (Firmansyah Arifin, 2005). Lembaga Negara adalah lembaga pemerintahan atau

"*Civilized Organization*" dimana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara dimana bertujuan untuk membangun negara itu sendiri (Asshidiqie, 2006).

Lembaga negara disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga negara saja atau pemerintahan non- departemen. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut perundang-undangan yang berlaku (Yusnani Hasyimzoem, 2016). Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk didalamnya (Asshidiqie, 2010).

Corak dan struktur organisasi Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak lembaga dan komisi yang dibentuk secara independen. Banyaknya tumbuh lembaga, komisi maupun korporasi yang bersifat independen tersebut merupakan gejala yang mendunia, dalam arti tidak hanya di Indonesia. Pada umumnya pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi dilingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan layanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif (Asshidiqie, 2010).

Lembaga Pemerintah Non-kementerian selanjutnya disingkat LPNK, dahulu bernama Lembaga Pemerintah Non-Departemen selanjutnya disingkat (LPND) adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari presiden (Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan). Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri. Perbedaan mendasar antara Lembaga Negara dan Lembaga pemerintah Nonkementerian ialah jika Lembaga Pemerintah Nonkementerian dipimpin oleh seorang menteri yang merupakan pembantu Presiden dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di kementerian yang dia pimpin, dan merupakan kabinet bentukan Presiden. LPNK adalah lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Perbedaan mendasarnya adalah kementerian dipimpin oleh seorang menteri yang menjadi anggota kabinet, sedangkan non departemen dipimpin oleh seorang ketua dan bukan anggota kabinet.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional kemudian disingkat BPN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang berada dibawah dan bertanggung-jawab kepada Presiden. Lebih lanjut dari angka (2) dari pasal yang sama menentukan bahwa Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh seorang kepala. BPN kini menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN (Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Peraturan, 2015). Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Republik Indonesia adalah kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan

pemerintahan negara. Perubahan itu tidak lantas disebut sebagai kementerian baru, tapi lebih pada peningkatan status lembaga negara. Peningkatan status itu, ditandai dengan bertambahnya dimensi tata ruang dalam kementerian sehingga kewenangan BPN semakin meningkat dan strategis. Kementerian Agraria dan Tata Ruang memberi solusi strategis, terutama dalam hal melakukan proses menghilangkan hambatan perizinan tumpang tindih atas kawasan-kawasan sengketa. Antara lain, terkait dengan wilayah pertambangan yang berada di bawah kawasan lindung, wilayah eksplorasi migas yang bersinggungan dengan pertanian, budi daya perikanan, dan kawasan lindung pantai.

Wacana beragam mengiringi penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang. Masyarakat memiliki harapan besar terhadap penggabungan kedua lembaga tersebut. Kehadiran Kementerian Agraria dan Tata Ruang dianggap memberikan angin segar bagi masyarakat yang mendambakan penyelesaian masalah-masalah agraria yang kronis dan genting karena akan mampu mengkoordinasikan perencanaan, pemilikan, pengusahaan, dan pemanfaatan atas seluruh tanah secara utuh hingga detail tata ruang (Setiawan, 2014). Pelanggaran terhadap rencana tata guna tanah juga dapat dicegah secara administratif melalui kegiatan administrasi pertanahan sebagaimana selama ini dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Untuk mewujudkan hal tersebut, konsolidasi dan integrasi antara fungsi penataan ruang dengan fungsi pertanahan mutlak dilakukan.

Konsolidasi dan integrasi tidak bisa dilakukan secara serta merta dan harus dilakukan secara bertahap. Hal ini terkait dengan manfaat yang diberikan kepada masyarakat dan kesinambungan kelembagaan di masa mendatang. Wacana yang beragam dari berbagai pihak dalam hal ini para aktor penataan ruang merupakan pernyataan yang didasari oleh penalaran rasional, asumsi-asumsi tertentu dan memiliki makna yang ingin disampaikan, terdapat aspek-aspek yang bisa mendukung dan menghambat adanya penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang dengan dan atau tanpa melemahkan salah satu fungsi dari kedua lembaga tersebut yang dapat dilihat dari beragam wacana yang disampaikan oleh para pelaku penataan ruang. Hal ini sangat penting untuk mengkonsepkan lembaga agraria dan penataan ruang yang lebih baik dan sebagai pembelajaran dalam pengambilan keputusan terutama terkait dengan lembaga baru yang memiliki latar belakang fungsi pemerintahan yang berbeda.

Berbagai permasalahan dalam perencanaan dan implementasi pengendalian pemanfaatan ruang sangat erat kaitannya dengan isu efektivitas kelembagaan dalam penataan ruang. Aspek kelembagaan memiliki kaitan yang sangat erat dengan kewenangan dalam penataan ruang (Hadimoeljono, 2013). Kelembagaan dalam kegiatan penataan ruang menentukan implementasi produk-produk penataan ruang yang sudah direncanakan. Lembaga penataan ruang yang kuat dipercaya akan mewujudkan terselenggaranya penataan ruang yang baik, oleh karena itu peningkatan kapasitas lembaga penataan ruang perlu dilakukan secara terus menerus mengikuti perubahan sosial, politik dan ekonomi dalam dinamika kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang tentu saja akan berpengaruh terhadap tercapainya penyelenggaraan penataan ruang (Marwan, 2013).

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma hukum

positif (Ibrahim, 2019). Yuridis normatif merupakan pendekatan yang menggunakan konsep *legis positivis*. Konsep yang memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundang-undangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepi ini memandang hukum sebagai sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat nyata (Soemitro, 1988).

Data dalam penulisan ini menggunakan data sekunder, yaitu bersumber dari bahan pustaka yang mencakup buku-buku perpustakaan, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi, karya ilmiah, artikel-artikel serta dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dengan melakukan studi dokumen, arsip dan literatur-literatur dengan mempelajari hal-hal yang bersifat teoritis, khususnya dalam hukum agraria.

Untuk menganalisis data yang diperoleh, akan menggunakan metode analisis normatif. Yang merupakan cara mengintrepetasikan dan mendiskusikan bahan hasil penelitian berdasarkan pada pengertian hukum, norma hukum, teori-teori hukum serta doktrin yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Norma hukum yang diperlukan sebagai premis mayor, kemudian dikorelasikan dengan fakta-fakta yang relevan (*legal facts*) dipakai sebagai premis minor dan melalui silogisme yang nantinya akan diperoleh kesimpulan (*conclution*) terhadap permasalahannya.

C. PEMBAHASAN

1. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

Tugas dari Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan UU No. 5 tahun 1960 tentang UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penetapan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden (Harsono, 1994).

BPN menyelenggarakan fungsi di bidang Agraria :

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;

- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan (Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Peraturan, 2015).

Sedangkan fungsi lembaga BPN adalah merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan penguasaan dan pengurusan tanah; merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip tanah mempunyai fungsi sosial; mekaskan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah; melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah; melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan pelatihan pegawai dan hal-hal lain yang ditetapkan presiden (Syarief, 2012).

Direktorat Jenderal Tata Ruang pada Kementerian ATR mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang, dan menyelenggarakan fungsi (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang.):

- a. Perumusan kebijakan di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang;
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan tata ruang, koordinasi pemanfaatan ruang, pembinaan perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang daerah;
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang;
- d. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang;
- e. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang;
- f. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Tata Ruang; dan
- g. Pelaksanaan Fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Bahwa pemerintah daerah dan pemerintah pusat harus berkoordinasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah dalam mengurus tata ruang harus berkoordinasi dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Badan Pertanahan Nasional sudah di rubah menjadi Kementerian tetapi Peraturan Perundang-Undangan masing menggunakan peraturan di Kementerian Pekerjaan Umum dan Tata Ruang, setiap perencanaan tata ruang yang di susun oleh provinsi harus sesuai dengan perencanaan tata ruang nasional, jadi kebijakan nasional dalam pengaturan tata ruang harus saling berkoordinasi dengan provinsi dalam mengatur tata ruang dan Kabupaten dalam mengatur penataan ruang harus sesuai dengan pengaturan tata ruang Nasional dan Provinsi tidak bisa merencanakan tanpa sesuai dengan perencanaan tata ruang provinsi. Karena pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengatur pengendalian, pemanfaatan, perencanaan ruang.

2. Konsekuensi penggabungan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

Negara memiliki hak menguasai yaitu kewenangan mengatur, mengelola, dan menyelenggarakan agar tanah-air Indonesia digunakan dan dimanfaatkan untuk

sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pemanfaatan tersebut tidak hanya untuk kepentingan pemerintah sebagai lembaga otonom atau kepentingan segelintir masyarakat namun kesejahteraan rakyat Indonesia. Kesejahteraan dalam arti yang lebih luas dari sekedar arti ekonomi (*wealth*) melainkan juga dalam pengertian politik (*power*) dan kepribadian (*equity and character*) yang menunjukkan hubungan manusia dengan manusia lain secara berkeadilan, menghormati nilai-nilai, dan karakter masyarakat yang hidup di dalam dan bersama tanah-airnya dengan segenap pemaknaan alam lingkungannya (Sofi Puspasari, 2017). Oleh karena itu, makna dari pembangunan nasional (bangsa dan negara) pada intinya adalah pembangunan rakyat Indonesia dengan memperkuat ekonomi, politik, dan kepribadian.

Undang-undang Dasar 1945, UUPA maupun UUPR sudah sangat gamblang menekankan kewenangan dalam mengatur, mengelola, dan menyelenggarakan penggunaan dan pemanfaatan tanah-air Indonesia untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pemahaman tersebut berlandaskan pada persepektif 'ruang' yang bukan hanya sekedar 'bidang'. Oleh karena itu, dengan adanya pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN membuka perubahan paradigma dalam melihat sumberdaya agraria, sehingga menjadi pemahaman yang lebih lengkap meliputi kondisi, status, dan fungsi hubungan antar bidang sebagai ruang hidup.

Pembentukan Kabinet Kerja yang terangkum dalam Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, pada Pasal 7 menyebutkan bahwa Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional memiliki tugas untuk memimpin dan mengkoordinasikan; penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum; dan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Hal tersebut menunjukkan bahwa kementerian ini diberi amanat untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan tata ruang. Berkenaan dengan kelembagaan keagrariaan, ruang lingkup kegiatan agraria merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan, meliputi:

- (a) pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah;
- (b) penataan penggunaan dan peruntukan tanah;
- (c) penetapan hak-hak atas tanah; serta
- (d) pendaftaran tanah (Sofi Puspasari, 2017).

Tata kelembagaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN merupakan tata kelembagaan BPN ditambah dengan tata kelembagaan Agraria dan Tata Ruang yang terintegrasi dalam satu kementerian. Untuk itu kelembagaan ini memerlukan unsur pelaksana/organ dalam struktur sekurang-kurangnya berkenaan dengan hal-hal berikut;

- (a) pengaturan terhadap sumber-sumber agraria dan sumberdaya alam;
- (b) pengaturan ruang tanpa membedakan kawasan hutan dan non hutan melainkan berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan termasuk arahan penggunaan dan pemanfaatan ruang;
- (c) pelaksana kegiatan dalam lingkup agraria-pertanahan;
- (d) penyedia peta tunggal dalam rangka *One Map Policy*;
- (e) pelaksana penyelesaian konflik agraria dan ruang (Sofi Puspasari, 2017).

Peraturan yang mengatur sumberdaya dan penataan ruang saat ini masih saling tumpang tindih. UUPA meskipun sudah lebih dahulu terbit tidak menjadi peraturan yang menjadi acuan dalam UUPR. Namun demikian, terdapat beberapa peraturan yang memiliki fungsi pengaturan sama dan memiliki keterkaitan diantara keduanya. Beberapa peraturan tersebut diantaranya adalah: Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan turunannya, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Peraturan Bersama Empat Menteri: Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala BPN tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2004 yang selama ini menjadi jembatan dalam pengaturan fungsi pertanahan dengan penataan ruang masih dalam pembahasan karena masih mengacu pada undang-undang tata ruang yang lama yaitu UU Nomor 24 Tahun 1992 (Sofi Puspasari, 2017).

Lembaga agraria dan penataan ruang memiliki keterkaitan dalam beberapa aspek diantaranya dalam hal pengaturan sumberdaya alam, perizinan dan pengadaan tanah. Peraturan terbaru setelah penggabungan kedua lembaga adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi. Peraturan tersebut menjelaskan bahwa tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi hanya dapat diberikan jika peruntukannya yang dimaksudkan dalam penanaman modal sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Pada peraturan tersebut disebutkan bahwa izin lokasi hanya dapat diberikan jika peruntukannya sesuai dengan rencana tata ruang. Selain itu, izin lokasi hanya dapat diberikan jika sudah ada pertimbangan teknis pertanahan terkait aspek penguasaan tanah dan penatagunaan tanah. Izin lokasi ini ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Menteri Agraria dan Tata Ruang untuk lokasi lintas provinsi sedangkan bagian yang melakukan monitoring, evaluasi dan pembatalan izin lokasi dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah BPN dan Menteri Agraria dan Tata Ruang (Sofi Puspasari, 2017).

Penatagunaan tanah oleh beberapa aktor penataan ruang, seringkali disebut sebagai jembatan yang mengaitkan lembaga agraria dan penataan ruang. Tata ruang dalam UUPR didefinisikan sebagai wujud struktur dan pola ruang yang disusun secara nasional, regional, dan lokal. Dilain pihak, tata guna tanah menurut PP 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah merupakan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara berencana untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besar bagi kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, inti dari keduanya seringkali dianggap sama yaitu terkait dengan *landuse* (penggunaan lahan atau tanah). Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang, pelaksanaannya dikembangkan dari penatagunaan tanah, yang diawali dari kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah. Penatagunaan tanah seringkali dianggap sebagai subsistem dari penataan ruang, namun demikian terdapat sedikit perbedaan diantara keduanya dimana penataan ruang lebih menekankan pada pertimbangan pokesosbudhankamnas (politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan nasional) sedangkan penatagunaan tanah penekanannya pada aspek legalitas dan

kepemilikan hak atas tanah (Ali, 2008). Ditinjau dari sejarahnya lembaga penatagunaan tanah sudah terbentuk sebelum diterbitkannya UUPA.

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang merupakan suatu bentuk penataan kelembagaan yang berkaitan dengan kerangka kebijakan pertanahan. Kebijakan pertanahan (*land policy*) dalam hal ini merupakan bagian dari tujuan kebijakan nasional yang di dalamnya meliputi pembangunan ekonomi, keadilan sosial dan stabilitas politik yaitu dengan memastikan pengelolaan yang lebih baik dari hak atas tanah, pembatasan, tanggung jawab, dan risiko yang berkaitan dengan properti, lahan, dan sumberdaya alam. Kebijakan lahan berkaitan dengan rencana pembangunan pemerintah yang terangkum dalam rencana pembangunan jangka panjang, menengah maupun pendek dalam mewujudkan pembangunan spasial untuk keadilan ekonomi, politik dan lingkungan (Sofi Puspasari, 2017).

Dukungan dari lembaga agraria-pertanahan merupakan komponen fungsi administrasi pertanahan (*land administration function*) yang kemudian dibingkai dalam infrastruktur informasi pertanahan. Fungsi administrasi pertanahan tersebut meliputi aspek kepemilikan atas tanah (keamanan dan pengalihan hak atas tanah serta sumberdaya alam), nilai tanah (penilaian dan perpajakan tanah, properti), penggunaan lahan (perencanaan dan pengendalian penggunaan lahan serta sumberdaya alam) dan pengembangan tanah (penerapan infrastruktur dan perencanaan konstruksi) (Sofi Puspasari, 2017).

Lembaga tidak hanya sebagai kegiatan yang normatif, namun juga menghasilkan dan melindungi perubahan. Lembaga merepresentasikan nilai secara umum tidak hanya untuk mencapai tujuan dan hasil yang spesifik, dimana lembaga merupakan pengaturan umum terhadap suatu tindakan (G.M, 2002). Lembaga menunjukkan sifat yang khas, memiliki struktur sosial yang tahan lama, tersusun atas elemen simbolis, aktivitas sosial dan sumberdaya material. Lembaga tidak hanya sekedar organisasi, namun memiliki posisi yang lebih luas terkait norma dan nilai yang berlaku di masyarakat (Scott, 2001). Terdapat paling tidak dua elemen pembentuk lembaga yaitu konsep dan struktur lembaga yang dikemukakan oleh Sumner "*an institution consists of concept (idea, notion, doctrine, interest) and structure* (Scott, 2001). Konsep (*concept*) menunjukkan tujuan atau fungsi dari dibentuknya lembaga tersebut yang terdiri atas ide-ide, gagasan, doktrin, dan minat/kepentingan. Dalam mewujudkan konsep tersebut, suatu lembaga harus didukung oleh struktur lembaga sehingga ide-ide bisa terwujud dalam suatu tindakan. Selain dua elemen mendasar tersebut, terdapat tiga elemen penting dari suatu lembaga. Scott menyebutkan bahwa tiga elemen penting dari lembaga (*three pillars of institutions*) tersebut yaitu *regulative*, *normative* dan *cultural-cognitive system* (Scott, 2001).

Regulasi merupakan aspek penting dalam lembaga, karena lembaga bersifat memaksa dan mengatur. Oleh karena itu terdapat hubungan yang saling menguatkan antara elemen regulasi dengan norma. Elemen *normative* di dalamnya meliputi norma dan nilai. Nilai merupakan konsep yang dipilih secara bersama-sama dengan standar konstruksi atau tingkah laku yang bisa dibandingkan dan dinilai. Sedangkan *normative*, menggambarkan segala sesuatu yang harus diselesaikan karena elemen *normative* ini menggambarkan tujuan dan sasaran. *Cultural cognitive system* menekankan pada sifat dari realitas sosial yang dibingkai melalui makna yang dibuat. Penekanannya pada pembentukan

konsepsi bersama dan pemahaman aktor lembaga terhadap makna kegiatan dan lingkungannya (Sofi Puspasari, 2017).

Kelembagaan memiliki peranan penting baik dalam kegiatan pemerintah di bidang pertanahan maupun kegiatan penataan ruang. Williamson menyebutkan bahwa prinsip yang penting dalam kegiatan administrasi pertanahan terkait dengan kebijakan, penguasaan, dan pengaturan kelembagaan terlepas dari struktur kelembagaan yang sentralistik maupun desentralistik (Ian Williamson, 2010). Regulasi dan peraturan yang berkaitan dengan perencanaan, penggunaan tanah, nilai tanah, dan pendaftaran tanah menentukan peran lembaga dan aktor yang terlibat. Lemmen menambahkan bahwa sebuah desain infrastruktur administrasi pertanahan harus bisa melayani tujuan kebijakan penggunaan tanah dalam skala nasional (Dimopoulou, 2015).

Pada dasarnya perubahan nomenklatur kementerian tidak hanya sekedar berkenaan dengan tugas dan fungsi kementerian berikut struktur organisasinya yang berubah, tetapi juga ruh, semangat bahkan ideologi dalam penyelenggaraan pemerintahan juga berubah. Dalam hal ini penyatuan agraria, tata ruang dan pertanahan dalam satu kementerian mempunyai landasan filosofis dan yuridis yang dapat dipertanggung-jawabkan. Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Frase dikuasai negara, dalam hal ini negara tidak memiliki tetapi menguasai dengan Hak Menguasai oleh Negara (HMN), yang mempunyai wewenang mengatur, mengelola, dan menyelenggarakan agar tanah-air Indonesia digunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan frasa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, mempunyai makna bahwa pemanfaatan sumberdaya alam bukan untuk kepentingan negara atau pemerintah, tetapi untuk kesejahteraan rakyat Indonesia (Hadimoeljono, 2013).

Beberapa akibat dari penggabungan instansi BPN terhadap Kementerian ATR sebagai berikut (Pertanahan, 2015):

- a. Harmonisasi regulasi dan *content*; Makna yang sama antara agraria dalam UUPA dan ruang dalam UUPR merupakan *entry point* dalam harmonisasi pengaturan penguasaan tanah (*land tenure*) dan sumber-sumber agraria lainnya dengan penggunaan dan pemanfaatan ruangnya. Kelembagaan penataan ruang dalam Kementerian ATR/BPN harus mampu melakukan harmonisasi ini, mengingat kelembagaan tersebut sudah berada dalam satu kementerian.
- b. Menempatkan penyelenggaraan penataan ruang (perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan) dalam bingkai *land management*. Dalam hal ini, penguasaan dan pemilikan tanah merupakan satu kesatuan dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang. Secara administratif, proses pemberian hak atas tanah harus terintegrasi dengan pemanfaatan ruangnya.
- c. Integrasi Kelembagaan Tata Ruang Daerah. Selama ini kelembagaan tata ruang di daerah berada di pemerintah daerah, baik di Bappeda maupun di SKPD lainnya. Bahkan ada pemda yang memiliki beberapa struktur institusi yang mengurus tata ruang
- d. Pengaturan hubungan antara kelembagaan tata ruang daerah dengan Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pengaturan hubungan ini penting dalam rangka integrasi pemberian hak atas tanah

- oleh BPN dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang oleh Pemda yang keduanya berada di bawah koordinasi Kementerian ATR/BPN.
- e. Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menghadapi tantangan dan permasalahan terutama: terletak pada kawasan yang cepat berkembang (*pacific ocean rim dan indian ocean rim*); terletak pada kawasan pertemuan 3 (tiga) lempeng tektonik; Meningkatnya intensitas kegiatan pemanfaatan ruang terkait eksploitasi sumberdaya alam; dan makin menurunnya kualitas permukiman, meningkatnya alih fungsi lahan yang tidak terkendali, dan tingginya kesenjangan antar dan di dalam wilayah.
 - f. Penyelenggaraan penataan ruang masih menghadapi berbagai kendala, antara lain pengaturan penataan ruang yang masih belum lengkap, pelaksanaan pembinaan penataan ruang yang masih belum efektif, pelaksanaan penataan ruang yang masih belum optimal, dan pengawasan penataan ruang yang masih lemah.
 - g. Berkembangnya pemikiran dan kesadaran di tengah masyarakat untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang yang lebih menyentuh hal-hal yang terkait langsung dengan permasalahan kehidupan masyarakat, terutama dengan meningkatnya banjir dan longsor, kemacetan lalu lintas, bertambahnya perumahan kumuh, berkurangnya ruang publik dan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan, kurang memadainya kapasitas kawasan metropolitan terhadap tekanan jumlah penduduk, serta kurang seimbang pembangunan kawasan perkotaan dan perdesaan.
 - h. Masih belum serasinya berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan ruang dan penataan pertanahan. Hal itu telah menyebabkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan tanggung jawab antar instansi dalam pengelolaan penataan ruang dan penataan pertanahan, terutama menyangkut pola pemanfaatan ruang dan kepastian hukum atas tanah.
 - i. Upaya penataan ruang dan penataan pertanahan memerlukan ketersediaan data dasar dan informasi yang akurat dan rinci. Dengan demikian, pola pemanfaatan ruang dapat disusun secara lebih tepat dalam mencerminkan kebutuhan pembangunan di masa datang. Data dasar yang tepat dan rinci penting bagi administrasi pertanahan dalam kegiatan pendaftaran tanah, penentuan batas yang tegas dan akurat, identifikasi tanah negara, serta pemberian status hukum atas tanah.
 - j. Peningkatan jumlah penduduk di Indonesia tidak diikuti dengan penyebaran penduduk secara merata. Di masa depan penyebaran penduduk akan mengarah ke daerah perkotaan. Bertambahnya penduduk di daerah perkotaan menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah perkotaan. Meningkatnya kebutuhan tanah di satu pihak, sedangkan dilain pihak persediaannya makin terbatas, dapat menyebabkan makin meningkatnya alih fungsi tanah, termasuk tanah pertanian yang produktif.
 - k. Dalam rangka menjamin perwujudan rencana tata ruang, selain kebijakan Ditjen Penataan Ruang untuk mendorong penyusunan dan penetapan rencana tata ruang, juga menitikberatkan pada kegiatan Pengawasan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang. Sebagaimana yang

tercantum di dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang bahwa pengawasan penataan ruang adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.

Pendekatan sektoral dalam pembangunan dirasakan masih kuat dan kurangnya keterpaduan antar sektor juga merupakan kendala. Keterbatasan ketersediaan data/ informasi untuk penataan ruang dan penataan pertanahan juga menjadi kendala. Upaya penataan ruang dan penataan pertanahan memerlukan ketersediaan data dasar dan informasi yang akurat dan rinci. Dengan demikian, pola pemanfaatan ruang dapat disusun secara lebih tepat dalam mencerminkan kebutuhan pem-bangunan di masa datang. Data dasar yang tepat dan rinci penting bagi administrasi pertanahan dalam kegiatan pendaftaran tanah, penentuan batas yang tegas dan akurat, identifikasi tanah negara, serta pemberian status hukum atas tanah (Fauzi, 2001).

Adanya perbedaan kewenangan diantara fungsi pertanahan sebagai kewenangan absolut dan fungsi penataan ruang yang merupakan kewenangan pemerintah daerah justru menjadi tantangan untuk menunjukkan kekuatan koordinasi dan penyusunan kebijakan yang kuat dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang untuk mendorong koordinasi diantara keduanya. Perbedaan fungsi kewenangan bisa menjadi peluang untuk mendorong pelaksanaan kegiatan yang lebih baik misalnya dalam pengendalian pemanfaatan ruang yang sarat intervensi pemegang kekuasaan di daerah. Oleh karena itu, sudah saatnya lembaga agraria tidak hanya dipandang sebagai lembaga dengan fungsi pertanahan seperti yang sebelumnya dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional, namun harus dikembalikan kepada hakikat lembaga agraria sesuai UUPA dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumberdaya Alam. Dalam salah satu pasal Ketetapan MPR tersebut disebutkan bahwa salah satu arah kebijakan agraria yang harus dilakukan adalah memperkuat kelembagaan agraria dalam mewujudkan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Point penting dalam pembaharuan agraria diantaranya adalah mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam serta mewujudkan keseimbangan antara hak dan kewajiban negara, pemerintah, masyarakat dan individu. Hal ini sesuai dengan aspek substansi dalam pengaturan yang dilakukan oleh lembaga agraria dan lembaga penataan ruang (Sofi Puspasari, 2017).

D. PENUTUP (kapital, calibri 12pt bold)

Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN adalah belum serasinya berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan ruang dan penataan pertanahan. Hal itu telah menyebabkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan tanggung jawab antar instansi dalam pengelolaan penataan ruang dan penataan pertanahan, terutama menyangkut pola pemanfaatan ruang dan kepastian hukum atas tanah. Perbedaan mendasar antara Lembaga Negara dan Lembaga pemerintah Nonkementerian ialah jika Lembaga Pemerintah Nonkementerian dipimpin oleh seorang menteri yang

merupakan pembantu Presiden dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di kementerian yang dia pimpin, dan merupakan kabinet bentukan Presiden. LPNK adalah lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden.

Perlunya mengkaji kembali lembaga penataan ruang yang selama ini menjadi domain pemerintah daerah harus bergabung dengan BPN yang merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang bersifat vertikal dan memiliki fungsi pemerintahan yang berbeda. Yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan fungsi secara maksimal dalam penyelenggaraannya. Adanya perbedaan kewenangan diantara fungsi pertanahan sebagai kewenangan absolut dan fungsi penataan ruang yang merupakan kewenangan pemerintah daerah justru menjadi tantangan untuk menunjukkan kekuatan koordinasi dan penyusunan kebijakan yang kuat dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang untuk mendorong koordinasi diantara keduanya. Perbedaan fungsi kewenangan bisa menjadi peluang untuk mendorong pelaksanaan kegiatan yang lebih baik misalnya dalam pengendalian pemanfaatan ruang yang sarat intervensi pemegang kekuasaan di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, T. H. (2008). Kelembagaan: Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Agraria dan Keterkaitannya dengan Penataan Ruang. *Dalam Dirjen Penataan Ruang, Sejarah Penataan Ruang Indonesia, IV*, 1-7.
- Asshidiqie, J. (2006). *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konsitusi Press.
- Asshidiqie, J. (2010). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Cristina Gogolou, E. D. (2015). Land Administration Standardization for the Integration of Cultural Heritage in Land Use Policies. (Lemmen, Penyunt.) *Land Use Policy*, 617-625.
- Fauzi, N. (2001). *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Firmansyah Arifin, F. L. (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional.
- G.M, W. (2002). Evolving Institutions: An International Exploration into Planning and Law. *Journal of Planning Education and Research.*, 26-35.
- Hadimoeljono. (2013). *Pengendalian Pemanfaatan Ruang: Mencari Kelembagaan Pemanfaatan Ruang yang Efektif dalam Buletin Tata Ruang dan Pertanahan*. Jakarta: Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas.
- Hadimoeljono, B. (2013). Pengendalian Pemanfaatan Ruang: Mencari Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang yang Efektif. *Buletin Tata Ruang dan Pertanahan - Membangun Kelembagaan Penataan Ruang: Upaya Pengembangan Kelembagaan Penataan Ruang yang Telah dan Akan Dilakukan, II*, 14-19.

- Hakim, L. (2010). *Kedudukan Komisi Negara Di Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Harsono, B. (1994). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Vol. I). Jakarta: Djambatan.
- Ian Williamson, S. E. (2010). *Land Administration for Sustainable Development*. California: ESRI Press Academic.
- Ibrahim, J. (2019). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Junaidi, M. (2021). *Teori Perancangan Hukum*. Semarang: Universitas Semarang Press.
- Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja LPND*. (2001).
- Marwan, M. (2013). Sudah Sinergikah? *Buletin Tata Ruang dan Pertanahan*, 2-3.
- Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Peraturan*. (2015).
- Pertanahan, D. T. (2015). RPJMN. *RPJMN Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Tahun 2015*, 12.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. California: Sage Publication.
- Setiawan, U. (2014, Oktober 30). *News/Nasional: Selamat Datang Kementerian Agraria*. . Diakses pada 06 Agustus 2021 dari website <http://nasional.kompas.com/read/2014/10/30/18262971/Selamat.Datang.Kementerian.Agraria>.
- Sofi Puspasari, S. (2017). *Integrasi Agraria-Pertanahan dan Tata Ruang*. Yogyakarta: STPN Press.
- Syarief, E. (2012). *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang*. (2015).