

EKSISTENSI BADAN PERTANAHAN ACEH PASCA LAHIRNYA PERATURAN PRESIDEN NOMOR 23 TAHUN 2015

Rahmat Jhowanda

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar
Email:jho_anda@yahoo.co.id

Abstract

Aceh is a province in the Republic of Indonesia, with special autonomy authority, such as authority in article 213, article 214, article 253 paragraph 1 of Law Number 11 Year 2006 concerning Aceh Government. The law has been followed up by Presidential Decree Number 23 of 2015 on the Transfer of Regional Offices of Aceh National Land Agency and Regency/ City Land Office to Aceh Land Agency and Land Office of Aceh Regency / City. To date the transfer of status has not been implemented. This research is analytical descriptive: normative juridical approach, primary data collection technique, data analysis method: qualitative analysis. The results of the research: Aceh Land Affairs Office, has not yet become Aceh Land Agency. No the formation of Qanun which regulates concretely about the authority of the Aceh Land Agency related to the transition, is also an important factor of the non-functioning of the Aceh Land Agency. The lack of clarity on the legal status of the Aceh Land Agency as part of Aceh's regional apparatus is seen in several articles at Perpres No. 23 of 2015, this is inconsistent with the Authority Theory in running the government, as well as the principles of local government affairs, among others: the principle of decentralization, the principle of deconcentration and the principle of co-administration.

Keywords: *Aceh Land Agency, Presidential Regulation No. 23 Year 2015, Special Autonomy,*

1. PENDAHULUAN

Secara umum tujuan negara adalah menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya, hal tersebut merupakan pedoman dalam menyusun dan mengendalikan alat perlengkapan negara. Ada berbagai faktor yang mempengaruhi tujuan dari suatu negara, diantaranya tempat, sejarah pembentukan, dan pengaruh dari penguasa negara yang bersangkutan.

Sumber daya alam yang dimiliki oleh Negara Republik Indonesia telah diamanatkan pemanfaatannya menurut Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Salah satu upaya untuk mengatasi masalah tersebut, maka pemerintah menerapkan suatu kebijakan melalui otonomi daerah dan otonomi khusus.

Otonomi daerah adalah penyerahan wewenang pemerintahan ke pemerintah daerah otonom guna mengatur dan mengurus segala urusan pemerintah dalam sistem NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia).¹ Penyerahan wewenang ke pemerintah daerah bertujuan untuk mencapai pemerintahan yang efisien.

Sedangkan otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah 'tertentu' untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah tersebut.

Aceh merupakan salah satu Provinsi yang ada dalam negara kesatuan Republik Indonesia, yang memperoleh kewenangan dengan otonomi khusus. Pengakuan Negara atas kekhususan Aceh ini, berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Salah satu kewenangan khusus yang saat ini masih belum terlaksana adalah dibidang pertanahan. Secara Nasional Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disingkat UUPA, diketahui merupakan aturan dasar dibidang pertanahan. Namun hingga saat ini aturan tersebut belum juga mampu untuk menyelesaikan permasalahan pertanahan di Indonesia khususnya di Aceh.

Masalah tanah seakan tidak ada habis-habisnya karena mempunyai arti yang amat penting dalam hidup manusia. Tanah juga menjadi landasan tolak ukur kesejahteraan dan kemapanaan bagi masyarakat yang berdomisili di daerah pedesaan

Wujud Implementasi dari otonomi khusus tersebut, berupa kewenangan seperti yang tertuang dalam pasal 213 dan pasal 214, serta pasal 253 ayat 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyebutkan bahwa “Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi perangkat daerah Aceh dan perangkat daerah kabupaten/kota paling lambat awal tahun anggaran 2008”.

Saat ini, Undang-undang tersebut telah ditindaklanjuti oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pengalihan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota menjadi Badan Pertanahan Aceh Dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota.

Dalam pasal 3 ayat 2 Perpres tersebut, disebutkan bahwa mengenai bentuk dan susunan organisasi, tugas, dan fungsi Badan Pertanahan Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh, serta pada pasal 18 mengatur jangka waktu dibentuknya Qanun tersebut, yakni paling lama 1 (satu) tahun setelah Peraturan Presiden ini diundangkan. Namun hingga saat ini peralihan status itu belum terlaksana.

¹. Pasal 1 angka 7, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Terlihat seperti ada tarik menarik kewenangan yang ditandai terlambatnya Perpres tersebut disahkan sebagaimana yang telah ditentukan oleh Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, ditambah lagi dengan belum terbentuknya Qanun yang mengatur secara kongkret mengenai wewenang dari Badan Pertanahan Aceh terkait peralihan tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, diperlukan adanya persamaan visi dan misi yang dapat diwujudkan dalam suatu kebijakan, agar dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Badan Pertanahan Aceh tersebut, terlepas dari keraguan dan benturan dalam mengambil suatu keputusan, demi terciptanya suatu kepastian hukum. Dari latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana kedudukan hukum Badan Pertanahan Aceh sebagai bagian dari Perangkat Daerah pasca lahirnya Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2015. Penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Untuk mengetahui bagaimanakah kedudukan hukum Badan Pertanahan Aceh sebagai bagian dari Perangkat Daerah, pasca lahirnya Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2015.

2. METODE PENELITIAN

2.1. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan sehingga mencapai tujuan penelitian.² Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan penelitian yang bersifat yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.³ Pendekatan hukum normatif (yuridis normatif) yang dilakukan dalam penelitian ini, dilakukan dengan cara meneliti perundang-undangan (Statute Approach) dan pendekatan konsep (conceptual approach)⁴.

2.2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini berbentuk *deskriptif analitis*, yaitu menggambarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori hukum dan praktek hukum positif yang menyangkut permasalahan, selanjutnya akan dianalisis sebagai jawaban atas permasalahan yang selama ini terjadi.

2.3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data primer yang digunakan adalah menggunakan studi kepustakaan dengan menelaah, buku teks (studi kepustakaan) hukum yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan, akurasi datanya, dan aktualisasi masalahnya,⁵ termasuk aturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan.

2.4. Metode Analisis Data

Dalam menganalisis data yang diperoleh akan dilakukan dengan cara analisis kualitatif yaitu analisis kualitatif yang dipergunakan untuk aspek-aspek normatif (yuridis) melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkan satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan umum. Dari hasil analisis tersebut dapat diketahui serta diperoleh kesimpulan induktif, yaitu cara berpikir dalam mengambil kesimpulan secara umum yang didasarkan atas fakta-fakta yang bersifat khusus.⁶

² Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra aditya bakti. (Bandung,2004). h.112

³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11, Raja Grafindo Persada, (Jakarta,2009),h. 13–14.

⁴ Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit*,h.113

⁵ *Ibid.*,h.81

⁶ Soerjono Soekanto,*Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia ,UI Press.(Jakarta,1986) ,h.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan, Pemerintahan Daerah Dan Otonomi Khusus

a. Teori Kewenangan

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi,⁷ dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.⁸ Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis⁹.

Menurut Philipus M. Hadjon, “wewenang” (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹⁰ Wewenang (authority) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang sebenarnya tidak dapat disejajarkan dan disamakan dengan istilah

Bevoegheid dalam kepustakaan hukum Belanda.¹¹ Negara mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum atau negara melakukan tugas servis publik. Untuk menjalankan tugas servis publik ini, negara bertindak atas kewenangan yang ada padanya, baik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, atau melalui campur tangan pemerintah (*freies ermesen*) dalam rangka mencapai tujuan negara.¹² Pemerintah dalam membuat suatu kebijakan harus bertumpu pada suatu kewenangan yang sah. Hal itu dimaksudkan agar pejabat maupun lembaga pemerintah, dapat secara sah melaksanakan suatu perbuatan pemerintahan. Oleh karena itu, kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun lembaga.

b. Jenis-Jenis Kewenangan

Kewenangan dapat diperoleh melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi dan dengan pelimpahan wewenang.

1. Kewenangan melalui Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat Undang-Undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945) atau peraturan perundang-undangan.

2. Kewenangan melalui Pelimpahan Wewenang

112

⁷ J.J.J. M. Wuisman, dalam M. Hisyam, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Asas-Asas*, (Jakarta: FE UI, 1996), h. 203. lihat M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1994), h. 27

⁸ *Ibid.*, h. 16

⁹ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1994), h. 80. Kemudian juga disebutkan, teori yang dimaksud disini adalah penjelasan mengenai gejala yang terdapat dalam dunia fisik tersebut tetapi merupakan suatu abstraksi intelektual di mana pendekatan secara rasional digabungkan dengan pengalaman empiris. Artinya teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.

¹⁰ . Philipus M. Hadjon, “tentang Wewenang”, *YURIDIKA*, No.5&6 Tahun XII, September – Desember, 1997, h.1

¹¹ .Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta:LaksBang Press Indo), h.49

¹² .Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta:Graha Ilmu, 2012) h.88

Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut guna membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ada 2 (dua) jenis proses pelimpahan wewenang, yaitu melalui Delegasi dan Mandat:

1. Delegasi :

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

1. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹³

Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang.

2. Mandat:

Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

Sementara menurut Philipus M. Hadjon, "Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, sementara delegasi adalah pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada."¹⁴

Jadi dengan demikian, munculnya kewenangan adalah membatasi agar penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan dapat dibatasi kewenangannya agar tidak berlaku sewenang-wenang. Melalui undang-undang, parlemen sebagai pembentuk undang-undang yang mewakili rakyat pemilihnya ikut menentukan kewajiban-kewajiban apa yang pantas bagi warga masyarakat. Dari sini, atribusi dan delegasi kewenangan harus didasarkan undang-undang formal, setidak-tidaknya apabila keputusan itu meletakkan kewajiban-kewajiban pada masyarakat.¹⁵ Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa kewenangan itu

¹³ . Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*bestuurbevoegdheid*)" Pro Justitia Tahun XVI, Nomor I Januari 1998, h. 94

¹⁴ .Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ketujuh (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001),h. 130

¹⁵ . Philipus M. Hadjon, 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia_Introduction to Indonesian Administrative Law*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.h.130

haruslah diatur secara jelas dan ditetapkan dalam peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Hal ini berarti bahwa, perolehan dan penggunaan wewenang daerah dapat dilakukan apabila daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan memiliki kewenangan untuk itu.

3.2. Pemerintahan Daerah

a. Sistem Pemerintahan Daerah

Pada masa kekuasaan Orde Baru melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, pada realitasnya adalah asas Sentralisasi. Pemerintah beranggapan bahwa apabila daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan sendiri pemerintahannya, berpotensi akan hilangnya nasionalisme dan berpotensi akan terjadinya disintegrasi bangsa.

Pelaksanaan kegiatan pemerintah itu berarti pelaksanaan dan ditaatinya seluruh ketentuan pranata hukum dalam batas seluruh atau sebagian Wilayah Negara baik oleh setiap warga negara secara perseorangan maupun secara kolektif oleh setiap komponen pemerintahan maupun kemasyarakatan.¹⁶

Sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan suatu daerah otonom baru dimungkinkan dengan memekarkan daerah setelah memenuhi syarat-syarat kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Dengan demikian, luas daerah adalah salah satu syarat pembentukan dan pemekaran daerah.

Pemerintahan daerah di Indonesia dapat dibagi 2 (dua), jenis yaitu:

1. Local Self Government atau Pemerintah Lokal yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Local State Government atau Pemerintah Lokal Administratif. Hal ini sesuai dengan asas pemerintahannya, yaitu asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi.¹⁷

Dikenal asas-asas dalam menyelenggarakan pemerintahan atau yang disebut dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL) adalah sebagai berikut¹⁸:

- b. Asas Kepastian Hukum
Asas kepastian hukum memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal. Aspek hukum material terkait erat dengan asas kepercayaan.
- c. Asas Keseimbangan
Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum.
- d. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan
Asas ini menghendaki badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama.
- e. Asas Bertindak Cermat atau Asas Kecermatan
Asas ini menghendaki agar pemerintah atau administrasi bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara.
- f. Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan

¹⁶ .Husni Jalil, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2008), h.3

¹⁷ .*Ibid*, h.13

¹⁸ .Ridwan.HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada, 2007), h.258-277.

Asas ini menghendaki setiap keputusan badan-badan pemerintahan harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan keputusan dan sedapat mungkin alasan atau motivasi itu tercantum dalam keputusan.

- g. Asas tidak Mencampuradukkan Kewenangan
Setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas.
- h. Asas Permainan yang Layak (*fair play*)
Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi.
- i. Asas Keadilan dan Kewajaran
Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memerhatikan aspek keadilan dan kewajaran.
- j. Asas Kepercayaan dan Menanggapi Pengharapan yang Wajar
Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara.
- k. Asas Meniadakan Akibat suatu Keputusan yang Batal
Asas ini berkaitan dengan pegawai, yang dipecat dari pekerjaannya dengan suatu surat ketetapan (*beschikking*).
- l. Asas Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi
Asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan juga tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga negara, sebagai konsekuensi negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi setiap warga negara.
- m. Asas Kebijaksanaan
Asas ini menghendaki pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan formal.
- n. Penyelenggaraan Kepentingan Umum
Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak.

Bahwa AAUPL ini, merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah sehingga dalam perkembangannya akan muncul perbedaan-perbedaan.

Pengertian Medebewind (*Zelfbestuur*) atau Tugas Pembantuan yang disebut sebagai wajah kedua dari Desentralisasi adalah bahwa penyelenggaraan kepentingan atau urusan tersebut sebenarnya oleh pemerintah pusat tetapi Daerah Otonom diikuti-sertakan. Dan caranya melaksanakan tugas pembantuan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada daerah otonom yang bersangkutan, oleh karena itu dia termasuk dalam satu wajah dari Desentralisasi karena Daerah Otonom berwenang sepenuhnya untuk menentukan cara pelaksanaan (*Zelfbestuur*).¹⁹

Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda: Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang; Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang; dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang.

¹⁹ . Husni Jalil, Op. Cit. h. 31

Terpisahnya kewenangan di 3 (tiga) lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara dapat seimbang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga, dan akan memunculkan mekanisme check and balances (saling koreksi). Namun demikian, pelaksanaan Trias Politika di tiap negara tidak semuanya sama dan belum tentu sesuai harapan.

Asas desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau Daerah Tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Ditinjau dari segi pemberian wewenangnya asas desentralisasi adalah asas yang akan memberikan wewenang kepada pemerintah di daerah untuk menangani urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri²⁰.

b. Kebijakan Otonomi Daerah

Otonomi²¹ merupakan manifestasi dari proses pemberdayaan rakyat dalam kerangka demokrasi dimana daerah kabupaten/kota yang merupakan unit pemerintahan terdekat dengan rakyat diberikan keleluasaan untuk berekspresi. Dalam pelaksanaannya, Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bahwa dalam daerah autonom ada pemerintah daerah, adalah sudah seharusnya, soalnya ialah, sampai dimana Pemerintah Daerah itu berwenang dalam melakukan tugasnya sebagai pemeliharaan kepentingan-kepentingan rakyat di daerah. Batas wewenang ini berkisar pada :

- a. Sampai dimana Pemerintah Daerah ini harus dan dapat bertindak untuk menjalankan perintah-perintah dari Pemerintah Pusat secara yang agak merdeka dan bebas dari Pemerintah Pusat itu.
- b. Sampai dimana Pemerintah Daerah ini dapat bertindak tanpa penyuruhan atau persetujuan Pemerintah Pusat.²²

Kebijakan nasional mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah ini telah dituangkan dalam bentuk Peraturan Perundang-undang di bawah ini diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
8. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

Maksud diterbitkannya aturan-aturan tentang Pemerintahan Daerah ini, adalah untuk mengakomodir perubahan paradigma pemerintahan dari yang sentralistis menjadi desentralistis, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, serta dapat mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.

c. Otonomi Khusus.

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbagi atas daerah-daerah Provinsi mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau

²⁰ .Ibid.h.22

²¹ . Otonomi berasal dari kata Yunani yaitu *outos* dan *nomos*, *outos* berarti “sendiri” dan *nomos* berarti “perintah”. Sehingga otonomi bermakna “memerintah sendiri”, yang dalam wacana administrasi publik otonomi sering disebut sebagai *local self government*.

²² .Ibid.h.117

bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tepatnya di Pasal 18B. Yang dimaksud dengan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa. Dimana dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945), dinyatakan bahwa :

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Provinsi yang mempunyai sifat istimewa dan khusus tidak perlu diatur sama dengan daerah lain yang tunduk kepada ketentuan Pasal 18 dan Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945.²³

Bahwa Undang-Undang Dasar 1945, dengan tegas telah menyatakan “mengakui dan menghormati” satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan Undang-Undang Dasar 1945. Yang penting dalam hal ini, kekhususan dan keistimewaannya itu diatur dengan Undang-Undang berdasarkan ketentuan Pasal 18 B ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945.²⁴ Namun ketentuan yang berlaku bagi daerah lain, juga berlaku bagi daerah-daerah yang berstatus khusus dan istimewa tersebut.

Hal-hal mendasar yang menjadi isi Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh ini antara lain:

1. Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan UUD Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.
2. Tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan UU Pemerintahan Aceh ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional.
3. Pengaturan dalam Qanun Aceh maupun Kabupaten/Kota yang banyak diamanatkan dalam UU Pemerintahan Aceh merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional dalam pelaksanaan pemerintahan tersebut.
4. Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada.
5. Implementasi formal penegakan syari'at Islam dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Dari tataran teoritis dan bukti-bukti empiris tersebut terlihat bahwa masalah otonomi selalu berkembang dari waktu ke waktu. Perkembangan otonomi sangat berkait erat dengan perkembangan politik di tingkat nasional.

Pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah bukan sekedar melihat batas kompetensi formal, atau kepentingan daerah yang bersangkutan, tetapi harus dilihat pula kemungkinan dampaknya terhadap daerah lain atau kepentingan nasional secara keseluruhan. Oleh karena itu, harus dimaknai bahwa peraturan perundang-undangan tingkat daerah (penyelenggaraan pemerintahan daerah) merupakan sambungan yang menentukan keberhasilan berbagai kebijaksanaan secara nasional.²⁵

²³ .Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), h. 114

²⁴ .*Ibid.* h. 115

²⁵ . Eddy Purnama, *Otonomi, Dilema Bagi Daerah*, Bahan Ajar Mata Kuliah Otonomi Daerah Dalam Sistem Hukum, diberikan dalam perkuliahan pada Program Doktor Ilmu Hukum, Pada Tanggal 19

Hal terpenting adalah terbentuknya otonomi khusus didasari oleh kemampuan dan kebutuhan dari suatu daerah.

3.3. Kedudukan hukum Badan Pertanahan Aceh sebagai bagian dari Perangkat Daerah Aceh.

Menurut Pasal 1 ayat 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agraria Dan Tata Ruang, bahwa Kementerian Agraria Dan Tata Ruang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden dan di ayat 2 disebutkan pula, bahwa Kementerian Agraria Dan Tata Ruang dipimpin oleh Menteri.

Sebelum terbitnya Peraturan Presiden tersebut, terlebih dahulu Kementerian Agraria Dan Tata Ruang disebut dengan Badan Pertanahan Nasional, seperti tersebut dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional, bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden.

Bidang Pertanahan adalah salah satu Implementasi dari otonomi khusus untuk Aceh seperti tertuang dalam pasal 213 dan pasal 214, serta pasal 253 ayat 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyebutkan bahwa “Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi perangkat daerah Aceh dan perangkat daerah Kabupaten/Kota paling lambat awal tahun anggaran 2008”. Dan telah ditindaklanjuti oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2015 tentang Pengalihan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi Badan Pertanahan Aceh dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota. Namun hingga saat ini peralihan status itu belum terlaksana.

Terkait dengan peralihan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional menjadi Badan Pertanahan Aceh, maka Badan Pertanahan Aceh merupakan Perangkat Daerah Aceh.²⁶

Definisi Perangkat Daerah dapat dilihat dalam pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah yang menyebutkan bahwa “Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah”.

Jenis-jenis Perangkat Daerah diatur dalam Pasal 5 ayat 1 Peraturan Pemerintah tersebut diatas, yang menyatakan bahwa Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas; dan
- e. Badan.

Badan Pertanahan Aceh dapat dikatakan sebagai Badan Daerah provinsi yang merupakan unsur penunjang urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi dan oleh karena itu, Badan Daerah Provinsi dipimpin oleh Kepala Badan Daerah Provinsi yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah Provinsi.

Jika dikaji dari aturan yang dipaparkan diatas, Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 23 tahun 2015, tersebut memiliki beberapa hal yang menjadi kontradiksi:

November 2016, di Fakultas Hukum Unsyiah, Banda Aceh.

²⁶. Pasal 3 ayat 1 dan Pasal 2 ayat 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 23 tahun 2015 tentang pengalihan kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota menjadi Badan Pertanahan Aceh Dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota,

1. Di satu sisi Pemerintah Pusat menetapkan bahwa Badan Pertanahan Aceh, merupakan Perangkat Daerah Aceh, namun disisi lain, dalam Pasal 6 dan Pasal 9 disebutkan pula bahwa Kepala Badan Pertanahan Aceh termasuk Kepala Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota, diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional atas usul Gubernur.
2. Terlihat dalam Pasal 2 ayat 3 Perpres tersebut yang menyatakan bahwa “Bentuk dan susunan organisasi, tugas dan fungsi Badan Pertanahan Aceh diatur dengan Qanun Aceh”. Pasal ini jelas memosisikan bahwa Kedudukan Badan Pertanahan Aceh adalah sebagai bagian dari Perangkat Daerah Aceh.
3. Aturan tentang susunan organisasi, tugas, dan fungsi Badan Pertanahan Aceh yakni:
 - a. Pasal 2 ayat 2 menyatakan bahwa “Badan Pertanahan Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1), melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.
 - b. Pasal 3 ayat 2 menyatakan bahwa “Ketentuan mengenai bentuk dan susunan organisasi, tugas, dan fungsi Badan Pertanahan Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh”.

Diperhatikan pada pasal 2 ayat 2 tersebut, penggunaan kalimat ”sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” tidak jelas arahnya harus tunduk kepada perundang-undangan yang mana, kemudian dilanjutkan dengan Pasal 3 ayat 2 yang menyebutkan “diatur dengan Qanun Aceh”, kedua pasal ini, penting untuk diperjelas karena akan menjadi pedoman dari Badan Pertanahan Aceh dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Seharusnya jika Pemerintah Pusat telah memberikan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah, maka mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kepala Badan Pertanahan Aceh merupakan kewenangan yang ada pada Gubernur Aceh, termasuk juga Kepala Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota, yang sangat tidak logis jika pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Permasalahan tersebut, bukan saja tidak sesuai dengan Teori Kewenangan dalam menjalankan pemerintahan, namun juga tidak sejalan dengan asas-asas penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah diantaranya: asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

4. SIMPULAN

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, adalah wujud dari pemberian otonomi khusus oleh Pemerintah Pusat terhadap Provinsi Aceh.

Dalam pelaksanaannya, otonomi khusus tersebut belum sesuai dengan Prinsip dasar dari daerah Otonom, dimana yang seharusnya adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di daerah. Dari sisi kewenangan terhadap pertanahan, masih terlihat adanya konflik kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam memaknai otonomi sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga Pemerintah Pusat terkesan masih setengah hati melimpahkan kewenangannya kepada Pemerintah Aceh.

Hingga sampai saat ini Kantor Wilayah Pertanahan Aceh, belum juga beralih menjadi Badan Pertanahan Aceh. Belum terbentuknya Qanun yang mengatur secara kongkret mengenai wewenang dari Badan Pertanahan Aceh terkait peralihan tersebut, juga menjadi faktor utama belum berfungsinya Badan Pertanahan Aceh. Dampak dari permasalahan tersebut diatas, adalah belum jelasnya kedudukan hukum Badan Pertanahan Aceh sebagai

bagian dari Perangkat Daerah Aceh, terlihat dalam beberapa pasal dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 23 tahun 2015, bukan hanya belum sesuai dengan Teori Kewenangan dalam menjalankan pemerintahan, namun juga tidak sejalan dengan asas-asas penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah diantaranya: asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Ditambah lagi masih adanya 22 jenis kewenangan dalam bidang pertanahan yang masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, seperti tersebut dalam lampiran huruf J Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2015, Tentang Kewenangan Pemerintah Yang Bersifat Nasional Di Aceh, dimana hal itu juga berdampak kepada terhambatnya proses administrasi pertanahan di Aceh yang pada hakikatnya ditujukan untuk percepatan kesejahteraan rakyat dan tentunya harus memiliki kepastian hukum.

5. DAFTAR PUSTAKA

5.1. Buku-buku

- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- Husni Jalil, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ketujuh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to Indonesian Administrative Law*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Ridwan.HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Press Indo, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1986.

5.2. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Penyelenggaraan pemerintahan Daerah,
- Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria Dan Tata Ruang
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pengalihan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Menjadi Badan Pertanahan Aceh Dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota.
- Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979, tentang Catur Tertib Pertanahan

5.3. Artikel/Jurnal/Website

- Eddy Purnama, "Otonomi, Dilema Bagi Daerah", bahan ajar mata kuliah Otonomi Daerah Dalam Sistem Hukum, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Unsyiah, Banda

Aceh.

Philipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuurbevoegdheid)*” Pro Justitia Tahun XVI, Nomor I, Januari 1998.

Philipus M. Hadjon, *Kedudukan Undang-Undang 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 Kantor Wilayah Departement Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, pada Tanggal 9-10 Juni 2004.