KEWENANGAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DIBAWAH KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BPN

(Skripsi)

Oleh
Rizky Aulia

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017

ABSTRAK

KEWENANGAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DIBAWAH KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BPN

Oleh
Rizky Aulia

Lahirnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang ruang/BPN berdasarkan Peraturan Presiden No. 17 tahun 2015 merupakan babak baru bagi kelembagaan BPN. Kini, fungsi dan tugas dari organisasi Badan Pertanahan Nasional dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum digabung dalam satu lembaga kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Perubahan itu berdampak pada bertambahnya kewenangan sebuah lembaga negara, sehingga kewenangan kementerian tersebut semakin meningkat dan strategis. Namun faktanya, banyak kendala yang terjadi dilapangan setelah BPN disandingkan dengan Dirjen Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, 1. Bagaimana kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang, 2. Bagaimana dampak hukum terhadap kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Penelitian ini bersifat normatif empiris. Data primer diperoleh dari wawancara Staf Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan BPN Kantor Wilayah Provinsi Lampung serta Kepala seksi Perencanaan dan Pemanfaatan Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. Data sekunder diperoleh membaca, mengutip buku-buku dan peraturan perundang-undangan. Data dianalisis secara deskriptif kualitiatif.

Hasil penelitian diketahui bahwa, 1. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN adalah tidak ada peningkatan kewenangan. Kewenangannya tetap sama seperti peraturan presiden yang sebelum nya mengatur BPN yaitu Perpres No. 63 tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional2. Dampak Positif keberadaan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementrian Agraria dan Tata Ruang/BPN mengamanahkan pada negara untuk menyelenggarakan urusan pertanahan secara menyeruluh meliputi bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dampak Negatif Kewenangan BPN dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN adalah diperlukan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan ruang dan penataan pertanahan agar memudahka pelaksanaan dilapangan.

Kata Kunci: Kewenangan, Tata ruang , Pertanahan.

ABSTRACT

THE AUTHORITY OF NATIONAL LAND AGENCY UNDER THE MINISTRY OF AGRARIAN AFFAIRS AND SPATIAL (BPN)

By
Rizky Aulia

The birth of the Ministry of Agraria and Spatial is a new chapter for BPN institution. Now, the functions and duties of the National Land Agency and the Directorate General of Spatial Planning under the Ministry of Public Works are combined in one ministry named the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning (BPN). The changes have an impact on the increasing authority of a state institution, but it gives more authority for the institution. It is characterized by the increasing of spatial dimension so that the authority of BPN also increasing and becoming more strategic. But in fact, there are many obstacles occured in the field afterthe combination of BPN with the Directorate General of Spatial Planning under the Ministry of Public Works. The formulation of the problems: 1. How is the authority of the National Land Agency under the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning? 2. How is the impact of law on the authority of the National Land Agency under the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning?

The method used in this research wereempirical normative with primary data in form of interviews' result from the Staff of Field Arrangement and the Management of Land Office of BPN Lampung Office and the Head of Planning and Space Utilization Section of Public Works and Spatial Planning, while the secondary data were collected by analyzing books and legislation documents.

The results concluded that, 1. The authority of the National Land Agency under the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planningwas seen as an institutional opportunity to integrate the comprehensive management on land. The arrangement and management of land is not limited to the surface space but encompasses the space under the ground, space above the ground, water space and surface space itself, 2. The positive impact on the existence of the National Land Agency under the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning is thatthe government must organize the arrangement of land which is covering the earth, water, space and natural resources for the greatest prosperity of the people. While the negative impact of BPN's authority under the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning is the necessary harmonization laws with relating to spatial planning and land arrangement, and in order to make it easier for implementers in the field.

Keywords: Authority, National Land Agency, Land Affairs, Spatial Planning

KEWENANGAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DIBAWAH KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BPN

Oleh

Rizky Aulia

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017

Judul Skripsi : **KEWENANGAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DIBAWAH KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BPN**

Nama Mahasiswa : Rizky Aulia

No. Pokok Mahasiswa : 1212011295

Bagian : Hukum Administrasi Negara

Fakultas : Hukum

MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing

Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum.
NIP 19650622 199003 1 001

Upik Hamidah, S.H., M.H.
NIP 19600606 198703 2 012

2. Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara

Upik Hamidah, S.H., M.H.
NIP 19600606 198703 2 012

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : **Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum.** .....

Sekretaris/Anggota : **Upik Hamidah, S.H., M.H.** .....

Penguji Utama : **Sri Sulastuti, S.H., M.H.** .....

2. Dekan Fakultas Hukum

Armen Yasir, S.H., M.Hum.
NIP 19620622 198703 1 005

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **19 Juni 2017**

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 7 Agustus 1994. Puteri ke tiga dari lima bersaudara, dari pasangan Muhammad Tahir Lancong dan Siti Hadidjah Azzahra.

Penulis menyelesaikan pendidikan formal pada Taman Kanak-Kanak Sekeloa 2 Bandung yang diselesaikan tahun 2000, Sekolah Dasar Negeri 2 Sekeloa Bandung yang terselesaikan pada Tahun 2006, Sekolah Menengah Pertama Negeri 22 Bandar Lampung yang diselesaikan pada Tahun 2009, Sekolah Menengah Atas Negeri 10 Bandar Lampung yang diselesaikan pada Tahun 2012.

Penulis terdaftar sebagai Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur UM pada tahun 2012. Selama kuliah penulis mengikuti dan aktif dalam Himpunan Hukum Administrasi Negara Unila, selain itu penulis juga mengikuti Kuliah Kerja Nyata di Desa Kerbang Langgar Kecamatan Pesisir Utara Kabupaten Pesisir Barat Provinsi Lampung.

MOTTO

“Tak Perlu Khawatir atas apa yang akan terjadi dan tak ada alasan untuk menyesali apa yang telah terjadi, sebab penyesalan tak akan mengubah apa-apa. Terimalah dan kepadamu akan diberikan keridaan dan kedamaian. Alih-alih mempersoalkan keputusan Allah, jadilah hakim sejati bagi dirimu sendiri. Janganlah kau aniaya dirimu sendiri dan jangan pula membebaskan atau memanjakan dirimu sendiri. Nilailah orang lain seperti halnya engkau menilai dirimu sendiri”

(Syekh Tosun Bayrak al-Jerrahi)

PERSEMBAHAN

Teriring Do’a dan Rasa Syukur Kehadirat Allah SWT Atas Rahmat dan Hidayah-Nya Serta Junjungan Tinggi Rasulullah Muhammad SAW

Kupersembahkan Skripsi ini Kepada:

Ibunku yang penuh dengan rasa cinta dan kasih sayang

Bapakku yang rela berkorban, ikhlas dan penuh rasa sayang demi keluarganya

Abang dan Adik-Adikku yang sangatku sayang

Orang yang menyayangi dan sangat mengerti diriku serta sahabat-sahabatku

Guru-guru serta Pembimbingku

Almamater Universitas Lampung

Terimakasih untuk semuanya

SANWACANA

Puji Syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT karena limpahan rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul "Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN", sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Skripsi ini dapat diselesaikan dengan bantuan dari banyak pihak baik berupa bimbingan, dukungan, motivasi, kritik serta saran yang berarti. Sehingga pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Allah SWT, yang telah memberikan saya kehidupan yang tak ternilai harganya serta ilmu yang bermanfaat dikehidupan saya;
2. Armen Yasir, S.H., M.Hum. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung
3. Bapak Dr. Fx Sumarja, S.H., M.H Selaku Pembimbing I yang telah berkenan meluangkan waktu dan pikiran untuk membaca, mengoreksi, mengarahkan, dan mendukung penulis selama penulisan skripsi sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;
4. Ibu Upik Hamidah, S.H., M.H Selaku dosen pembimbing II yang telah berkenan meluangkan waktu dan pikiran untuk membaca, mengoreksi,

mengarahkan dan mendukung penulis selama penulisan skripsi sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;

5. Ibu Sri Sulastuti, S.H., M.H selaku dosen pembahas I atas waktu, saran, masukan dan kritik yang bermanfaat terhadap skripsi ini;
6. Ibu Ati Yuniati, S.H., M.H selaku dosen pembahas II atas waktu, saran, masukan dan kritik yang bermanfaat terhadap skripsi ini;
7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung, khususnya Dosen Jurusan Hukum Administrasi Negara yang telah banyak memberikan ilmu, khususnya ilmu hukum kepada penulis;
8. Seluruh Staff Karyawan Administrasi Hukum Universitas Lampung yang telah banyak membantu dalam proses administrasi;
9. Kedua orang tuaku tercinta Muhammad Tahir Lancong dan Siti Hadidjah Azzahra yang telah memberikan perhatian dan kasih sayang yang selalu menjadi penyemangat bagi penulis ke arah yang lebih baik;
10. Saudaraku tercinta, Abang ku Jakty Kusuma dan (alm) Lutfi Dimardjati serta Adikku Ramdhon Hidayat dan Arnett Aurora Azalia yang telah memberikan kasih sayang yag tulus serta memberikan do’a selama saya berkuliah di Universitas Lampung;
11. Ahmad Insanuridho terimakasih telah memberikan hari-harinya, motivasi, semangat, serta menemani penulis selama penulisan skripsi ini;
12. Sahabat karibku, Dea Chintia Handari dan Monica Muliawan terimakasih atas persahabatannya, canda tawa, dukungan, motivasi selama penulisan skripsi ini;

13. Sahabat sekolahku, Faridgod, Rivaldi, Odan, Jibon, Rico terimakasih telah memotivasi ku dengan canda dan tawa selama penulisan skripsi ini;
14. Sahabat kampusku, Siti Dwi Karuniati, Yoya Aktiviany Nalamba, Sonya Putri Oktavia, Tira Cakra Indira, terimakasih genk untuk menjadi orang pertama yang dicari saat dikampus dan terimakasih atas dukungan serta motivasi selama penulisan skripsi ini;
15. Teman-teman NPM akhir, Teki, Alam, Samuel, Yudha, Udin, Rito, Wailim. Terimakasih atas dukungan dan bantuan selama ini;
16. Seluruh Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Administrasu Negara yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu, terimakasih telah banyak mengajarkan tentang hukum dan berorganisasi;
17. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah membantu dan memberikan dukungan baik itu berupa moril maupun materil kepada penulis selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan Rahmat dan Karunianya kepada Bapak, Ibu serta rekan-rekan semua.

Bandar Lampung, 30 Januari 2017

Penulis

Rizky Aulia

DAFTAR ISI

Halaman Judul

Abstrak

Halaman Persetujuan

Halaman Pengesahan

Riwayat Hidup

Moto

Persembahan

Sanwacana

Daftar Isi

Daftar Tabel

Daftar Gambar

I. PENDAHULUAN 1
1.1 Latar Belakang 1
1.2 Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup Penelitian 5
1.2.1 Rumusan Masalah 5
1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian 5
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian 6
1.3.1 Tujuan Penelitian 6
1.3.2 Kegunaan Penelitian 6

II. TINJAUAN PUSTAKA 8
2.1 Organisasi Pemerintahan 8
2.2 Sumber Kewenangan 12
2.3 Badan Pertanahan Nasional 16
2.3.1 Sejarah Badan Pertanahan Nasional 16
2.3.2 Dasar Hukum Pembentukan Badan Pertanahan Nasional 21
2.3.3 Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional 23
2.4 Kementerian Agraria dan Tata Ruang 24
2.5 Penataan Ruang dan Pertanahan 27
2.5.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Tata Ruang 27
2.5.2 Dasar Hukum Tata Ruang 28
2.5.3 Asas dan Tujuan Penataan Ruang 30
2.5.4 Pengertian Pertanahan 31
2.5.5 Pengertian Agraria dalam UUPA 32

III. METODE PENELITIAN 34
3.1 Pendekatan Masalah 34
3.2 Data Sekunder 34

3.3 Metode Pengumpulan Data 36
3.4 Metode Pengolahan Data 37
3.5 Analisis Data 38

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN 39
4.1 Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang..... 39
4.1.1 Kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dibidang agraria..... 40
4.1.2 Kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dibidang tata ruang.....…… 46
4.2 Dampak Hukum terhadap kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang 66
4.2.1 Dampak Positif kewenangan BPN dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN……. 67
4.2.2 Dampak Negatif kewenangan BPN dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN……. 68

V. PENUTUP 74
5.1 Kesimpulan 74
5.2 Saran 75

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbedaan Tugas dan Fungsi Kelembagaan 46

I. PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang perorganisasian 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).*

Adanya organisasi dalam negara itu merupakan syarat mutlak dan jika negara tidak ada organisasinya, maka akan menimbukan anarkhi. Hal ini apa dari sifat hakikat negara, yaitu sebagai organisasi kewajiban/organisasi kekuasaan *(gezagsorgansatie).* Menurut Jellinek merupakan *"contradictio in objecto",* apabila negara tidak memiliki organ-organ atau alat perlengkapan negara, tidak seusai dengan sifat hakikatnya.[1] 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.[2] Lembaga Negara adalah lembaga pemerintahan atau

---

[1]Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara Di Indonesia*, Malang: Setara Press, 2010, hlm. 25.
[2]Firmansyah dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta: KRHN, 2005. hlm. 15.

"Civilizated Organization" dimana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara dimana bertujuan untuk membangun negara itu sendiri.[3]

Secara definitif, menurut Firmansyah Arifin alat-alat kelengkapan negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-funsi negara. [4] Lembaga negara terkadang 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.[5]

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.[6] 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 koorporasi yang bersifat independen tersebut merupakan gejala yang mendunia, dalam arti tidak hanya di Indonesia. Pada umumnya pembentukan lembaga-

---

[3]Jimly Asshidiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 31.
[4] Yusnani dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Malang: Intelegasi Media, 2016, hlm. 92.
[5]Yusnani dkk, *Ibid*,. hlm 93
[6]Jimmly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 61.

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.[7]

Lembaga Pemerintah Nonkementerian selanjutnya disingkat LPNK, dahulu bernama Lembaga Pemerintah Nondepartemen selanjutnya disingkat (LPND) adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari presiden. 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 Nonkementrian ialah jika Lembaga Pemerintah Nonkementrian 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.

Salah satu lembaga pemerintah nonkementrian ialah Badan Pertanahan Nasional selanjutnya disingkat BPN. BPN adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

[7]Jimmly Asshidiqie, *Ibid*,. hlm28

undangan. 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 nonkementrian yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Lebih lanjut dari angka (2) dari pasal yang sama menentukan bahwa Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh seorang kepala.

Hal ini sejalan dengan apa yang ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menentukan bahwa tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh kepala kantor pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain. Kegiatan-kegiatan tertentu yang dimaksud adalah kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja kepala kantor pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik, pemetaan fotogrametri dan lain lain.

BPN kini dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. 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 berdampak pada bertambahnya kewenangan sebuah lembaga Negara. Sehinggan kewenangan kementerian tersebut semakin meningkat dan strategis. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN 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.

Namun faktanya, banyak kendala yang terjadi dilapangan. Setelah BPN disandingkan dengan Dirjen Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum. Bertolak dari uraian diatas, penulis tertarik untuk memilih judul **"Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/BPN".**

1.2.Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup Penelitian

1.2.1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka perlu kiranya dikemukakan pokok permasalahan yang ada, yaitu:

a. Bagaimanakah kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN?
b. Bagaimanakah dampak hukum terhadap kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN?

1.2.2. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup bidang ilmu dalam penelitian ini adalah Hukum Administrasi Negara yang dibatasi pada kajian Kewenangan Badan Pertanahan Nasional yang kini ada dibawah Kementerian Agraria dan Tata ruang/BPN. Ruang lingkup lokasi penelitian adalah di Kota Bandar Lampung dan waktu penelitian dilaksanakan pada Tahun 2017.

1.3.Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran secara lengkap, jelas dan rinci hasil penelitian dan pembahasan mengenai:

a. Untuk mengetahui kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.
b. Untuk mengetahui dampak hukum terhadap kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

1.3.2. Kegunaan Penelitian

Untuk mengetahui dampak hukum terhadap kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

a. Kegunaan Teoritis

   Penelitian ini dapat berguna dalam menambah wawasan dan kajian Hukum Administrasi Negara, khususnya kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

b. Kegunaan Praktis

   Memberikan kontribusi pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan

Tata ruang/BPN. Penelitian ini juga merupaka syarat dalam menyelesaikan pendidikan sarjana yang merupakan kebutuhan peneliti.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Organisasi Pemerintahan

Organisasi pemerintahan negara adalah sejumlah organisasi atau lembaga yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara,berupa organisasi kenegaraan dan organisasi pemerintahan. Tatanan organisasi pemerintahan pada suatu negara dipengaruhi oleh bentuk negara dan sistem pemerintahan yang dianut, selain dipengaruhi bentuk negara dan sistem pemerintahan, tatanan organisasi pemerintahan negara juga dipengaruhi oleh tata nilai yang dianut berupa falsafah, cita-cita dan tujuan bernegara serta perkembangan lingkungan stratejik yang dihadapi baik dalam tataran nasional maupun internasional.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah sebagai ganti dari UU No. 32 Tahun 2004, pemerintahan pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia sebagai dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, pengertian pemerintahan pusat tidak diatur, akan tetapi dapat diartikan bahwa pemerintahan pusat adalah penyelenggaraan pemerintah yang diselenggarakan diluar yang diselenggarakan daerah otonom.

Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang lebih luas daripada daerah otonom, yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan demikian jika dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom maka pemerintahan dapat dikelompokan menjadi tiga kelompok, yaitu:

a. Pemerintah dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
b. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom.
a. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara dibidang eksekutif, legislatif, yudikatif dan lain sebagainya.[8]

Pemerintahan dalam arti sempit juga dapat disebut lembaga eksekutif yang bertugas melaksanakan undang-undang.

Kekuasaan Eksekutif yaitu kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang dan menyelenggarakan pemerintah negara. Kekuasaan ini dipegang oleh presiden sebagaimana ditegaskan dalam Bab III Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar 1945.

Presiden memegang kekuasaan pemerintahan eksekutif. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Dalam prinsip presidensil, presiden merupakan kepala pemerintahan yang berwenang membentuk dewan menteri yang disebut kabinet yang terdiri dari para

---

[8]Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.. 2001. hlm 104.

menteri. Ketentuan tentang kementerian negara diatur dalam Bab 5 tentang kekuasaan pemerintahan yang mengatur tentang kekuasaan presiden.

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Bab 5 tentang kementerian negara berisi pasal 17 hanya terdiri atas 3 ayat, yaitu bahwa (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden; (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen dalam pemerintahan. Sesudah amandemen pertama Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada tahun 1999 dan perubahan ketiga pada tahun 2001, isi ketentuan pasal 17 ini bertambah jadi 4 ayat, yaitu bahwa (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; dan (4) Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Terlepas dari perbedaan antara rumusan asli dengan rumusan baru hasil amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ketentuan mengenai kementerian negara ini disusun dalam bab yang terpisah dan tersendiri dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. [9]

Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara Republik Indonesia mengatur tentang:

a. Kementerian merupakan perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
b. Menteri merupakan pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.

[9]Jimly Asshidiqie,...*Op. Cit.*, hlm., 172.

c. Urusan Pemerintahan merupakan setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
d. Pembentukan Kementerian dilakukan dengan nomenklatur tertentu setelah Presiden mengucapkan sumpah/janji.
e. Pengubahan Kementerian adalah pengubahan nomenklatur Kementerian dengan cara menggabungkan, memisahkan dengan menggantikan nomenklatur Kementerian yang sudah terbentuk.
f. Pembubaran Kementerian merupakan menghapus Kementerian yang sudah terbentuk.

Presiden dapat mengubah Kementerian dengan mempertimbangkan, efisiensi dan efektivitas, perubahan dan/atau perkembangan tugas dan fungsi, cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas, kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas, peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah serta kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri dan/atau kebutuhan penyesuaian peristilahan yang berkembang dengan ketentuan.[10]

Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian Presiden melakukan dengan meminta pertimbangan atau persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dengan waktu paling lama tujuh hari kerja sejak surat presiden diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat sudah harus memberikan Pertimbangan Bilamana Dewan Perwakilan Rakyat dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak surat presiden diterima belum juga

[10]Pasal 18, pasal 19 dan pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian negara Republik Indonesia

memberikan Pertimbangan maka secara langsung Dewan Perwakilan Rakyat dianggap sudah memberikan pertimbangan sedangkan khusus untuk Kementerian agama, hukum, keuangan dan keamanan pihak presiden harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

2.2. Sumber Kewenangan

Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. [11]

Ditinjau dari asasnya kewenangan terdiri dari, yaitu:

a. Kewenangan Atribusi, adalah kewenangan yang melekat pada suatu jabatan yang berasal dari undang-undang. Atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang sebelumnya.

[11]Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Cet. II, UII Press. 2003. hlm. 54.

b. Kewenangan Delegasi, adalah pemindahan/pengalihan kewenangan yang ada. Atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat di bawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Delegasi sebagai kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehinga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya.

c. Kewenangan Mandat, dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja interen antara pimpinan dan bawahan. Pada mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. [12]

Berkaitan dengan asas delegasi, yang merupakan asas paling penting dalam pelaksanaan kewenangan dalam organisasi, terdapat empat kegiatan delegasi kewenangan. Kegiatan ini artinya ialah proses dimana para pimpinan mengalokasikan kewenangan kepada bawahan dengan delegasi sebagai berikut:

a. Pendelegasi menetapkan dan memberikan tujuan dan tugas kepada bawahan.

b. Pendelegasi melimpahkan kewenangan yang diperlukan untuk mencapai tujuan atau tugas.

c. Penerima delegasi, baik implisit atau eksplisit, menimbulkan kewajiban atau tanggung jawab.

---

[12]Prajudi Admosudirdjo, *Teori Kewenangan*, Jakarta: PT, Rineka Cipta. 2001, hlm 11.

d. Pendelegasi menerima pertanggung jawaban bawahan untuk hasil-hasil yang dicapai. [13]

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai kekuasaan, oleh karena itu, dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat kewajiban berdasarkan hukum publik tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik.

Kewenangan dalam hal ini dibedakan menjadi:

a. Pemberian kewenangan: pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi/mandat);
b. Pelaksanaan kewenangan: menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan;
c. Akibat hukum dari pelaksanaan kewenangan; seluruh hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat, kelompok rakyat dan badan. [14]

Macam-macam kewenagan berdasarkan sumbernya dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Wewenang personal, bersumber pada intelegesi, pengalaman, nilai atau normal, dan kesanggupan untuk memimpin.
b. Wewenang ofisial, merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada diatasnya. [15]

Secara organisasional kewenangan adalah kemampuan yuridis yang didasarkan pada hukum publik. Kewenangan berkaitan dengan hak dan kewajiban, yaitu agar kewenangan tidak semata-mata diartikan sebagai hak berdasarkan hukum privat, tetapi juga kewajiban sebagai hukum publik. Kewenangan adalah fungsi untuk menjalankan kegiatan dalam organisasi, sebagai hak untuk memerintahkan orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan

---

[13]Muammar Himawan, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, Jakarta. Bina Ilmu,. 2004, hlm. 51.
[14]Prajudi Admosudirjo,... *Op. Cit.*, hlm., 87.
[15]Prajudi Admosudirjo, *Ibid*, hlm. 88.

sesuatu agar tujuan dapat tercapai. Pengorganisasian merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasim, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya.

Sumber kewenangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yaitu Sumber Kewenangan Atribusi. Tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara Atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang.[16] Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dibentuk berdasarkan pembentukan Kementerian Kabinet Kerja periode tahun 2014-2019 dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang.[17] Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, merupakan babak baru dalam penataan kelembagaan pertanahan dan tata ruang. Hal ini ditunjukkan oleh munculnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang disandingkan dengan Badan Pertanahan Nasional. Kementerian ini lingkup kerjanya meliputi penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang dan bidang pertanahan.

---

[16]Ridwan HR,... *Op Cit*., hlm., 105

[17]Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang

2.3. Badan Pertanahan Nasional

2.3.1. Sejarah Badan Pertanahan Nasional

Selama masa Kemerdekaan (1945-2013) secara garis besar urusan pertanahan/agraria diselenggarakan oleh Kementerian/Departemen Dalam Negeri selama 34 tahun, dan diselenggarakan oleh lembaga pertanahan/agraria tersendiri selama 34 tahun yang meliputi Kementerian/Kantor Menteri Agraria Negara Agraria selama 18 tahun, dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) selama 16 tahun.[18] Pada tahun 1988 dibentuk Badan Pertanahan Nasional dengan Keputusan Presiden nomor 26 tahun 1988, yang sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen bertugas membantu Presiden mengelola dan memgembangkan administrasi pertanahan.[19]

Sebelum menjadi kementerian pada tahun 1955, urusan agraria diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri. Hal ini dikarenakan awalnya pemerintah pada waktu itu menganggap bahwa urusan agraria belum merupakan urusan strategis sehingga cukup diselenggarakan oleh suatu lembaga di bawah kementerian.[20] Titik tolak reformasi hukum pertanahan nasional terjadi pada 24 September 1960. Pada hari itu, rancangan Undang-Undang Pokok Agraria disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Dengan berlakunya UUPA tersebut, untuk pertama kalinya pengaturan tanah di Indonesia menggunakan produk hukum nasional yang bersumber dari hukum adat. Dengan

---

[18] FX Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing*, Yogyakarta: STPN Press, 2015, hlm. 24.
[19] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1997, hlm. 4.
[20] Tubagus Haedar Ali, *Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Argaria dan Keterkaitannya dengan Penataan Ruang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 74.

ini pula *Agrarische Wet* dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. Tahun 1960 ini menandai berakhirnya dualisme hukum agraria di Indonesia.

Pada 1964, meIalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1964, ditetapkan tugas, susunan, dan pimpinan Departemen Agraria. Peraturan tersebut nantinya disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1965 yang mengurai tugas Departemen Agraria serta menambahkan Direktorat Transmigrasi dan Kehutanan ke dalam organisasi. Pada periode ini, terjadi penggabungan antara Kantor Inspeksi Agraria-Departemen Dalam Negeri, Direktorat Tata Bumi-Departemen Pertanian, Kantor Pendaftaran Tanah-Departemen Kehakiman.

Pada 1965, Departemen Agraria kembali diciutkan secara kelembagaan menjadi Direktorat Jenderal.Hanya saja, cakupannya ditambah dengan Direktorat bidang Transmigrasi sehingga namanya menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi, di bawah Departemen Dalam Negeri.Penciutan ini dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru dengan alasan efisiensi dan penyederhanaan organisasi. Namun struktur ini tidak bertahan lama karena pada tahun yang sama terjadi perubahan organisasi yang mendasar. Direktorat Jenderal Agraria tetap menjadi salah satu bagian dari Departemen Dalam Negeri dan berstatus Direktorat Jenderal, sedangkan permasalahan transmigrasi ditarik ke dalam Departemen Veteran, Transmigrasi, dan Koperasi. Pada 1972, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 145 Tahun 1969 dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1972, yang menyebutkan penyatuan instansi Agraria di daerah. Di tingkat provinsi, dibentuk Kantor Direktorat Agraria

Provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten/kota dibentuk Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/ Kotamadya.

Tahun 1988 merupakan tonggak bersejarah karena saat itu terbit Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional yang menjadi tema sentral proyek ekonomi – politik Orde Baru, kebutuhan akan tanah juga makin meningkat. Persoalan yang dihadapi Direktorat Jenderal Agraria bertambah berat dan rumit. Untuk mengatasi hal tersebut, status Direktorat Jenderal Agraria ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen dengan nama Badan Pertanahan Nasional. Dengan lahirnya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tersebut, Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 1993, tugas Kepala Badan Pertanahan Nasional kini dirangkap oleh Menteri Negara Agraria. Kedua lembaga tersebut dipimpin oleh satu orang sebagai Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional.Dalam pelaksanaan tugasnya, Kantor Menteri Negara Agraria berkonsentrasi merumuskan kebijakan yang bersifat koordinasi, sedangkan Badan Pertanahan Nasional lebih berkonsentrasi pada hal-hal yang bersifat operasional.

Pada masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 1999, Kementerian Negara Agraria dibubarkan melalui Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Kepala Badan Pertanahan Nasional dirangkap oleh Menteri Dalam Negeri

Republik Indonesia.Pelaksanaan pengelolaan pertanahan sehari-harinya dilaksanakan Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Presiden Megawati menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan memposisikan BPN sebagai lembaga yang menangani kebijakan nasional di bidang pertanahan. Kedudukan BPN kemudian diperkuat pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dan menempatkan BPN RI di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.[21]

Penguatan lembaga agraria kembali diperkuat pada masa kepemimpinan Presiden Jokowi yakni dengan menggabungkan Badan Pertanahan Nasional dengan unit pemerintah yang mengurusi penataan ruang, planologi dan perencanaan kehutanan, serta informasi geospasial. Penggabungan struktur ini diikuti dengan uraian tugas dan fungsi kelembagaan Kementerian Agraria yang sejatinya amanat Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, sesuai semangat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.[22]

Badan Pertanahan Nasional atau disingkat BPN adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

---

[21]http://nasional.kompas.com/read/2014/10/30/18262971/Selamat.Datang.Kementerian.Agraria diakses pada 22 Mei 2016 pukul 07.26 WIB

[22]http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sejarah diakses pada tanggal 22 Mei 2016 pada pukul 07.22 WIB.

undangan. Badan pertanahan nasional menurut Pasal 1 ayat (1) perpres BPN adalah lembaga pemerintah nonkementrian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Lebih lanjut dari ayat (2) dari Pasal yang sama menentukan bahwa Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh seorang kepala.

Hal ini sejalan dengan apa yang ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) PP pendaftaran tanah yang menentukan bahwa tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh kepala kantor pertanahan.Kecuali, kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain. Kegiatan-kegiatan tertentu yang dimaksud adalah kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja kepala kantor pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik, pemetaan fotogrametri dan lain lain.

Badan Pertanahan Nasional bertugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilihan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh presiden.[23]

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah, terakhir dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006, dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi di daerah Propinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota di daerah Kabupaten/Kota. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di

[23]Bab 1 Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Kabupaten/ Kota yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang kepala yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil.

Untuk melaksanakan ketentuan di atas, maka Kepala Badan Pertanahan berwenang untuk melakukan pendaftaran hak dan menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang dimohonkan oleh seseorang atau suatu badan. Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari sebagian wewenang pemberian hak atas tanah dilimpahkan kepada Kantor Badan Pertanahan Propinsi maupun Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota, hal ini berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tanggal 19 Februari 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Negara yang mulai berlaku sejak tanggal 19 Februari 1999.

2.3.2. Dasar Hukum Pembentukan Badan Pertanahan Nasional

a. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
b. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.
c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
d. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.
e. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

f. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional.

g. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

h. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang

i. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.

j. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

k. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

l. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

m. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.[24]

[24]https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional. Diakses pada tanggal 4 Agustus 2016.Pukul 07.44

2.3.3. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas pokok melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsinya sebagai:

a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
b. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
c. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
d. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
e. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
f. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
g. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
h. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
i. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
j. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
k. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
l. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
m. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
n. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;

o. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
p. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
q. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
r. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
s. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.[25]

Badan Pertanahan Nasional (BPN) kini menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang.Kementerian Agraria dan Tata Ruang 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.

2.4. Kementerian Agraria dan Tata Ruang

Kementerian Agraria dan Tata Ruang 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. Kementerian Agraria dan Tata

[25]http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Struktur-Organisasi-Pejabat/Kementerian-Agraria-dan-Tata-Ruang-BPN Diakses pada tanggal 29 Juli 2016 pukul 18.26 WIB

Ruang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.[26] Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia dijabat oleh seorang menteri yang juga menjabat sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional.Sejak 27 Oktober2014 Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia dipimpin oleh Ferry Mursyidan Baldan.[27] Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia pertama kali dibentuk pada tahun 1955 melalui Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955.[28] Kementerian Agraria dan Tata Ruang 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 *debottlenecking* 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.

Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, merupakan babak baru dalam penataan kelembagaan pertanahan dan tata ruang. Hal ini ditunjukkan oleh munculnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang disandingkan dengan Badan

---

[26]Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang
[27]Daftar Nama Menteri Kabinet Kerja Jokowi
[28]http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sejarah diakses pada tanggal 22 Mei 2016 pada pukul 06.52 WIB

Pertanahan Nasional. Kementerian ini lingkup kerjanya meliputi penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang dan bidang pertanahan. Berdasarkan peraturan presiden tersebut Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional memimpin dan mengkoordinasikan: (a) Penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum; dan (b) Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Tampak bahwa penyatuan bidang keagrariaan, tata ruang dan pertanahan adalah upaya menata kelembagaan yang berlandaskan pada konstitusi dan regulasi dalam pengelolaan agraria dan sumberdaya alam, Visi dan Misi Pemerintah RI 2014 – 2019 serta kebutuhan dalam menjalankan fungsi-fungsi kelembagaan pertanahan, agraria dan tata ruang.

Penataan Kelembagaan tersebut mensyaratkan ketersediaan berbagai resources yang memadai, utamanya adalah sumberdaya manusia yang ahli dan profesional di bidang keagrariaan. Sumberdaya manusia yang ahli dan professional tersebut dimaknai sebagai sumberdaya manusia yang mempunyai kecakapan, kemahiran dan keterampilan untuk melaksnakan tugas dan mengembangkan pelayanan dalam bidang penataan kembali penguasaan dan pemilikan tanah, pengaturan dan pendaftaran hak atas tanah, pengaturan administrasi pertanahan, pengaturan penggunaan tanah maupun dalam penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan. Sumberdaya manusia di bidang ini hanya mungkin diwujudkan melalui kelembagaan keagrarian dan pertanahan.

Dalam konteks kekinian, Perpres Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, telah ditindaklanjuti dengan Perpres

Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Perpres Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kedua perpres ini mengganti Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang diubah dengan Perpres 85 Tahun 2012 dan terakhir dengan Perpres 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Permasalahan yang kemudian muncul adalah bagaimana kelembagaan tata ruang yang selama ini diatur oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan menjadi domain pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, harus bergeser ke Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, yang selama ini merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bersifat vertikal.

Kelembagaan pertanahan sebelum Kabinet Kerja yang dipimpin oleh Jokowi – JK, adalah Badan Pertanahan Nasional yang diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 10/2006 tentang Badan Pertanahan Nasional sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 dan terakhir dengan Perpres 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional. Meskipun pada level perpres sudah mengalami 3 kali perubahan, tetapi kelembagaan di daerah masih mengacu pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) No. 4/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan.

2.5. Penataan Ruang dan Pertanahan

2.5.1. Pengertian dan Ruang Lingkup Tata Ruang

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat

manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.[29] Sedangkan menurut D.A. Tisnaamidjaja, mengatakan ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak.

Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga sebagai sumber daya alam merupakan salah satu karunia Tuhan kepada Bangsa Indonesia. Dengan demikian ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain seperti, ekonomi, sosial, budaya, hankam, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.

2.5.2. Dasar Hukum Tata Ruang

Salah satu konsep dasar pemikiran tata ruang menurut hukum Indonesia terdapat dalam UUPA. Sesuai dengan pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tentang pengertian hak menguasai dari negara terhadap konsep tata ruang, Pasal 2 UUPA memuat wewenang untuk:

a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

[29]Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.26 Tahun 2007 tentang Pentaan Ruang

c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang menegenai bumi, air dan ruang angkasa.

Konsep tata ruang dalam tiga dimensi tersebut diatas, terkait dengan mekanisme kelembagaan dan untuk perencanaannya diatur dalam Pasal 14 yang menyatakan:

a. Pemerintah dalam rangka membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan pengunaan bumi, air dan ruang angkasa dan
b. Berdasarkan rencana umum tersebut Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya, Pasal 15 mengatur tentang pemeliharaan tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya yang merupakan kewajiban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.

Ketentuan tersebut memberikan hak penguasaan kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Kalimat tersebut mengandung makna, negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan rakyat yang dikehendaki.

Upaya pelaksanaan perencanaan penataan ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan negara atas dasar sumber daya alam.

Untuk lebih mengoptimalkan konsep penataan ruang, maka peraturan-peraturan perundang-undangan telah banyak diterbitkan oleh pihak pemerintah. Salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang adalah

Undang-Undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 merupakan Undang-Undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang. Keberadaan undang-undang tersebut diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang, juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestarian lingkungan hidup.[30]

2.5.3. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Adapun asas penataan ruang menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah:

a. Keterpaduan;
b. Keserasian, kelarasan, dan keseimbangan;
c. Keberlanjutan;
d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
e. Keterbukaan;
f. Kebersamaan dan kemitraan;
g. Perlindungan kepentingan umum;
h. Kepastian hukum dan keadilan; dan;
i. Akuntabilitas;

Kesembilan asas penyelenggaraan penataan ruang tersebut pada intinya merupakan norma-norma yang diambil untuk memayungi semua kaidah-kaidah pengaturan penataan ruang. Adapun tujuan penataan ruang menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 adalah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional

[30] Juniarso Ridwan, *Hukum Tata Ruang*, Bandung: Nuansa, 2008, hlm. 23.

yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan Ketahanan Nasional dengan;

a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. [31]

2.5.4. Pengertian Pertanahan

Tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian dari ruang yang ada diatasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4, yaitu: sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Tanah merupakan sumber kehidupan manusia yang telah dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa sebagai tumpuan masa depan kesejahteraan manusia itu sendiri. [32] Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut:

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut

---

[31]Pasal 3 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007

[32]G.Kartasapoetra, *Hukum Tanah: Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah,* Bandung: Rineka Cipta, 1984, hlm 3.

tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam Pasal di atas ialah permukaan bumi.[33]

Pengertian tanah menurut konsep hukum Anglo Saxon *(Common Law)* bersumber pada peribahasa hukum Romawi: *Cuius est solum eius est usque ad coelum et ad inferos* (Barangsiapa memiliki tanah (permukaan bumi), dia juga memiliki segala apa yang ada diatasnya sampai surga dan segala apa yang ada di bawahnya sampai ke pusat bumi.[34]

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah:

a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali;
b. Keadaan bumi disuatu tempat;
c. Permukaan bumi yang diberi batas;
d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya). [35]

2.5.5. Pengertian Agraria dalam UUPA

Walaupun tidak dinyatakan dengan tegas, tetapi dari apa yang tercantum dalam Konsiderans, pasal-pasal dan penjelasannya, dapatlah disimpulkan, bahwa pengerian agraria dan hukum agraria dalam UUPA dipakai dalam arti yang sangat luas.

Pengertian agraria meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Dalam batas-batas seperti yang ditentukan dalam Pasal 48, bahkan

---

[33]Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 3.
[34]Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014, hlm .25.
[35]Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1997, hlm. 18.

juga meliputi ruang angkasa. Yaitu ruang diatas bumi dan air yang mengandung: tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.

Pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut tanah). Tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air (Pasal 1 ayat 4 jo Pasal 4 ayat 1). Dengan demikian pengertian tanah meliputi permukaan bumi yang ada didaratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut.[36]

[36]Boedi Harsono, *Ibid*, hlm. 5.

III. METODE PENELITIAN

3.1.Pendekatan Masalah

Pada penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan masalah dengan cara normatif empiris. Suatu penelitian hukum normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama, menelaah hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum, konsepsi hukum, pandangan dan doktrin-doktrin hukum, peraturan dan sistem hukum.

Penelitian hukum empiris dilakukan dengan meneliti secara langsung ke lokasi penelitian pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung dan Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang Provinsi Lampung untuk melihat sacara langsung penerapan peraturan perundang-undangan.

Penggunaan kedua macam pendekatan masalah tersebut dimaksudkan untuk memperoleh gambaran dan pemahaman yang jelas dan benar terhadap permasalahan yang dibahas dalam penelitian guna penulisan skripsi ini.

3.2. Data Sekunder

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 administrasi negara dan hukum agraria.

Jenis data sekunder dalam penulisan skripsi ini terdiri dari bahan hukum sekunder. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, dalam hal ini terdiri dari:

a. Undang- Undang Dasar 1945
b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
c. Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian negara Republik Indonesia
e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
f. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional
g. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional
h. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang
i. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional
j. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 121/P/2014 Tentang Pembentukan Kementerian dan Pembentukan Kabinet Kerja 2014-2019

k. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

l. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

3.3. Metode Pengumpulan Data

Untuk membantu dalam proses penelitian, maka peneliti menggunakan dua macam teknik pengumpulan data, yaitu:

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah data sekunder yang diperoleh dengan cara membaca, mengutip literatur, mengkaji peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan melalui wawancara mendalam (in-depth Interview). Wawancara mendalam adalah wawancara yang dilakukan dengan para pihak yang terkait dengan pembahasan masalah penelitian dan dilakukan secara mendalam (in-deth Interview) untuk mendapatkan informasi. Wawancara dilakukan dengan pedoman wawancara yang telah disiapkan peneliti.

3.4. Metode Pengolahan Data

Data yang dikumpul, diolah melalui pengolahan data dengan tahap-tahap sebagai berikut:

a. Identifikasi

Identidikasi yaitu mencari dan menetapkan data yang berhubungan dengan Peningkatan Status Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

b. Editing

Editing yaitu meneliti kembali data yang diperoleh dari keterangan para responden maupun dari kepustakaan, hal ini perlu untuk mengetahui apakah data tersebut sudah cukup dan dapat dilakukan untuk proses selanjutnya. Semua data yang diperoleh kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, editing dilakukan pada data yang sudah terkumpul diseleksi dan diambil data yang diperlukan.

c. Seleksi Data

Seleksi data yaitu memeriksa secara keseluruhan dan untuk menghindari kekurangan dan kesalahan data yang berhubungan dengan permasalahan.

d. Klasifikasi Data

Klasifikasi data yaitu menyusun data yang diperoleh menurut kelompok yang telah ditentukan secara sistematis sehingga data tersebut siap untuk dianalisis.

e. Penyusunan Data

Penyusunan data yaitu menyusun data yang telah diperiksa secara sistematis sesuai dengan urutannya sehingga pembahasan lebih mudah dipahami.

f. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan yaitu langkah selanjutnya setelah data tersusun secara sistematis, kemudian dilanjutkan dengan penarikan suatu kesimpulan yang bersifat umum menjadi yang bersifat khusus.

3.5. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah secara deskriptif kualitatif. Kualitatif diartikan sebagai kegiatan menganalisis data secara komprehensif, yaitu data sekunder dari berbagai kepustakaan dan literatur baik yang berupa buku, peraturan perundangan, skripsi, tesis, disertasi, dan hasil penelitian lainnya maupun informasi dari media massa.

Analisis data dilakukan setelah diadakan terlebih dahulu pemeriksaan, pengelompokan, pengolahan dan evaluasi sehingga diketahui rehabilitas data tersebut, lalu dianalisis secara kualitatif untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Dengan demikian kegiatan analisis data ini diharapkan akan dapat memberikan kesimpulan dari permasalahan dan tujuan penelitian yang benar dan akurat serta dapat dipresentasikan dalam bentuk deduktif.

V. PENUTUP

5.1. Kesimpulan

5.1.1 Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN adalah tidak ada peningkatan kewenangan. Kewenangannya tetap sama seperti peraturan presiden yang sebelum nya mengatur BPN yaitu Perpres no 63 tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kewenangan penataan ruang yang dahulu diurus oleh Kementerian Pekerjaan Umum kini telah digabungkan dalam satu lembaga dengan Badan Pertanahan Nasional menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, Kementerian Pekerjaan Umum sudah tidak ada lagi unsur penataan ruang. Namun, didaerah BPN dan penataan ruang tidak disatukan dalam satu lembaga.Urusan penataan ruang didaerah ditangani oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang dan bertanggung jawab langsung kepada Kemeterian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

5.2.1 Dampak Positifkeberadaan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementrian Agraria dan Tata Ruang/BPN mengamanahkan pada negara untuk menyelenggarakan urusan pertanahan secara menyeruluh meliputi bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

5.2.2 Dampak Negatif keberadaan Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN adalah diperlukan harmonisasi

berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan ruang dan penataan pertanahan, agar memudahkan pelaksaan dilapanagan. Hal itu telahmenyebabkan 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.

5.2. Saran

1.Badan Pertanahan Nasional dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPNharus lebih meningkatkan kinerja dalam melakukan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat serta penambahan tugas tentang mengatur tata ruang di wilayah kerja Badan Pertanahan Nasional.

2. Secara dampak negatif masih belum serasinya berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan ruang dan penataan pertanahan. Jadi pemerintah harus memperbarui Undang-Undang Badan Pertanahan Nasional untuk mengatur tata ruang di wilayah kerja, agar tidak terdapat tumpang tindih antara instansi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

Admosudirjo, Prajudi. 2001. *Teori Kewenangan*, Jakarta: PT. Rineke Cipta.

Asshidiqie, Jimly.2006.*Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press.

_____.2010.*Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*,Jakarta: Sinar Grafika.

Djoekardi, Arie D.D dan Isa Karmisa, 2015, *Kelembagaan Penataan Ruang di Kementerian Lingkungan Hidup dalam Sejarah Penataan Ruang Indonesia*, Ditjend Penataan Ruang, Jakarta: Kementerian PU.

Arizone, 2014, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta: STPN Press.

Barong, Rahmat. 2006.*Upaya-upaya Pemerintah dalam Penataan Ruang Perkotaan*, Bandung: Tarsito.

Harsono, Boedi. 2010. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Bandung: Mandar Jaya.

Enemark S, 2007.*Land Management in Support of The Global Agenda. International Congress Geomatica*, Havana: Cuba.

Firmansyah,dkk.2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta:KRHN.

Haedar Ali, Tubagus.2009.*Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Agraria dan Keterkaitannya dengan Penataan Ruang*, Jakarta: Sinar Grafika.

Hakim, Lukman.2010. *Kedudukan Komisi Negara Di Indonesia*, Malang: Setara Press.

Himawan, Muammar. 2004. *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, Jakarta: Bina Ilmu.

Hadimoeljono. 2013.*Pengendalian Pemanfaatan Ruang: Mencari Kelembagaan Pemanfaatan Ruang yang Efektif' dalam Buletin Tata Ruang dan Pertanahan, Edisi II Tahun 2013*, Jakarta: Direktorta Tata Ruang dan Pertanahan, Bappenas.

Hasni, 2010.*Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakata: Rajawali Pers.

H. Suriansyah Murhaini. 2009. *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, Surabaya: Laksbang Justitia.

Limbong, Bernhard.2014.*Politik Pertanahan*, Jakarta:Margaretha Pustaka.

Mahmud, Marzuki Peter.2005.*Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Group.

Manan, Bagir. 2001. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara, Cet.II*, Yogyakarta:UII Press.

Ridwan, Juniarso. 2008. *Hukum Tata Ruang*, Bandung: Nuansa.

Sumarja, FX. 2015. *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing*, Yogyakarta: STPN Press.

Supriadi.2009. *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika.

Satjipto, Rahardjo. 1996. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.

Sekoleh Tinggi Pertanahan Nasional 2015.*Transformasi Kelembagaan Dan Revolusi Mental: Dari Badan Pertanahan Nasional Menuju Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional*. STPN. Yogyakarta.

Termorshuizen, Marjanne. 2002. *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Jakarta: Djambatan cet-2.

Williamson, et all, 2010, *Land Administration for Sustainable Development*, ESRI Pres Academic

Yusnani, dkk. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Malang: Intelegasi Media.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang- Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian negara Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 121/P/2014 Tentang Pembentukan Kementerian dan Pembentukan Kabinet Kerja 2014-2019

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

C. Internet

http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sejarah diakses pada tanggal 22 Mei 2016 pada pukul 06.52 WIB

http://nasional.kompas.com/read/2014/10/30/18262971/Selamat.Datang.Kementerian.Agrariahttp://id.wikipidea.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia

https:/id.wikipedia.org/wiki/Kementerian_Agraria_dan_Tata_Ruang_Republik_Indonesia

http://id.wikipidea.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia