

**KEWENANGAN OTONOMI DAERAH DALAM BIDANG  
PERTANAHAN DI KABUPATEN KENDAL**



**TESIS**

Disusun Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Menyelesaikan  
Program Studi Magister Kenotariatan  
Universitas Diponegoro

Disusun Oleh :

**H. Djuhad Mahja**  
NIM. B4B001223

Dosen Pembimbing

**Sukirno, S.H, M.Si**  
NIP. 131 875 449

PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2008

KEWENANGAN OTONOMI DAERAH DALAM BIDANG  
PERTANAHAN DI KABUPATEN KENDAL

**TESIS**

Disusun Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Menyelesaikan Program  
Studi Magister Kenotariatan Pada Universitas Diponegoro

Oleh

**H. Djuhad Mahja**  
NIM. B4B001223

Dosen Pembimbing

Ketua Program Studi Magister Kenotariatan  
Universitas Diponegoro

**Sukirno, S.H,M.Si**

NIP. 131 875 449

**Mulyadi,S.H, M.S.**

NIP. 130 529 429

KEWENANGAN OTONOMI DAERAH DALAM BIDANG  
PERTANAHAN DI KABUPATEN KENDAL

TESIS

Disusun Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Menyelesaikan Program  
Studi Magister Kenotariatan Pada Universitas Diponegoro

Oleh

**H. Djuhad Mahja**  
**NIM. B4B001223**

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji pada tanggal 1 Juli 2008  
dan dinyatakan lulus telah memenuhi syarat untuk diterima

Dosen Pembimbing

Ketua Program Studi Magister Kenotariatan  
Universitas Diponegoro

**Sukirno, S.H,M.Si**

NIP. 131 875 449

**Mulyadi,S.H, M.S.**

NIP. 130 529 429

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa Tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri, dan di dalamnya tidak terdapat karya yang telah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya.

Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum atau tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, Juni 2008

Penulis

**Djuhad Mahja**

NIM. B4B001223

## ABSTRAK

Tujuan utama dari penelitian dan penulisan tesis ini dalam studi hukum pertanahan yang berkaitan dengan pelimpahan kewenangan urusan pemerintahan dibidang pertanahan kepada Daerah otonom Kabupaten, adalah untuk mengetahui dan memahami semangat yang terkandung dalam pelimpahan urusan tersebut.

Disamping itu untuk mengetahui bagaimana kewenangan mengurus urusan bidang pertanahan itu dilaksanakan, khususnya di Daerah Kabupaten Kendal. Metode yang digunakan dalam penelitian adalah metode pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis dipergunakan untuk menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan mengenai penyerahan urusan Bidang Pertanahan kepada Daerah Kabupaten/ Kota. Pendekatan empiris digunakan untuk mengetahui dan memahami bagaimana berbagai peraturan perundang-undangan itu dilaksanakan di Daerah otonom Kabupaten Kendal.

Dengan mempelajari dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyerahan urusan pemerintahan di Bidang pertanahan dan peraturan perundang-undangan penunjangnya. Dapat diperoleh fakta bahwa undang-undang bermaksud menyerahkan urusan itu kepada Daerah otonomi Kabupaten/ Kota, dalam rangka demokratisasi, menumbuhkan kemandirian serta keprakarsaan masyarakat dan memperkuat integritas nasional untuk tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 sebagai aturan organiknya melimpahkan kewenangan tersebut sangat terbatas yaitu hanya melimpahkan kewenangan terhadap 9 (sembilan) Sub Bidang.

Dari 9 (sembilan) Sub Bidang tersebut ternyata di Daerah otonomi Kabupaten Kendal hanya dapat dilaksanakan 4 (empat), yang lain tidak dapat dilaksanakan karena tidak ada objeknya. Untuk pelaksanaan 4 (empat) Sub Bidang urusan pemerintahan di Daerah otonom Kabupaten Kendal masih diperlukan kelengkapan perangkat hukumnya yaitu Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Rinci Tata Ruang (RRTR)

**Kata Kunci** : Kewenangan, Otonomi daerah, Pertanahan



## **KATA PENGANTAR**

Alhamdulillah penulis panjatkan puji syukur kepada Allah swt yang telah memberikan taufiq dan hidayah Nya serta kekuatan dan kesehatan sehingga penulis dapat melakukan penelitian dan penulisan Tesis ini sampai selesai. Tanpa karunia Allah swt. tersebut kami yakin penelitian Tesis ini tidak akan dapat penulis selesaikan.

Walaupun penulis telah bersungguh-sungguh dalam menulis Tesis ini, penulis merasakan masih banyak kekurangan yang tidak dapat dihindari. Oleh karena itu penulis sangat memerlukan kritik dan saran dari para pembaca yang berminat. Untuk kritik dan saran tersebut penulis mengucapkan terima kasih.

Disamping itu penulis ucapkan terima kasih tak terhingga atas dorongan, bimbingan dan pemberian kesempatan kepada penulis untuk menulis dan menyelesaikan penulisan Tesis ini, walaupun sudah sangat terlambat karena sakit yang diderita oleh penulis. Tanpa itu semua rasanya penulisan Tesis ini sulit untuk dapat dilaksanakan. Oleh karena itu penulis meyampaikan terima kasih setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak Mulyadi, S.H, M.S. Ketua Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP, atas dorongan, bimbingan, dan pemberian kesempatan kepada penulis untuk menulis dan menyelesaikan penulisan Tesis ini, juga sebagai tim penguji Tesis ini.

2. Bp. Yunanto, S.H, M.Hum. Sekretaris I Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP, atas dukungan kepada penulis untuk menulis dan menyelesaikan penulisan Tesis ini.
3. Bp. Budi Ispiarso, S.H, M.Hum. Sekretaris II Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP, atas dukungan kepada penulis untuk menulis dan menyelesaikan penulisan Tesis ini juga sebagai tim penguji Tesis ini.
4. Bp. Sukirno, S.H, M.Si. Pembimbing penulisan Tesis ini yang dengan sabar dan tekun membimbing dan mendorong penulisan Tesis ini kepada penulis, juga sebagai tim penguji Tesis ini.
5. Bp. H. Achmad Chulaimi, S.H pengajar hukum pertanahan pada Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP, yang telah memberikan dorongan terhadap penyelesaian Tesis ini juga sebagai tim penguji Tesis ini.
6. Bapak Ibu Staf Pengajar Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP, yang telah mendukung penulisan Tesis ini, dan memberikan ilmunya kepada penulis.
7. Bp. Achmad Ircham, S.S.T.P Ka Sub Bag Pertanahan pada Set. Wilda Kabupaten Kendal, yang telah dengan senang hati berwawancara dengan penulisan dan memberikan data-data kepada penulis.
8. Bp. Taufiq, S.H Kepala Seksi Perizinan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, yang telah dengan senang hati berwawancara dengan penulis dan memberikan data-data kepada penulis.

9. Bapak Ibu Sekretariat Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP,  
yang telah dengan senang hati melayani penulis dalam administrasi  
penulisan tesis ini.
10. Istri penulis tercinta Hj. Thobaroh, S.Ag beserta putra putri tercinta H.M.A  
Taufiqullah, S.T, Hj. Zuhrotun Afidah, S.H, Moh Zaid Rosyadi, S.Hut, Moh  
Syaafie Hudaya, S.E, yang telah mendorong dan memberikan semangat  
kepada penulis dalam menulis Tesis ini.

Harapan penulis semoga nama-nama (orang-orang) tersebut diatas mendapat  
imbalan dari Allah swt. atas perbuatan dan tindakan mereka terhadap penulis.

Semarang, 1 Juli 2008

Penulis

**Djuhad Mahja**

NIM. B4B001223

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	0
HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
KATA PENGANTAR	vi-viii
DAFTAR ISI	ix - xi
DAFTAR LAMPIRAN	0
DAFTAR PUSTAKA	75-78
BAB I PENDAHULUAN	
A. LATAR BELAKANG MASALAH	1 -5
B. PERUMUSAN MASALAH	6
C. TUJUAN PENELITIAN	6-7
D. MANFAAT PENELITIAN	7
E. SISTIMATIKA PENULISAN	7-10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. OTONOMI DAERAH	11-13
B. SENTRALISASI DAN DESENTRALISASI	13-16
C. AGRARIA DAN HUKUM PERTANAHAN	16-18
D. KEWENANGAN MENGATUR URUSAN PERTANAHAN	18-22

### BAB III METODE PENELITIAN

3.1 METODE PENDEKATAN	23-24
3.2 LOKASI PENELITIAN	24
3.3 POPULASI DAN SAMPEL	24
3.4 JENIS DAN SUMBER DATA	24-27
3.5 TEKNIK PENGUMPULAN DATA	27-28
3.6 ANALISA DATA	28

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 HASIL PENELITIAN	
4.1.1 DAERAH OTONOMI	
4.1.1.1 Pemerintahan Daerah	29-30
4.1.1.2 Lembaga Eksekutif Daerah	31-32
4.1.1.3 Lembaga Legeslatif Daerah	33-34
4.1.1.4 Perangkat Daerah	34-36
4.1.1.5 Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah	36-38
4.1.2 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN KENDAL	38-46
4.1.3 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN DALAM BIDANG PERTANAHAN DAN HAMBATANNYA	
4.2 PEMBAHASAN	
4.2.1 DAERAH OTONOMI	
4.2.1.1 Pemerintah Daerah	50-55

4.2.1.2 Lembaga Eksekutif di Daerah	55-58
4.2.1.3 Lembaga Legeslatif di Daerah	58-60
4.2.1.4 Perangkat Daerah	60-62
4.2.1.5 Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah	62-63
4.2.2 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN KENDAL	63-64
4.2.3 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN DALAM BIDANG PERTANAHAN DAN HAMBATANNYA	64-70
BAB V PENUTUP	
A. KESIMPULAN	71-72
B. SARAN	73-74

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diterbitkan untuk mengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang dinilai dan dirasakan banyak orang sangat sentralistik.

Sentralisasi kekuasaan menimbulkan dampak negatif dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan kehidupan masyarakat, termasuk dalam kehidupan pemerintah.

Dengan Sentralisasi itu demokrasi serta kreatifitas daerah menjadi terpasung semua serba ditentukan dari atas.

B.J. Habibie mengkonstatir dampak negatif sentralisasi kekuasaan dibidang ekonomi dan politik sebagai berikut :

Masyarakat luas sudah mengetahui bahwa Sentralisasi kekuasaan ekonomi dan politik telah menimbulkan kesengsaraan masyarakat didaerah. Sentralisasi hanya menguntungkan mereka yang dekat dengan kekuasaan ataupun konsentrasi ekonomi dengan jumlah pengusaha besar di pusat. Belum lagi dengan berbagai kebocoran dari dana pembangunan yang ada, masyarakat semakin menuntut agar mekanisme pembangunan direvisi secara substansial.<sup>1)</sup>

Diterbitkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dimaksudkan untuk merubah pola pemerintahan daerah yang sentralistik

---

<sup>1)</sup> A.W Praktiknya Raja, *Pandangan Dan Langkah reformasi B.J. Habibie*, PT, Gafindo Persada 1999, Hal 218

itu menjadi otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan melaksanakan desentralisasi tidak tanggung-tanggung, berupa penentuan penyerahan semua kewenangan Pemerintah Pusat kepada daerah seperti ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang tersebut, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, agama, serta kewenangan bidang lain, yaitu : Perencanaan Nasional dan Pengendalian Pembangunan Nasional secara macro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan Sumber Daya Manusia. Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan Standarisasi Nasional.

Pada dasarnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah itu peletak batu pertama azas otonomi daerah untuk pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Akan tetapi karena masih mengandung beberapa kelemahan dan perlu disesuaikan dengan pelaksanaan ide pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan perubahan UUD 1945, maka undang-undang itu direvisi.

Untuk kepentingan tersebut diatas pada tanggal 29 september 2004 DPR RI menyetujui penetapan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengganti Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk melaksanakan pembagian kekuasaan pemerintahan Pusat, Provinsi, dan Kabupaten dalam otonomi daerah pada tanggal 9 Juli 2007 dikeluarkan Peraturan Pemerintah No 38 tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan

Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota.

Pembagian Urusan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ditentukan dalam pasal 10. Dalam pasal tersebut kecuali yang ditentukan dalam ayat (3), semua urusan pemerintah diserahkan kepada pemerintahan daerah menjadi kewenangannya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah sebagaimana diatur dalam ayat (3) tersebut meliputi :

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Namun ayat (5) pasal 10 itu menentukan adanya urusan Pemerintah di luar urusan yang disebut dalam ayat (3). Penjelasan ayat (5) dalam penjelasan pasal demi pasal menyebutkan bahwa maksud dari kalimat "diluar urusan pemerintahan" adalah urusan pemerintah yang yang menjadi kewenangan pemerintah diluar ayat (3).

Ayat (5) tidak jelas, sehingga bisa menimbulkan interpretasi bahwa ini adalah pasal kapal keruk yang mengeruk sisa-sisa urusan yang tidak diatur dalam ayat (1)

dan ayat (3). Bahkan urusan yang diserahkan dalam ayat (1) sebagai kewenangan Daerah Kabupatenpun dapat diintervensi sehingga menjadi mandul.

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom berdasarkan pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib menurut pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut di atas adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota berkaitan dengan pelayanan dasar. Diantara urusan wajib tersebut berdasarkan ayat (2) adalah urusan huruf r yaitu urusan Pertanahan.

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 menentukan secara rinci kewenangan pemerintahan kabupaten/ kota dalam melaksanakan urusan pertanahan berdasarkan pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintahan daerah Provinsi dan Pemerintahan daerah Kabupaten/ Kota harus mengatur urusan-urusan yang diserahkan kepadanya.

Bentuk aturan itu tidak lain adalah Peraturan daerah atau Peraturan Kepala daerah yang diterbitkan atas dasar Peraturan Daerah. Dengan demikian maka semua daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan kewenangan urusan pertanahan perlu menyiapkan peraturan Daerah termasuk pemerintahan kabupaten Kendal.

Sumber Hukum Tanah Nasional kita tidak lain adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dapat disebut

Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam pasal 2 ayat (4) berikut penjelasannya dari Undang-Undang Pokok Agraria ditentukan bahwa soal Agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Daerah memang diberi kewenangan *medebewind* (pembantuan), bukan kewenangan otonomi daerah (desentralisasi)).

Dengan keluarnya ketentuan pasal 10 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, berarti kewenangan pemerintah dalam urusan pertanahan perlu disesuaikan/ disempurnakan.

Menurut Profesor Boedi Harsono :

penyempurnaan Hukum Tanah Nasional itupun diperlukan dalam mendukung keberhasilan kebijakan nasional dalam penyelenggaraan pemerintahan dibidang pertanahan, yang pelaksanaannya disepakati untuk lebih dilimpahkan kepada Kabupaten dan Kota dalam rangka desentralisasi. Kebijakan baru ini dapat diartikan sebagai perkembangan kebijakan yang dinyatakan dalam pasal 2 UU PA bahwa : "Hak menguasai dari Negera pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat. Dalam penjelasan dinyatakan, bahwa "ketentuan tersebut adalah bersangkutan dengan azas otonomi dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat 3 UUD). Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan Hak Penguasaan Negara atas tanah itu adalah merupakan medebewind.<sup>2)</sup>

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

---

<sup>2)</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti Jakarta Maret 2002 Halaman 17

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Daerah kabupaten/ Kota untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerah dibidang pertanahan. Kewenangan itu yang telah ditentukan secara rinci dalam 9 sub Bidang dalam Peraturan Pemerintahan No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota. Harus diatur dalam peraturan daerah

Disamping itu dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka UU PA harus disempurnakan.

Masalahnya adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Otonomi Daerah dalam bidang pertanahan di Kabupaten Kendal ?
2. Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan kewenangan dan bagaimana penyelesaiannya ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Secara umum penelitian bertujuan untuk melakukan telaah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Implementasi pelimpahan kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintahan Kabupaten/Kota.

Sedangkan secara spesifik, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui pelaksanaan kewenangan otonomi daerah dalam bidang pertanahan di Daerah Kabupaten Kendal.

2. Mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi dalam implementasi kewenangan dibidang pertanahan di Kabupaten Kendal dan bagaimana penyelesaiannya.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Bila semua tujuan diatas tercapai, maka secara akademik diharapkan hasil penelitian ini dapat menghasilkan proposisi maupun pengembangan teori dalam studi hukum, khususnya yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah di Kabupaten/Kota terutama dibidang hukum pertanahan.

Sedangkan dari sudut praktis diharapkan dapat membantu atau memberi masukan kepada Pemerintah dan Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan otonomi daerah dibidang hukum pertanahan.

#### **E. SISTIMATIKA PENULISAN**

Penulisan Tesis ini disusun dalam 5 (lima) Bab Yaitu :

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam pendahuluan ini ditulis hal-hal yang melatar belakangi dilakukannya penelitian mengenai Kewenangan otonomi Daerah Dalam Bidang Pertanian, khususnya di Kabupaten Kendal.

Penelitian diarahkan juga dalam usaha untuk merumuskan masalah yang selama ini dirasakan ada dalam pelaksanaan pelimpahan otonomi Daerah dalam bidang pertanahan.

Disamping itu dalam Tesis ini ditulis apa yang menjadi tujuan dan manfaat dari penelitian.

## BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi uraian mengenai otonomi Daerah, Setralisasi dan Desentralisasi, berdasarakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli dibidang ini, yang telah mempunyai banyak pengalaman.

Juga diuraikan mengenai Agraria dan Hukum Pertanahan, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pengalaman berjalannya ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut. Disamping itu pendapat para ahli dibidang agraria dan pertanahan.

Terakhir Bab ini menguraikan kewenangan mengatur urusan pertanahan, dalam otonomi Daerah dalam bidang pertanahan.

## BAB III. METODE PENELITIAN

Bab ini memberikan penjelasan mengenai metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian, lokasi penelitian, populasi dan sampel dalam penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data. Terakhir mengenai Analisis data.

## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam Bab ini dibahas hasil penelitian mengenai Daerah otonom berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dan pendapat para ahli mengenai otonomi Daerah.

Pembahasan Daerah otonomi meliputi : Pemerintahan Daerahnya; lembaga eksekutif dan legeslatif yang terdapat di dalamnya; perangkat daerahnya; dan Peraturan daerah serta Peraturan Kepala Daerah sebagai produk hukum pemerintahan Daerah otonom.

Juga dibahas pelaksanaan otonomi Daerah di Kabupaten Kendal, dan pelaksanaan otonomi Daerah di Kabupaten Kendal dalam Bidang Pertanahan

#### HASIL PENELITIAN

Dalam hasil penelitian, ditulis hasil-hasil penelitian terhadap Daerah otonom meliputi : pemerintahannya; lembaga eksekutif dan lembaga legeslatif yang dan berperan di dalamnya; perangkat Daerah sebagai pembantu Bupati dalam menjalankan roda pemerintahan daerah; serta Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Juga ditulis pelaksanaan otonomi Daerah di Kabupaten kendal dalam Bidang Pertanahan.

#### BAB V. PENUTUP

Dalam penutup ini ditulis Kesimpulan dan Saran.

#### KESIMPULAN

Kesimpulan berisi kesimpulan-kesimpulan hasil penelitian dan pembahasannya yang kemudian disampaikan saran.

## SARAN

Adalah saran-saran dari penulis setelah melakukan penelitian serta mendapatkan hasil penelitian, pembahasan terhadap hasil penelitian dan menyimpulkan hasil penelitian.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. OTONOMI DAERAH**

Otonomi daerah menurut ketentuan pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud dengan Daerah otonom menurut ketentuan pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kini berdasarkan perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 dan 18 A Otonomi Daerah makin bertambah mantap. Dalam Pasal 18B ditegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang setiap propinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dalam Undang-Undang. Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Penyelenggaraan Otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Disamping itu penyelenggaraan Otonomi daerah dimaksud untuk mendorong dan memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu Otonomi daerah dilaksanakan secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Kota.

Daerah Kabupaten dan daerah kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Prinsip pemberian hak Otonomi oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Kabupaten/Kota adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta untuk menampung aspirasi dan keinginan masyarakat untuk diolah/diproses/digodog menjadi kebijakan daerah yang langsung dijalankan oleh daerah Kabupaten/ Kota. Dengan demikian hubungan antara rakyat dengan pemerintahan dekat.

The Liang Gie mengemukakan :

Tujuan menciptakan Negara Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat adalah membahagiakan seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan tujuan menciptakan daerah-daerah otonomi adalah untuk hal yang sama, sekurang-kurangnya untuk

mengusahakan masyarakat yang adil dan makmur dalam masing-masing daerah yang bersangkutan.<sup>3)</sup>

## **B. SENTRALISASI DAN DESENTRALISASI**

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kasatuan menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan kesempatan dan keleluasaan untuk menyelenggarakan Otonomi daerah.

Menurut pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya The Liang gie mengemukakan :

Mengenai sistem desentralisasi yang sebaik-baiknya, pembagian tingkatan daerah yang tepat. Hubungan kekuasaan maupun hubungan keuangan antara daerah dengan pusat, bentuk dan susunan pemerintah daerah dan segenap segi lainnya yang mengenai pelaksanaan cita desentralisasi termaksud dalam Pasal 18 UUD 1945, hal ini akan diatur dalam Undang-Undang.<sup>4)</sup>

---

<sup>3)</sup> The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan terhadap undang-undang Tentang pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana Yogyakarta Cetakan ke 2 tahun 1978, Hal 10

<sup>4)</sup> Ibid hal 11

Salah seorang anggota tim Karya Penyempurnaan Undang-Undang No.

22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu Sadu Wasistiono, mengenai sentralisasi dan Desentralisasi beranggapan sebagai berikut :

Tentang adanya tuduhan bahwa konsep revisi bersifat resentralistik, tidak sepenuhnya benar. Menurut pendapat para ahli (Blondel 1955 : 238, Hague, Harrop nad Breslin 1993 : 269, Sehiawo – Campo dan sundaram 2001) bahwa "by design" pemerintahan dalam negara kesatuan memang bersifat sentralistik. Dikatakan demikian karena sumber kewenangan untuk menjalankan pemerintahan berada ditangan pemerintah pusat berdasarkan mandat yang diberikan oleh rakyat. Transfer kewenangan dalam rangka desentralisasi dilakukan berdasarkan kemauan politik dari pemilik sumber kewenangan.<sup>5)</sup>

Anggapan tersebut diatas benar apabila didasarkan ketentuan pasal 18 UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan kedua yang berbunyi sebagai berikut :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan yang bersifat istimewa

Penjelasan Pasal 18 tersebut yang berkaitan dengan daerah otonomi berbunyi sebagai berikut :

Daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtgemenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Didaerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena didaerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan .

Sifat dan pola otonomisasi daerah dan desentralisasi kekuasaan pemerintah pusat tidak jelas dalam Pasal 18 tersebut.

---

<sup>5)</sup> Sadu Wasistiono, . " Pro Dan Kontra Revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah" dalam Jurnal otonomi Daerah Vo. 1 No. 6 Juni 2002 hal 26

Ketidak jelasan itu dapat melahirkan ketentuan organik berupa Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang walaupun melaksanakan desentralisasi tetapi pola sentralistiknya sangat kuat. Tetapi dapat juga melahirkan ketentuan organik berupa Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang memberikan desentralisasi sangat luas dengan membatasi secara telak pola sentralistik dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Oleh. Sadu Wasistiono, dinilai di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 transfer kewenangan dari pusat ke daerah dilakukan secara berlebihan (lihat Pasal 7 ayat (1)), sehingga kewenangan dari pemilik sumber kewenangan (pemerintah pusat) menjadi sangat terbatas.<sup>6)</sup>

Dengan perubahan kedua Undang-Undang dasar 1945, Pasal 18 yang semula tidak berayat dibuat menjadi 7 ayat, dan dengan penambahan pasal-pasal baru yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B, sifat dan pola otonomisasi daerah dan desentralisasi kekuasaan pemerintah pusat menjadi sangat jelas.

Pasal 18 ayat (2) berbunyi sebagai berikut :

Pemerintah daerah propinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18 ayat (5) berbunyi sebagai berikut :

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

---

<sup>6)</sup> Ibid hal 26

Dengan perubahan tersebut dimuka, transfer kewenangan dalam rangka desentralisasi bukan sekedar berdasarkan kemauan politik pemerintah pusat, tetapi merupakan keharusan Undang-Undang Dasar.

Pada dasarnya substansi Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang no. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sudah sejalan dengan perubahan kedua dimaksud. Walaupun Undang-Undang tersebut lahir sebelum perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945.

### **C. AGRARIA DAN HUKUM PERTANAHAN**

Dalam Undang-Undang no. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bidang Agraria termasuk diserahkan kepada daerah Kabupaten/Kota untuk mengurus, sebagaimana ditentukan dalam pasal 10.

Istilah Agraria berasal dari bahasa latin yaitu Agraris, yang berarti berhubungan dengan tanah. <sup>7)</sup>

Dalam sumber lain agraria diartikan sebagai urusan tanah pertanian (perkebunan). <sup>8)</sup>

Ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 yang terdiri dari 6 ayat dapat disimpulkan bahwa agraria itu meliputi bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 dinyatakan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang

---

<sup>7)</sup> J.C.T. Simorangkir rudy T. Erwin, J.T.Prasetya,

<sup>8)</sup> W.J.S Poerwadarminta. Kamus Umum Bahasa Indonesia, PN Balai Pustaka, Catakan Ke V Tahun 1976 Hal 9

Dasar 1945, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, Pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat

Yang dimaksud hak menguasai dari Negara menurut Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Setelah Bab I Dasar-dasar dan Ketentuan-Ketentuan Pokok, Bab II Undang-Undang Pokok Agraria hanya mengatur mengenai hubungan antara Warga Negara Indonesia dengan tanah. Dapat dikatakan materi (substansi) undang-undang Pokok Agraria yang dominan adalah hukum pertanahan;

Terbukti secara operasional institusi yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan undang-undang Pokok Agraria dari tingkat pusat sampai tingkat paling rendah di Kabupaten/Kota hanya mengurus hukum pertanahan.

Prof. Boedi harsono mengemukakan :

Sebagaimana dimaksud objek pengaturan UUPA bukan hanya terbatas pada tanah, melainkan meliputi sumber-sumber daya alam yang lebih luas, yaitu bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Bahkan dalam batas-batas tertentu yang meliputi unsur-unsur dalam ruang angkasa. Dalam perkembangan perundang-undangan nasional selama 40 tahun yang lalu sumber-sumber daya

alam yang lain itu masing-masing sudah mendapat pengaturan dalam peraturan perundang-undangan sendiri.<sup>9</sup>

#### **D. KEWENANGAN MENGATUR URUSAN PERTANAHAN**

Dapat dikatakan, kewenangan mengatur bidang pertanahan dari pemerintah yang diserahkan kepada Daerah otonom Kabupaten/Kota adalah kewenangan mengatur pelaksanaan hukum pertanahan yang tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Kewenangan tersebut berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dijabarkan dalam PP No. 38 Tahun 2007 meliputi 9 (sembilan) Sub. Bidang, 8 (delapan) Sub.Bidang merupakan urusan otonomi daerah, dan 1 (satu) Sub. Bidang tugas pembantuan.

Dengan demikian terdapat perbedaan yang mendasar antara 2 Undang-Undang tersebut oleh karena itu diperlukan adanya proses hukum yang proporsional untuk mengatasi perbedaan yang mendasar itu.

Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria tentu tidak begitu saja dapat ditinggalkan. Perlu ada sikap hukum yang jelas bagaimana Pasal 2 ayat (4) tersebut akan diperlakukan.

Langkah yang paling tepat untuk mengatasi soal tersebut adalah segera merubah UUPA kearah penyempurnaan agar penyerahan urusan pertanahan kepada pemerintahan Provinsi dan pemerintahan Kabupaten/Kota menjadi tuntas

---

<sup>9</sup> Ibid hal. 22

dan jelas. Perubahan UUPA itu juga diperlukan untuk merespon perkembangan pemerintahan.

Urusan wajib menurut pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut diatas adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota berkaitan dengan pelayanan dasar. Diantara urusan wajib tersebut berdasarkan ayat (2) adalah urusan huruf r yaitu urusan Pertanahan.

Kewenangan urusan pemerintahan Bidang Pertanahan dalam lampiran Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 ditentukan ada 9 (sembilan) Sub Bidang. Di situ ditentukan sub-sub Bidang yang menjadi kewenangan pemerintahan Kabupaten yaitu :

1. Sub Bidang Izin Lokasi

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah : Penerbitan Surat Keputusan izin lokasi, dengan prosesnya termasuk monitoring dan pembinaan perolehan tanah, semuanya meliputi 9 (sembilan) item.

2. Sub Bidang Pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah ; Penetapan lokasi; Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian; Pelaksanaan pemberian ganti kerugian; pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor Pertanahan kabupaten/ Kota; dengan prosesnya semuanya meliputi 11 (sebelas) item.

3. Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan.

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah : Memfasilitasi musyawarah antar para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak dengan koodinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah. Semuanya meliputi 5 (lima) item.

4. Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan.

Kewenangan pemerintahan Kabuapten/ Kota adalah : Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan dengan membentuk tim pengawasan pengendalian;

5. Penetapan Subyek dan obyek Redistribusi Tanah serta ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absentee;

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah: Penetapan untuk kelebihan maksimum dan tanah absentee sebagai obyek; Penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee berdasarkan hasil sidang penitia; Penerbitan Surat Keputusan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian; Dan prosesnya semua meliputi 6 (enam) item.

6. Penetapan tanah Ulayat

Kewenangan pemerintah Kabupaten/ Kota adalah: Pengusulan rancangan Peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat; Pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan

Kabupaten/Kota; Penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat; Dan semua prosesnya semuanya meliputi 6 (enam) item.

7. Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong.

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah : Penetapan bidang – bidang tanah untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian ; Penetapan untuk tanaman pangan musiman dengan mengutamakan masyarakat setempat; Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian dan semua prosesnya. Kewenangan dalam sub bidang ini terinci dalam 4 (empat) item.

8. Izin Membuka Tanah

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota : Penerimaan dan pemeriksaan permohonan; Pemeriksaan lapangan dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten kota; Penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari kantor pertanahan Kabupaten/ Kota; Pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah. Urusan ini adalah urusan pemerintah, diberikan kepada pemerintahan Kabupaten/ Kota dalam Tugas Pembantuan.

9. Perencanaan Penggunaan Tanah wilayah Kabupaten/ Kota

Sub bidang ini sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota yang meliputi pembentukan tim koordinasi tingkat kabupaten / Kota; Rencana Tata Ruang Wilayah; Rencana pembangunan yang akan

menggunakan tanah baik rencana pemerintah, pemerintah Kabupaten/ Kota, maupun investasi swasta; Dan prosesnya. Kewenangan dalam sub bidang ini terinci dalam 10 item.

Berdasarkan ketentuan pasal 6 ayat (1) PP No. 38 tahun 2007. Pemerintahan daerah Provinsi dan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota perlu mengatur pelaksanaan urusan yang diserahkan oleh pemerintah tersebut.

Produk hukum pengaturan dimaksud tidak lain adalah Peraturan daerah. Hal tersebut berarti pasal 6 ayat (1) PP No. 38 tahun 2007 mengandung perintah agar dalam melaksanakan kewenangan mengurus urusan pertanahan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota membuat Peraturan daerah, tidak cukup hanya dengan produk hukum Surat Keputusan Gubernur atau Surat Keputusan Bupati/Wali Kota, karena istilah pemerintahan mencakup DPRD dan Gubernur serta Bupati/Wali Kota. Sedangkan istilah pemerintah hanya Gubernur serta Bupati/wali Kota yang merupakan lembaga eksekutif di Daerah.

Peraturan daerah adalah suatu bentuk Peraturan Perundang-undangan. Menurut pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Menurut pasal angka 7 Undang-Undang tersebut, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) huruf b Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/ Kota bersama Bupati/ Walikota

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

Untuk mempertajam penelitian diperlukan metode penelitian. Metode penelitian merupakan suatu yang mutlak dalam suatu proses penelitian, oleh karena penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala-gejala alam atau gejala-gejala sosial dalam kehidupan manusia, dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistimatis, teratur dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pertanggungjawaban ilmiah berarti penelitian dilakukan untuk mengungkapkan dan menerangkan sesuatu yang ada dan mungkin sebagai suatu kebenaran dengan dibentengi bukti-bukti empiris atau yang dapat diterima oleh akal sehat manusia.<sup>10</sup>

#### **3.1 METODE PENDEKATAN**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-empiris. Pendekatan yuridis dipergunakan untuk menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan mengenai penyerahan urusan Bidang Pertanahan kepada Daerah Kabupaten/ Kota dalam pelaksanaan Otonomi daerah.

Sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk menganalisa hukum bukan semata-mata sebagai suatu perangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka, akan tetapi hukum dilihat sebagai perilaku masyarakat yang

---

<sup>10</sup> H. Hadari Nawawi, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta 1997, Hal 9

menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Berbagai temuan lapangan yang bersifat individual akan dijadikan bahan utama dalam mengungkapkan permasalahan yang diteliti dengan berpegang pada ketentuan yang normatif. <sup>11)</sup>

### **3.2 LOKASI PENELITIAN**

Penelitian dilaksanakan di pemerintahan daerah Kabupaten Kendal.

### **3.3 POPULASI DAN SAMPEL**

Populasi dalam penelitian ini adalah perangkat daerah Pemerintahan Kabupaten Kendal dan aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal yang terlibat didalam pelaksanaan Otonomi daerah dibidang pertanahan.

Metode penentuan sampel dalam penelitian ini adalah teknik purposive, adapun yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah Kepala Sub Bagian Pertanahan dalam Bagian Tata Pemerintahan di sekretariat Daerah Kabupaten Kendal, dan Kepala Seksi Perizinan Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal.

### **3.4 JENIS DAN SUMBER DATA**

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan melalui penelitian, yaitu dari tindakan dan aktifitas para aparat

---

<sup>11)</sup> Soemitro Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia.1982 hal 9

pemerintahan. Sedangkan data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan sterusnya.<sup>12)</sup>

Ronny Hanitijo Soemitro membagi jenis dan sumber data atas data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Sedangkan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan dengan membaca dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder dalam penelitian hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer berupa : norma dasar Pancasila, UUD 1945, Undang-undang, yurisprudensi dan traktat dan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya. Bahan hukum sekunder berupa : rancangan peraturan perundang-undangan, buku-buku hasil karya para sarjana dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dan bahan hukum tertier berupa bibliografi dan indeks komulatif.<sup>13)</sup>

Dalam penelitian ini yang dijadikan data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan, yaitu bersumber dari hasil wawancara, dengan Kepala sub Bagian Pertanahan dalam Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Kendal pemerintahan daerah Kabupaten Kendal, dan Kepala Seksi Perizinan Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal.

Sedangkan data sekunder yang berupa bahan hukum primer, yaitu meliputi :

---

<sup>12)</sup> Soeryono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian hukum normative suatu tinjauan singkat*, Raja Grafindo, Jakarta, hal 12

<sup>13)</sup> Soemitro, Ronny Hanitijo, *Op.Cit* hal 53.

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah dalam lingkungan Provinsi Jawa Tengah.
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau Undang-Undang Pokok Agraria.
4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
6. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 Tentang Penetapan Mulai Berlaku undang-undang 1950 Nomor 12, 13, 14, dan 15 dari hal Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten di Jawa Tengah/ barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta..
8. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan antara Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah kabupaten/ Kota.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.
10. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan Nasional di Bidang Pertanahan;
11. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Untuk data sekunder yang berupa bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang diperoleh dari studi kepustakaan, yang meliputi :

1. Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional
2. Posisi Tanah Ulayat Menurut Hukum Nasional
3. Negara sebagai Penguasa Tanah Dan Akibat-akibat Hukumnya
4. Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Komentar  
H. Zain Bajeber

Sedangkan yang menjadi bahan hukum tersier dalam penelitian ini, adalah Kamus Hukum J.C.S Simorangkir, Rudy T. Erarin, J.T. Prasetyo dan *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1999.

### **3.5 TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

Instrumen penelitian ini terdiri dari dari isnturmen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama adalah penelitian sendiri, sedangkan instrumen penunjang adalah daftar pertanyaan, catatan lapangan dan rekaman tape recorder.

<sup>14)</sup>

Pengumpulan data lapangan dilakukan dengan cara wawancara, baik secara terstruktur maupun tak setruktur. Wawancara tersektruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan-pertanyaan yang sudah disediakan peneliti, sedangkan wawancara tak setruktur yakni wawancara yang dilakukan tanpa

---

<sup>14)</sup> S. Nasution, Metode Penelitian Naturalisitik-Kualitatif, Bandung, Tersito, 1992 hal 9

berpedoman pada pertanyaan. Materi diharapkan berkembang sesuai dengan jawaban dan situasi yang berlangsung.

### **3.6 ANALISA DATA**

Analisa data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistimatis kemudian dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.<sup>15)</sup>

Pengertian analisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan pengiterprestasian secara logis, sistimatis. Logis sistimatis menunjukkan cara verifikir dedukatif-indukatif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah.

Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.<sup>16)</sup> Dari hasil tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

---

<sup>15)</sup> Soerjono Soekanto, Op. Cit . Hal 12

<sup>16)</sup> H.B Sutopo, *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, 1998, hal 37

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **4.1 HASIL PENELITIAN**

##### **4.1.1 DAERAH OTONOM**

###### **4.1.1.1 Pemerintahan Daerah**

Dasar hukum keberadaan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang diterbitkan atas ketentuan pasal 18 undang-undang Dasar 1945.

Oleh pasal 1 angka 2 undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan daerah didefinisikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut azas atonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-seluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah daerah provinsi dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing yang mempunyai pemerintahan daerah.

Sedangkan ayat (2) nya menentukan bahwa pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri-sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan pasal 3 ayat (1) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD Provinsi, dan pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota yang terdiri atas pemerintahan daerah Kabupaten/ Kota dan DPRD Kabupaten/ Kota. Sedangkan ayat (2)nya menentukan bahwa Pemerintah daerah terdiri dari Kepala daerah dan perangkat daerah.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, dengan demikian maka dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan, Pemerintah daerah yang dipimpin oleh Gubernur untuk Daerah provinsi, Bupati maupun Walikota untuk daerah Kabupaten maupun Kota harus bersama DPRD. Tidak bisa berjalan sendiri-sendiri.

Perbedaan antara Gubernur dan Bupati/ walikota adalah, gubernur sebagai pimpinan pemerrintah daerah, disamping mengemban fungsi dan tugas otonomi daerah juga mengemban fungsi dan tugas kewenangan dan fungsi dekonsentrasi yang diberikan oleh Pemerintah. Jadi Gubernur berada dalam dua pijakan yaitu desentralisasi dan dekonsentrasi.

Sedangkan Bupati maupun walikota hanya berdiri pada satu pijakan, yaitu pijakan desentralisasi dengan kewenangan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

#### **4.1.1. 2 Lembaga Eksekutif di Daerah**

Pemerintah daerah adalah lembaga eksekutif Daerah. Pemerintahan daerah dipimpin oleh Kepala Pemerintah daerah yang disebut Kepala daerah.

Kepala daerah Provinsi adalah Gubernur, Kepala daerah Kabupaten adalah Bupati, dan Kepala daerah Kota adalah Walikota.

Kepala daerah memimpin Daerah, sebagai pemimpin Daerah, Kepala daerah bertugas dan berweang memimpin penyelenggaraan pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

Gubernur sebagai pemimpin Daerah, dan sebagai pemimpin Pemerintah Daerah Provinsi melaksanakan tugas memimpin Pemerintah daerah berdasarkan azas desentralisasi tugas membantuan, tugas pembantuan dan melaksanakan tugas Pemerintah berdasarkan azas dekonsentrasi.

Dalam melaksanakan tugas desentralisasi Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, dan dalam melaksanakan tugas dekonsentrasi Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Demikian dikonstruksikan oleh undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah .

Gubernur sebagai pemegang kekuasaan dekosentrasi adalah wakil Pemerintah di wilayah provinsi. Dalam kedudukannya tersebut Gubernur memiliki tugas dan wewenang :

- a. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan daerah Kabupaten/ Kota.
- b. Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota.

- c. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota.

Di Daerah Kabupaten, Bupati adalah Kepala Pemerintah daerah dan pimpinan pemerintahan Daerah, sebagai kepala Pemerintah daerah, Bupati membawahi perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah.

Tugas dan wewenang serta kewajiban Kepala daerah ditentukan dalam pasal 25 undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. dalam pasal 25 itu terlihat dengan jelas, Bupati/ waklikota dalam Pemerintahan daerah menjalankan fungsi eksekutif.

Ketentuan yang mendasar dalam pasal tersebut adalah penunjukan terhadap Bupati/ Walikota sebagai pemimpin penyelenggaraan Pemerintahan daerah, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebagai pemimpin yang berarti juga sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Bupati berkewajiban memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Secara vertikal Bupati berkewajiban pula memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dalam hal ini kepada Menteri Dalam Negeri lewat Gubernur.

Laporan-laporan tersebut diatas digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundangan.

#### **4.1.1.3 Lembaga Legeslatif di Daerah**

Pada pemerintahan Pusat, dapat disarikan dari undang-undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Rakyat adalah pemegang kekuasaan legeslatif. DPR memiliki fungsi legeslasi, anggaran, dan pengawasan.

Pada Pemerintahan Daerah dapat disarikan dari undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, DPRD adalah pemegang kekuasaan legeslatif.

Seperti Dewan Perwakilan Rakyat pada pemerintahan pusat, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di Daerah.

DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsi legeslasi, DPRD membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Dalam menjalankan fungsi anggaran DPRD membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala daerah, Anggaran Pendapatan Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana ditentukan dalam pasal 25, dan pasal 41 menempatkan Bupati, dan

DPRD Kabupaten sebagai lembaga eksekutif, dan lembaga legislatif di Daerah Kabupaten.

Pola hubungan kerja antara dua lembaga tersebut digariskan dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.

Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung , bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

#### **4.1.1.4 Perangkat Daerah**

Bupati/Walikota sebagai pimpinan pemerintahan daerah, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah bersama DPRD setempat dibantu oleh perangkat daerah.

Perangkat daerah Kabupaten/ Kota sebagaimana diatur dalam pasal 120 ayat (2) undang-undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang membantu Bupati/ Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terdiri

atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Dinas Daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Ditentukan dalam pasal 121 ayat (1) undang-undang tersebut, sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan menurut pasal 23 ayat (1) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tugas Sekretariat DPRD adalah :

- a. menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD;
- b. menyelenggarakan administrasi Keuangan DPRD;
- c. mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
- d. menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Selanjutnya dijelaskan dalam penjelasan umum undang-undang itu, bahwa sekretariat daerah adalah unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, dan diwadahi dalam lembaga sekretariat.

Sedangkan unsur pendukung tugas Bupati dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik adalah lembaga teknis daerah. Unsur pelaksana urusan daerah adalah dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi.

Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi

sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bersalin dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas.

Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Berdasarkan pasal 128 undang-undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

#### **4.1.1.5 Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah**

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis dari Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah dalam pasal 7 ayat (1) undang-undang nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditempatkan pada urutan huruf e hierarki Peraturan Perundang-undangan setelah Peraturan Presiden.

Menurut pasal 1 ayat 2 undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang tersebut, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Sedangkan angka 7 nya dari pasal tersebut menentukan bahwa Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan

persetujuan Kepala Daerah dalam hal ini di Daerah Kabupaten/ Kota adalah Bupati/ Walikota

DPRD dan Bupati/Walikota di Daerah Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di Daerah Kabuapten/Kota dalam menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya, serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam Peraturan Daerah, peraturan kepala Daerah, dan ketentuan daerah lainnya.

Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya.

Menurut ketentuan pasal 145 undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Preseiden paling lambat 60 hari sejak diterimanya Peraturan Daerah oleh Pemerintah..

Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Paraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah itu, maka Paraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku.

Apabila Pemerintahan Daerah keberatan terhadap pembatalan itu, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan tersebut kepada Mahkamah Agung. Dalam hal Mahkamah Agung mengabulkan keberatan tersebut sebagian atau seluruhnya,

putusan Mahkamah Agung menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum

Kedudukan hukum Peraturan Daerah lebih tinggi dari Peraturan Kepala Daerah. Di Daerah Kabupaten/ Kota, Peraturan Bupati/ Walikota di bentuk untuk melaksanakan dan/ atau atas pemerintah Peraturan Daerah.

#### **4.1.2 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN KENDAL**

Daerah kabupaten Kendal bagian dari Provinsi Jawa Tengah. Provinsi Jawa Tengah merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu tidak ada pilihan lain bagi Daerah Kabupaten Kendal, kecuali melaksanakan sistem pemerintahan dan berada didalam struktur dan mekanisme pemerintahan yang dibangun berdasarkan ketentuan hukum ketatanegaraan dan hukum administrasi pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan ditetapkannya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Maka Daerah Kabupaten Kendal yang telah terbentuk berdasarkan undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Provinsi Jawa Tengah, harus dikelola berdasarkan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Dengan demikian, maka Daerah Kabupaten Kendal harus melaksanakan otonomi daerah berdasarkan undang-undang nomor 32 Tahun 2004 itu.

Ketentuan inti yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (2), ayat(3),

ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), adalah penetapan kewenangan bagi Pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan dimaksud dilakukan dengan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Yang dimaksud daya saing adalah merupakan kombinasi antara faktor kondisi ekonomi daerah, kualitas kelembagaan publik secara keseluruhan membangun kemampuan daerah untuk bersaing dengan daerah lainnya.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sedangkan hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.

Pemegang kekuasaan pemerintah di Daerah kabupaten Kendal yang menjalankan kewenangan mereka berdasarkan ketentuan-ketentuan terdahulu segera merespon positif ketentuan-ketentuan baru sebagaimana terkandung dalam undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Dalam hal ini langkah-langkah yang dilakukan adalah :

1. Fungsi dan posisi 2 (dua) lembaga tinggi di Daerah Kabupaten Kendal yang memegang inti kekuasaan di Daerah Kabupaten Kendal disesuaikan dengan ketentuan pasal 3 ayat (1) huruf b dan ayat (2) undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

1.1 Pemerintahan daerah Kabupaten Kendal terdiri atas Pemerintah daerah Kabuapten Kendal dan DPRD Kabuapten Kendal

1.2 Pemerintah daerah Kabupaten Kendal terdiri atas Kepala daerah kabupaten Kendal dalam hal ini Bupati Kendal dan Perangkat daerah kabuapten Kendal yang membantu Bupati Kendal dalam menjalankan kewenangannya.

2. Menetapkan beberapa Peraturan Daerah Kabupaten Kendal dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam batas kewenangan yang dimiliki, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Beberapa Peraturan Daerah Kabupaten dimaksud adalah :

2.1 Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 14 tahun 2007 Tentang Urusan Pemerintahan wajib dan urusan Pemerintahan Pilihan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Kabuapten Kendal.

Ditetapkan berdasarkan pasal 14 ayat (3) undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yo pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007.

Dalam Peraturan Daerah tersebut ditetapkan urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah Kabuapten kendal.

Urusan pemerintahan wajib meliputi :

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan;
- h. Kepemudaan dan olah raga;
- i. Penanaman modal;
- j. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil;
- l. tenaga kerja;
- m. Ketahanan pangan ;
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
  - p. perhubungan;
  - q. komunikasi dan informatika;

- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persendian;
- u. pemberdayaan masyarakat devisa;
- v. sosial;
- w. kebudayaan statistik;
- x. statistik;
- y. kearsipan;
- z. perpustakaan;

Urusan pemerintahan pilihan meliputi :

- a. kelautan dan perikanan ;
- b. pertanian;
- c. kehutanan;
- d. energi dan sumber daya meneral;
- e. pariwisata;
- f. industri;
- g. perdagangan;
- h. ketrasmigrasian;

Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah Kabuapten Kendal sebagaimana ditetapkan tersebut diatas, menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

2.2 Peraturan Daerah Kabuapten Kendal Nomor 19 Tentang, Kedudukan Dan Tugas Pokok Sekretariat Daerah, staf Ahli Bupati, dan Sekretariat DPRD Kabupaten Kendal.

Ditetapkan berdasarkan : pasal 14 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yo, pasal 12 Peraturan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota ; Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah; dan Peraturan Daerah Kabuapten Kendal Nomor 14 Tahun 2007 Tentang urusan Pemerintahan wajib dan urusan Pemerintahan Pilihan Daerah Kabuapten Kendal.

Dengan Peraturan Daerah dibentuk organisasi Sekretariat Daerah Kabuapten Kendal, dan Sekretariat DPRD Kabuapten Kendal.

2.3 Peraturan Daerah Kabuapten Kendal Nomor 20 tahun 2007 Tentang Susunan Kedudukan Dan Tugas Pokok Dinas Daerah Di Kabupaten Kendal.

Ditetapkan berdasarkan : Pasal 14 ayat (3) undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yo pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota ; Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah; dan Peraturan Daerah Kabuapten Kendal Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Urusan

Pemerintahan wajib dan urusan Pemerintahan Pilihan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabuapten Kendal.

Dengan Peraturan Daerah ini sekaligus di nyatakan pembentukan 13 Dinas Daerah yang terdiri atas :

- a. Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah raga;
- b. Dinas Kesehatan;
- c. Dinas Bina Warga dan Pengairan;
- d. Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang;
- e. Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika;
- f. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
- g. Dinas sosial, Tenaga Kerja, dan Trasmigrasi;
- h. Dinas kebudayaan;
- i. Dinas Pertanian;
- j. Dinas Peternakan, Kelautan, dan Perikanan;
- k. Dinas Perdagangan, Perindustrian, perdagangan, dan Energi;
- l. Dinas Koperasi, usaha micro, kecil dan Menengah;
- m. Dinas Pedapatan dan Pengelolaan Keuangan daerah

2.4 Peraturan Daerah Kabuapten Kendal Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Susunan, Kedudukan, Dan Tugas Pokok Lembaga Teknis Daerah, unit Pelayanan Terpadu, Dan Satuan Polisi Pamong Praja di Kabuapten Kendal. Ditetapkan berdasarkan : Pasal 14 ayat (3) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yo Pasal 12 Peraturan Pemerintah nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian

urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabuapten/ Kota; Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota; Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah; dan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 14 tahun 2007 Tentang urusan Pemerintah Pilihan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Kendal.

Dengan Peraturan Daerah ini sekaligus dinyatakan pembentukan :

- a. 11 Lembaga Taknis Dinas yang terdiri dari :
  1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
  2. Inspektorat kabupaten ;
  3. Badan Kepegawaian Daerah ;
  4. Badan Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
  5. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana;
  6. Badan Kesatuan bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat;
  7. Rumah Sakit Umum Drs. H Suwondo ;
  8. Kantor Penanaman Modal;
  9. Kantor Perpustakaan dan Arsip daerah ;
  10. Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah; dan
  11. Kantor Ketahanan Pangan.
- b. Unit Pelayanan Terpadu.
- c. Satuan Polisi Pamong praja.

Dari aspek penataan kelembagaan Daerah Kabupaten Kendal telah merespon secara positif pelaksanaan pemerintahan daerah dengan azas otonomi seluas-luasnya dan pembantuan, dan lebih disempurnakan lagi setelah dilaksanakan ketentuan-ketentuan dari peraturan pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota.

#### **4.1.3 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN KENDAL DALAM BIDANG PERTANAHAN DAN HAMBATANNYA**

Pemerintah daerah Kabupaten Kendal dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan berwenang mengurus urusan bidang pertanahan. meliputi 9 (sembilan) sub bidang yaitu :

1. Sub Bidang Izin Lokasi
2. Sub Bidang Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
3. Sub Bidang Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan
4. Sub Bidang Masalah Ganti Kerugian dan santunan Tanah untuk Pembangunan.
5. Sub Bidang Penetapan Subjek dan objek Retribusi Tanah serta ganti Kerugian tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absentee
6. Sub Bidang penetapan Tanah ulayat.
7. Sub Bidang Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong.
8. Sub Bidang izin membuka tanah sub bidang ini merupakan Tugas Pembantuan.

#### 9. Sub Bidang Perencanaan Tanah wilayah Kabupaten/ Kota

Dari 9 (sembilan) sub bidang, yang reel ada di Kabupaten Kendal hanya 4 (empat) sub Bidang yaitu :

1. Sub Bidang Izin Lokasi
2. Sub Bidang Pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
3. Sub Bidang Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan
4. Sub Bidang Perencanaan tanah wilayah Kabuapten/ Kota.
- 5 (lima) sub Bidang lainnya tidak ada objeknya dan/ atau sudah tidak ada objeknya, sehingga tidak ada kegiatan untuk mengurusnya.

Dengan demikian reel dan praktis pemerintahan daerah Kabupaten Kendal, dalam melaksanakan kewenangan urusan Bidang Pertanahan ini hanya berkisar melaksanakan kegiatan mengurus 4 (empat) sub Bidang.

Oleh karena itu pemerintahan Daerah Kabupaten Kendal tidak membentuk dinas maupun lembaga teknis daerah, yang bertugas khusus menangani kegiatan mengurus kewenangan pemerintahan bidang pertanahan.

Pengurusan kewenangan pemerintahan dalam bidang pertanahan dilaksanakan oleh sub Bagian Pertanahan dibawah Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Kendal. Telaahan mengenai masalah pertanahan dilakukan oleh staf Ahli Bupati Bidang Pemerintahan.

Dalam mengurus kewenangan sub bidang Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan sub Bidang Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan Bupati Kendal membentuk Panitia Pengadaan Tanah Bagi

Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Kabupaten Kendal, dengan surat Keputusan Bupati Kendal Nomor 590/ 74/ 2008 tanggal 4 Maret 2008 Tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Kabupaten Kendal, berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, dan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 14 Tahun 2007 Tentang urusan Pemerintahan Wajib dan urusan Pemerintahan pilihan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal.

Dalam melaksanakan tugasnya, Panitia sebagaimana dimaksud dalam Keputusan tersebut bertanggung jawab kepada Bupati Kendal.

Panitia Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan umum Kabupaten Kendal bertugas :

- a. memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat;
- b. mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- c. mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;

- d. mengumumkan hasil penelitian dan inventarisasi sebagaimana pada huruf b dan huruf c;
- e. menerima hasil penilaian harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari lembaga atau tim Peneliti Harga Tanah dan pejabat yang bertanggung jawab menilai bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- f. mengadakan musyawarah dengan para pemilik dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
- g. menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan.
- h. menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemilik;
- i. membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak;
- j. mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; dan
- k. menyampaikan permasalahan disertai pertimbangan penyelesaian pengadaan tanah kepada Bupati Kendal apabila musyawarah tidak tercapai kesepakatan untuk pengambil keputusan.

Secara kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal tidak mengalami hambatan dalam pelaksanaan otonomi dibidang pertanahan, karena tidak membentuk Dinas Pertanahan maupun lembaga teknis daerah untuk mengurus

secara khusus hal tersebut, yang memerlukan persyaratan tertentu, penyediaan Sumber Daya Manusia, Sarana, prasarana dan pembiayaan yang cukup besar.

Secara operasional hambatan yang sering muncul adalah dalam penentuan lokasi dan penetapan ganti rugi. Tanah yang diperlukan sering sudah menjadi tempat hunian masyarakat, sehingga permintaan ganti rugi sangat besar dan memberatkan.

## **4.2 PEMBAHASAN**

### **4.2.1 DAERAH OTONOM**

#### **4.2.1.1 Pemerintahan daerah**

Definisi tentang Pemerintah Daerah yang tertera dalam pasal 1 angka 2 mengandung makna bahwa di daerah ada pemerintahan.

Pemerintahan itu disebut Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintahan Daerah ada di daerah Provinsi dan di Daerah Kabupaten ataupun Kota. Pemerintahan Daerah tersebut menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan Daerah merupakan bentuk pemerintahan di daerah sebagai kepanjangan dengan Kekuasaan Pemerintahan Negara yang dipegang oleh seorang Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.

Pemerintahan Daerah bukan merupakan suatu lembaga negara. Tetapi berdasarkan kontruksi Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintahan Daerah yang terdapat dalam Bab IV tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Hal itu lebih diperjelas dengan di hapuskannya Bab IV Tentang Dewan Pertimbangan Agung dalam perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 tahun 2000, dengan memasukan Bab IV tersebut ke dalam Bab III yang menentukan dalam pasal 16 bahwa Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang.

Dengan demikian Bab V Tentang Kementrian Negara dan Bab VI Tentang Pemerintah Daerah sekaligus menjadi rumpun eksekutif.<sup>17)</sup>

Keberadaan pemerintahan Daerah ada dalam rumpun kekuasaan Pemerintahan Negara lebih diperjelas lagi dengan bunyi pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 yang menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas, daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

---

<sup>17)</sup> H. Zain Bajaber Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan, Komentar H. Zain Bajaber. Penerbit Forum Indonesia Maju Jakarta 19 Oktober 2004 Halaman 309

Selanjutnya pasal 2 ayat (1) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Tentang Pemerintahan Daerah sebagai aturan organik dari ketentuan pasal 18 ayat (1). Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 menetapkan ketentuan mutatis mutandis dengan pasal 18 ayat (1) tersebut.

Sedangkan ayat (2) dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Menentukan bahwa Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan demikian Provinsi Kabupaten dan Kota adalah merupakan satu kesatuan mata rantai dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaanya yang dibantu oleh seorang Wakil Presiden.

Menurut H. Zain Bajeber, memasukan Pemerintahan daerah kedalam rumpun kekuasaan Pemerintahan Negara dimaksudkan agar kita tidak perlu mempertentangkan antara keduanya, karena satu sama lain tidak dapat dipisahkan, sebab hanya sebatas pembagian urusan pemerintahan dalam sistem pembagian urusan pemerintahan presidensial yang dianut dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>18)</sup>

Pembagian urusan pemerintahan tersebut merupakan kebijakan otonomi daerah yang dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintah pusat.

---

<sup>18)</sup> Ibid, hal 310

Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi sebelumnya arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat maka diidealkan sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu. Arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaiknya, yaitu dari pusat ke daerah.<sup>19)</sup>

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan Pemerintahan daerah lainnya yang meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan-hubungan tersebut menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara.

Hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.

Penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dan daerah lainnya artinya mampu membangun kerjasama antar daerah

---

<sup>19)</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2005 Hal 278

untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah persaingan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya ialah penyelenggaraan otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antara daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Jimly Assiddiqie berpandangan bahwa kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-sebaiknya, karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul diberbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan salam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri.<sup>20)</sup>

Otonomi daerah yang sekarang ini diatur dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, tidak akan menganulir sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, tetapi justru akan memperkuat eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh H. Zain Bajaber berpendapat bahwa dari segi hukum Tata Negara, otonomi adalah sub sistem dari negara kesatuan/

---

<sup>20)</sup> Ibid, hal 278 - 279

unity, eenheidstaat. Otonomi adalah fenomena Negara Kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*meterie*) otonomi adalah pengertian dari isi Negara Kesatuan. Negara kesatuan merupakan landas batas dari pengertian isi otonomi.<sup>21)</sup>

#### **4.2.1.2 Lembaga eksekutif di Daerah**

Sebelum diterbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah sebagai pemimpin pemerintahan Daerah dan juga sebagai pemimpin pemerintah Daerah dipilih oleh DPRD. Bahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerahpun memberlakukan demikian.

Sekarang dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Kepala Daerah baik Gubernur maupun Bupati atau Walikota dipilih langsung oleh rakyat dari pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang mempunyai kursi sekurang-kurangnya 15% di DPRD Pemilihan atau 15% akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan kedua atas undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, perorangan dapat mencalonkan diri dalam pemilihan Kepala Daerah tanpa melalui pengajuan dari partai politik sebagaimana maksud diatas.

---

<sup>21)</sup> Op sit, hal 312

Pemilihan Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah. Kepala daerah Kabupaten/ Kota yaitu Bupati/ Walikota juga wakilnya diangkat oleh Presiden dan dilantik oleh Gubernur atas nama Presiden. Pelantikan dilaksanakan dalam rapat Paripurna DPRD.

Baik dipilih oleh DPRD ataupun dipilih langsung oleh rakyat, Kepala daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati, dan Walikota tetap sebagai Kepala Pemerintah Daerah yang disebut Kepala Daerah.

Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

Dalam menjalankan kepemimpinan penyelenggaraan pemerintah daerah, kepala daerah mempunyai kewajiban menyampaikan dua laporan yaitu :

- a. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah.
- b. Laporan keterangan pertanggung jawaban kepala DPRD.

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah wajib diinformasikan kepada rakyat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah disampaikan kepada Presiden melalui menteri Dalam Negeri untuk Gubernur. Untuk Bupati atau Walikota laporan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur laporan tersebut dilakukan sekali dalam setahun.

Ketentuan kewajiban laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota kepada Pemerintah itu merupakan salah satu bentuk dari hubungan administrasi dan kewilayahan penerapan antara Daerah otonomi Provinsi, Daerah otonom Kabuapten dan Daerah otonomi Kota, dengan Pemerintah. Walaupun Daerah berwenang menjalankan otonomi seluas-seluasnya

dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintahan tetap harus tahu apa yang dilakukan oleh Pemerintah daerah. Bahkan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut digunakan pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi fungsi dan posisi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah itu jelas.

Disamping laporan penyelenggaraan pemerintah daerah, dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dikenal juga laporan keterangan pertanggung jawaban yang wajib disampaikan oleh Gubernur, Bupati maupun Walikota kepada DPRD.

Logikanya kewajiban pemberian laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah tersebut sebagai konsekuensi dari pemberian tugas dan wewenang oleh undang-undang kepada Kepala daerah untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

Tetapi secara normatif fungsi dan posisi laporan keterangan pertanggung jawaban tersebut tidak jelas. Apa akibat yang timbul dari kewajiban tersebut, undang-undang tidak memberi sinyal kanalisasi untuk *membreakdown* kewajiban tersebut. Ketentuan tersebut sangat bersahaja. Kewajiban laporan diadakan, tetapi bagaimana kelanjutannya tidak jelas. Mungkin dapat dimisalkan usus buntu yang ada di dalam perut manusia.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 27 ayat (5) hanya menyebutkan bahwa pelaksanaan dua kewajiban laporan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah.

#### **4.2.1.3 Lembaga Legeslatif di Daerah**

DPRD dibentuk di tiap Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten dan Kota. Anggota DPRD dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum. DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan menyatu dalam pemerintahan daerah. Disini letak perbedaan dengan hubungan DPR dan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang masing-masing merupakan dua lembaga yang terpisah.

Menurut H. Zain Bajeber, pasal 18 ayat (3) undang-undang dasar Negara Republik Indonesia 1945 menggunakan kata memiliki " DPRD, " tidak menggunakan kata "mempunyai" pemerintahan daerah seperti pada pasal 18 ayat (1). Walaupun kata " mempunyai " dan "memiliki" dalam bahasa Indonesia diartikan sama, akan tetapi pemakaian kata "memiliki" disini untuk menyatakan bahwa DPRD itu bagai yang tidak terpisahkan atau menyatu dalam pemerintahan daerah.<sup>22)</sup>

Bahwa DPRD adalah Lembaga legeslatif di Daerah dapat ditelaah dari ketentuan-ketentuan dalam undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah sebagai berikut :

- a. Pasal 42 berbunyi : " DPRD memiliki fungsi legeslasi, anggaran, dan pengawasan ".

---

<sup>22)</sup> Op sit, hal 314

Kalau dipakai jalan pikiran H. Zain Bajebber seperti ditulis dimuka, kata "memiliki" berarti menyatu. Artinya fungsi-fungsi itu menyatu dalam lembaga DPR dan tidak dapat dipisah. Dari tiga fungsi yang disebut pertama adalah fungsi legislas, baru fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Hal itu dapat diartikan bahwa fungsi legislas adalah fungsi utama, walaupun fungsi anggaran dan pengawasan tidak dikatakan sebagai fungsi kedua dan ketiga.

Mengartikan fungsi legislas adalah fungsi utama dimaksud untuk memperkuat argumen bahwa DPRD adalah lembaga legislatif di Daerah.

- b. Pasal 42 ayat (1) huruf a berbunyi : " DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama".

Yang dimaksud dengan membentuk termasuk juga pengajuan Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.

Berbeda dengan tugas dan wewenang Kepala Daerah yang hanya mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, tidak bertugas dan berwenang membentuk Peraturan Daerah.

Memang dalam membentuk Peraturan daerah DPRD membahasnya dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Hal ini logik karena baik DPRD maupun Kepala daerah adalah unsur penyelenggara pemerintah daerah sebagai kepanjangan (tangan presiden sebagai pemegang kekuasaan negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tetapi walaupun pembahasan terhadap Rancangan Peraturan harus dengan Kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah. Artinya fungsi legeslasinya ada pada DPRD.

- c. Pasal 44 ayat (1) a berbunyi : Anggota DPRD mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

Ketentuan ini mempertegas fungsi legislasi DPRD dan sekaligus memperkuat argumen bahwa DPRD adalah lembaga legeslatif di Daerah.

#### **4.2.1.4 Perangkat daerah**

Dalam konstruksi pemerintahan daerah disamping ada Kepala daerah dan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, diadakan juga perangkat daerah yang diberi tugas membantu Kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Apabila ditelaah pasal-pasal yang mengatur tentang Perangkat daerah dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu pasal 120, pasal 121, pasal, 123, pasal 124, pasal 125, pasal 126, dan pasal 127, serta ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan ketentuan pasal 128 ayat (1) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dapat ditarik kesimpulan bahwa penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan daerah hampir seluruhnya dilaksanakan oleh Perangkat daerah.

Secara garis besar, organ-organ Perangkat daerah di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi :

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
4. Dinas Daerah
5. Lembaga Teknis Daerah
6. Kecamatan
7. Kelurahan

Pembentukan organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan peraturan daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan daerah tersebut mengatur mengenai susunan, kedudukan, tugas pokok organisasi Perangkat daerah. Rincian tugas, fungsi, dan tata kerja diatur dengan peraturan Bupati.

DPRD hanya terlibat dalam pembentukan organisasi, yang meliputi susunan, kedudukan, tugas pokok organisasi perangkat daerah itu, pada waktu membeberkan peraturan daerahnya. itupun semuanya sudah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Hal yang peting yaitu mengisi organisasinya yaitu penentuan rincian tugas, fungsi, dan tata kerja diatur sendiri oleh Bupati.

Bahkan dalam pengangkatan sekretaris daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Kepala Dinas, dan Kepala Lembaga Teknis Dinas, Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah sama sekali tidak dilibatkan. DPRD hanya dilibatkan dalam pengangkatan sekretarisnya. Dengan demikian, yuridis, formal dan administratif DPRD tidak ada pengaruhnya terhadap perangkat daerah.

#### **4.2.1.5 Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah**

Pembatalan Peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh pemerintah, adalah merupakan bentuk pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap Daerah, dan ini merupakan implementasi hubungan administratif dan kewilayahan antara Pemerintah dengan Daerah. Hal itu syah dan memang diperlukan dalam rangka menjalankan dan mempertahankan sistem Negara Kesatuan, asal dilakukan secara wajar, proporsional dan tidak berlebihan juga tidak melanggar azas otonomi yang diinginkan oleh konstitusi yang dijabarkan dalam undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Walupun ada hak pembatalan dari Pemerintah, Daerah diberi hak juga untuk mengatakan keberatan atau penolakan atas pembatalan tersebut. Keberatan atau penolakan itu disampaikan kepada Mahkamah Agung untuk diputuskan diterima atau ditolak. Keputusan tersebut bersifat final, tidak ada upaya hukum lain yang dapat dilakukan terhadap keputusan Mahkamah Agung tersebut.

Apabila keberatan tidak dikabulkan maka peraturan daerah harus dicabut dengan peraturan daerah pencabutan. Ada produk hukum lain di Daerah kabupaten disamping Peraturan daerah, yaitu Peraturan Bupati, Keputusan Bupati

yang dibuat atas perintah Peraturan daerah. Tanpa perintah Peraturan daerah, peraturan Bupati dan Keputusan Bupati tidak dapat dibuat.

#### **4.2.2 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN KENDAL**

Reposisi dan penataan institusi menjadi seperti yang dikehendaki oleh undang-undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sudah dilakukan di Daerah Kabupaten Kendal. Lebih-lebih setelah terbit Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Apabila otonomi daerah hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional belaka, yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan dan yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan pengalihan dari tingkat pusat ke tingkat daerah, maka otonomi daerah di Kabupaten Kendal dapat dikatakan setelah dilaksanakan.

Pemahaman umum yang berjalan saat ini memang demikian. Fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan yang berkaitan dengan pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke daerah Kabupaten Kendal diacu untuk dapat berjalan dengan baik

Reposisi institusi penyelenggara pemerintahan Daerah Kabupaten Kendal begitu keluar Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan penataan organ-organ pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah segera setelah keluar Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dan

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, merupakan bukti berjalannya pemahaman tersebut.

Untuk sampai pada kesimpulan esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah dalam arti yang sesungguhnya yaitu menumbuh kembangkan keprakarsaan dan kemandirian masyarakat dalam iklim demokrasi dewasa ini sesudah berjalan apa belum masih perlu kejian mendalam dan komprehensif.

#### **4.2.3 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN KENDAL DALAM BIDANG PERTANAHAN DAN HAMBATANNYA**

Pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kendal ada di dalam format otonomi daerah yang ditentukan oleh undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu pada prinsipnya pelaksanaan Otonomi daerah Kabupaten Kendal sama dengan pelaksanaan Otonomi daerah di Kabupaten lain.

Urusan pemerintahan Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah otonom dalam rangka desentralisasi hanya bagian kecil saja dari 31 Bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah Provinsi maupun Daerah Kabupaten/ Kota. Itupun hanya 9 (sembilan) Sub Bidang yang diserahkan kepada Daerah untuk mrngurusnya dalam kewenangan Otonomi daerah, sebagaimana di jelaskan dimuka.

Bidang pertanahan lain yang essensial masih dipertahankan sebagai urusan pemerintahan pemerintah. 9 (sembilan) Sub Bidang itu merupakan bagian kecil

saja dari semua kewenangan pemerintah dibidang pertanahan yang ditentukan undang-undang Pokok Agraria.

Ruang lingkup otonomi di Bidang Pertanahan menjadi sangat sempit. Tidak seperti digambarkan semula, sepertinya Pemerintah hanya ; menentukan kebijakan nasional di Bidang pertanahan agar kebijakan pertanahan tetap berpegang pada keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;koodinasi; pembinaan; dan pengendalian.

Tetapi dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 ternyata sebagian besar kekuasaan Negara diBidang Pertanahan masih dipegang Pemerintah atas nama Negara.

Seperti misalnya Koko Surya Dharma penulis kajian dalam tulisannya berjudul Pengelolaan Konflik Sosial Dalam Bidang Pertanahan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah akan mempunyai wewenang untuk mengelola dan mengatur distribusi tanah diwilayahnya.<sup>23)</sup>

Tetapi ternyata kewenangan untuk mengelola dan mengatur distribusi tanah bagi pemerintahan daerah tidak ada dalam pembagian urusan pemerintahan yang ditentukan dalam peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007

Memang ada wewenang pengelolaan atas tanah didalam peraturan Pemerintah tersebut, tetapi hanya sebatas pada pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong yang tidak semua Daerah Kabupaten di Indonesia mempunyai. Kabupaten Kendal misalnya, tidak mempunyai Daerah tanah kosong, sehingga kewenangan

---

<sup>23)</sup> Koko Surya Dharma , *Pengelolaan Konflik Sosial Dalam Bidang Pertanahan*, Kajian, Pusat Pengelolaan dan Pelayanan Informasi (P3I), Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat RI. Edisi vol. 10, No. 1 Maret 2005 hal 281

tersebut reel dan praktis tidak berjalan karena tidak ada objeknya. Demikian juga kewenangan memberi izin membuka tanah.

Wewenang mengatur distribusi tanah kepada Daerah Kabupaten, hanya sebatas pada penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah Absentee. Objeknya tidak ada disemua daerah Kabupaten. Di Kabupaten Kendal misalnya tanah kelebihan dan tanah absentee sudah tidak ada. Objek ini ada pada awal-awal berlakunya undang-undang *Landreform* dan undang-undang Pokok Agraria. Sekarang sudah selesai sehingga sudah tidak ada objeknya lagi.

Kewenangan pemerintahan daerah Kabupaten ataupun Kota untuk mengurus 9 (sembilan) Sub Bidang Pertanahan sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, diambil persis dari sebagian kewenangan yang diserahkan pelaksanaannya untuk mengurus kepada pemerintahan Kabupaten ataupun Kota yang tercantum dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Selain 9(sembilan) Sub Bidang tersebut, semua urusan pemerintahan Bidang Pertanahan termasuk tugas mempercepat pembuatan Rancangan Perubahan Undang-undang Pokok Agraria tetapi menjadi kewenangan Pemerintah atas nama negara yang diserahkan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakannya.

Dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tersebut, pelaksanaan wewenang mengurus pertanahan oleh pemerintah sangat sempit, tidak seperti ditentukan oleh undang-undang.

Sebenarnya pasal 10 ayat (1) dan (2) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan pertanahan berdasarkan kriteria yang ditentukan dalam pasal 1 ayat (1) undang-undang yis pasal 14 ayat (3) undang-undang dan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 disebut sebagai urusan wajib. Tetapi yang disebut sebagai urusan wajib itu hanya 9 (sembilan) Sub Bidang saja, dari begitu banyak kewenangan/ kekuasaan Pemerintah atas nama negara dalam Bidang Pertanahan.

Atas nama Undang-undang, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 itu harus memberi sedikit wewenang kepada daerah otonomi Kabupaten/Kota, untuk melaksanakan urusan pemerintahan Bidang Pertanahan, dengan alasan untuk tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia karena tanah merupakan perekat kebangsaan dan persatuan Indonesia.

Dengan penyerahan 9 (sembilan) Sub Bidang Pertanahan sebagaimana tercantum dalam halaman 19 sampai 21 tesis ini, berarti sebagian besar hak penguasaan atas tanah seperti tertera dalam pasal 2 ayat (1) undang-undang Pokok Agraria yang dijalankan dalam pasal-pasal lainnya tetap ada pada pemerintah.

Negara mempunyai hak penguasaan atas tanah pada tingkat tertinggi yang dilaksanakan oleh Pemerintah, tidak dipersoalkan, karena hal itu sudah sesuai dengan latar belakang filosofis dan sosiologis dari hukum tanah kita yang tercantum dalam undang-undang Pokok Agraria.

Akan tetapi dalam semangat desentralisasi, otonomisasi, dan demokrasi, agar pelayanan terhadap rakyat lebih dekat dan mudah untuk segera dapat menciptakan kemandirian dan keprakarsaan rakyat, menyerahkan urusan pemerintahan Bidang Pertanahan oleh Pemerintah kepada Daerah otonom Kabupaten/ Kota adalah tepat.

Untuk tetap menjaga keutuhan dan kekokohan Negara Kesatuan Republik Indonesia, DPR dan Presiden atau sebaliknya, atau Presiden saja dapat membuat batas-batasan penyerahan wewenang sangat jelas Pemerintah tidak mau kehilangan haknya untuk diserahkan pada Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan di Pertanahan.

Dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 , dapat dinilai Pemerintah anggan untuk melepas urusan pertanahan. Dengan demikian Otonomi daerah Kabupaten/ Kota dalam melaksanakan otonomi Bidang Pertanahan hanya berkuat/ dipatok pada kegiatan mengurus 9 (sembilan) Sub Bidang saja. 9 (sembilan) Sub Bidang Pertanahan tersebut tidak seluruhnya ada di Kabupaten/ Kota.

Di Daerah Kabupaten Kendal dari 9 (sembilan) Sub Bidang yang nyata-nyata ada dan dapat perlu diurus hanya 4(empat) Sub Bidang saja yaitu :

1. Sub Bidang izin lokasi
2. Sub Bidang Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum
3. Sub Bidang Penyelesaian Masalah Ganti kerugian dan santunan tanah untuk Pembangunan
4. Sub Bidang Perencanaan Penggunaan Tanah wilayah Kabupaten/ Kota.

Untuk 5 (lima Sub Bidang) lainnya tidak ada objeknya yang perlu di urus. Sub Bidang Penataan Tanah ulayat misalnya. Di Daerah Kabupaten Kendal tidak ada Tanah ulayat, maka tidak dilakukan pengurusan Penetapan Tanah Ulayat.

Untuk Sub Bidang Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah Kabupaten, Pemerintahan daerah Kabupaten Kendal, Masih belum membentuk Peraturan daerah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) berdasarkan pasal 26 ayat (7) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Begitu juga untuk pembentukan peraturan daerah Rencana Rinci Tata Ruang yang di bentuk berdasarkan pasal 27 ayat (1) undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Penataan Ruang. Sebagai landasan operasional dalam pelaksanaan Sub Bidang ini Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal masih menggunakan Peraturan Daerah yang di buat berdasarkan undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang yang dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan.

Sedang untuk Sub Bidang izin lokasi, Sub Bidang Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dan Sub Bidang Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk pembangunan, dilaksanakan oleh Pemerintahan daerah Kabupaten Kendal melalui Kasubag Pertanahan yang ada dibawah Kabag Tata Pemerintah di Sekretariat Pemerintahan Daerah Kabupaten Kendal.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan Bidang Pertanahan Daerah Kabupaten Kendal tidak mengalami hambatan erius. Hal ini disebabkan karena :

- a. Urusan yang ditangani hanya sedikit
- b. Perangkat yang menangani telah disiapkan dengan baik.

c. Koordinasi dengan Kantor Pertanahan Kabupaten berjalan dengan baik

Dalam penentuan izin lokasi bila yang dibutuhkan adalah lokasi yang telah menjadi hunian, pemerintah daerah Kabupaten Kendal akan mengalami hambatan terutama dalam pemberian motivasi dan penetapan ganti ruginya. Hal itu disebabkan mereka sudah sangat lama tinggal di lokasi tersebut bahkan banyak yang sudah turun temurun. Mereka sudah membangun hidup dan kehidupan di lokasi tersebut oleh karena itu santunan dan ganti rugi harus seimbang dengan pengorbanan mereka, yang sering dirasa berat bagi pembiayaan proyek yang membutuhkan lokasi tersebut. Dalam kasus-kasus seperti itu pemerintahan daerah Kabupaten Kendal selalu mengadakan pendekatan personal, dan tidak akan menempuh cara pencabutan hak atas tanah.

Hal itu didukung oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal <sup>24)</sup>

Dalam kasus pembebasan tanah untuk pelabuhan Kaliwungu Kabupaten Kendal di desa Mororejo Ngebum tahun 2007 sebanyak 5 hektar, tidak ada kecocokan terhadap nilai/ besaran ganti kerugiannya. Pemilik tanah meminta harga Rp 100.000,- (seratus ribu rupiah) per meter, sedangkan pemerintah mengajukan penawaran Rp 60.000 (enam puluh ribu rupiah) per meter. Oleh karena itu tidak ada titik temu, akhirnya pengadaan tanah itu dibatalakan. <sup>25)</sup>

---

<sup>24)</sup> Wawancara dengan Taufiq, S.H. Kepala seksi Perizinan pada Kantor pertanahan Kabupaten Kendal

<sup>25)</sup> Wawancara dengan Ahmad Ircham, S.S, T.P Kepala Sub Bagian Pertanahan pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kendal, 29 Mei 2008

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Atas dasar hasil penelitian, dan pembahasannya, maka dapat disimpulkan hal-hal seperti tersebut dibawah ini.

1. Kewenangan mengurus urusan pemerintah Bidang Pertanahan hanya merupakan bagian kecil saja dari semua urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah otonom Kabupaten ataupun Kota.

Pemerintah menentukan 31 urusan pemerintahan diserahkan kepada Daerah Kabupaten, 1 (satu) diantaranya urusan pemerintahan Bidang Pertanahan.

Dari 1 (satu) Bidang Pertanahan tersebut, 9 (sembilan) Sub Bidang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah otonom Kabupaten/ Kota. 9 (sembilan) Sub Bidang tersebut merupakan bagian kecil dari semua kewenangan Bidang Pertanahan yang harus diurus oleh Pemerintahan atas nama Negara sebagai Hak Menguasai dari Negara.

Dari 9 (sembilan) Sub Bidang, hanya 4 (empat) saja yang ada objeknya oleh karena itu dapat dilaksanakan di Daerah Kabupaten Kendal, Sub Bidang tersebut yaitu : Bidang Izin Lokasi; Sub Bidang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum; Sub Bidang Penyelesaian Ganti Kerugian dan Santunan untuk Pembangunan dan Sub Bidang Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah

Kabupaten/ Kota, pada hakekatnya 1 (satu) karena keempat Sub Bidang tersebut berkaitan satu dengan yang lain.

Sub Bidang tersebut telah dilaksanakan oleh pemerintahan Daerah Kabupaten Kendal. Untuk pelayanan Sub Bidang Izin lokasi pemerintahan Daerah Kabupaten Kendal masih menggunakan Peraturan Daerah yang dibuat berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang, yang sebenarnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan.

Lima Sub Bidang selain 4 (empat) Sub Bidang tersebut diatas tidak dilaksanakan di Daerah otonom Kabupaten Kendal karena tidak ada objeknya.

2. Pada umumnya dalam melaksanakan kewenangan urusan pemerintahan Bidang Pertanahan yang masih sangat kecil itu, pemerintahan Daerah Kabupaten Kendal belum banyak hambatan. Namun diperlukan langkah-langkah lebih lanjut untuk menyesuaikan dengan ketentuan yang berlaku saat ini, sesuai dengan perkembangan keadaan.

Hambatan yang sering terjadi namun dapat diatasi adalah soal penentuan ganti kerugian pada saat pembebasan tanah.

## **B. SARAN**

Untuk menindak lanjuti kesimpulan sebagaimana tersebut diatas, kami sarankan hal-hal sebagai berikut :

### 1. Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Kabupaten di Bidang Pertanahan :

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau undang-undang Pokok Agraria, perlu segera diperbaiki, agar sesuai dengan perkembangan keadaan dan agar ada sinkronisasi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Pemerintah hendaknya konsisten melaksanakan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, dalam melimpahkan kewenangan urusan pemerintah dibidang pertanahan secara bertahap, agar urusan pertanahan betul-betul sebagai urusan wajib yang benar-benar menjadi kewenangan otonomi Daerah Kabupaten/ Kota.
- c. Dalam melaksanakan kewenangan 4 (empat) urusan yang sekarang ini sudah dilaksanakan, Pemerintahan Daerah Kabupaten Kendal hendaknya segera membentuk Peraturan Daerah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) berdasarkan pasal 26 ayat (7) undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dan membentuk Peraturan Daerah mengenai Rencana Rinci Tata Ruang berdasarkan pasal 27 ayat (1) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Hal itu dimaksudkan agar pemberian izin lokasi sesuai dengan perkembangan keadaan, dalam kondisi rakyat tidak dikorbankan untuk kepentingan pembangunan, tanpa kompensasi yang memungkinkan mereka dapat melanjutkan hidup dan kehidupannya dengan wajar dan lebih baik.

2. Untuk menjaga situasi tetap kondusif dalam penentuan izin lokasi dan penentuan ganti kerugian dalam pembebasan tanah :
  - a. Pendekatan persuasif yang selama ini dilakukan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Kendal dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, dan penetapan ganti kerugiannya, hendaknya dapat diteruskan dan lebih diintensifkan lagi.
  - b. Perlu dilakukan motivasi dan penyadaran terhadap masyarakat dalam penentuan izin lokasi dan pembebasan tanah untuk kepentingan umum.
  - c. Rakyat jangan sampai dirugikan, sehingga mereka kehilangan penghasilan dan kesempatan karena pembebasan tanah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Watik Pratiknya, Umar Juono, dan Indria Samego. 1999. *Pandangan Dan Langkah Reformasi B.J. Habibibie*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- A. Bahar Harahap. 2007. *Posisi Tanah Ulayat Menurut Hukum Nasional*, Yayasan Surya Daksina, Jakarta.
- Bachtiar Efendi. 1993. *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*. Alumni Bandung.
- Boedi Harsono. 2002. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam hubungannya dengan Tap MPR RI IX/ MPR/ 2001*, Universitas Trisakti, Jakarta
- Budi Riyanto dan Dudy Memparwadi Sarigih. 2004. *Himpunan Ringkasan Peraturan Perundang-undangan Di Bidang Kehutanan Dan Konservasi Hayati Dilengkapi beberapa artikel lembaga Pengkajian Hukum Kehutanan dan Lingkungan*. Bogor
- J.C.T. Simorangkir Rudi, T. Erwin, J.T.Prasetyo. 2007. *Kamus Hukum*. Sinar grafika. Jakarta
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta
- Lesy J. Moleong. 2001. *Metodologi Penelitian Kuanlitatif*. PT. Remaja Rasdakarya. Bandung
- Maria.S.W Sumardjono. 2007. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*. PT. Kompas media Nusantara. Jakarta
- M. Arif Mulayadi, H.2005. *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*. Presasti Pusataka. Jakarata.
- M. Syamsudin .2007. *Operasionalisasi Penelitian Hukum Devisi Buku Perguruan Tinggi*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Nyoman Serikat Putra Jaya. 2001. *Politik Hukum Badan Penyediaan Bahan Kuliah Program Studi Magester Kenotariatan*. Universitas Diponegoro. Semarang.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1993. *Perihal Kaedah Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Ronny Hanitijo Sumitro. 1999. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Ronny Hanitijo Sumitro. 2001. *Suplemen Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum pada Bidang Kajian Hukum Pidana Dan Sistem Peradilan Pidana*. Program Studi Magester Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Semarang. Tidak Dipublikasikan, Hanya untuk memenuhi Kebutuhan Intern Bidang Kajian.
- Satjipto Rahardjo 2000. *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti Bandung
- Samapiah Faisal 2001. *Format-Format Penelitian sosial* PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta

- Soerjono Soekamto dan Sri Mamuji. 1995 *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- S. Nasution. 2001. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*. Bumi Aksara. Jakarta.
- S. Nasution. dan M. Thomas. 1977. *Buku Penuntun Membuat Desertasi, Thesis, Sekripsi, Report, Paper*. C.V Jemmars. Bandung.
- The Liang Gie. 1977. *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*. Karya Kencana. Yogyakarta.
- Zain Badjeber, H. 2004. *UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Komentar H. Zain Badjeber Ketua Badan Legeslasi DPR RI (1999-2004)*. Forum Indonesia Maju. Jakarta.
- Majalah Jurnal Otonomi Daerah Vol. 1 No. 6 Juni 2002 Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Jakarta
- Majalah Kajian Vol. 10 No. , Maret 2005. Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat RI. Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia* 1999, Edisi Kedua, Balai Pustaka Jakarta
- Harian Media Indonesia, Rabu 25 September 2002
- Harian Republika, Jum'at 20 September 2002
- Harian Republika, Kamis 26 September 2002
- Harian Kompas, Rabu 23 September 2002