

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Kebutuhan pokok manusia adalah sandang, pangan, dan papan. Maka perumahan termasuk kebutuhan dasar disamping pangan dan sandang. Karena itu, untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan yang terus meningkat bersamaan dengan pertambahan jumlah penduduk diperlukan penanganan dengan perencanaan yang seksama disertai partisipasi masyarakat. Kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal baik di perkotaan maupun pedesaan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Pada dasarnya, masyarakat bertanggung jawab dalam pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal.

Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan perusahaan swasta yang menangani bidang pembangunan perumahan dituntut untuk dapat membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian. Perumahan merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan karakter dan kepribadian bangsa, perlu dibina dan dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan manusia. Perumahan tidak hanya semata-mata menjadi sarana pemenuhan kebutuhan dasar manusia, tetapi lebih dari itu dapat menjadi tempat dalam pembentukan karakter dan kepribadian bagi manusia dan peningkatan kehidupan manusia.

Negara bertanggung jawab untuk melindungi seluruh bangsa Indonesia untuk memakmurkan dan mensejahterakan melalui penyelenggaraan pembangunan perumahan agar masyarakat memiliki bertempat tinggal dan menghuni rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Republik Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat

yang berpenghasilan rendah dan masyarakat yang tinggal di kawasan padat penduduk di perkotaan. Negara juga bertanggung jawab menyediakan dan memberikan kemudahan dalam perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan serta keswadayaan masyarakat.

Penyelenggaraan perumahan membutuhkan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukumnya, juga sebagai penentu arah kebijakan dalam pelaksanaan pembangunan perumahan. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar juga digunakan sebagai pedoman dalam menyelesaikan masalah dan sengketa di bidang perumahan. Pembangunan perumahan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan sehingga tidak menimbulkan masalah, sengketa, dan kerugian.

Ketentuan yang mengatur masalah penyelenggaraan perumahan diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1964 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1962 tentang Pokok-pokok Perumahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2476) menjadi undang-undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2611). Kemudian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1964 dicabut oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3469). Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188).

Ketentuan mengenai perumahan pada saat ini diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2011 No. 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5188) diundangkan pada tanggal 12 Januari 2011, “Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 No. 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3469) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Permasalahan kewenangan pemerintah semakin beragam sejak bergulirnya era otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana sudah dicabut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kemudian diperbaharui oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dan terakhir diperbaharui oleh Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 yang berlaku hingga saat ini. Di satu sisi, otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sesuai dengan kebutuhan daerah, namun di lain sisi pemerintah perlu menetapkan sejumlah aturan sehingga pelaksanaannya tidak menimbulkan ketidaksesuaian di antara suatu daerah dengan daerah lainnya. Walaupun daerah diberi kewenangan penuh, tetap ada suatu mekanisme yang memungkinkan masing-masing daerah untuk melaksanakan sesuai dengan bentuk dan isi kewenangannya yang memiliki standarisasi secara nasional.

Di antara sekian banyak kewenangan pemerintah yang didelegasikan kepada daerah otonom, salah satu kewenangan yang kerap menimbulkan permasalahan yang berujung pada tumpang tindih kewenangan adalah bidang pertanahan. Hal ini patut dicermati karena bidang pertanahan merupakan bidang krusial yang amat bertautan dengan kepentingan rakyat. Jika persoalan kewenangan bidang pertanahan ini tidak diatur sedemikian rupa, pelayanan bidang pertanahan kepada masyarakat akan terhambat dan pada akhirnya akan menimbulkan kesulitan bagi rakyat banyak.

Dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA dinyatakan bahwa:

“Hak Menguasai dari negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa:

“Ketentuan ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar). Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan Hak Menguasai dari negara atas tanah merupakan medebewind. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.”

Berdasarkan penjelasan Pasal 2 ayat (4) di atas, dapat disimpulkan bahwa UUPA menentukan kewenangan untuk menguasai dari negara terhadap tanah kepada pemerintahan daerah (dalam UUPA menggunakan istilah daerah swatantra) hanyalah dalam bentuk medebewind atau tugas pembantuan.

Perkembangan selanjutnya terlihat dengan adanya ketidakkosistenan dalam menetapkan politik hukum dalam pemberian kewenangan hak menguasai oleh negara dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah. UUPA sebagaimana telah diuraikan di atas menetapkan dalam bentuk tugas pembantuan (medebewind). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan dalam bentuk otonomi penuh atau penyerahan kewenangan sepenuhnya, tetapi tidak pernah terimplementasikan. Tap MPR IX/MPR/2001 dalam bentuk pembagian kekuasaan, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan urusan pertanahan dengan istilah pelayanan pertanahan menjadi urusan pemerintahan daerah tetapi tidak jelas apakah otonomi atau tugas pembantuan (medebewind).

Kondisi tersebut diperburuk dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, dimana sembilan kewenangan bidang pertanahan diserahkan kepada daerah, dalam Keputusan Presiden tersebut menggunakan istilah Kabupaten/Kota bukan dalam rangka desentralisasi dalam bentuk otonomi, kemudian dalam rangka pelaksanaan kewenangan tersebut, Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang menyusun norma-norma dan/atau standarisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualifikasi Sumber Daya Manusia yang diperlukan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “TINJAUAN YURIDIS PELIMPAHAN WEWENANG DALAM KEGIATAN ADMINISTRASI PERTANAHAN BAGI PENYELENGGARAAN PERUMAHAN DI KABUPATEN SLEMAN”

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana konsep pelimpahan wewenang dalam kegiatan administrasi pertanahan bagi penyelenggaraan perumahan di Kabupaten Sleman?
2. Apa yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pelimpahan wewenang dalam kegiatan administrasi pertanahan bagi penyelenggaraan perumahan di Kabupaten Sleman?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan meningkatkan kemampuan pola pikir penulis dalam bidang administrasi pertanahan.

2. Untuk mengetahui dan menganalisa hambatan dalam pelaksanaan pelimpahan wewenang administrasi pertanahan dan untuk menjadikan penelitian ini sebagai bahan referensi dalam kegiatan administrasi pertanahan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis, sekurang-kurangnya dapat berguna sebagai sumbangan ilmu pengetahuan dalam bidang administrasi.

##### 2. Manfaat Praktis

Menambah wawasan penulis mengenai pelimpahan wewenang dalam kegiatan administrasi pertanahan bagi penyelenggaraan perumahan, untuk selanjutnya dijadikan acuan dalam berkegiatan di bidang administrasi.