

INTEGRASI URUSAN TATARUANG¹ DAN PERTANAHAN: Peluang & Tantangan Kelembagaan

Oleh:
Sutaryono
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta
Email: taryo_jogja@yahoo.com
www.manajemempertanahan.blogspot.com

ABSTRAK

Kelembagaan tata ruang dan pertanahan menapaki babak baru dengan diintegrasikannya ke dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Persoalannya adalah bagaimana mengintegrasikan urusan pemerintahan yang didasarkan pada undang-undang yang berbeda dan berasal dari kelembagaan yang berbeda pula. Naskah ini mengelaborasi peluang dan tantangan kelembagaan tata ruang dan pertanahan, baik kelembagaan pada level pusat maupun daerah.

Hasilnya menunjukkan bahwa: (a) Integrasi urusan tata ruang dan pertanahan dalam satu kementerian adalah tepat dan sesuai dengan konstitusi; (b) sinkronisasi penyelenggaraan penataan ruang dengan pengelolaan pertanahan mutlak diperlukan agar terwujudnya tertib ruang dan tertib penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; (c) integrasi kelembagaan penataan ruang dan pertanahan perlu dilakukan sampai level daerah.

Kata kunci: penataan ruang, agraria, pertanahan, kelembagaan

ABSTRACT

Institutional spatial planning and land treading new phase with the integration into the Ministry of Agrarian and Spatial Planning/National Land Agency. The problem is how to integrate government affairs based on different laws and come from different institutions. This paper elaborates on the opportunities and challenges of institutional spatial and land, both institutions at central and local level.

The results show that: (a) Integration of spatial and land affairs in the ministry was appropriate and in accordance with the Constitution; (b) the synchronization of spatial planning with land management is absolutely necessary in order to realize an orderly space and orderly control, ownership, use and utilization of land; (c) institutional integration of spatial planning and land needs to be done to the local government.

Keywords: spatial planning, agrarian, land, institutional

I. PENDAHULUAN

¹ Makalah pada Forum Ilmiah Tahunan Ikatan Surveyor Indonesia (FIT-ISI) Tahun 2015, di Institut Teknologi Nasional Malang, 19 – 20 November 2015

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan penataan ruang, selama ini merupakan urusan yang terpisah, meskipun satu sama lain ada keterkaitannya. Regulasi yang mengaturnya, kebijakan politik yang menaunginya serta kelembagaan yang menanganinya juga berbeda. Namun demikian, pada era Kabinet Joko Widodo – Jusuf Kalla saat ini, keduanya diintegrasikan ke dalam satu kementerian, yakni Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

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

Dalam konteks ini, Perpres Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, telah ditindaklanjuti dengan Perpres Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Perpres Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kedua perpres ini mengganti Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang diubah dengan Perpres 85 Tahun 2012 dan terakhir dengan Perpres 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional.

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

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Penyelenggaraan Urusan Penataan Ruang

Setiap wilayah mempunyai karakteristik yang berbeda-beda. Perbedaan karakteristik dan potensi wilayah memunculkan berbagai bentuk interelasi keruangan antar wilayah (*individual places*) yang kemudian menghasilkan bentuk-bentuk saling ketergantungan antar wilayah (*interdependency of places*). Ketergantungan inilah yang kemudian menjadi salah satu pemicu terjadinya perkembangan wilayah (Sutaryono, 2007). Perkembangan wilayah di sini menjadi sebuah kebutuhan yang harus dipenuhi dalam rangka mengakomodasi peningkatan aktivitas penduduk dan proses ‘urbanisasi’ (baca: proses kekotaan). Namun demikian perkembangan wilayah yang tidak terkendali (*unmanaged growth*), dapat memberikan dampak negatif yang kontraproduktif dengan upaya mewujudkan sustainable development. Untuk itu, agar perkembangan wilayah dapat terkendali maka Rencana Tata Ruang Wilayah hadir sebagai guidance dalam pembangunan wilayah.

Dalam konstelasi perencanaan pembangunan wilayah, penataan ruang memiliki spesifikasi khusus yang harus diperhatikan oleh segenap *stake holder* yang mempunyai kepentingan terhadap pemanfaatan dan keberlanjutan pemanfaatan ruang, mengingat²:

1. Penataan ruang berkaitan dengan berbagai masalah kehidupan yang sangat kompleks, baik ekonomi, politik maupun sosial kemasyarakatan bagi segenap anggota masyarakat yang memiliki kepentingan berbeda-beda.
2. Penataan ruang merupakan sebuah aktivitas yang harus direncanakan secara matang oleh semua *stake holder* yang berkepentingan terhadap ruang serta mempunyai kompetensi di bidang perencanaan.
3. Penataan ruang merupakan basis bagi kegiatan pembangunan yang berpijak pada ruang.
4. Penataan ruang yang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan oleh pihak yang berbeda-beda, sehingga implementasinya memberikan peluang munculnya hasil yang berbeda pula.
5. Hasil dari perencanaan ruang hanya dapat dilihat dalam jangka waktu yang relatif lama (10, 15 atau 25 tahun ke depan), sehingga tidak memungkinkan dilakukan inovasi ataupun revisi/peninjauan kembali secara cepat.
6. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang harus dilakukan secara intensif agar tidak menyimpang dari tujuan dan dapat segera dilakukan evaluasi apabila ditemukan sesuatu yang mengindikasikan sebuah penyimpangan.

Secara regulatif, hal di atas juga sudah diamanahkan dalam UU 26/2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah No 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yang menyebutkan bahwa kegiatan Penataan Ruang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Esensi ketiga ranah kegiatan penataan ruang ini adalah keberlanjutan pemanfaatan ruang dalam menopang perikehidupan penduduk suatu wilayah.

Penyelenggaraan penataan ruang yang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan ini menjadi tugas negara. Dalam hal ini, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Secara kelembagaan penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh seorang Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang penataan ruang. Adapun tugas dan tanggung jawab menteri dalam penyelenggaraan penataan ruang mencakup: (a) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang; (b) pelaksanaan penataan ruang nasional; dan (c) koordinasi penyelenggaraan penataan

ruang lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

Pada konteks kekinian, penyelenggaraan penataan ruang tidak lagi menjadi urusan Kementerian Pekerjaan Umum³, tetapi sudah beralih pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, dinyatakan bahwa lingkup kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional meliputi penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang dan bidang pertanahan. Dalam hal ini penyelenggaraan urusan tata ruang dan pertanahan sudah terintegrasi dalam satu lembaga.

B. Penyelenggaraan Urusan Pertanahan

Penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara lebih luas sering dimaknai sebagai pengelolaan pertanahan (*land management*). Dalam hal ini, *land management* sering dirancukan dengan *land administration*. Williamson⁴ mengemukakan bahwa "*Land Administration Systems (LAS) provide the infrastructure for implementing land policies and land management strategies in support of sustainable development*". Dalam hal ini Sistem Administrasi Pertanahan yang menyediakan berbagai infrastruktur untuk menerapkan kebijakan pertanahan dan strategi pengelolaannya dalam mendukung pembangunan berkelanjutan, mutlak diperlukan dalam rangka memastikan terwujudnya tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. LAS terdiri atas *land tenure* (penguasaan dan pemilikan tanah), *land use* (peruntukan dan penggunaan tanah), *land value* (penilaian tanah), dan *land development*. Hal ini senada dengan yang tertuang dalam *Land Administration Guidelines* yang diterbitkan oleh PBB⁵. Pada naskah ini disebutkan bahwa *land management is the process by which the resources of land are put into good effect*. Untuk mendapatkan pengelolaan yang berdampak positif, salah satunya melalui administrasi pertanahan, yang meliputi *land rights, land use, land valuation and taxation*. Dalam konteks pengelolaan pertanahan di Indonesia, konsep apapun yang dipilih baik *land management* maupun *land administration*, kesemuanya diorientasikan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pada dasarnya kebijaksanaan pertanahan secara nasional telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). Telah ditegaskan dalam UUPA bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan

³³ Sekarang berubah menjadi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

⁴ Williamson, et al, 2010. *Land Administration for Sustainable Development*. ESRI Pres Academic

⁵ United Nations, 1996. *Land Administration Guidelines*, New York and Geneva.

² Baca Sutaryono, 2007, 'Dinamika Penataan Ruang dan Peluang Otonomi Daerah', TuguJogja Grafika, Yogyakarta

tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan penjelmaan seluruh rakyat. Untuk selanjutnya kekuasaan tersebut lebih dikenal dengan Hak Menguasai dari Negara (HMN). Ada tiga kewenangan negara: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan-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. Sebagaimana telah diatur dalam UUPA tersebut, kewenangan negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah.

Berkenaan dengan kelembagaan, penyelenggaraan urusan pertanahan, selama ini dilakukan oleh Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang bersifat vertikal, yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pada saat ini BPN sudah terintegrasi dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Perubahan kelembagaan dan nomenklatur ini memberikan implikasi pada berbagai hal, seperti: *core bussiness* lembaga, struktur kelembagaan, kewenangan lembaga, SDM dan anggaran. Bahkan hingga naskah ini disusun, pengaturan kelembagaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional juga belum terselesaikan.

Regulasi yang mengatur kelembagaan kementerian ini masih berada pada level pusat, yakni Perpres Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Perpres Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan Menteri ATR/Kelapa BPN Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kelembagaan pada level daerah masih mengacu pada regulasi yang lama, sehingga integrasi urusan penyelenggaraan tata ruang dan pertanahan belum tercermin dari kelembagaan yang ada saat ini.

III. METODE

Naskah ini disusun melalui *desk study* terhadap beberapa regulasi dan beberapa pengalaman empirik berkenaan dengan kondisi kekinian terkait dengan pengelolaan pertanahan dan penataan ruang. Deskriptif kualitatif digunakan untuk mengartikulasikan realitas dan gagasan pentingnya mengintegrasikan urusan pertanahan dan penataan ruang.

Content analysis dilakukan untuk mengkaji kondisi eksisting berkenaan dengan pengelolaan pertanahan dan problematikanya serta peluang dan tantangan dimunculkannya integrasi pengelolaan pertanahan dan penataan ruang. Hal ini dilakukan agar gagasan diintegrasikannya urusan pertanahan dan tata ruang melalui integrasi kelembagaan pada level kementerian dapat dilakukan dengan taat asas dan sinkron dengan kebijakan hingga pada level daerah.

Analisis terhadap kelembagaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, yang mengintegrasikan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan tata ruang, menjadi peluang dan titik masuk dalam penyusunan alternatif strategi pengintegrasian urusan pertanahan dan tata ruang

IV. HASIL

A. Integrasi Urusan Tata Ruang Dan Pertanahan

Penataan struktur kelembagaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional tampak sudah berlandaskan pada beberapa dasar filosofis dan cita-cita negara yang diharapkan dapat memperlancar dan mempercepat terwujudnya ruang dan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan.

Secara Konstitusional, Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Ada tiga (3) hal yang penting digarisbawahi atas pemaknaan konstitusi ini. *Pertama*, frase dikuasai negara. Melalui hak menguasai itu, negara mempunyai wewenang mengatur, mengelola, dan menyelenggarakan agar tanah-air Indonesia digunakan dan dimanfaatkan untuk; *Kedua*, sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jadi bukan untuk negara itu sendiri melainkan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Melalui peruntukan tanah bagi rakyat, kesejahteraan tidak hanya memiliki arti ekonomi (*wealth*) tetapi juga arti politik (*power*), sekaligus kepribadian (*equity and character*) yang mana hubungan manusia dengan manusia lain berlangsung secara berkeadilan, menghormati nilai-nilai dan karakter masyarakat yang hidup di dalam dan bersama tanah-airnya dengan segenap pemaknaan alam lingkungannya. Dengan demikian makna dari pembangunan nasional (bangsa dan negara) sejatinya adalah pembangunan rakyat Indonesia dengan memperkuat ekonomi, politik, dan kepribadian tersebut (STPN, 2015).

Dapat disimpulkan bahwa konstitusi Indonesia yang dicerminkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di atas menegaskan pentingnya alokasi sumber-sumber agraria yang adil dan berkeadilan, sehingga dapat tercapai prinsip Hak Menguasai oleh Negara (HMN) atas bumi, air, dan kekayaan alam untuk cita-cita sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini merupakan mandat yang harus diselenggarakan oleh negara untuk memastikan bahwa struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria lebih berkeadilan dan berorientasi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Apabila kondisi tersebut sudah terpenuhi, maka agenda selanjutnya adalah menjalankan kebijakannya melalui pengelolaan tanah (*land management*) secara nasional, mengingat tanah merupakan unsur utamanya.

Secara Politis, Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam telah memberikan mandat yang jelas, baik yang ditujukan kepada DPR maupun Presiden, yakni, *pertama*,

menjalankan pembaruan agraria, dan *kedua*, menegakkan prinsip-prinsip pengelolaan sumberdaya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Sebagai arahan kebijakan, ketetapan di atas mengamanatkan: (1) dilakukan peninjauan kembali segala perundangan-undangan dan peraturan di bidang agraria yang selama ini sifatnya sektoral, tumpang tindih, dan tidak mengandung semangat untuk mengedepankan kepentingan rakyat banyak dalam hal penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah dan sumberdaya alam lainnya; (2) dilakukannya penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan yang lebih dikenal dengan istilah *land reform*, sekaligus dilakukan pendataan dan inventarisasi tanah untuk kepentingan *land reform* ini; (3) diselesaikannya konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dengan berpegang pada prinsip menjunjung tinggi Hak Azasi Manusia, termasuk memperkuat kelembagaan yang akan bertugas melaksanakan penyelesaian sengketa-konflik; dan (4) mengupayakan pembiayaan bagi program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik agraria maupun dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Kandungan ketetapan tersebut belum dijalankan secara mendasar. Mandat dan amanat itu sulit dijalankan oleh kementerian sektoral apalagi lembaga setingkat badan berupa Badan Pertanahan Nasional yang keberadaannya dibentuk oleh regulasi setingkat Perpres. Dengan keberadaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional maka terbuka peluang pelaksanaan arahan kebijakan tersebut. Kementerian ini bertekad untuk melaksanakan seluruh arah kebijakan dan mandat Ketetapan tersebut secara konsisten dan memantau pelaksanaannya secara transparan, berkelanjutan, dan akuntabel dengan membentuk jaringan pemantau antar pemangku kepentingan.

Secara Normatif, ada mandat UUPA 1960 dan UU Penataan Ruang (UU 26/2007) yang dapat dijadikan dasar dalam penyelenggaraan urusan tata ruang dan pertanahan. UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) merupakan turunan dan penerjemahan dari UUD 1945 Pasal 33 ayat (3). Sejak semula UUPA memiliki perspektif 'ruang' dan bukan semata-mata 'bidang'. Hal ini sangat *inherent* dengan terminologi ruang pada Undang-undang Penataan Ruang. Hal ini menunjukkan bahwa urusan agraria sudah semestinya berdampingan dengan urusan penataan ruang.

Dengan demikian perubahan nomenklatur kementerian dari Badan Pertanahan Nasional menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN berarti perubahan paradigma dalam melihat sumberdaya agraria. Jika semula ia dipahami sebagai penguatan status bidang per bidang (pertanahan), maka kini dilengkapi pemahamannya menjadi kondisi, status, dan fungsi hubungan antar-bidang dan bidang-bidang tersebut yang membentuk ikatan kawasan atau ruang; serta kawasan tersebut sebagai ruang hidup orang-orang

yang tinggal di atasnya. Oleh sebab itulah, dinyatakan dalam UUPA bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial.

Tidak berbeda dengan UUPA, UU Penataan Ruang-pun mengamanahkan pada negara untuk menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penyelenggaraan penataan ruang ini dilakukan melalui perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang yang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

Berkaitan dengan konsep ruang dan konsep agraria, ternyata pengertian 'agraria' dalam UUPA hakikatnya adalah sama dengan pengertian 'ruang' dalam UU Penataan Ruang (Hutagalung, 2015). Bumi, air dan kekayaan alam adalah makna agraria secara konstitusi yang kemudian dijabarkan dalam UUPA. Makna ini *inherent* dengan makna ruang dalam Undang-Undang Penataan Ruang, yakni ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

B. Sinkronisasi Penyelenggaraan Penataan Ruang Dengan Pengelolaan Pertanahan

Sinkronisasi penyelenggaraan penataan ruang dengan pengelolaan pertanahan dapat dilakukan apabila berbasiskan pada konsep *land management*. Konsep *land management* di Indonesia, khususnya dalam perspektif pertanahan mencakup aspek penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T).

Dalam konteks ini, terminologi tanah dapat didampingkan dengan terminologi ruang. Terminologi tanah dalam *land management* dapat dimasukkan pada aspek penguasaan dan pemilikan, sedangkan terminologi ruang pada aras penggunaan dan pemanfaatan. Apabila selama ini persoalan penguasaan dan pemilikan tanah diurus secara eksklusif oleh BPN dan penggunaan dan pemanfaatan ruang juga diurus secara sektoral oleh Kementerian PU dan Pemerintah Daerah, maka konsekuensinya adalah tidak sinkronnya penguasaan dan pemilikan tanah dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yang ada saat ini berkewajiban untuk menyelenggarakan urusan tata ruang dan pertanahan secara terintegrasi. Misal, dalam aspek penguasaan dan pemilikan tanah melalui pendaftaran tanah. Selama ini pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, dilakukan oleh BPN, itupun hanya di luar kawasan kehutanan. Nah, dengan kelembagaan yang baru, maka pendaftaran tanah sekaligus penataan ruang memungkinkan dilakukan tidak hanya bidang-bidang tanah di luar kawasan hutan, tetapi termasuk kawasan hutan dan tanah ulayat masyarakat hukum adat. Hal ini juga merupakan tindak

lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara nomor 35/PUU-X/2012 yang memutuskan bahwa hutan adat bukan lagi hutan negara sehingga tanah hutan tersebut perlu didaftarkan (minimal diregistrasi) oleh kementerian yang berwenang. Selain itu prinsip pendaftaran yang didorong pelaksanaannya adalah pendaftaran tanah secara aktif oleh pemerintah dan bukan secara sporadik atau pasif yang hanya mengandalkan permohonan pendaftaran tanah dari masyarakat. Hal ini dilakukan mengingat bahwa hak atas tanah merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (bidang *ecosoc*), sehingga perlindungan hukum atas hak tersebut harus diberikan oleh negara secara aktif melalui pelaksanaan pendaftaran tanah.

Berkenaan dengan perijinan penggunaan dan pemanfaatan ruang yang menjadi otoritas pemerintah daerah, maka perlu disinkronisasi dengan pemberian hak atas tanahnya, termasuk pemberian pertimbangan teknis pertanahannya. Maksudnya, apabila ada perijinan berkenaan dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang, maka aspek penguasaan dan pemilikan tanah pada ruang yang dimintakan ijin harus *clear & clean* terlebih dahulu. Pertimbangan disetujui atau tidak disetujuinya sebuah perijinan penggunaan dan pemanfaatan ruang harus satu paket dengan pelayanan pemberian hak atas tanahnya atau adanya kepastian perihal penguasaan dan pemilikan tanahnya. Hal ini dilakukan agar, setelah ijin diberikan tidak memunculkan konflik penguasaan maupun konflik penggunaan ruangnya.

Bahkan kelembagaan tata ruang dan pertanahan dapat melakukan pengawasan, monitoring dan pembinaan terhadap pihak-pihak yang mengajukan ijin, termasuk proses-proses pembangunannya. Bahkan ketersediaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di bidang penataan ruang, dapat mengambil peran dalam penindakan apabila pemegang ijin diduga melanggar kewajiban yang harus dilakukan berkaitan dengan penguasaan, pemilikan tanah serta penggunaan dan pemanfaatan ruangnya.

C. Peluang dan Tantangan Kelembagaan

Berkenaan dengan hal-hal di atas, beberapa peluang sekaligus tantangan yang perlu direspon dan disiapkan secara kelembagaan dalam implementasi kebijakan penataan ruang:

- a. Harmonisasi regulasi dan *content*; Makna yang sama antara 'agraria' dalam UUPA dan 'ruang' dalam UUPR merupakan *entry point* dalam harmonisasi pengaturan penguasaan tanah (*land tenure*) dan sumber-sumber agraria lainnya dengan penggunaan dan pemanfaatan ruangnya. Kelembagaan penataan ruang dalam Kementerian ATR/BPN harus mampu melakukan harmonisasi ini, mengingat kelembagaan tersebut sudah berada dalam satu kementerian.
- b. Menempatkan penyelenggaraan penataan ruang (perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan) dalam bingkai *land management*. Dalam hal ini, penguasaan dan pemilikan tanah merupakan satu kesatuan dengan penggunaan dan

pemanfaatan ruang. Secara administratif, proses pemberian hak atas tanah harus terintegrasi dengan pemanfaatan ruangnya.



Gambar 1. Skema Integrasi Pemberian Hak dan Penataan Ruang

- c. Integrasi Kelembagaan Tata Ruang Daerah. Selama ini kelembagaan tata ruang di daerah berada di pemerintah daerah, baik di Bappeda maupun di SKPD lainnya. Bahkan ada pemda yang memiliki beberapa struktur institusi yang mengurus tata ruang, misal: di Bappeda ada Bidang Tata ruang, di Dinas PU juga ada Bidang Tata Ruang dan di Sekretariat Daerah juga ada Bagian Tata Ruang. Sinkronisasi dilakukan oleh BKPRD yang diketuai oleh Sekretaris Daerah. Dalam hal adanya beberapa struktur institusi tata ruang yang berbeda-beda, maka perlu dilakukan integrasi menjadi satu SKPD teknis yang berupa dinas, agar kelembagaan tata ruang daerah dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Disisi lain, pengelolaan agraria dan pertanahan dilakukan oleh Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai institusi vertikal di bawah BPN. Dalam hal ini, Kementerian ATR/BPN mempunyai 'dua kaki' di daerah, yakni Pemda dan BPN Daerah (Kanwil dan Kantah). Dalam hal ini, sinkronisasi kelembagaan dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN.
- d. Pengaturan hubungan antara kelembagaan tata ruang daerah dengan Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pengaturan hubungan ini penting dalam rangka integrasi pemberian hak atas tanah (oleh BPN) dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang (oleh Pemda) yang keduanya berada di bawah koordinasi Kementerian ATR/BPN.

Beberapa hal di atas harus segera mendapatkan respon, baik oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN maupun oleh Pemerintah Daerah. Perbedaan kewenangan antara BPN sebagai lembaga vertikal dengan Pemerintah Daerah sebagai lembaga pemerintahan yang otonom perlu dijadikan peluang yang

produktif untuk menguatkan sinkronisasi dan integrasi penyelenggaraan penataan ruang. Pengintegrasian pemberian hak atas tanah dengan kebijakan penggunaan dan pemanfaatan ruang akan memberikan kemudahan dalam proses-proses perijinan, sekaligus berperan dalam pengendalian pemanfaatan ruang dan mengantisipasi terjadinya konflik penguasaan atas tanah dan konflik penggunaan dan pemanfaatan ruang.

V. PENUTUP

1. Terbentuknya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional ini merupakan peluang kelembagaan yang dapat digunakan untuk mengintegrasikan pengelolaan pertanahan dan penataan ruang sesuai dengan konstitusi untuk mewujudkan penguasaan dan pemilikan tanah selaras dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang.
2. Sinkronisasi penyelenggaraan penataan ruang dengan pengelolaan pertanahan untuk terwujudnya tertib ruang dan tertib penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, dapat dilakukan melalui bingkai *land management*.
3. Peluang dan tantangan dalam integrasi urusan pemerintahan bidang tata ruang dan pertanahan perlu dilakukan melalui: (a) harmonisasi regulasi dan *content* antara 'agraria' dalam UUPA dan 'ruang' dalam UUPR, dalam pengaturan penguasaan tanah (*land tenure*) dan sumber-sumber agraria lainnya dengan penggunaan dan pemanfaatan ruangnya; (b) menempatkan penyelenggaraan penataan ruang (perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan) dalam bingkai *land management*. Dalam hal ini, penguasaan dan pemilikan tanah merupakan satu kesatuan dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang. Secara administratif, proses pemberian hak atas tanah harus terintegrasi dengan pemanfaatan ruangnya; (c) integrasi Kelembagaan Tata Ruang Daerah ke dalam satu kelembagaan yang menyelenggarakan urusan tata ruang dan pertanahan secara bersama-sama; dan (d) pengaturan hubungan antara kelembagaan tata ruang daerah dengan Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

DAFTAR PUSTAKA

- Enemark S. 2007, *Land Management in Support of The Global Agenda*. International Congress Geomatica. Havana, Cuba, 12-17 February 2007
- Hutagalung, AS, 2015. *Dibentuknya Kementerian Agraria dan Tata Ruang* (tidak dipublikasikan)
- Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2015. *Transformasi Kelembagaan Dan Revolusi Mental: Dari Badan Pertanahan Nasional Menuju Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional*. STPN. Yogyakarta (tidak dipublikasikan)
- Sutaryono, 2007. *Dinamika Penataan Ruang dan Peluang Otonomi Daerah*. TuguJogja Grafika. Yogyakarta.
- United Nations, 1996. *Land Administration Guidelines With Special Reference to Countries in Transition*. United Nations. New York And Geneva.
- Williamson, et al, 2010. *Land Administration for Sustainable Development*. ESRI Pres Academic