

INTEGRASI  
**AGRARIA—PERTANAHAN**  
DAN  
**TATA RUANG**

Menyatukan Status Tanah  
dan Fungsi Ruang

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

**Lingkup Hak Cipta**

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Ketentuan Pidana**

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Sofi Puspasari & Sutaryono

INTEGRASI  
**AGRARIA—PERTANAHAN**  
DAN  
**TATA RUANG**

Menyatukan Status Tanah  
dan Fungsi Ruang

**Integrasi Agraria–Pertanahan dan Tata Ruang:  
Menyatukan Status Tanah dan Fungsi Ruang**

©2017 Sofi Puspasari dan Sutaryono

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:

STPN Press, Oktober 2017

Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman

Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239

Fax: (0274) 587138

Website: <http://pppm.stpn.ac.id/>

Penulis: Sofi Puspasari dan Sutaryono

Editor: Tim STPN Press

Proofread: Westi & Asih

Layout/Cover: Nanjar Tri Mukti

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**Integrasi Agraria–Pertanahan dan Tata Ruang:  
Menyatukan Status Tanah dan Fungsi Ruang**

STPN Press, 2017

viii + 186 hlm.: 15 x 23 cm

ISBN: 602-7894-36-9

978- 602-7894-36-5

Buku ini tidak diperjualbelikan,  
diperbanyak untuk kepentingan  
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

## PENGANTAR PENERBIT

**B**uku Integrasi Agraria Pertanahan dan Tata Ruang (Menyatukan Status Tanah dan Fungsi Ruang) adalah sebuah karya kolaborasi antara Sofi Puspasari dan Sutaryono. Buku ini merupakan hasil penelitian yang ditulis ulang. Buku ini berusaha untuk melihat bagaimana implementasi penyatuan dua lembaga yaitu Pertanahan dengan Tata Ruang yang pada awalnya dua lembaga ini terpisah. Kemudian pada pembentukan kabinet kerja dengan diterbitkannya Peraturan Presiden nomor 17 tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Peraturan Presiden nomor 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional menjadi babak baru terbentuknya lembaga penataan ruang dalam satu wadah yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Tentunya menjadi permasalahan tersendiri di dalam penyatuan itu. Buku ini mengulas tentang seluk beluk penyatuan dua lembaga ini dan bagaimana permasalahannya serta apa kekurangan-kekurangannya.

Terbagi menjadi 6 bab yaitu yang pertama tentang Kelembagaan Agraria-Pertanahan dan Tata Ruang, yang mengulas bagaimana dinamika kedua lembaga itu, serta berbagai harapan setelah bergabungnya dua lembaga. Bab kedua tentang bagaimana lembaga pertanahan dan tata ruang di berbagai negara. Ulasan pada bab dua ini membandingkan tiga negara yaitu Perancis, Australia, dan Israel, dimana Perancis fungsi dua lembaga itu terpisah. Bab selanjutnya, tentang Pro-Kontra Integrasi Kelembagaan Agraria-Pertanahan

dan Tata Ruang. Setiap kebijakan pasti ada pro-kontra, demikian juga dengan kebijakan penyatuan lembaga ini. Pada bab tiga digali berbagai pendapat tentang dua konsep agraria-pertanahan dan tata ruang, yang kemudian apakah kedua konsep tersebut dapat diintegrasikan.

Pada bab empat yang menjadi inti kajian yakni *Integrasi Agraria-Pertanahan dan Tata Ruang: Sebuah Keharusan*, kebijakan integrasi dan telah berjalan selama tiga tahun adalah untuk menjamin kelancaran pembangunan. Sementara bab lima melihat *Tantangan dalam Integrasi Agraria-Pertanahan dan Tata Ruang*. Dengan menggunakan pisau analisis dari Esmar, yaitu kepemimpinan, doktrin/tujuan, program, sumberdaya, dan struktur internal, penulis berusaha melihat bagaimana tantangan yang dihadapi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kemudian dilanjutkan dengan bab penutup yang merupakan intisari, jawaban, usulan, dan rekomendasi kebijakan berdasar pada kajian-kajian sebelumnya.

Buku ini sangat bermanfaat terutama bagi yang menggeluti kebijakan keagrariaan, pertanahan, perencanaan, serta pembangunan. Semoga hadirnya buku ini mampu memancing diskusi lebih jauh untuk keepntingan kelembagaan ATR/BPN kedepan. Akhirnya, kami dari penerbit STPN Press mengucapkan selamat kepada penulis dan selamat pula untuk para pembaca, semoga bermanfaat.

## KATA PENGANTAR

**A***lhamdulillah alladzi bi ni'matihi tatimmus shalihat.* Buku ini merupakan hasil penulisan dan penyusunan ulang dari tesis yang berjudul “Penggabungan Lembaga Agraria dan Penataan Ruang: Analisis Wacana Para Pelaku Penataan Ruang” pada Magister Perencanaan Kota dan Daerah (MPKD) UGM. Substansi buku ini menunjukkan adanya kegamangan dalam mensikapi dan menindaklanjuti penggabungan kelembagaan pertanahan dan tata ruang dalam satu kementerian. Seperti kita ketahui, terbentuknya kelembagaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN pada era Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo, telah membuka babak baru yaitu digabungkannya tugas pemerintah di bidang pertanahan yang sebelumnya dilaksanakan oleh BPN dengan tugas pemerintah di bidang tata ruang yang sebelumnya dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum.

Penulisan buku ini dilakukan secara kolaboratif dengan salah satu penguji yang sejak awal berkesempatan mengelaborasi gagasan dan permasalahan seputar integrasi kelembagaan agraria-pertanahan dan tata ruang secara bersama-sama. Di samping itu, dukungan dan bimbingan yang luar biasa dari para guru sehingga buku ini mampu diwujudkan. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Prof. Ir. Achmad Djunaedi, MUP., Ph.D. atas dukungan, kesempatan, dan semangat yang diberikan untuk

menulis dengan tema terkait integrasi agraria-pertanahan dan tata ruang. Demikian juga kepada Bapak Doddy Aditya Iskandar, S.T., MCP., Ph.D terimakasih untuk bimbingan, arahan, ide, nasihat, dan semangat dalam penyusunan tesis dan buku ini. Selain itu, kepada Bapak Retno Widodo Dwi Pramono, S.T., M.Sc., Ph.D atas diskusi interaksi agraria-pertanahan dan tata ruang.

Demikian juga, disampaikan penghargaan setinggi-tingginya kepada Dr. Sutaryono (penguji tesis, narasumber penelitian, pembimbing sekaligus teman diskusi) atas dorongan dan kesempatan yang diberikan untuk bersama-sama menulis ulang naskah tesis menjadi sebuah buku yang ada di hadapan para pembaca ini. Kepada jajaran STPN Press dan para penyelia STPN Press terimakasih atas keikhlasan dalam membaca, mengkritisi draft naskah ini, dan saran-saran membangunnya.

Penulis persembahkan buku ini kepada kedua orang tua dan keluarga atas dukungan, doa, dan semangatnya. *There's a will, there's a way*. Terimakasih tak terhingga untuk segalanya, hanya Allah yang mampu membalas.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan buku ini masih banyak kekurangan. Oleh karena itu, saran dan masukan dari pembaca sangat diharapkan untuk perbaikan di masa mendatang. Semoga bermanfaat.

Mataram, Oktober 2017

**Penulis**

# DAFTAR ISI

<b>PENGANTAR PENERBIT .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>BAB I KELEMBAGAAN AGRARIA-PERTANAHAN DAN TATA RUANG .....</b>	<b>1</b>
A. Arti Penting Kelembagaan .....	5
B. Dinamika Kelembagaan Agraria-Pertanahan dan Tata Ruang di Indonesia .....	10
C. Harapan Awal Penggabungan Lembaga Agraria- Pertanahan dan Tata Ruang .....	18
<b>BAB II KELEMBAGAAN AGRARIA-PERTANAHAN DAN PENATAAN RUANG: TINJAUAN BEBERAPA NEGARA.....</b>	<b>28</b>
A. <i>Australian Capital Territory (ACT) Planning         and Land Authority .....</i>	<i>31</i>
B. <i>Direction Générale des Finances Publiques dan         the Agency for Spatial Planning and Regional         Action (DATAR) di Prancis .....</i>	<i>33</i>
C. <i>Israel Land Administration dan Local Land</i>	

<i>Commision</i> di Israel .....	37
<b>BAB III PRO-KONTRA INTEGRASI KELEMBAGAAN</b>	
<b>AGRARIA-PERTANAHAN DAN TATA RUANG .....</b>	<b>42</b>
A. Wacana Para Aktor.....	42
B. Pro-Kontra Merespon Integrasi.....	79
C. Faktor Yang Mempengaruhi Wacana.....	84
<b>BAB IV INTEGRASI AGRARIA-PERTANAHAN</b>	
<b>DAN TATA RUANG: SEBUAH KEHARUSAN.....</b>	<b>95</b>
A. Kondisi Lembaga dan Faktor yang Mempengaruhinya.....	98
B. Paradigma <i>Land Management</i> dalam Integrasi .....	109
C. Konsep dan Model Integrasi.....	123
<b>BAB V TANTANGAN DALAM INTEGRASI</b>	
<b>AGRARIA-PERTANAHAN DAN TATA RUANG .....</b>	<b>132</b>
A. Penggabungan Lembaga sebagai <i>Organization</i> <i>Development</i> .....	133
B. Tantangan dalam Kelembagaan Baru .....	136
C. Implementasi Kelembagaan ATR/BPN .....	151
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>162</b>
<b>EPILOG: Quo Vadis Integrasi Agraria-Pertanahan Dan</b>	
<b>Tata Ruang .....</b>	<b>167</b>
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>175</b>
<b>Tentang Penulis .....</b>	<b>185</b>

## BAB I

# KELEMBAGAAN AGRARIA-PERTANAHAN DAN TATA RUANG

*An institution, therefore, is not understood as an organization as such, but as an established way of addressing certain social issues” (Healey, 1999)*

**D**iterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, menjadi babak baru terbentuknya lembaga penataan ruang dalam wadah Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang masih berdampingan dengan organisasi Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hal tersebut membuka suatu persoalan, bagaimana lembaga penataan ruang yang selama ini menjadi domain pemerintah daerah harus bergabung dengan BPN yang merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang bersifat vertikal dan memiliki fungsi pemerintahan yang berbeda<sup>1</sup>. Berdasarkan

---

<sup>1</sup> Sutaryono. 2015. Tantangan Kelembagaan dalam Implementasi Kebijakan Penataan Ruang. *Makalah pada Seminar Nasional Tata Ruang dan Sustainable Planning & Culture 2.*

Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014, tugas pokok dan fungsi dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang meliputi penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang yang sebelumnya dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan penyelenggaraan urusan pemerintah di bidang pertanahan yang sebelumnya dilaksanakan oleh BPN.

Wacana beragam mengiringi penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang. Masyarakat memiliki harapan besar terhadap penggabungan kedua lembaga tersebut. Kehadiran Kementerian Agraria dan Tata Ruang dianggap memberikan angin segar bagi masyarakat yang mendambakan penyelesaian masalah-masalah agraria yang kronis dan genting karena akan mampu mengkoordinasikan perencanaan, pemilikan, pengusahaan, dan pemanfaatan atas seluruh tanah secara utuh hingga detil tata ruang<sup>2</sup>. Pelanggaran terhadap rencana tata guna tanah juga dapat dicegah secara administratif melalui kegiatan administrasi pertanahan sebagaimana selama ini dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Untuk mewujudkan hal tersebut, konsolidasi dan integrasi antara fungsi penataan ruang dengan fungsi pertanahan mutlak dilakukan.

Prof. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. seorang Pakar Hukum Agraria menyatakan bahwa tata ruang merupakan bingkai dari semua kegiatan, oleh karena itu semua sektor yang mengatur dan berkenaan dengan sumberdaya alam seharusnya berpijak pada tata ruang. Semua sistem yang berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya alam harus bersumber pada satu aturan, sumberdaya agraria termasuk di dalamnya. Oleh karena itu, sudah seharusnya hanya ada satu lembaga yang mengatur dan memiliki

---

2 Usep Setiawan. 30 Oktober 2014,. *News/Nasional: Selamat Datang Kementerian Agraria*. Dipetik November 12, 2015, dari Kompas.com: <http://nasional.kompas.com/read/2014/10/30/18262971/Selamat.Datang.Kementerian.Agraria>.

kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya alam.

“Semua sektoral berkenaan dengan sumberdaya alam itu, mestinya berpijak pada tata ruang. Tata ruang itu bingkai dari semua kegiatan, jadi artinya semua sumberdaya alam semua harus bersumber dari tata ruang. Kegiatan pembangunan itu harus bersumber pada tata ruang, jadi tidak boleh ada kegiatan yang tidak bersumber pada tata ruang. Agraria itu, hutan itu agraria, tambang itu [...] seharusnya ada satu kementerian saja” (Sumber: Wawancara Prof. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si., 23 November 2015)

Pandangan lain menyatakan bahwa agraria yang saat ini identik dengan pertanahan memiliki dimensi substansi kegiatan yang berbeda dengan tata ruang seperti yang disebutkan oleh Prof. Ir. Sudaryono, M.Sc., Ph.D seorang pakar perencanaan. Tanah dipandang sebagai materi yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan untuk mensejahterakan rakyat. Namun demikian tata ruang merupakan suatu nilai yang menyatakan persetujuan dan mengatur manusia. Kedua hal tersebut hanya bisa disatukan dalam bingkai ideologi. Oleh karena itu, hanya ideologi dasar yang dianut yang akan menentukan hubungan antara agraria dan tata ruang. Penggabungan kedua fungsi pemerintah dalam satu lembaga dianggap sebagai penggabungan yang tidak setara karena keduanya memiliki substansi kegiatan yang berbeda.

“Tanah itu materi sedangkan ruang itu persetujuan atau nilai [...] itu kan jelas bedanya antara tanah dan tata ruang. Berarti yang menyatukan tanah dengan tata ruang itu kan ideologi, persetujuan *tho*? Itu nggak bisa, tanah dan tata ruang dianggap sama” (Sumber: Wawancara Prof. Ir. Sudaryono, M.Eng, Ph.D., 29 November 2015)

Wacana yang beragam mengiringi restrukturisasi lembaga agraria dan penataan ruang ke dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Namun demikian, sesuai dengan Undang-undang Nomor 39

Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, pembentukan kementerian dan lembaga pemerintah merupakan kewenangan Presiden. Pasal 12 Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa dalam pembentukan kementerian harus mempertimbangkan beberapa hal yaitu: efisiensi dan efektivitas, cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas, kesinambungan, keserasian dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan/ atau perkembangan lingkungan global.

Dalam dua tahun perjalanannya, masyarakat pada umumnya masih belum merasakan manfaat dari penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang yang terjadi dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Kementerian Agraria dan Tata Ruang masih terus melakukan sinkronisasi sebagai jawaban atas pembangunan lembaga yang dilakukan. Sinkronisasi mutlak diperlukan dalam upaya membangun integrasi antara agraria/pertanahan dan tata ruang untuk mewujudkan lembaga yang mampu mewujudkan cita-cita bangsa.

Konsolidasi dan integrasi tidak bisa dilakukan secara serta merta dan harus dilakukan secara bertahap. Hal ini terkait dengan manfaat yang diberikan kepada masyarakat dan kesinambungan kelembagaan di masa mendatang. Wacana yang beragam dari berbagai pihak dalam hal ini para aktor penataan ruang merupakan pernyataan yang didasari oleh penalaran rasional, asumsi-asumsi tertentu dan memiliki makna yang ingin disampaikan, terdapat aspek-aspek yang bisa mendukung dan menghambat adanya penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang dengan dan atau tanpa melemahkan salah satu fungsi dari kedua lembaga tersebut yang dapat dilihat dari beragam wacana yang disampaikan oleh para pelaku penataan ruang. Hal ini sangat penting untuk mengkonsepkan lembaga agraria dan penataan ruang yang lebih baik dan sebagai pembelajaran dalam pengambilan keputusan terutama terkait dengan lembaga baru yang memiliki latar belakang fungsi pemerintahan yang berbeda

## A. Arti Penting Kelembagaan

Kata lembaga atau *institution* dalam bahasa Inggris merupakan objek kata kerja dari kata *institute* yang berasal dari kata *institutum* (bahasa latin) yang berarti rencana, desain, tujuan, tata cara, instruksi, dan ajaran<sup>3</sup>. Lembaga tidak hanya sebagai kegiatan yang normatif, namun juga menghasilkan dan melindungi perubahan. Lembaga merepresentasikan nilai secara umum tidak hanya untuk mencapai tujuan dan hasil yang spesifik, dimana lembaga merupakan pengaturan umum terhadap suatu tindakan<sup>4</sup>. Lembaga menunjukkan sifat yang khas, memiliki struktur sosial yang tahan lama, tersusun atas elemen simbolis, aktivitas sosial dan sumberdaya material<sup>5</sup>. Lembaga tidak hanya sekedar organisasi, namun memiliki posisi yang lebih luas terkait norma dan nilai yang berlaku di masyarakat.

Terdapat paling tidak dua elemen pembentuk lembaga yaitu konsep dan struktur lembaga yang dikemukakan oleh Sumner “*an institution consists of concept (idea, notion, doctrine, interest) and structure*”<sup>6</sup>. Konsep (*concept*) menunjukkan tujuan atau fungsi dari dibentuknya lembaga tersebut yang terdiri atas ide-ide, gagasan, doktrin, dan minat/kepentingan. Dalam mewujudkan konsep tersebut, suatu lembaga harus didukung oleh struktur lembaga sehingga ide-ide bisa terwujud dalam suatu tindakan. Selain dua elemen mendasar tersebut, terdapat tiga elemen penting dari suatu lembaga. Scott menyebutkan bahwa tiga elemen penting dari lembaga (*three pillars of institutions*) tersebut yaitu *regulative*,

---

3 Michael Charles Neuman, 1996. *The Imaginative Institutions: Planning and Institution in Madrid* (Disertasi). Berkeley: University of California.

4 Willem G.M. Salet. 2002. *Evolving Institutions: An International Exploration into Planning and Law*. *Journal of Planning Education and Research*. hal 26-35.

5 W. Richard Scott. 2001. *Institutions and Organizations*. California: Sage Publication.

6 *Ibid.*.

*normative* dan *cultural-cognitive system*<sup>7</sup>. Regulasi merupakan aspek penting dalam lembaga, karena lembaga bersifat memaksa dan mengatur. Oleh karena itu terdapat hubungan yang saling menguatkan antara elemen regulasi dengan norma. Elemen *normative* di dalamnya meliputi norma dan nilai. Nilai merupakan konsep yang dipilih secara bersama-sama dengan standar konstruksi atau tingkah laku yang bisa dibandingkan dan dinilai. Sedangkan *normative*, menggambarkan segala sesuatu yang harus diselesaikan karena elemen *normative* ini menggambarkan tujuan dan sasaran. *Cultural cognitive system* menekankan pada sifat dari realitas sosial yang dibingkai melalui makna yang dibuat. Penekanannya pada pembentukan konsepsi bersama dan pemahaman aktor lembaga terhadap makna kegiatan dan lingkungannya.

Kelembagaan memiliki peranan penting baik dalam kegiatan pemerintah di bidang pertanahan maupun kegiatan penataan ruang. Williamson menyebutkan bahwa prinsip yang penting dalam kegiatan administrasi pertanahan terkait dengan kebijakan, penguasaan, dan pengaturan kelembagaan terlepas dari struktur kelembagaan yang sentralistik maupun desentralistik<sup>8</sup>. Regulasi dan peraturan yang berkaitan dengan perencanaan, penggunaan tanah, nilai tanah, dan pendaftaran tanah menentukan peran lembaga dan aktor yang terlibat. Lemmen menambahkan bahwa sebuah desain infrastruktur administrasi pertanahan harus bisa melayani tujuan kebijakan penggunaan tanah dalam skala nasional<sup>9</sup>. Kebijakan penggunaan tanah/lahan memiliki muatan yang lebih kompleks

---

7 *Ibid.* hlm. 49.

8 Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace, Abbas Rajabifard. 2010. *Land Administration for Sustainable Development*. California: ESRI Press Academic.

9 Lemmen dalam Cristina Gogolou dan Efi Dimopoulou. 2015. *Land Administration Standardization for the Integration of Cultural Heritage in Land Use Policies*. *Land Use Policy*, 49, hlm 617- 625.

dari sekedar pengaturan hubungan manusia dengan lahan atau tanah. Hal ini sangat berkaitan dengan desain kelembagaan untuk pengaturan secara holistik yang juga berkaitan dengan kegiatan penataan ruang.

Proses penataan ruang sendiri setidaknya memuat dua unsur yaitu penataan kelembagaan (*institutional arrangement*) dan proses penataan ruang fisik (*physical arrangement*)<sup>10</sup>. Agar proses perencanaan dapat berjalan dengan baik, maka diperlukan adanya institusi atau lembaga dalam pengertian yang sangat luas bukan hanya menyangkut organisasi tetapi juga aturan-aturan atau tata nilai yang berkaitan dengan organisasi tersebut. Unsur penataan kelembagaan merupakan unsur yang terpenting dalam penataan ruang meskipun secara fisik tidak terlihat. Hal ini dikarenakan penataan ruang mengatur hubungan antar manusia dalam memanfaatkan dan mengelola ruang beserta sumberdaya yang ada di dalamnya. Perencanaan tata ruang dengan kelembagaan memiliki keterkaitan yang sangat erat<sup>11</sup>. Hal ini dikarenakan perencanaan merupakan tindakan yang dilakukan secara bersama-sama untuk membangun suatu kesepakatan. Terutama kaitannya dengan permasalahan pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan.

Berbagai permasalahan dalam perencanaan dan implementasi pengendalian pemanfaatan ruang sangat erat kaitannya dengan isu efektivitas kelembagaan dalam penataan ruang. Aspek kelembagaan memiliki kaitan yang sangat erat dengan kewenangan dalam penataan ruang<sup>12</sup>. Kelembagaan dalam kegiatan penataan ruang

---

10 Ernan Rustiadi, Sunsun Saefulhakim, dan Dyah R. Panuju. 2011. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah* (Cetakan kedua). Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.

11 Mario Reimer. 2013. *Planning Cultures in Transition: Sustainability Management and Institutional Change in Spatial Planning, Journal Sustainability (Switzerland)*, hlm 4653-4673.

12 Basuki Hadimoeljono. 2013. *Pengendalian Pemanfaatan Ruang*:

menentukan implementasi produk-produk penataan ruang yang sudah direncanakan. Lembaga penataan ruang yang kuat dipercaya akan mewujudkan terselenggaranya penataan ruang yang baik, oleh karena itu peningkatan kapasitas lembaga penataan ruang perlu dilakukan secara terus menerus mengikuti perubahan sosial, politik dan ekonomi dalam dinamika kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang tentu saja akan berpengaruh terhadap tercapainya penyelenggaraan penataan ruang<sup>13</sup>.

Skala dan lingkup lembaga perencanaan berada di antara pengaturan sosial yang luas, pada suatu organisasi yang memiliki cakupan geografis dan politik dalam pemerintahan baik dalam lingkup kota, daerah, provinsi maupun negara<sup>14</sup>. Lembaga perencanaan merupakan konstruksi dari banyak organisasi baik organisasi publik maupun swasta yang terlibat dalam perencanaan dan mencakup semua cabang pada setiap tingkat pemerintah. Terdapat tiga tipologi kelembagaan perencanaan yaitu kelembagaan perencanaan di bawah eksekutif, kelembagaan perencanaan di bawah legislatif dan kelembagaan perencanaan bukan bagian dari badan politik tetapi hanya ahli profesi<sup>15</sup>. Lembaga perencanaan melakukan proses yang dilembagakan termasuk di dalamnya penyusunan rencana, zonasi, peninjauan proposal pembangunan, pembiayaan fasilitas modal, dan penilaian dampak lingkungan. Proses tersebut dijumpai dalam hukum, peraturan serta kebiasaan informal dan tradisi.

Secara umum, teori perencanaan melihat kelembagaan sebagai

---

Mencari Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang yang Efektif. *Buletin Tata Ruang dan Pertanahan - Membangun Kelembagaan Penataan Ruang: Upaya Pengembangan Kelembagaan Penataan Ruang yang Telah dan Akan Dilakukan*, hlm. 14-19.

- 13 Muh. Marwan. 2013. BKPRN dan BKPRD: Sudah Sinergikah? *Buletin Tata Ruang dan Pertanahan*, hal. 2-3.
- 14 Michael Charles Neuman, 1996. *Op. Cit.*, hlm. 35.
- 15 Ernan Rustiadi, Sunsun Saefulhakim, dan Dyah R. Panuju. *Op. Cit.*.

media reflektif dalam perubahan organisasi<sup>16</sup>. Suatu organisasi dapat dirancang namun kelembagaan memiliki posisi yang lebih rumit karena berkaitan tidak hanya dengan pencapaian tujuan namun juga berkaitan dengan aturan sosial umum baik berupa hukum konstitusi maupun perundang-undangan. Sistem nilai yang dicetuskan para *founding fathers* dan menjadi nilai yang mengakar di masyarakat seperti pengakuan kewarganegaraan, konstitusi, dan negara hukum memiliki pengaruh besar dalam desain kelembagaan perencanaan<sup>17</sup>. Penyelenggaraan kegiatan penataan ruang di Indonesia memiliki struktur yang saling terkait di mana pemerintah dan masyarakat merupakan aktor utamanya. Kondisi tersebut juga mencerminkan struktur kelembagaan dalam penataan ruang baik dalam bentuk kelembagaan formal maupun informal. Pemerintah memiliki kewenangan dalam hampir keseluruhan aktivitas penyelenggaraan penataan ruang. Namun demikian, pemerintah dan masyarakat juga secara bersama-sama berperan dalam pelaksanaan penataan ruang yaitu dalam tahapan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam konteks Kota Madrid, perencana dan aktor politik memiliki peranan besar dalam penyusunan lembaga penataan ruang, perencana menggunakan gambaran dari rencana tata ruang untuk membangun institusi yang lebih baik, dan para aktor politik menggunakan gambaran rencana kota sebagai strategi dalam membentuk institusi pemerintah baik pada pemerintahan metropolitan maupun pemerintah daerah.<sup>18</sup>

---

16 Alexander dalam Willem G. M. Salet. 2002. *Evolving Institutions: An International Exploration into Planning and Law*. *Journal of Planning Education and Research*, 22, 26-35. hlm 29.

17 *Ibid.*, hlm 29.

18 Michael Charles Neuman. 2012. *The Image of The Institution - A Cognitive Theory of Institutional Change*, *Journal of The American Planning Association*, hal 139-156.

## B. Dinamika Kelembagaan Agraria-Pertanahan dan Tata Ruang di Indonesia

Masyarakat umum seringkali menyebut lembaga pertanahan sebagai lembaga agraria. Hal tersebut berkaitan dengan pengertian agraria dan sejarah kelembagaannya. Agraria menurut kamus besar bahasa Indonesia berarti urusan pertanian atau tanah pertanian juga urusan pemilikan tanah. Agraria berasal dari bahasa Latin “*ager*” yang berarti sebidang tanah, “*agrarius*” yang berarti perladangan, persawahan, pertanian<sup>19</sup>. Agraria menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti urusan pertanian atau tanah pertanian juga urusan pemilikan tanah. Pengertian agraria di lingkungan administrasi pemerintah, merupakan perangkat perundangan-undangan yang memberikan landasan hukum bagi penguasa dalam melaksanakan kebijakannya di bidang pertanahan<sup>20</sup>. Ditinjau dari sejarahnya, kata agraria memiliki cakupan lebih sempit dibandingkan dengan kata tanah atau *land* dalam bahasa Inggris<sup>21</sup>.

Kata agraria awalnya memiliki makna yang sempit, namun demikian sejak diterbitkannya UUPA, kata Agraria mengalami perluasan makna, pengertian agraria meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta ruang angkasa. Agraria tidak hanya tanah pertanian, namun demikian meliputi berbagai sektor dalam pengelolaan sumberdaya alam<sup>22</sup>. Namun demikian istilah agraria identik dengan tanah, sehingga dapat dibedakan bahwa agraria dalam arti luas meliputi bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sedangkan

---

19 Samun Ismaya. 2011. *Pengantar Hukum Agraria*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

20 *Ibid.*.

21 Yance Arizona. 2014. *Konstitusionalisme Agraria*. Yogyakarta: STPN Press

22 Wiradi dan Marwan dalam *Ibid.*.

pengertian dalam arti sempit meliputi tanah saja<sup>23</sup>.

Tinjauan sejarah menunjukkan bahwa lembaga agraria hadir sebagai bentuk pengaturan terhadap dualisme hukum pertanahan di Indonesia pada masa penjajahan. Lembaga agraria kewenangannya seringkali mengalami pasang surut mengikuti politik dan kebijakan<sup>24</sup>. Pada awalnya lembaga agraria merupakan lembaga kadastral bernama *Kadasteral Dient* yang dimaksudkan untuk melakukan penyelenggaraan kadastral yaitu daftar yang memperlihatkan rincian kepemilikan tanah dengan maksud untuk perpajakan<sup>25</sup>. Kegiatan pendaftaran tanah sampai saat ini pun masih menjadi aktivitas utama (*core business*) dari lembaga agraria/pertanahan. Pendaftaran tanah merupakan proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk melakukan pendaftaran kepentingan-kepentingan yang secara legal berhubungan dengan tanah. Oleh karena itu, lembaga agraria-pertanahan identik dengan kegiatan administrasi pertanahan atau *land administration*.

Sejak awal tugas dan fungsi dari kantor agraria adalah dalam kegiatan tata guna tanah, redistribusi tanah, pengadaan tanah, pendaftaran tanah dan pengembangan hukum, dan peraturan pertanahan untuk pembangunan<sup>26</sup>. Keseluruhan tugas dan fungsi tersebut terangkum dalam lima lingkup kegiatan pemerintah di bidang pertanahan yaitu: (a) inventarisasi sumberdaya tanah; (b) administrasi hak dan hukum pertanahan; (c) penataan, pemberdayaan dan pengendalian pertanahan; (d) pengembangan

---

23 Samun Ismaya, *Op. Cit.*

24 Ali, Tubagus Haedar Ali. 2008. Kelembagaan: Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Agraria dan Keterkaitannya dengan Penataan Ruang. Dalam Dirjen Penataan Ruang, *Sejarah Penataan Ruang Indonesia* (hlm. IV.7-1). Jakarta.

25 Sutaryono, *Op. Cit.*

26 Noor Fauzi Rachman. 2012. *Land Reform dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

tanah; dan (e) perpajakan tanah<sup>27</sup>.

Tahun 1964, bentuk kelembagaan agraria bernama Kementerian Agraria yang kemudian menjadi Kementerian Kompartemen Agraria yang membawahi Menteri Pertanian, Menteri Perkebunan, Menteri Kehutanan, Menteri Agraria, Menteri Pembangunan Masyarakat Desa, dan Menteri Pengairan Rakyat<sup>28</sup>. Tahun 1965, lembaga keagrariaan-pertanahan ini dikecilkan kembali menjadi setingkat direktorat jenderal, meskipun cakupannya bertambah dengan transmigrasi, yakni Dirjen Agraria dan Transmigrasi, di bawah Departemen Dalam Negeri.

Susunan Departemen Agraria diatur melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1964. Dalam hal ini Kantor Inspeksi Agraria, Kantor Pengawasan Agraria, dan Kantor Agraria Daerah, semuanya berada di bawah Kantor Pusat. Satu tahun kemudian Permenag No 1/1964 ini disempurnakan melalui Permenag No 1/1965 tentang Tugas Departemen Agraria serta penambahan Direktorat Transmigrasi dan Kehutanan ke dalam Kementerian Agraria. Pada tahun ini juga, lembaga keagrariaan-pertanahan ini dikecilkan kembali menjadi setingkat direktorat jenderal, meskipun cakupannya bertambah dengan transmigrasi, yakni Dirjend Agraria dan Transmigrasi, di bawah Departemen Dalam Negeri. Tidak sampai satu tahun, urusan transmigrasi ditarik kembali ke Departemen Veteran, Transmigrasi, dan Koperasi, sehingga menjadi Dirjend Agraria di bawah Kemendagri.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 1982 susunan Kantor Agraria di tingkat provinsi dan kabupaten/

---

27 Mulyono Sadyohutomo. 2016. *Tata Guna Tanah dan Penyerasian Tata Ruang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

28 Ahmad Nashih Luthfi, A. N. 24 September 2014. Antitesis: Merancang Tugas Pokok Kementerian Agraria. Diakses 15 Desember 2016, dari Koran Opini Web site: <http://www.koranopini.com/antitesis/item/2276-merancang-tugas-pokok-kementerian-agraria>

kotamadya menjadi Direktorat Agraria Provinsi dan Kantor Agraria Kabupaten/Kotamadya. Sejalan dengan meningkatnya permasalahan keagrariaan, maka Dirjend Agraria Departemen Dalam Negeri ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Adanya regulasi ini menjadikan BPN tidak lagi bertanggungjawab kepada Mendagri tetapi langsung kepada Presiden dan cakupan kerjanya semakin luas. Melalui Keputusan Kepala BPN 1/1989 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN di Propinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kotamadya, maka Kanwil BPN di tingkat provinsi dan Kantah di tingkat kabupaten/kotamadya merupakan instansi vertikal dan bertanggungjawab kepada Kepala BPN.

Selama periode 1988-1990an tidak ada perubahan mendasar terkait kelembagaan, namun ruang geraknya semakin sempit untuk melakukan perubahan agraria dalam organisasi BPN. Pada periode 1993-2006 kelembagaan agraria-pertanahan mengalami beberapa kali perubahan struktur apalagi dengan diterbitkannya peraturan terkait pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan. Tahun 1993, kelembagaan agraria mengalami perubahan menjadi Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional. Kantor Menteri Urusan Agraria yang menangani urusan bersifat koordinasi dan BPN yang menangani urusan yang bersifat operasional<sup>29</sup>. Pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono lembaga agraria mengalami perubahan menjadi lembaga negara yang sejajar dengan kementerian dengan nama Badan Pertanahan Nasional dengan agenda utama pelaksanaan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum<sup>30</sup>. Kelembagaan

---

29 (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, 2015), dalam *Tentang Kami: Sejarah*, <http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sejarah> diakses 10 Mei 2016

30 Ahmad Nashih Luthfi, M. Fauzi dan Razif. 2011. *Kronik Agraria Indonesia: Sejarah UUPA, Konflik, Penguasaan dan Pemilikan, BPN dan*

BPN merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden dan dipimpin oleh kepala dengan tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya tugas tersebut, kewenangan lembaga menjadi semakin luas.

Terjadi perubahan besar dalam kebijakan pertanahan di Indonesia sejak adanya studi yang dilakukan World Bank pada Tahun 1991<sup>31</sup>. World Bank melakukan penyusunan visi jangka panjang terkait kebijakan tanah, pengelolaan, dan administrasi oleh BPN di Indonesia. Kebijakan World Bank tersebut memuat beberapa komponen yang meliputi: (a) klarifikasi basis legal dalam kepemilikan tanah; (b) mewujudkan sistem pertanahan yang cocok dengan berbagai kebutuhan dari ekonomi modern; (c) meningkatkan kualitas dan reliabilitas dari penataan dan pendaftaran tanah; (d) perencanaan penggunaan tanah partisipatoris yang transparan; (e) pengelolaan tanah pada wilayah kehutanan secara berkelanjutan; (f) memperkuat lembaga-lembaga independen dan insentif fiskal dalam pelaksanaan legalisasi aset tanah<sup>32</sup>.

Kelembagaan penataan ruang di Indonesia juga mengalami beberapa kali perubahan mengikuti kebutuhan pembangunan dan dinamika politik<sup>33</sup>. Kelembagaan penataan ruang pada awal

---

Sertifikasi serta Pemikiran Agraria. Yogyakarta: STPN, SAINS, Institut Sejarah Sosial Indonesia.

31 Noor Fauzi Rachman, *Op. Cit.*

32 *Ibid.*

33 P.K.M van Roosmalen. 2008. Awal Penataan Ruang di Indonesia. Dalam Dirjen Penataan Ruang, *Sejarah Penataan Ruang Indonesia 1948-2000* (hal. 9-42). Jakarta: Dirjen Penataan Ruang; dan Renyansih & Budisantoso. 2008. Kelembagaan Tata Ruang di Lingkungan Departemen Pekerjaan Umum Sampai Departemen Kimpraswil. In D. P. Ruang, *Sejarah Penataan Ruang Indonesia 1948-2000* (pp. IV.2-1 - IV.2.14). Jakarta: Dirjen Penataan Ruang.

kemerdekaan merupakan suatu Balai Planologi Pusat, (*Centraal Planologisch Bureau*-(C)PB sebagai bagian dari Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi. Tujuan utama pembentukan (C)PB adalah menangani dan mengkoordinasikan pekerjaan rekonstruksi tingkat lokal, regional, dan nasional. Tahun 1950, lembaga penataan ruang merupakan organisasi setingkat eselon dua yaitu Direktorat Tata Kota dan Tata Daerah di lingkungan Direktorat Jenderal Cipta Karya yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk perencanaan fisik ruang kota dan daerah. Nama lembaga tersebut telah mengalami pergantian sebanyak 12 kali sesuai dengan tuntutan zaman atau tuntutan visi pimpinan.

Kelembagaan penataan ruang di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Kementerian Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (PPLH), yang masuk dalam Kabinet Pemerintah Republik Indonesia pada tahun 1978. Perhatian, gagasan serta pemikiran tentang konsep dan pendekatan tata ruang dalam pengembangan wilayah secara kelembagaan masuk struktur pada Kementerian PPLH, yakni pada level Pembantu urusan Tata Ruang yang berada di bawah Asisten Menteri Negara Lingkungan Hidup Bidang Lingkungan Hidup Binaan. Secara operasional kelembagaan tata ruang yang bertautan dengan lingkungan hidup adalah dikeluarkannya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 48 Tahun 1983 tentang Penanganan Khusus Penataan Ruang dan Penertiban serta Pengendalian Pembangunan pada Kawasan Pariwisata Puncak dan Wilayah Jalur Jalan Jakarta-Bogor-Puncak-Cianjur di luar Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Kotamadya Bogor, Kota Administratif Depok, Kota Cianjur, dan Kota Cibinong.

Sebelum itu, pada awal orde baru telah terbentuk embrio kelembagaan tata ruang pada Departemen Cipta Karya dan Konstruksi (April 1965) dalam struktur Direktorat Perencanaan Kota dan Daerah. Hingga Tahun 1994, Direktorat Tata Kota dan

Tata Daerah masih bertahan di lingkungan Direktorat Jenderal Cipta Karya, Departemen Pekerjaan Umum. Pada tahun 1988-1990, dikembangkan “Konsep Penataan Ruang yang Tanggap terhadap Dinamika Pembangunan Kota” yang lebih dikenal secara ringkas disebut “Konsep Tata Ruang Dinamis”. Konsep ini bertujuan agar penataan ruang itu lebih membumi dalam pelaksanaan yang dapat didukung berbagai program pembangunan di lingkungan Departemen Pekerjaan Umum maupun departemen lainnya, melalui kelompok kerja manajemen pertanahan, lingkungan hidup perkotaan, pendanaan dan investasi pembangunan kota, kerjasama pemerintah-swasta dan masyarakat, serta kelompok kerja kota baru dan perumahan skala besar. Kelompok-kelompok kerja itu melibatkan berbagai instansi, antara lain Agraria, Perindustrian, Dalam Negeri, dan Kantor Lingkungan Hidup<sup>34</sup>.

Munculnya Kelompok Kerja Manajemen Pertanahan yang melibatkan berbagai institusi yang dikoordinasikan oleh Departemen Pekerjaan Umum pada waktu itu menunjukkan bahwa kesadaran bahwa persoalan tata ruang bertautan erat dengan pertanahan dan lingkungan. Sejak itu penataan ruang mulai dirasakan perlu dan kemudian dibentuk Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional dengan Keputusan Presiden Nomor 57 Tahun 1989 yang diketuai Menteri Negara PPN/Ketua BAPPENAS. Dalam hal ini Direktorat Tata Ruang dan Tata Daerah (Ditada) tetap diperlukan untuk menyiapkan berbagai rencana tata ruang. Saat itu juga disiapkan Strategi Nasional Pengembangan Pola Tata Ruang (SNPPTR) secara terpadu melalui pendekatan wilayah. Strategi inilah yang kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Istilah SNPPTR tersebut muncul pertama kali dalam Undang-undang Nomor 13

---

34 Renyansih & Budisantoso, *Op. Cit.*.

Tahun 1980 tentang Jalan<sup>35</sup>, jauh sebelum diterbitkannya UU 24/1992 tentang Penataan Ruang.

Tahun 1994, Ditada yang masih dalam lingkungan Direktorat Jenderal Cipta Karya, berubah menjadi Direktorat Bina Tata Perkotaan dan Perdesaan (BTTP). Pada masa inilah terbit Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yang dalam pembahasannya melibatkan Menteri Lingkungan Hidup yang pada waktu itu dijabat oleh Emil Salim. Setelah itu ditindaklanjuti dengan dibentuknya Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN) melalui Keppres Nomor 75 Tahun 1993 berdasarkan amanat Pasal 29 UU tersebut dan sebagai pengganti Keppres Nomor 53 Tahun 1989. Dalam hal ini Direktorat BTTP berperan lebih sebagai “dapur”-nya BKTRN. Dalam dekade ini pula kelembagaan penataan ruang naik kelas menjadi Direktorat Jenderal tersendiri Penataan Ruang dan Pengembangan Wilayah.

Kelembagaan penataan ruang pada kabinet era reformasi terakomodasi melalui terbentuknya Departemen Permukiman dan Pengembangan Wilayah (Kimbangwil) yang Departemen ini merupakan departemen pertama yang sangat “berbau” penataan ruang, meskipun masih ada Kantor Menteri Negara Pekerjaan Umum. Pada tahun 2001 terjadi restrukturisasi kelembagaan yang melahirkan Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah yang merupakan gabungan dari Departemen Kimbangwil dan Menteri Negara Pekerjaan Umum<sup>36</sup>. Kelembagaan terakhir yang menangani penataan ruang hingga terbentuknya Kabinet Kerja Jokowi-JK adalah Direktorat Jenderal Penataan Ruang, pada Kementerian PU. Pada era Kabinet Kerja Pemerintahan Presiden Joko Widodo-Jusup Kalla, lembaga yang menjalankan tugas pemerintah di bidang tata ruang

---

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

yang sebelumnya dijalankan oleh Kementerian Pekerjaan Umum tersebut digabungkan dengan lembaga yang menjalankan fungsi pemerintah dibidang pertanahan yaitu Badan Pertanahan Nasional.

### **C. Harapan Awal Penggabungan Lembaga Agraria-Pertanahan dan Tata Ruang**

Pembentukan kementerian dan lembaga negara untuk membantu Presiden dalam menjalankan fungsi pemerintahan merupakan kewenangan presiden sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Salah satu kementerian yang baru terbentuk pada pemerintahan Presiden Joko Widodo adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Penggabungan lembaga ini menyiratkan adanya penggabungan fungsi pemerintah di bidang agraria-pertanahan yang sebelumnya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dengan fungsi pemerintah di bidang tata ruang yang sebelumnya dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum. Presiden yang dibantu oleh tim transisi tentunya memiliki harapan dan pertimbangan tertentu, sehingga kedua fungsi pemerintahan yang berbeda ini digabungkan dalam satu kementerian.

Penggabungan kedua urusan pemerintah tersebut dalam satu lembaga sesungguhnya dapat sejalan dengan harapan yang tersirat dalam konstitusi, lembaga, dan masyarakat secara umum.

#### **1. Konstitusi dan Perundang-undangan**

Merujuk pada Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, dapat dirunut mengenai konstitusi dan perundang-undangan yang menjadi pijakan dan mengamankan

pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan menyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, serta mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Hal ini seperti diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 terkait dengan penguasaan negara untuk kesejahteraan rakyat yang adil dan berkeadilan.

Negara memiliki hak menguasai yaitu kewenangan mengatur, mengelola, dan menyelenggarakan agar tanah-air Indonesia digunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pemanfaatan tersebut tidak hanya untuk kepentingan pemerintah sebagai lembaga otonom atau kepentingan segelintir masyarakat namun kesejahteraan rakyat Indonesia. Kesejahteraan dalam arti yang lebih luas dari sekedar arti ekonomi (*wealth*) melainkan juga dalam pengertian politik (*power*) dan kepribadian (*equity and character*) yang menunjukkan hubungan manusia dengan manusia lain secara berkeadilan, menghormati nilai-nilai, dan karakter masyarakat yang hidup di dalam dan bersama tanah-airnya dengan segenap pemaknaan alam lingkungannya. Oleh karena itu, makna dari pembangunan nasional (bangsa dan negara) pada intinya adalah pembangunan rakyat Indonesia dengan memperkuat ekonomi, politik, dan kepribadian.

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, menjalankan pembaruan agraria dan menegakan prinsip-prinsip pengelolaan sumberdaya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Sebagai arahan kebijakan, ketetapan tersebut mengamanatkan untuk: (1) dilakukan peninjauan kembali segala perundang-undangan dan peraturan di bidang agraria yang selama ini sifatnya sektoral, timpang 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<sup>37</sup>.

Undang-undang Dasar 1945, UUPA maupun UUPR sudah sangat gamblang menekankan kewenangan dalam mengatur, mengelola, dan menyelenggarakan penggunaan dan pemanfaatan tanah-air Indonesia untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pemahaman tersebut berlandaskan pada persepektif 'ruang' yang bukan hanya sekedar 'bidang'. Oleh karena itu, dengan adanya pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN membuka perubahan paradigma dalam melihat sumberdaya agraria, sehingga menjadi pemahaman yang lebih lengkap meliputi kondisi, status, dan fungsi hubungan antar bidang sebagai ruang hidup.

---

37 Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Pokok-Pokok Usulan STPN; Transformasi Kelembagaan dan Revolusi Mental: Dari Badan Pertanahan Nasional Menuju Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional; Bagian A

## 2. Politik dan Tata Kelembagaan<sup>38</sup>

Agenda prioritas pemerintahan Presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla yang terangkum dalam Nawacita (sembilan harapan atau agenda) menunjukkan cita-cita pembangunan Indonesia menjadi negara yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian melalui bidang agraria. Hal tersebut terangkum dalam Nawacita yang ke-4, 5, dan 7. Nawacita keempat “menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah, penyelesaian sengketa tanah, dan menentang kriminalisasi penuntutan kembali hak tanah masyarakat”. Nawacita kelima “mendorong landreform dan program kepemilikan tanah 9 juta hektar” dalam rangka meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, serta untuk meningkatkan produksi dan kemandirian pangan terdapat dalam Nawacita ketujuh yaitu “1 juta hektar lahan sawah baru di luar Jawa”.

Pembentukan Kabinet Kerja yang terangkum dalam Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, pada Pasal 7 menyebutkan bahwa Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional memiliki tugas untuk memimpin dan mengkoordinasikan; penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum; dan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Hal tersebut menunjukkan bahwa kementerian ini diberi amanat untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan tata ruang. Berkenaan dengan kelembagaan keagrariaan, ruang lingkup kegiatan agraria merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan, meliputi: (a) pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah; (b) penataan penggunaan dan peruntukan tanah; (c) penetapan hak-hak atas tanah; serta (d)

---

38 *Ibid.* Bagian B dan C

pendaftaran tanah. Tata kelembagaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN merupakan tata kelembagaan BPN ditambah dengan tata kelembagaan Agraria dan Tata Ruang yang terintegrasi dalam satu kementerian. Untuk itu kelembagaan ini memerlukan unsur pelaksana/organ dalam struktur sekurang-kurangnya berkenaan dengan hal-hal berikut; (a) pengaturan terhadap sumber-sumber agraria dan sumberdaya alam; (b) pengaturan ruang tanpa membedakan kawasan hutan dan non hutan melainkan berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan termasuk arahan penggunaan dan pemanfaatan ruang; (c) pelaksana kegiatan dalam lingkup agraria-pertanahan; (d) penyedia peta tunggal dalam rangka *One Map Policy*; (e) pelaksana penyelesaian konflik agraria dan ruang.

### 3. Masyarakat

Konferensi Nasional Reforma Agraria pada Tahun 2014 memberikan rumusan terkait penataan kelembagaan pemerintah yang mengurus agraria dan sumberdaya alam<sup>39</sup>. Rumusan tersebut dilatarbelakangi karena pelaksanaan reforma agraria yang tidak berjalan dengan baik akibat tumpang-tindihnya kewenangan dan kepentingan lembaga-lembaga pemerintah yang mengurus agraria dan sumberdaya alam. Salah satu usulan yang dirumuskan oleh tim dalam konferensi tersebut adalah pembentukan Kementerian Agraria yang dilakukan dengan menggabungkan beberapa lembaga

---

39 Noor Fauzi Rachman & Usep Setiawan. 2014. *Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kemandirian Bangsa*. Jakarta: Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA). Konferensi Nasional Reforma Agraria 2014 menghasilkan rumusan/usulan yang ditulis oleh Noor Fauzi Rachman dan Usep Setiawan dalam Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kemandirian Bangsa; Sebagai gambaran Noer Fauzi Rachman (Ketua Panitia Pengarah Konferensi Nasional Reforma Agraria) merupakan Tim Transisi Jokowi-JK di Bidang Petani, Pertanian, dan Kehutanan. Saat ini Noer Fauzi Rachman merupakan Staf Khusus Kepala Staf Kepresidenan sedangkan Usep Setiawan merupakan Anggota Konsorsium Agraria.

yaitu Ditjen Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum, Ditjen Planologi Kementerian Kehutanan, BPN, dan Badan Informasi Geospasial. Harapannya dengan pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang akan mengakhiri ego sektoral masing-masing lembaga pemerintah yang mengurus sumberdaya alam dan agraria. Selain itu perlu adanya kebijakan satu peta (*one map policy*) untuk mengintegrasikan pengelolaan sumberdaya alam dan agraria antar lembaga pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu, harapan di balik penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang yaitu:

**a) Sinergi Penerbitan Sertipikat Tanah dengan Rencana Tata Ruang**

Keinginan lain yang mendasari penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang adalah untuk mensinergikan kegiatan penerbitan sertipikat dengan rencana tata ruang<sup>40</sup>. Penggabungan lembaga penataan ruang dengan Badan Pertanahan Nasional yang selama ini melakukan pengaturan terkait legalisasi aset (*land registry*) menjadikan proses sertipikasi tanah akan menjadi bagian integral dalam kegiatan penataan ruang. Keinginannya ke depan tidak akan terjadi lagi tumpang tindih antara fungsi ruang yang disebabkan perbedaan kepemilikan hak atas tanah. Penentuan struktur dan pola ruang tidak bisa dibatasi oleh kepemilikan hak atas tanah, namun demikian perencanaan tata ruang harus tetap memperhatikan kepemilikan hak atas tanah.

“Salah satu tujuan dari pembentukan kementerian ini adalah mensinergikan penerbitan sertipikat tanah dengan rencana tata kota. Pasalnya selama ini sering terjadi tumpang tindih dalam penerbitan sertipikat. Tumpang tindih terjadi akibat

---

40 Erwin Dariyanto. 10 November 2014. November 10). Menteri Ferry: Sering Terjadi Tumpang Tindih Penerbitan Sertipikat. Diunduh 30 Mei 2016, dari detik.com: <http://news.detik.com/wawancara/2743615/menteri-ferry-sering-terjadi-tumpang-tindih-penerbitan-sertipikat> merupakan Wawancara Dariyanto dengan Ferry Mursyidan Baldan

semua hal yang terkait perencanaan tata ruang saat ini masih tersebar di banyak instansi. Kondisi ini bisa menimbulkan konflik, proses itu terus menerus terjadi karena tidak berada dalam satu kebijakan yang solid. “Dengan adanya kementerian ini, tumpang tindih bisa dihindari,” kata Menteri Agraria dan Tata Ruang Ferry Mursyidan Baldan kepada detikcom, Minggu (9/11/2014)” (Sumber: Dariyanto dalam webiste detik.com, 10 November 2014).

Dengan adanya kementerian baru ini, maka kegiatan penataan ruang bisa dikawal dalam satu kebijakan yang solid. Rencana tata ruang ditetapkan terlebih dahulu yang kemudian diikuti dengan kegiatan sertifikasi hak atas tanah untuk memastikan pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang. Adanya penggabungan lembaga ini menggambarkan juga bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN memiliki kewenangan dalam setiap proses penataan ruang dari perencanaan tata ruang, pemanfaatan hingga pengendalian pemanfaatan ruang.

#### **b) Koordinasi yang Baik dalam Penataan Ruang Nasional dan Minimalisasi Sengketa Ruang dan Pertanahan**

Penyelenggaran penataan ruang selama ini masih terpecah dalam beberapa institusi baik dalam bentuk lembaga di pusat dan daerah maupun badan *ad hoc*. Hal ini menjadikan kebijakan dan pelaksanaannya memunculkan tumpang tindih kebijakan dan sarat konflik kepentingan dalam penggunaan tanah dan ruang karena belum ada kebijakan yang solid terkait dengan penataan ruang yang mampu mengkoordinasikan berbagai kepentingan. Oleh karena itu, salah satu keinginan yang mendasari pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang adalah terjadinya koordinasi yang baik dalam penataan ruang nasional sehingga sengketa ruang dan pertanahan bisa diminimalkan<sup>41</sup>.

---

41 Erwin Dariyanto, *Op. Cit.*

“Soal yang berhubungan dengan tata ruang itu masih tersebar di banyak instansi. Tersebar dalam beberapa lembaga. Nantinya tidak bisa sebuah lahan misalnya oleh kementerian ini diperuntukkan bagi kepentingan ini, sementara kementerian lain untuk kepentingan itu. Ini bisa terjadi konflik, proses itu terus menerus terjadi karena tidak berada dalam satu kebijakan yang solid. dengan adanya kementerian ini, tumpang tindih bisa dihindari.” (Sumber: Dariyanto dalam website detik.com, 10 November 2014).

Sinergi yang kuat antara kegiatan penataan ruang dengan proses legalisasi aset diidentifikasi mampu untuk meminimalkan sengketa ruang dan pertanahan. Sengketa ruang dan pertanahan dinilai sebagai persoalan mendasar dalam kegiatan pembangunan. Dimana, sengketa ruang dan pertanahan banyak diakibatkan karena adanya tumpang tindih dan ketidaksesuaian izin penggunaan tanah/ruang. Sinkronisasi antara pengaturan penggunaan tanah/lahan (*land use*) dengan proses administrasi pertanahan perlu dilakukan karena kondisi saat ini masing-masing pihak memiliki mekanisme dan acuan tersendiri terkait dengan pengaturan penggunaan dan pemanfaatan ruang. Hal tersebut dapat dilihat dengan banyak dan beragamnya peta yang menjadi acuan dalam pengaturan penggunaan dan pemanfaatan ruang.

### c) Implementasi Rencana Pembangunan

Buletin Tata Ruang Edisi I-2015, dalam artikel yang berjudul Implementasi Kementerian ATR dalam Mewujudkan Nawacita menyebutkan bahwa alasan Presiden Joko Widodo untuk membentuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang adalah karena program pembangunan khususnya yang terkait dengan proyek-proyek infrastruktur seringkali terhambat dalam hal pembebasan tanah<sup>42</sup>. Pembebasan tanah merupakan kendala utama dalam

---

42 Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional. 2015, I. Buletin Tata

pembangunan infrastruktur. Biasanya proyek pembangunan infrastruktur akan berjalan terlebih dahulu yang kemudian diikuti oleh proses pembebasan tanah/lahan, padahal pembangunan infrastruktur tidak akan berjalan dengan baik tanpa didahului oleh pengadaan tanah/lahan. Kondisi ini seringkali menyebabkan terhambatnya pembangunan infrastruktur. Permasalahan yang seringkali muncul yaitu masyarakat yang tidak setuju dengan pembebasan tanah, status kepemilikan tanah ganda, munculnya spekulasi tanah, permasalahan harga tanah, dan tanah yang masuk dalam kawasan hutan.

“... karena selama ini masalah pembebasan tanah menjadi batu sandungan yang sangat terjal dalam merealisasikan berbagai proyek infrastruktur. Tak ayal harapan pun digantungkan setinggi-tingginya ketika Presiden Joko Widodo memutuskan untuk mengembalikan urusan pertanahan dalam lembaga setingkat menteri lewat pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang” (Sumber: Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional dalam Buletin Tata Ruang Edisi I- 2015)

Kepemilikan tanah bukan merupakan hak eksklusif jika menyangkut pembangunan untuk kepentingan umum dan untuk harmonisasi hubungan manusia dengan alam. Adanya penggabungan kelembagaan Agraria dan Penataan Ruang diharapkan mampu menjadikan kinerja lembaga lebih terfokus ke arah agraria dan tata ruang sehingga memudahkan dalam hal pengendalian dan penyelesaian masalah pembangunan. Pengelolaan terhadap kepemilikan pribadi dapat dilakukan secara terfokus untuk kegiatan pembangunan dengan adanya kementerian ini. Oleh karena itu, kebijakan tata ruang yang kuat dan konsisten harus

---

Ruang. *Peran Tata Ruang dalam Perwujudan Nawacita*, Hlm. 1-51; Ferry Mursydan Baldan, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN pertama dalam era Presiden Joko Widodo dalam wawancara dengan Buletin Tata Ruang Edisi I-2015

segera dirumuskan untuk memudahkan dalam pemanfaatan ruang, pengembangan wilayah dan pengendalian ruang. Selain itu, pemetaan ketersediaan tanah harus dilakukan untuk menjamin implementasi kegiatan pembangunan karena penyediaan tanah tidak bisa dilakukan secara serta merta. Dalam mewujudkan tujuan tersebut, diperlukan perencanaan tata ruang untuk menjamin kepastian dan arah penggunaan tanah/lahan.

BAB II

**KELEMBAGAAN AGRARIA-PERTANAHAN  
DAN PENATAAN RUANG:  
TINJAUAN BEBERAPA NEGARA**

*“The organisational structures for land management differ widely between countries and regions throughout the world, and reflect local cultural and judicial settings.” (Enemark, 2007)*

**D**esain lembaga pemerintah seringkali berkaitan dengan tujuan berbangsa dan bernegara dalam mencapai tujuan nasional. Setiap negara memiliki budaya, sejarah, dan kebijakan yang tidak bisa terpisahkan dengan kondisi pengaturan kelembagaan saat ini. Terdapat negara yang memisahkan fungsi pemerintah di bidang penataan ruang dan pertanahan dalam dua lembaga, namun demikian terdapat kebijakan suatu negara yang menggabungkan kedua fungsi tersebut dalam satu lembaga.

Secara khusus dalam kelembagaan penataan ruang, sistem perencanaan tata ruang sangat dipengaruhi oleh kekuatan kelembagaan dan budaya. Kekuatan kelembagaan (faktor formal)-budaya (faktor informal) merupakan faktor endogen yang membentuk sistem perencanaan<sup>1</sup>. Hudalah mengilustrasikan bagaimana hukum

---

<sup>1</sup> Delik Hudalah. 2006. *Planning System and Its Driving Forces: A New*

konstitusi, struktur pemerintahan dan kerangka kewenangan, perbedaan budaya politik, tradisi pemerintah serta pola hubungan pemerintah dengan masyarakat memainkan peran mendasar dalam karakteristik sistem perencanaan domestik di Uni Eropa.

Struktur pemerintahan merupakan faktor penting yang mencirikan struktur sistem perencanaan, meskipun tidak ada korelasi sederhana antara keduanya. Bentuk dan struktur pemerintahan menggambarkan bagaimana kekuatan yang membagi atau dibagi di antara tingkatan pemerintahan yang berbeda dan bagaimana mereka berhubungan satu sama lain<sup>2</sup>. Penting untuk diketahui sejauh mana sistem pemerintahan terpusat atau terdesentralisasi dan dimana sebagian besar kekuasaan berada.

Struktur pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kategori besar yaitu sistem kesatuan, sistem federal, dan sistem regional memiliki pengaruh terhadap kewenangan dalam penyelenggaraan penataan ruang<sup>3</sup>. Pada negara kesatuan, kekuasaan berada pada pemerintah pusat, meskipun tanggung jawab tertentu didelegasikan pada lembaga pemerintah atau kepada pemerintah daerah. Pemerintah pusat membuat aturan atau kebijakan dalam kaitannya dengan perencanaan tata ruang yang kemudian diterapkan di seluruh negara. Sistem kesatuan ini bisa sangat terpusat atau bisa sangat terdesentralisasi dimana pemerintah daerah diberikan otonomi yang cukup luas. Negara federal memiliki karakteristik yaitu terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Masing-masing memiliki otonomi pada beberapa bidang dan memiliki kewenangan untuk membuat hukum dan aturan. Pada negara federal, tanggung jawab terkait undang-undang tata ruang

---

*Institutionalist Perspective. Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, 17(3), Hlm 47-62.*

2 Booth & Faludi dalam Delik Hudalah, *Op. Cit.*

3 Delik Hudalah *Op. Cit.*

dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekuasaan pada sistem regional, terletak di antara pemerintah pusat dengan tingkatan di bawahnya yang kemudian dibagikan melalui konstitusi atau undang-undang. Dalam sistem ini, pemerintah daerah memiliki kekuatan dalam pembuatan undang-undang, tetapi undang-undang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dalam konteks Amerika Serikat, pertemuan antara kegiatan penataan ruang dengan kegiatan administrasi pertanahan diawali dari peraturan zonasi. Peraturan zonasi digunakan untuk mengatur kegiatan yang diperbolehkan di atas sebidang tanah<sup>4</sup>. Peraturan zonasi juga memuat unsur batasan dan persyaratan yang diterapkan pada setiap bangunan yang didirikan di atas bidang tanah. Selain itu terdapat *subdivision control* yang di dalamnya mengatur pembagian persil terkecil yang diizinkan. Pelaku perencanaan tata ruang di Amerika Serikat terdiri atas pemerintah dan non pemerintah. Individu, kelompok masyarakat, dan organisasi merupakan pelaku non pemerintah memiliki pengaruh yang menentukan perencanaan kota. Bentuk keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang tidak hanya diwakili oleh DPR atau kelompok masyarakat yang berupa akademisi dan praktisi, namun keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan atas bidang tanah yang dimilikinya dan lingkungan sekitarnya. Bentuk dari partisipasi masyarakat dalam penataan ruang dapat berupa keterlibatan masyarakat secara aktif dalam perencanaan tata ruang dan ikut serta dalam kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang.

Adanya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan menjadikan rencana tata ruang tidak hanya akan menjadi rencana ideal dan miskin implementasi. Namun demikian, terdapat beberapa kendala yang mungkin muncul di antaranya yaitu

---

4 Korlena. 2015. *Model Konseptual Peraturan Zonasi di Indonesia (Disertasi)*. Yogyakarta: UGM (Tidak Dipublikasikan).

masyarakat Indonesia tidak memiliki pengetahuan yang cukup tentang perencanaan tata ruang dan seringkali bersikap apatis terhadap proses perencanaan. Selain itu sistem demokrasi Indonesia yang merupakan demokrasi perwakilan sehingga pengaturan dalam konstitusi yang kita miliki tidak memerlukan adanya keterlibatan masyarakat secara langsung namun cukup diwakili oleh para wakil rakyat di DPR/DPRD.

Bentuk keterkaitan lembaga agraria dan penataan ruang pada beberapa negara di dunia bisa menjadi sumber rujukan dalam menyusun konsep integrasi lembaga agraria dan tata ruang di Indonesia saat ini. Pemilihan dapat dilakukan dengan mempertimbangkan kemiripan dan kesamaan karakteristik sistem pemerintahan dengan kondisi Indonesia. Pada bab ini diuraikan keterkaitan kedua lembaga tersebut di Prancis, Israel, dan Australia. Sama halnya dengan Indonesia, Prancis merupakan negara kesatuan yang mengenal asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Australia secara umum telah menggunakan basis data infrastruktur informasi pertanahan untuk perencanaan pembangunan dan Israel memiliki pengalaman yang cukup baik dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

#### **A. *Australian Capital Territory (ACT) Planning and Land Authority***

Fungsi penataan ruang dan fungsi pertanahan di Australia secara umum pelaksanaannya dilakukan secara terpisah. Australia merupakan Negara federal, dimana bentuk sistem pemerintahan memiliki pengaruh terhadap sistem perencanaan dan penataan ruang<sup>5</sup>. Australia tidak memiliki sistem perencanaan tunggal sehingga terdapat sembilan lembaga perencanaan, peraturan perundangan,

---

5 Korlena, *Op. Cit.*

dan *statutory planning system*. Hanya satu dari sembilan negara federal yang menggabungkan fungsi penataan ruang dengan fungsi pertanahan dalam satu lembaga. Penggabungan tersebut terdapat pada Ibukota Australia (*Australian Capital Territory*) dengan nama lembaga *ACTPlanning and Land Authority*. Dalam kebijakan tentang penataan ruang dan pembangunannya yaitu *ACTPlanning and Development Act 2007*, disebutkan bahwa bahwa *ACT Planning and Land Authority* dibentuk di antaranya untuk melaksanakan fungsi perencanaan dan regulasi perkembangan lahan untuk: (a) mempersiapkan dan mengelola rencana tata ruang; (b) melakukan review rencana secara terus menerus dan mengusulkan amandemen jika diperlukan; (c) merencanakan dan mengatur *land development*; (d) memberikan saran pada perencanaan dan kebijakan lahan termasuk di dalamnya kerangka perencanaan tata ruang ACT; (e) memelihara basis data kadaster digital; dan (f) menjamin ketersediaan informasi lahan<sup>6</sup>.

Uraian fungsi *ACT Planning and Land Authority* menunjukkan bahwa antara fungsi penataan ruang dan fungsi pertanahan terintegrasi dalam satu lembaga. Lembaga *Planning and Land Authority* tersebut memiliki kewenangan untuk memelihara basis data elektronik pertanahan dalam basis data kadaster (*the digital cadastral database*)<sup>7</sup>. Basis data kadaster tersebut memuat informasi bidang tanah dan dapat memuat informasi terkait rencana tata ruang yang dibutuhkan dalam kegiatan pembangunan. Informasi pertanahan di Australia secara umum memuat informasi yang berkaitan dengan kepemilikan tanah, penguasaan tanah,

---

6 *ACTPlanning and Development Act 2007* merupakan perundangan yang mengatur Perencanaan dan Pembangunan di Australian Capital Territory

7 *ACT District Act 2002* merupakan perundangan terkait pembagian tanah untuk berbagai kepentingan.

penggunaan lahan, dan penilaian tanah<sup>8</sup>. Saat ini penggunaannya sudah digunakan sebagai sumber data primer untuk mendukung kebutuhan *state government* dan *territory government*.

### **B. *Direction Générale des Finances Publiques dan the Agency for Spatial Planning and Regional Action (DATAR) di Prancis***

Bentuk negara Prancis memiliki kemiripan dengan Indonesia yaitu sama-sama negara kesatuan yang mengenal asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Meskipun pada awalnya Prancis merupakan negara kesatuan yang terpusat secara penuh. Prancis mengenal pembagian kewenangan pemerintah. Prancis memiliki tiga tingkat pemerintah daerah yaitu *commune*, *department*, dan *region*. Sistem perencanaan Prancis pada awalnya disusun untuk dan oleh negara kesatuan secara terpusat, namun demikian kondisi saat ini kewenangan tersebut telah didekonsentrasikan kepada pemerintahan regional dan lokal dengan tetap mempertahankan koordinasi antara tingkatan pemerintah yang berbeda<sup>9</sup>. Untuk memastikan fungsi desentralisasi, setiap daerah memiliki *préfet* yang ditunjuk oleh pemerintah sebagai wakil dari *state government*. Oleh karena itu, perencanaan tata ruang di Prancis memiliki beberapa tingkatan yaitu perencanaan pada tingkat *state*, *region*, *département*, *arrondissement*, *canton*, dan *commune*. *Commune* merupakan satuan terendah administrasi pemerintahan yang bisa disebut *municipal* atau kota.

Prancis merupakan Negara yang pada awalnya menerapkan sistem perencanaan pada pendekatan *urbanism*<sup>10</sup>. Unsur arsitektur,

---

8 Brian Marwick, Abbas Rajabifard, Mohesn Kalantari, & Ian Williamson. 2012. National Land Information Infrastructure Through a Collaborative Framework. *Innovative Cadastre and Land Right Management*. Rome: FIG Working Week 2012.

9 Anna Geppert. tanpa tahun. Planning for Nation-States? The France Case

10 Delik Hudalah *Op. Cit.*

desain perkotaan dan kontrol bangunan merupakan unsur yang penting dalam rencana tata ruang pada negara yang mengadopsi pendekatan *urbanism*. Namun demikian saat ini sistem perencanaan tata ruang Prancis lebih banyak bercirikan pada pendekatan *land use management* dimana perencanaan tata ruang dikhususkan sebagai otoritas pemerintah lokal tetapi posisi pemerintah pusat tetap besar dalam pengawasan dan pengaturan tujuan nasional.

Kebijakan lahan (*land policy*) menjadi dasar perencanaan pemerintah Prancis dan dipengaruhi oleh arahan dan tujuan dari Uni Eropa<sup>11</sup>. Kebijakan tersebut berorientasi pada penggunaan lahan yang rasional dan regulasi pembangunan perkotaan. Saat ini perencanaan penggunaan lahan di Prancis didasarkan pada sistem *regulatory* yang didasarkan pada peraturan zonasi, hukum perlindungan lingkungan, hukum pembangunan nasional, dan wilayah regional. Rencana zonasi pada tingkat lokal memuat pengaturan terhadap alokasi sektor pertanian, kehutanan, konstruksi, properti untuk individu, serta zona konservasi dan lindung. Keberadaan zonasi berpengaruh besar terhadap penentuan harga tanah.

Perencanaan tata ruang di Prancis pada awalnya dilakukan oleh sebuah badan yang biasa disebut *the Agency for Spatial Planning and Regional Action* (DATAR) yang bertugas untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan tata ruang nasional<sup>12</sup>. Tahun 2005, badan ini mengalami perubahan menjadi *Interministerial Agency for Spatial Planning and Competitiveness* (DIACT) dengan ditambahkannya tugas pengawasan fasilitasi ekonomi pada kelembagaan ini. Selain DIACT terdapat juga lembaga *National Spatial Planning and Development Council* (CNADT) yang merupakan badan penasehat

---

11 S. O. Dorosh & K. H. Loyik. 2013. Land-Use System and Spatial Planning in France. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*, 28-31.

12 (Direction Générale De La Coopération Internationale Et Du Développement, 2006)

yang memberikan arahan untuk penyusunan rencana tata ruang dan kebijakan pembangunan berkelanjutan. Anggota dari CNADT adalah pejabat dan perwakilan masyarakat sipil yang terpilih baik lokal maupun nasional.

Keberadaan pemerintah pusat pada tingkat *Département* dan *Region* diwakili oleh PNS senior yang disebut *préfet* yang diangkat oleh presiden atas rekomendasi perdana menteri dan menteri dalam negeri. *Préfet* bertugas untuk mengelola unit lokal dari pemerintah pusat pada tingkat regional dan departemen yang disesuaikan dengan penempatan institusi tempat mereka bekerja. *Préfet* memiliki kewenangan untuk bernegosiasi dan menandatangani perjanjian dengan pemerintah daerah dan perusahaan-perusahaan publik atas nama pemerintah pusat. *Region* dan *département* menyusun arahan atau sejenis hukum yang mengatur penggunaan lahan pada *commune*, *département*, dan *region* yang berupa rencana umum. Perencanaan umum pada tingkat *region* dan *district* biasanya meliputi rencana dan skema dasar yang dikembangkan pada beberapa *commune* atau hanya pada satu *commune*. Perencanaan umum ini dikembangkan untuk jangka waktu 15-25 tahun pada tingkat *region* dan 5-15 tahun pada tingkat lokal. Kegiatan perencanaan tata ruang dilakukan secara kolaboratif melibatkan berbagai unsur pemerintahan.

Fondasi dasar tata ruang di Prancis adalah zonasi, dimana lahan terbagi menjadi beberapa zona. Zonasi akan berpengaruh besar dalam penentuan harga tanah. Rencana umum dan skema legislatif akan menentukan rencana rinci *commune* yang menjadi dasar untuk perencanaan penggunaan lahan secara rasional dan perlindungan lahan. Objek dari rencana ini dapat bervariasi antara 500-2.000 Ha dengan populasi 1.500-2.500 orang. Rencana dikembangkan selama lima tahun dengan skala detil yaitu 1:2.500 atau 1:5.000 tergantung luas area. *Préfet* menunjuk lembaga negara dan konsultan yang akan terlibat dalam pengembangan rencana, membentuk komisi,

mendefinisikan proses rencana, manajemen koordinasi dan kerjasama antar *commune*, manajemen pertanahan, kebijakan-kebijakan, dan lain sebagainya. Lembaga yang menghasilkan rencana rinci ini di dalamnya meliputi tim multidisiplin di antaranya terdiri atas: surveyor, perencana, arsitek, ekonom, dan lain sebagainya.

Lembaga agraria-pertanahan di Prancis identik dengan lembaga kadaster dan lembaga pendaftaran tanah. Sistem pendaftaran tanah nasional di Prancis sudah dimulai sejak pemerintahan Raja Charlemagne dan dilanjutkan pada kekuasaan Napoleon Bonaparte yang mewariskan dasar sistem kadaster paling maju di Eropa. Sistem registrasi tanah di Prancis disebut dengan *cadastre* yang dikelola oleh *French Public Land Registry*. Tujuan utama registrasi tanah di Prancis adalah untuk perpajakan *real estate*, meskipun fungsi tersebut terus berkembang. Oleh karena itu, kelembagaanya berada di bawah naungan otoritas pajak *Direction Générale des Finances Publiques* (DGFIP).

Selain fungsi fiskal yang terkait perpajakan, terdapat beberapa fungsi dari registrasi tanah di Prancis di antaranya yaitu untuk menentukan lokasi dan identifikasi bidang tanah, menentukan faktor-faktor pembatas, kesesuaian tanaman, karakteristik bangunan yang diizinkan dan untuk memperbaharui informasi rencana serta inventarisasi informasi yang terkait. Penyusunan basis data pendaftaran tanah di Prancis dilakukan oleh pemerintah pusat. Namun demikian, pembaharuan dan evaluasi kadaster menjadi tanggung jawab setiap *commune* untuk mendukung basis data perkotaan yang dimilikinya dengan pengawasan kantor pelayanan registrasi tanah dan kadaster. Pembaharuan dan re-evaluasi dilakukan setiap lima tahun sekali.

Setiap bidang tanah di Prancis memiliki kepemilikan tunggal. Perencanaan penggunaan bidang tanah untuk pemanfaatan tertentu memerlukan adanya suatu perencanaan kadaster yang disebut

*cadastraux plan*. Rencana kadaster tersebut memuat informasi batas-batas bidang tanah, informasi ukuran plot, alamat, dan penggunaan tanah. Rencana kadaster merupakan instrumen penting untuk melokalisasi dan mengidentifikasi *real estate* (bidang tanah, bangunan, jalan raya), dimana penggambaran ulang dilakukan jika kepadatan dan nilai ekonomi mengalami perubahan. Oleh karena itu, kadaster merupakan mitra penting dalam pemerintahan setempat karena dengan adanya data yang sering diperbaharui memungkinkan pihak berwenang atau perencana tata ruang untuk memiliki pendekatan yang lebih baik dalam penggunaan lahan, membuat strategi pembangunan, dan dalam kebijakan pertanian.

Fungsi penataan ruang dan fungsi pertanahan di Prancis tidak pernah menyatu dalam satu lembaga. Kedua fungsi tersebut terkoordinasi dengan baik dalam bingkai dua lembaga yang berbeda. Indonesia bisa merujuk pada kondisi lembaga penataan ruang dan lembaga pertanahan di Prancis dengan beberapa catatan. Pemerintah pusat Prancis masih memiliki pengaturan dalam menentukan kerangka kebijakan penataan ruang di daerah, sistem kadaster yang dimiliki Prancis sudah terbangun dengan baik, sistem kadaster di Prancis memuat informasi nilai properti/*real estate* yang bermanfaat bagi perencanaan tata ruang. Oleh karena itu, kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah tidak pernah mengalami pertentangan karena adanya regulasi manajemen lahan yang baik.

### **C. *Israel Land Administration* dan *Local Land Commission* di Israel**

Israel merupakan salah satu negara maju di kawasan Asia dengan paradigma pembangunan berkelanjutan. Terlepas dari berbagai berbagai kontroversi dan politik, Israel mampu mewujudkan pembangunan berkelanjutan di tengah keterbatasannya. Dalam upaya mendukung pembangunan berkelanjutan di Israel terdapat

empat lembaga yang memiliki peranan penting dalam pembangunan berkelanjutan tersebut yaitu lembaga yang melakukan pengaturan dan perencanaan tata ruang, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Keuangan, dan Lembaga Administrasi Pertanahan Israel (*Israel Land Administration/ILA*)<sup>13</sup>. Pengaturan fungsi pertanahan dan penataan ruang di Israel dilakukan dalam dua lembaga secara terpisah, namun demikian keduanya bersinergi dan memiliki peran besar dalam perwujudan pembangunan berkelanjutan.

Perencanaan tata ruang dilaksanakan oleh lembaga perencana lokal (*Local Planning Commission*) dan perencana distrik (*Distric Planning Commission*). Sedangkan urusan pertanahan dilaksanakan oleh suatu lembaga pertanahan yang disebut *Israel Land Administration* (ILA). ILA merupakan lembaga independen yang memiliki kewenangan tunggal dalam manajemen tanah publik. ILA memiliki kewenangan seperti halnya pengembang swasta yang memastikan penggunaan tertinggi dan terbaik berdasarkan pasar/kebutuhan masyarakat. Selain itu, ILA juga mengakomodasi usulan pembangunan dalam skala besar. Pertimbangan manajemen pertanahan yang dilakukan oleh ILA didasarkan pada dua pertimbangan yaitu adanya konflik kepentingan pembangunan dan kepentingan umum serta substitusi rencana pembangunan oleh *Planning Administration*.

Uraian mengenai bentuk keterkaitan lembaga agraria dan penataan ruang di Prancis, Israel, dan Australia menunjukkan bahwa pada beberapa negara, fungsi penataan ruang merupakan domain dari pemerintah daerah/lokal. Namun demikian pemerintah pusat terkadang juga memiliki beberapa peranan dalam penentuan rencana tata ruang. Pengaturan penataan ruang dan pertanahan pun tidak sepenuhnya harus dilakukan dalam lembaga yang sama, tujuan

---

13 Ernest R. Alexander, E. R. 2006. Institutional Design for Sustainable Development. *The Town Planning Review*, 1-27

pembangunan dapat dicapai dengan adanya koordinasi yang baik di antara keduanya.

Jika mengacu pada negara Prancis yang mana berpijak pada paradigma manajemen pertanahan (*land management*), fungsi pemerintah di bidang penataan ruang dan fungsi pemerintah di bidang pertanahan merupakan bagian dari kegiatan manajemen pertanahan dan sumberdaya lahan. Manajemen pertanahan dan sumberdaya lahan hanya akan terwujud dengan baik jika dilakukan secara kolaboratif dari semua elemen pemerintah yaitu semua lembaga yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya agraria dan alam. Perlu adanya penataan lembaga, yang berkaitan dengan kegiatan manajemen sumberdaya lahan tidak hanya pada lembaga penataan ruang dan lembaga agraria. Hal ini penting dilakukan sehingga tidak ada bentrokan kewenangan, tugas dan fungsi antara lembaga yang terkait.

Mengacu pada ketiga negara tersebut, hal mendesak yang bisa dilakukan oleh Indonesia adalah melakukan pembenahan manajemen pertanahan terhadap semua lembaga yang melakukan pengelolaan terhadap sumberdaya alam dan agraria. Pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN pada Tahun 2014 membuka babak baru dalam kegiatan manajemen pertanahan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Adanya penggabungan lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah di bidang pertanahan dan penataan ruang dalam satu lembaga memungkinkan untuk mewujudkan fungsi kebijakan lahan (*land policy*), fungsi administrasi pertanahan (*land administration function*), dan infrastruktur informasi pertanahan (*land information infrastructure*) lebih terkoordinasi dan terkontrol. Ketiga fungsi tersebut merupakan tiga komponen utama dalam kegiatan manajemen pertanahan. Badan Pertanahan Nasional sebagai pemegang kewenangan dalam fungsi pertanahan harus mampu

menyediakan infrastruktur informasi pertanahan (*land information infrastructure*) yang memuat informasi yang dibutuhkan dalam kegiatan penataan ruang yaitu kepemilikan hak atas tanah (*land tenure*), nilai tanah (*land value*), penggunaan tanah (*land use*), dan pengembangan tanah (*land development*). Sistem informasi ini harus mampu menjadi rujukan bagi semua aktor dalam manajemen sumberdaya lahan sehingga kebijakan-kebijakan yang dihasilkan tidak tumpang tindih karena berasal dari basis data yang sama (*one map policy*).

Selain itu, adanya penggabungan lembaga yang memiliki perbedaan kewenangan meninggalkan wacana adanya intervensi pemerintah pusat terhadap penataan ruang di daerah. Desentralisasi dalam kegiatan penataan ruang seringkali menimbulkan kegamangan pada pemerintah pusat. Pada satu sisi pemerintah pusat menginginkan adanya pembagian kewenangan di sisi lain terdapat kekhawatiran jika tujuan dari rencana tata ruang nasional tidak bisa terimplementasikan dengan baik. Beberapa kasus menunjukkan bahwa dengan adanya desentralisasi berarti pengaruh pemerintah pusat dalam rencana tata ruang semakin berkurang. Merujuk pada kondisi Belanda, pemerintah pusat Belanda tetap memiliki peran untuk mewujudkan penataan ruang yang sesuai tujuan nasional. Keterlibatan tersebut dilakukan melalui empat pendekatan yaitu *endorsement*, *effectuation*, *monetary impulse*, dan *propulsion*<sup>14</sup>. *Endorsement* merupakan bentuk rangsangan dari pemerintah pusat yang berupa dukungan dalam pengambilan keputusan terhadap prioritas pembangunan tata ruang daerah agar sesuai dengan prioritas nasional. *Effectuation* menjadikan pemerintah pusat memiliki keterlibatan dalam proses penataan ruang. Dengan

---

14 Federico Savini. 2013. The Governability of National Spatial Planning: Light Instruments and Logics Governmental Action in Strategic Urban Development. *Urban Studies*, 50(8), 1592-1607.

adanya *monetary impulse*, pemerintah pusat melakukan intervensi penataan ruang melalui tunjangan keuangan atau pembiayaan terhadap rencana tata ruang. *Propulsion*, pemerintah memberikan dorongan melalui politik-politik nasional. Oleh karena itu, untuk mewujudkan penataan ruang yang terintegrasi secara nasional, pemerintah pusat bisa menerapkan model intervensi yang dilakukan oleh pemerintah Belanda dengan tetap memperhatikan pengaturan yang sesuai dengan kondisi Indonesia.

### BAB III

## PRO-KONTRA INTEGRASI KELEMBAGAAN AGRARIA-PERTANAHAN DAN TATA RUANG

“Semua sektoral berkenaan dengan sumberdaya alam itu, mestinya berpijak pada tata ruang. Tata ruang itu bingkai dari semua kegiatan, jadi artinya semua sumberdaya alam semua harus bersumber dari tata ruang. Kegiatan pembangunan itu harus bersumber pada tata ruang, jadi tidak boleh ada kegiatan yang tidak bersumber pada tata ruang. Agraria itu, hutan itu agraria, tambang itu [...] seharusnya ada satu kementerian saja”  
(Prof. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si., 23 November 2015)

“Tanah itu materi sedangkan ruang itu persetujuan atau nilai [...] itu kan jelas bedanya antara tanah dan tata ruang. Berarti yang menyatukan tanah dengan tata ruang itu kan ideologi, persetujuan tho? Itu nggak bisa, tanah dan tata ruang dianggap sama” (Prof. Ir. Sudaryono, M.Eng, Ph.D., 29 November 2015)

#### A. Wacana Para Aktor

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang membuka wacana yang beragam di masyarakat. Secara umum masyarakat memiliki harapan besar bahwa penggabungan kedua lembaga tersebut mampu menyelesaikan permasalahan agraria saat ini. Terdapat pandangan yang menyebutkan bahwa tata ruang merupakan bingkai dari semua kegiatan, semua sektor yang

mengatur dan berkenaan dengan sumberdaya agraria harus berpijak pada tata ruang. Oleh karena itu, sudah seharusnya hanya ada satu kementerian dalam pengelolaan sumberdaya tersebut. Di lain pihak pandangan lain menyebutkan bahwa agraria yang identik dengan pertanahan memiliki substansi yang berbeda dengan tata ruang sehingga keduanya akan sulit disatukan.

Pendapat yang disampaikan oleh para aktor penataan ruang menyiratkan posisinya terhadap penggabungan lembaga agraria dan tata ruang, hal ini dikarenakan pendapat yang disampaikan oleh seseorang menunjukkan posisinya terhadap suatu topik yang diperdebatkan<sup>1</sup>. *Discourse-level relation* dapat menjadi dasar klasifikasi dalam berbagai tipe pendapat yang kompleks seperti perdebatan politik dan ideologi<sup>2</sup>. Pro-kontra terhadap terhadap suatu kebijakan memanglah lumrah. Para aktor penataan ruang memiliki pandangan yang beragam terhadap adanya penggabungan kedua lembaga tersebut. Pro-kontra tersebut dilatarbelakangi oleh beberapa hal, yaitu: berkaitan dengan substansi, dukungan fungsi kegiatan, struktur organisasi, dukungan pelaksanaan teknis kegiatan, kewenangan pimpinan, fungsi kewenangan pemerintah, kegiatan dan pendekatan, lembaga penataan ruang yang ideal, dan intervensi pemerintah pusat terhadap penataan ruang di daerah yang kemudian mencerminkan posisinya terhadap penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang. Pandangan para aktor penataan ruang tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- 
- 1 Swapna Somasundaran. 2010. *Discourse-Level Relation for Opinion Analysis (Disertasi)*. Pittsburg: University of Pittsburg, Teks aslinya... *The discourse-level relations in this work are specific to how opinions are expressed in the discourse. Specifically, we explore two sets of discourse-level relations: relations between targets of opinions and relations between opinions themselves*
  - 2 *Ibid.* hlm 10 teks aslinya “...discourse relations for determining stances in political and ideological debates”

## 1. Substansi dan Konsep

Aspek substansi dan konsep menjadi perhatian beberapa pelaku penataan ruang. UUPA dengan UUPR dianggap memiliki 'ruh' yang sama yaitu sama-sama mengatur ruang. Bumi, air, dan kekayaan alam di dalamnya merupakan pengertian dari agraria yang memiliki ruh yang sama dengan pengertian ruang. Di sisi lain, tanah merupakan bagian dari sumberdaya agraria. Oleh karena itu, penggabungan dua lembaga yang mengatur objek yang sama dalam satu kementerian merupakan suatu keharusan. Penggabungan dua lembaga tersebut bukanlah hal yang *a-historis*. Makna agraria dan makna ruang merupakan makna yang *inherent* sehingga penggabungan keduanya sangat diperlukan.

“undang-undang pokok agraria dan undang-undang penataan ruang itu ruhnya sama nggak? Ketika ruhnya sama, maka penyatuan pengaturan dari dua konten yang berbeda ini, antara tanah sebagai bagian dari agraria dan ruang itu berarti memang sebuah keharusan. Lha objeknya sama kok, kok diatur oleh institusi yang berbeda, kan justru malah aneh” (Sumber: Wawancara ST, 8 Maret 2016)

Tata ruang dan agraria memiliki substansi pengaturan yang sama yaitu sama-sama mengatur ruang, karena tanah merupakan bagian dari ruang. Meskipun penataan ruang memiliki muatan yang lebih luas meliputi udara, darat, dan laut. Oleh karena itu, objek yang sama sudah seharusnya diatur oleh lembaga yang sama seperti yang terjadi dalam penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

“...yang namanya agraria kan yang ngurusin pertanahan tata ruang juga kan yang diatur kan salah satunya kan tanah, sebenarnya kan selain tanah ada juga laut, kan juga diatur juga di tata ruang, ada juga di bawah tanahnya, ada juga yang di udaranya, yang itulah muatan dari rencana tata ruang, salah satunya yang diomongin tanah” (Sumber: Wawancara FH, 28 Juni 2016)

Namun demikian terdapat pandangan yang sedikit berbeda terkait substansi dan konsep dari penggabungan kedua lembaga. Penggabungan lembaga agraria dan tata ruang dianggap bukan merupakan penggabungan yang setara. Penggabungan lembaga yang sekarang dilakukan dianggap hanya sebatas penggabungan dua bidang yang berbeda yaitu bidang pendaftaran tanah yang ada di BPN dengan bidang tata ruang yang ada di Kementerian Pekerjaan Umum. Bidang tata ruang dianggap sebagai bagian kecil dari pengaturan yang dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum. Selain itu, tata ruang juga dianggap sebagai bagian kecil dari kegiatan agraria. Bidang agraria merupakan bidang kegiatan yang luas. Penataan ruang dalam kegiatan agraria dianggap sebagai kegiatan penatagunaan tanah sehingga merupakan bagian kecil dari agraria.

“...tata ruang itu kan sebenarnya soal kecil didalam PU sebenarnya, kok tiba-tiba diintegrasikan jadi nggak selevel sebenarnya di dalam menteri PU sendiri maupun di dalam kementerian agraria yang kita miliki. Soal tata ruang itu nggak selevel, jadi sebenarnya kementerian agraria dan tata ruang/BPN itu kita tidak sedang menggabungkan dua level yang sama, karena dulu BPN sendiri itu atau kementerian agraria atau nggak sampai kesitu lah Dirjen Agraria saja yaa. Itu soal tata ruang juga ada, bunyinya adalah penatagunaan tanah, yaa memang dulu namanya begitu, soal e’ tata ruang kan baru dikenal tahun 90an, kaan? Naah yang selevel adalah menggabungkan agraria dengan kehutanan, kalo itu selevel seharusnya naah ini kayak menggabungkan e’ dua bidang sebenarnya bukan dua kelembagaan tapi dua bidang yakni bidang pendaftaran tanah yang ada di BPN dengan bidang tata ruang di PU menjadi kementerian” (Sumber Wawancara LF, 19 April 2016)

Lembaga agraria-pertanahan merupakan lembaga yang besar dan memiliki aspek pengaturan yang luas. Pencantuman nama BPN di belakang nama Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyiratkan

bahwa penyusun lembaga kurang memperhatikan aspek-aspek detail kedua lembaga secara menyeluruh. Adanya pencantuman nama lembaga BPN tersebut menyiratkan bahwa lembaga ini merupakan kementerian vertikal dan hanya memfokuskan pada kegiatan pendaftaran tanah.

“... tapi kalo secara logika kelembagaan itukan konyol itu, *wong* ATR itu sudah besar, kok masih ada setrip BPN. Ya tetep pendaftaran tanah vertikal di kita, toh kita punya agraria, dulu kementerian agraria kita itu menteri koordinator istilahnya dulu bukan koordinator tapi kompartemen, itu jamannya UUPA menteri Agrarianya Sujarwo, itu beliau posisinya adalah menteri koordinator, kompartemen yang membawahi pertanian bahkan agraria itu sendiri” (Sumber Wawancara LF, 19 April 2016)

Wacana lain menyebutkan bahwa seharusnya nama lembaga hasil penggabungan kedua lembaga tersebut di balik yaitu Kementerian Tata Ruang dan Pertanahan. Tata ruang secara konseptual merupakan aspek yang seharusnya terlebih dahulu dilakukan pengaturan yang kemudian hasil pengaturan tersebut baru ditindaklanjuti dengan kegiatan pengadministrasian pertanahan. Fungsi pertanahan hanya melakukan klarifikasi, menyelesaikan administrasi pertanahan dan melakukan sertifikasi tanah setelah fungsi ruang sudah terlebih dahulu dipastikan.

“..saya pernah ketemu sama deputy menteri ATR dalam waktu konteks REI. Jadi memang masih jauh dari harapan, dari internal mereka sendiri, ATR merasa belum sesuai harapan. Kalo dari sisi saya, kebalik namanya Tata Ruang dan Pertanahan, karena yang secara konseptual itu kan tata ruangnya kalo pertanahannya hanya mengklarifikasi dan menyelesaikan administrasi pertanahannya saja, jadi tata ruangnya dulu di pastikan, *clear*, baru status tanahnya termasuk sertifikatnya naah pak menteri ini nampaknya malah fokusnya ke masalah sertipikat gratis dan sebagainya yang sifatnya teknis semua gitu lho, tapi secara konseptual tidak ada sama sekali, padahal

misalnya kebutuhan Presidennya sudah bilang kebutuhan satu juta rumah, untuk MBR sekarang aa UU Tapera lagi, itu harusnya di *support* oleh menteri ATR itu ditata ruangnya dulu, baru itu, setelah tata ruangnya itu di pastikan di kawasan sana, baru administrasi pertanahannya, sertipikat dikeluarkan, atau itu jadi milik tanah negara, dan sebagainya. Itu yang menurut saya yang kebalik-balik dan nampaknya Pak Ferry sendiri nggak tau yaa, nggak *nangkep* atau gimana, sehingga yaa sekedar nama aja, Mumpung rame-rame ganti nama, ganti nama sekalian aja”. (Sumber: Wawancara RM, 5 Maret 2016)

Kebijakan penyelenggaraan pemerintah yang terkait dengan penggunaan ruang, mengharuskan tata ruang sebagai garda terdepan dalam penentuan kawasan-kawasan implementasi rencana pembangunan. Tata ruang sudah seharusnya menjadi arahan dalam segala kebijakan pembangunan. Setelah semua kegiatan tersebut terealisasi, proses selanjutnya adalah sertifikasi atau kegiatan administrasi pertanahan yang dilakukan oleh lembaga agraria. Salah satu contoh tersebut adalah dalam pemenuhan kebutuhan perumahan, penentuan lokasi harus dipastikan sesuai dengan tata ruang yang kemudian ditindaklanjuti dengan kegiatan administrasi pertanahan. Proses tersebut dianggap memiliki keterkaitan dengan nomenklatur dari kementerian. Menteri (saat itu Ferry Mursydan Baldan) terfokus pada kegiatan sertifikasi tanah karena dalam nomenklatur kementerian, aspek agraria berada di depan aspek penataan ruang. Hal ini menjadikan kegiatan Kementerian Agraria dan Tata Ruang terfokus pada kegiatan administrasi pertanahan sehingga fungsi penataan ruang yang dijalankannya tidak berjalan dengan optimal.

Lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang dinilai memiliki objek pengaturan yang sama yaitu ruang dan tanah sebagai matriks dasar dari ruang. Hal ini terkait dengan definisi agraria dan definisi ruang. Pengertian ruang dalam UUPR merupakan wadah yang

meliputi ruang darat, ruang laut, dan udara sebagai kesatuan wilayah tempat makhluk hidup melakukan kegiatan dan kelangsungan hidupnya. Hal ini dianggap sejalan dengan konsep agraria dan pertanahan yang seringkali memiliki pengertian rancu. Namun demikian, bahwa istilah agraria identik dengan tanah sehingga pengertian agraria dalam arti luas meliputi bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sedangkan pengertian dalam arti sempit meliputi tanah saja<sup>3</sup>. Oleh karena itu, menurut pandangan para aktor penataan ruang yang mendukung penggabungan kedua lembaga tersebut, sudah seharusnya dua lembaga yang memiliki substansi pengaturan yang sama disatukan dalam satu bingkai lembaga yang sama.

Konsep substansi dalam perkembangan organisasi memang penting karena hal itu bisa menjadi modal awal bertemunya konsep awal dari lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang yaitu perumusan doktrin/tujuan dan program lembaga. Namun demikian, organisasi pemerintah memiliki dimensi yang sangat kompleks yang terkait dengan aktor-aktor di luar organisasi itu sendiri<sup>4</sup>, maka modal kesamaan substansi saja tidak akan cukup untuk menjembatani perbedaan-perbedaan yang ada dalam lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang. Oleh karena itu, perlu dilakukan penggalan lebih mendalam terkait aspek sejarah, regulasi ataupun teori-teori yang bisa menjadi landasan penggabungan kedua lembaga dalam satu kementerian.

Jika merujuk pada konsep substansi secara umum di mana lembaga yang memiliki pengaturan substansi yang sama sebaiknya disatukan, maka lembaga agraria yang memiliki definisi substansi

---

3 Samun Ismaya, *Op. Cit.*

4 Achmad Nurmandi & Umar Priyono. 2006. *Implementasi Knowledge Management pada Organisasi Publik: Teori & Kasus*. (Editor: Kamaruddin Yusuf ) Yogyakarta: Sinergi

yang demikian luas sudah seharusnya menjadi domain utama dalam pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam di Indonesia. Kewenangan lembaga agraria tidak seharusnya hanya terbatas pada penyelenggaraan urusan pemerintah di bidang pertanahan seperti yang tercantum dalam Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014. Hal ini dikarenakan jika merujuk pada pengertian pertanahan dalam KBBI merupakan hal-hal yang berhubungan dengan kepemilikan tanah milik, sehingga kegiatannya terbatas pada kegiatan administrasi pertanahan. Begitupun halnya dengan penataan ruang, dimana pengelolaan sumberdaya alam harus bersumber pada rencana tata ruang, maka lembaga tata ruang sudah seharusnya memiliki kewenangan penuh dalam pengaturan pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, penggabungan dua lembaga yang memiliki kewenangan besar seharusnya diikuti dengan penerjemahan tugas dan fungsi yang mampu merangkum kewenangan tersebut.

## **2. Dukungan Fungsi Kegiatan**

Keterkaitan antara lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang terdapat pada fungsi kegiatan. Lembaga tata ruang memiliki domain untuk melakukan pengaturan terhadap fungsi ruang, sedangkan lembaga agraria-pertanahan melakukan pengadministrasian dan manajemen pertanahan. Kegiatan administrasi pertanahan yang dilakukan oleh lembaga agraria-pertanahan menentukan terwujudnya fungsi-fungsi ruang yang sudah ditetapkan dalam kegiatan penataan ruang. Wacana tersebut menyiratkan bahwa antara lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang memiliki hubungan yang saling berkaitan dan saling mendukung sehingga merupakan suatu kebutuhan untuk digabungkan.

“...penataan ruang itu berbicara soal fungsi ruang, sementara pertanahan bicara soal manajemen atau administrasi dari tanah itu sendiri. Dimana administrasi dari tanah itu akan sangat menentukan apakah fungsi-fungsi yang sudah

ditetapkan oleh penataan ruang itu dapat terwujud atau tidak”  
(Sumber: Wawancara AS, 27 Juni 2016)

Selain itu, penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang merupakan salah satu upaya untuk menyelesaikan permasalahan dalam pemanfaatan ruang yang seringkali terjadi saat ini. Wacana tersebut berkaitan dengan proses implementasi rencana tata ruang yang seringkali terhambat kepemilikan hak atas tanah. Oleh karena itu, penggabungan kedua lembaga ini dapat menyelesaikan permasalahan tersebut yaitu dengan menjembatani pemberian hak atas tanah dengan rencana tata ruang. Kepemilikan hak atas tanah yang menjamin penggunaan untuk kesejahteraan pemilik tanah seringkali menimbulkan ketidaksesuaian pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang yang sudah ditetapkan. Hal ini dikarenakan, mekanisme pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang seringkali tidak sinkron dengan pemberian hak atas tanah.

“Kelahiran *e'* kementerian yang baru ini, sebetulnya hal yang sangat ideal kalo menurut saya, justru malah kita nantikan sejak lama. Kenapa? Karena problem pemanfaatan ruang, dengan problem pemberian hak atas tanah itu kan nggak sambung[...] Pertanyaannya, apakah kerja-kerja pengendalian itu sudah sinkron dengan kerja-kerja pemberian hak atas tanah? Nggak ada. Itu satu. Yang kedua, apakah pemberian hak atas tanah entah itu hak milik, HGB, Hak Pakai, HPL, HGU, pernah kemudian di tindaklanjuti dengan mekanisme pengendalian? [...] Adakah itu instrumen harusnya itu [...] itu kan pendayagunaan tanah terlantar. Itukan bagian dari pengendalian, itu eksekusi, itu setelah, iya[ ...] iyaa, itu ada seperti itu, ada nggak mekanisme peninjauan yang dilakukan, mekanisme monitoring, evaluasi, ada nggak? [...] Naah, pertanyaannya kalo harusnya ada tapi nggak dilaksanakan, itu yang dicari musti 'ada' adanya itu di mana dulu, kemudian kekuatan mengikatnya seperti apa? kemudian yang kedua, kenapa tidak dilakukan? naah, sehingga bagi saya, inilah menjadi *lag* atau *gap* yang besar bagaimana pemberian hak

atas tanah dengan pemanfaatan ruang itu nggak sambung”  
(Sumber: Wawancara ST , 8 Maret 2016)

Lebih lanjut, pemberian hak atas tanah baik itu Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pakai (HP), dan Hak Pengelolaan (HPL) selama ini tidak pernah ditindaklanjuti dengan mekanisme monitoring dan evaluasi dalam pemanfaatan ruang. Pemberian hak atas tanah merupakan domain kegiatan yang dilakukan oleh lembaga agraria-pertanahan, di lain pihak evaluasi pemanfaatan ruang yang termasuk dalam pelaksanaan penataan ruang merupakan domain dari lembaga tata ruang. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa terdapat dua aspek mendasar yang menentukan implementasi rencana tata ruang namun dilaksanakan oleh dua lembaga yang berbeda.

Adanya penggabungan kedua lembaga tersebut akan membuka peluang dan mempermudah dalam melakukan kontrol terhadap pemanfaatan tanah saat pemberian hak atas tanah yaitu dengan mekanisme evaluasi pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan penataan ruang. Oleh karena itu, apabila terdapat pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, maka dapat dilakukan mekanisme pengaturan yang tegas seperti pencabutan kepemilikan hak atas tanah. Saat ini mekanisme tersebut, tidak bisa dilaksanakan karena belum adanya kepastian lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan terhadap kegiatan tersebut. Oleh karena itu, sudah seharusnya lembaga hasil penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang nantinya memiliki kapasitas untuk melakukan mekanisme kontrol pemanfaatan tanah dan pemanfaatan ruang sekaligus yang terintegrasi dengan penguasaan tanah.

“...ketika ini memberikan hak, Hak Guna Usaha untuk perkebunan, apabila penggunaan ini tidak sesuai dengan pemberian hak, maka hak ini bisa dicabut, kan gitu *thoo?*”

Pertanyaannya, siapa yang memastikan ini, sesuai atau tidak sesuai? nggak pernah ada, nggak pernah ada. Karena ini nggak pernah ada, maka pemanfaatan tanah, atau pemanfaatan ruang di atas tanah yang diberikan hak oleh BPN oleh pihak lain, ini nggak ada yang ngontrol. Naah itulah menjadi sumber masalah terjadinya *gap* antara pemanfaatan ruang dengan penguasaan tanah. Ketika itu, sudah menjadi satukan peluang yang luar biasa” (Sumber: Wawancara ST, 8 Maret 2016)

Selain itu, dilihat dari aspek pelaksanaan kegiatannya, penataan ruang dinilai memiliki keterkaitan penting dengan kegiatan administrasi pertanahan. Hal ini dikarenakan kegiatan administrasi pertanahan dapat mendukung terwujudnya fungsi-fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Fungsi-fungsi ruang yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang harus dikawal dalam kegiatan administrasi pertanahan. Oleh karena itu, proses-proses yang terjadi dalam kegiatan administrasi pertanahan harus sejalan dengan proses dalam penataan ruang. Rencana tata ruang yang baik harus didukung oleh administrasi pertanahan yang baik begitupun sebaliknya kegiatan administrasi pertanahan yang baik harus didukung oleh rencana tata ruang yang baik. Hubungan kedua lembaga tersebut saat ini masih belum saling mendukung karena tidak adanya koordinasi yang baik antara keduanya. Oleh karena itu, adanya penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang akan memudahkan adanya koordinasi antara kedua lembaga dan akan mendukung pelaksanaan fungsi penataan ruang dan kegiatan administrasi pertanahan.

“Contohnya begini kalo kita mengatakan bahwa di sebuah lokasi dengan koordinat tertentu itu adalah untuk e’ kawasan perkebunan tetapi administrasi pertanahannya tidak menjadikan itu sebagai perkebunan maka apa yang direncanakan oleh penataan ruang itu tidak akan terwujud. Sebaliknya kalo misalnya kita mengatakan bahwa ini kawasan permukimankemudian di administrasi pertanahan itu jelas

benar-benar dikawal bahwa kalo tidak untuk permukiman maka e, apa, ini saya tidak akan administrasikan, maka otomatis, kawasan itu akan terwujud atau akan berubah menjadi kawasan permukiman dan itu sesuai dengan rencana tata ruang. Jadi kalo ada ketidakselarasan antara proses di penataan ruang dengan proses di pertanahan itu sebenarnya sangat kontraproduktif, baik rencana bagus, administrasinya tidak mendukung, atau administrasinya bagus tapi rencana tidak mendukung dan ini ini, sekarang kasus itu sudah terjadi dua sisi itu, karena, dua-duanya itu terjadi karena yaa memang koordinasi yang kurang selama ini” (Sumber: Wawancara AS, 27 Juni 2016)

Hubungan kedua lembaga memiliki fungsi yang tidak bisa dinafikan atau tidak bisa diingkari satu sama lain, hal ini dapat dilihat dari fungsi pemerintahan yang saling berkaitan dan saling melengkapi satu sama lain. Dengan adanya penggabungan kedua lembaga, membuka kesempatan untuk menjadikan proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang bisa berjalan lebih baik karena adanya pengadministrasian kegiatan tata ruang dalam administrasi pertanahan.

“kalau pertanahannya tidak diadministrasikan dengan bener, maka rencana juga tidak akan terwujud. Jadi penyatuan dua organisasi ini sebenarnya sebuah kesempatan yang sangat baik untuk menjadikan proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang itu berjalan secara e’ secara lebih baik kalo kita menyadari bahwa memang kedua lembaga ini memang memiliki hubungan fungsi yang tidak bisa dinafikan. Keduanya memang sangat erat hubungannya, jadi menurut saya sih sekaranglah waktunya kita untuk melepaskan ego kita masing-masing, yaa penataan ruang-penataan ruang, BPN-BPN, faktanya ini baut ketemu sekrup” (Sumber: Wawancara AS, 27 Juni 2016)

Contoh lain keterkaitan antara lembaga agraria-pertanahan dengan lembaga tata ruang yaitu dalam kegiatan pengendalian

tanah terlantar. Kegiatan pengendalian tanah terlantar merupakan salah satu bentuk pengendalian pemanfaatan ruang. Pemberian hak atas tanah yang disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah yang kemudian dikontrol dalam mekanisme pengendalian tanah terlantar memiliki peran penting dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

“dalam kata pengendalian tadi, kalo sudah direncanakan itu sebagai fungsi tadi, udah diinikan ke pengusaha itu sebagai HGU misalnya, naah kita kan direncana tata ruang, kalo di HGU untuk pertanian, kan pasti direncana tata ruang ini kan untuk pertanian, naah kita ikut menjaga, kalo udah gitu kita ingin, ya betul-betul terwujud, jangan sampai tanah yang bernilai tinggi, udah ada ininya, diserahkan ke pengusaha tapi kok dibiarkan. Itukan jadi *idle* jadi nggak ada nilai ekonominya, nggak ada, nah itukan tugas pengendalian juga, kita harus memantau itu, kita mengendalikan supaya, jangan sampai itu, terjadi seperti itu, ada tanah, udah ada haknya udah diberikan tapi kok nggak diapa-apakan. Gitu kan, kan sayang. Naah tugas kitalah itu itu kan masih dalam ininya pengendalian” (Sumber: Wawancara FH, 28 Juni 2016)

Implementasi rencana tata ruang saat ini seringkali terhambat oleh kepemilikan hak atas tanah (*property right*) terutama Hak Milik (HM). HM merupakan hak atas tanah terpenuh yang dapat dimiliki oleh warga negara, sehingga masyarakat berpendapat bahwa ketika tanah itu sudah menjadi miliknya maka dia berhak dan berkewajiban untuk memanfaatkan bagi kesejahteraannya sesuai batasan yang diatur oleh undang-undang. Hal tersebut dijamin dalam UUPA. Ketentuan tersebut seringkali menjadi alasan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Digabungkannya lembaga tata ruang dan agraria-pertanahan dipandang mampu untuk menjembatani pemberian hak atas tanah dengan mekanisme pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Terdapat beberapa kasus yang terkait pemilikan bidang tanah dan rencana tata ruang, dimana bidang tanah seringkali dibagi/

dipecah (*land splitting*) dan diberikan kepada anggota keluarga untuk beberapa generasi. Keputusan untuk memecah bidang tanah tersebut akan berpengaruh terhadap pilihan pemanfaatan lahan oleh pemilik berikutnya yang kadangkala tidak memiliki ikatan sosial di antara mereka. Oleh karena itu, regulasi kepemilikan hak atas tanah harus sejalan dengan pengaturan tata ruang. Mekanisme yang ditawarkan yaitu setiap pemberian hak atas tanah dan kegiatan administrasi tanah akan langsung mengatur pemanfaatan ruang atau tanah yang diperbolehkan di atas tanah tersebut sebagai bagian dari proses pengendalian pemanfaatan ruang. Mekanisme yang demikian memerlukan rencana tata ruang yang mantap dan didukung oleh regulasi yang mengikat, sehingga setiap penyimpangan yang terjadi dalam kegiatan pemanfaatan ruang dapat dilakukan penindakan sesuai dengan ketentuan dan aturan. Selain itu, pemerintah juga harus memberikan insentif bagi pihak yang mematuhi rencana tata ruang.

Proses penataan ruang sendiri paling tidak memuat dua unsur yaitu unsur pengaturan kelembagaan (*institutional arrangement*) dan proses penataan ruang fisik (*physical arrangement*)<sup>5</sup>, maka dalam proses penataan ruang keduanya harus berjalan seimbang. *Institutional arrangement* bukan berarti penataan lembaga dalam arti yang sempit layaknya pembentukan suatu organisasi (misal: pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN), namun kelembagaan yang berarti melembagakan manusia agar memanfaatkan dan mengelola ruang sebagai sumberdaya di dalamnya. Penulis beranggapan bahwa berdasarkan pemikiran transformasi dalam masyarakat seperti yang dikemukakan oleh Friedmann<sup>6</sup>, penataan ruang tidak akan berhasil jika konteks yang

---

5 Ernan Rustiadi, Sunsun Saefulhakim, dan Dyah R. Panuju. *Op. Cit.*

6 Friedmann dalam Ernest R. Alexander. 2005. Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design. *Planning Theory*, 4(3), 209-223

dipilih adalah memaksa dan mengatur.

Selain itu, pandangan yang menyatakan bahwa penataan ruang merupakan interpretasi Pasal 14 dan 15 UUPA merupakan pemahaman yang sempit<sup>7</sup>. Pasal 14 dan 15 UUPA menyebutkan tentang kewenangan pemerintah dalam membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam di dalamnya. Pandangan tersebut sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan ilmu dan teknologi saat ini. Sebaliknya, penataan ruang harus dipandang dalam pendekatan yang dinamis dan lintas disiplin. Lebih jauh lagi, cara pandang *normative positivistic* tidak mampu menjawab permasalahan tata ruang di Indonesia<sup>8</sup>.

Kelembagaan dan pelembagaan masyarakat perlu dibentuk agar masyarakat ikut merasa memiliki rencana tersebut dan yang perlu diperhatikan adalah bagaimana kelembagaannya, dimana dan siapa yang melakukan. Oleh karena itu, konsep perencanaan tata ruang yang harus dilaksanakan adalah konsep partisipatif dan perencanaan kolaboratif. Kelembagaan berkaitan dengan evolusi lembaga manusia, desainnya diciptakan dan diubah melalui tindakan yang dilakukan oleh manusia baik melalui proses adaptasi maupun desain berdasarkan maksud/tujuan<sup>9</sup>. Selain itu, teori kelembagaan baru dalam teori perencanaan di dalamnya meliputi perwujudan aktif para pelaku kebijakan dan orang-orang yang berinteraksi

---

7 Imam Koeswahyono. 2012. *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia*. Malang, Jawa Timur, Indonesia: Universitas Brawijaya Press ( UB Press)

8 Marzuki dalam Imam Koeswahyono *Op. Cit.*; Paradigma *positivistic* dalam penataan ruang merupakan konsep dasar perencanaan yang berdasarkan tata guna tanah, perencanaan infrastruktur, dan pengaturan tanah dan bangunan.

9 Scharpf dalam Ernest R. Alexander. 2005, *Op. Cit.*

dengan ikut berfikir dalam pengambilan keputusan<sup>10</sup>. Oleh karena itu, dalam teori kelembagaan baru masyarakat harus berperan aktif dalam pengambilan keputusan.

### 3. Struktur Organisasi

Beberapa aktor penataan ruang memberikan perhatian terhadap struktur organisasi yang terbentuk saat ini. Struktur organisasi yang terbentuk pada penggabungan kedua lembaga saat ini dinilai hanya menggabungkan kedua lembaga pada kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang dengan penguasaan tanah yaitu pada Ditjen Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah. Penggabungan tersebut hanya terjadi pada kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang, sehingga belum menyentuh pada proses pemanfaatan ruang (kegiatan perencanaan dan pemanfaatan ruang saat ini menjadi tugas dan fungsi dari Ditjen Tata Ruang). Namun demikian, adanya penggabungan pada level pengendalian yaitu pada Ditjen Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah menjadikan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN memiliki dua kaki di daerah. Hal ini dikarenakan kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang saat ini merupakan domain dari pemerintah daerah sedangkan kegiatan pengendalian dan pemantauan pertanahan saat ini merupakan kegiatan yang dilakukan oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan.

“... padahal menurut saya, yang namanya penguasaan tanah, sama pemanfaatan ruang, itu mestinya berjalan barengan. Oke, saya coba dari regulasi tadi ya, ketika kemudian ada muncul kementerian yang agraria tata ruang/BPN. Wah udah cocok nih, gitu kan? Maka ada salah satu ditjen, direktorat jenderal yang memang menghubungkan itu, tetapi sayangnya

---

10 Patsy Healey. 1999. Institutional Analysis, Communicative Planning and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19, 111-121.

menghubungkan itu, pada level pengendalian. Ada Ditjen Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah. Naah itulaah yang menyatukan, kalo di Ditjen Tata Ruang kan jelas yaa, dia tata ruang saja, tetapi ternyata Ditjen Pengendaliannya menjadi satu nihh. Naah masalahnya adalah Ditjen Pengendalian Pemanfaatan Ruang, maka dia kakinya di Pemda, kenapa? otoritas tata ruang ada di Pemda, tetapi Ditjen Pengendalian Penguasaan Tanah kakinya dia di? Yaa di Kanwil atau Kantor Pertanahan, artinya justru kalo kementerian, satu dia memiliki dua kaki, inikan peluang yang sangat kuat untuk melakukan sinkronisasi, sinkronisasi apa? Sinkronisasi terhadap pemberian hak atas tanah oleh BPN dan juga pemanfaatan tanah oleh Pemda. Ya bisa di *drive* oleh kementerian kan? Yang sama kaan? Naah itu menurut saya, logika begitu, logika kelembagaanya” (Sumber: Wawancara ST, 8 Maret 2016)

Selain itu, integrasi pada fungsi kewenangan yang berbeda merupakan tantangan dan juga peluang untuk sinkronisasi kedua lembaga. Dua fungsi kegiatan yaitu pemberian hak atas tanah dan pemanfaatan ruang yang saat ini diatur oleh satu kementerian yang sama membuka peluang bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang untuk bisa mensinkronkan dua kegiatan tersebut. Pelaksanaan kegiatan pemberian hak atas tanah saat ini merupakan kewenangan absolut sedangkan pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang masih menjadi domain dari beberapa institusi yang membidangi penataan ruang di daerah.

Penggabungan kedua lembaga saat ini juga dinilai terlambat. Hal ini dikarenakan, kegiatan penataan ruang saat ini menjadi kewenangan daerah dengan adanya Undang-undang Pemerintah Daerah. Kondisi tersebut menjadikan penggabungan kedua lembaga tidak berjalan optimal, karena adanya dua kewenangan di daerah yang harus disatukan yaitu administrasi pertanahan yang bersifat teknis dengan kegiatan penataan ruang yang bersifat politik kebijakan. Meskipun demikian, adanya penggabungan kedua

lembaga akan membuka kontribusi keduanya dalam fungsi masing-masing. Hingga saat ini penggabungan kedua lembaga yang terjadi masih terbatas pada penggabungan struktur organisasi bukan merupakan penggabungan dalam tataran tugas dan fungsi.

“setuju-setuju saja, masalah pengaturan yaa, masalah cakupan yang berbeda cuma yang sekarang menurut saya penggabungan yang sekarang bisa dikatakan terlambat karena apa? Apa penggabunganyo seperti *njenengan* itu karena di daerah *ki* itu kakinya dua itu lho pertanahan kita berbicara teknis kan tapi tata ruang kita berbicara kebijakan masalah politis jadi walaupun kita bergabung tapi *opo ora* optimal *opo piye* nggak bisa optimal. Yo mungkin kita BPN dengan penggabungan jadi bisa lebih berkontribusi itu satu, kedua penggabungan ini kalo dari sisi tupoksi penggabungan dari sisi kegiatan, jangan penggabungan dari sisi kelembagaan, *nek ming* kelembagaan seperti itu” (Sumber: Wawancara SR, 7 Juni 2016)

#### 4. Dukungan Pelaksanaan Teknis Kegiatan

Penggabungan fungsi administrasi pertanahan dengan penataan ruang merupakan suatu hal yang penting, hal tersebut dapat dilihat dari pelaksanaan teknis kegiatan terutama dalam penyediaan data. Data kadaster dan data pertanahan yang dimiliki oleh Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan merupakan data yang sangat dibutuhkan dalam perencanaan tata ruang. Bahwa data tersebut merupakan sarana untuk mengubah paradigma perencanaan dari perencanaan yang cenderung ideal menuju rencana tata ruang yang bisa diimplementasikan. Dimana, sebuah rencana tata ruang seringkali disusun oleh perencana yang kurang memahami kondisi wilayah yang direncanakannya dan proses perencanaan hanya didasarkan pada teori-teori ideal sehingga sulit untuk diimplementasikan.

“saya melihat penyatuan fungsi administrasi pertanahan dengan penataan ruang ini sebagai sebuah kalo ini saya

katakan bahwa ini sebagai sebuah faktor yang signifikan, yang bisa menjadi signifikan, kenapa? Karena data-data kadastral, data-data pertanahan, yang dimiliki oleh kanwil maupun kantor pertanahan itu adalah data-data yang sangat dibutuhkan untuk merubah paradigma perencanaan kita. Saya katakan begini, dengan ketiadaan data kemudian data-data pertanahan. Ya kemudian apalagi konsultan yang mengerjakannya ini pekerjaannya Ambon, konsultannya orang Jakarta gitu kaan, itu saya melihat perencanaan tata ruang sekarang, cenderung menjadi perencanaan yang ideal, setiap produk rencana berusaha untuk membuat sebuah rencana yang ideal” (Sumber: Wawancara AS, 27 Juni 2016)

Selain itu, dalam tataran teknis kegiatan teknis yang dilakukan oleh lembaga pertanahan dalam hal ini konsolidasi tanah atau *land readjustment* dan kegiatan penatagunaan tanah dapat mendukung kegiatan penataan ruang yang dilakukan. Penataan ruang selama ini tidak memiliki alat teknis dalam implementasi rencana tata ruang yang direncanakannya. Peranan konsolidasi tanah terutama berkaitan dengan implementasi rencana tata ruang dalam skala mikro yaitu untuk penataan kawasan. Kaitannya dengan penatagunaan tanah, rencana tata ruang membutuhkan data neraca penatagunaan tanah dalam perencanaan tata ruang dan juga sebagai petunjuk dalam implementasi rencana tata ruang. Penatagunaan tanah memiliki muatan informasi terkait lokasi dan proses perubahan penggunaan tanah secara lebih tepat sehingga bisa menjadi petunjuk dalam implementasi rencana tata ruang.

“.. penataan ruang itu sebenarnya tidak mempunyai *tools* yang operasional di lapangan, tetapi pertanahan itu punya *tools* yang sangat baik, yaitu konsolidasi lahan dan atau *land readjustment* itu. Naah ini bisa kita gunakan untuk mengimplementasikan rencana-rencana skala mikro untuk penataan kawasan [...] Penatagunaan tanah merupakan input untuk perencanaan tata ruang dan merupakan *guidence* untuk implementasi rencana tata ruang” (Sumber:Wawancara AS, 27 Juni 2016)

Kegiatan konsolidasi tanah dan neraca penatagunaan tanah yang selama ini dilaksanakan oleh lembaga agraria dianggap merupakan alat yang tepat untuk implementasi rencana tata ruang. Mengikuti Laurian dkk. menyebutkan bahwa “*implementation of plans is a unique phenomenon at the interface between plan and policy-making and actual (i.e. physical and spatial) land development*”<sup>11</sup>, maka antara rencana, kebijakan, dan pengembangan tanah (*land development*) merupakan tiga hal yang tidak bisa dipisahkan. Konsolidasi tanah merupakan salah satu bentuk dari kegiatan *land development* yang sampai saat ini merupakan salah satu program yang dijalankan oleh lembaga agraria (BPN). Menurut Sadyohutomo (2016) konsolidasi tanah merupakan salah satu instrumen tata guna tanah dan pengembangan tanah yang saat ini cukup populer di beberapa negara termasuk di Indonesia. Kegiatan dari konsolidasi tanah adalah penataan kembali penggunaan dan penguasaan tanah untuk kawasan yang lebih baik. Konsolidasi tanah seringkali dipakai untuk penataan ruang kawasan.

Terdapat paling tidak empat faktor yang mempengaruhi implementasi rencana tata ruang yaitu: kualitas dari rencana, komitmen dan kapasitas dari lembaga, aktor/pelaku pemanfaatan ruang, dan hubungan antara aktor dengan lembaga perencana<sup>12</sup>. Hal ini berarti bahwa meskipun lembaga tata ruang dan agraria-pertanahan memiliki keterkaitan dalam hal instrumen implementasi rencana tata ruang, namun dalam implementasi rencana tata ruang paling tidak juga membutuhkan empat aspek di atas. Aktor/pelaku pemanfaatan ruang memiliki posisi yang sama dengan kualitas

---

11 Lucie Laurian, Maxine Day, Michael Backhursts, Philip Berke,; Neil Ericksen, Jan Crawford, Jenny Dixon, Sarah Laurian Chapman, Backhursts M. Day, P Berke, Crawford Ericksen, et al. Juli 2004,. What Drives Plan Implementation? Plans, Planning Agencies and Developers. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(4), 555-577

12 *Ibid.*

rencana tata ruang dan kelembagaan.

Berkaitan dengan konsolidasi tanah, penerapan konsolidasi tanah di Indonesia meskipun memiliki konsep bagus namun penerapannya masih belum menonjol dan seringkali memiliki hambatan yang kompleks<sup>13</sup>. Hambatan tersebut biasanya diakibatkan karena tidak tercapainya kesepakatan antara para pemilik tanah dan kesulitan dalam mencapai kesepakatan dalam menyusun rencana. Jelas bahwa dalam implementasi memerlukan rencana yang bisa diimplementasikan dan kemauan dari masing-masing pihak untuk mewujudkan rencana. Oleh karena itu, peran serta masyarakat sebagai objek yang diatur dalam rencana sangat diperlukan dalam proses penyusunan rencana tata ruang. Peran serta masyarakat yang optimal dalam perencanaan tata ruang hanya bisa dilakukan melalui rencana detil karena masyarakat hanya bisa memberikan aspirasi dalam tataran bidang tanah yang dimilikinya yaitu pada rencana tata ruang skala besar.

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang memiliki implikasi positif terhadap implementasi rencana tata ruang. Adanya penggabungan kedua lembaga akan memungkinkan adanya pandangan yang lebih komprehensif dari seorang perencana terhadap ruang yaitu terkait nilai penggunaannya dan status kepemilikan hak atas tanah.

“...dari prespektif itu saya melihat positif bahwa penggabungan itu, punya nilai positif karena memungkinkan implementasi penataan ruang atau memungkinkan melihat ruang lebih komprehensif tidak hanya nilai gunanya tapi *ownership*, status, dan sebagainya. (Sumber: Wawancara BS, 3 Maret 2016)

Lembaga agraria-pertanahan tidak boleh hanya diidentikan sebagai lembaga registrasi atau pendaftaran tanah, meskipun

---

13 Mulyono Sadyohutomo *Op. Cit.*

lembaga agraria saat ini seakan-akan memiliki kecenderungan hanya melaksanakan kegiatan administrasi pertanahan. Merujuk pada UUPA dan tradisi sejarah agraria, lembaga agraria tidak hanya mengatur mengenai registrasi tanah namun meliputi aspek guna lahan yang dilakukan oleh seksi penatagunaan tanah. Kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh lembaga agraria yang berkaitan dengan status kepemilikan tanah mengindikasikan dimensi yang kompleks terkait lahan dan berkaitan dengan penggunaan serta kegiatan orang di atas tanahnya. Adanya pandangan yang lebih komprehensif terkait lahan meliputi aspek ekonomi, politik, sosial, dan budaya dari suatu lahan menjadikan rencana tata ruang utamanya dalam penentuan penggunaan lahan (*land use planning*) akan berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah.

“Menurut saya, dalam tradisi BPN dulu, badan agraria di sanapun juga ada seksi penatagunaan lahan yaa. Saya kira itu, menunjukkan bahwa sejak dulupun tradisi sejarah agraria itu tidak hanya meregister tetapi juga meliputi aspek guna lahannya ya dan kalau kita membaca Undang-undang Pokok Agraria sebetulnya juga undang-undang itu tidak hanya registrasi masalah administrasi pertanahannya tetapi nilai-nilai lahan yang lebih komprehensif yang lain termasuk gunanya, nilai sosialnya, nilai kulturalnya dan sebagainya, dan nilai politiknya. Jadi menurut saya, justru sekali lagi, menjadi peluang baik bagi tata ruang yang selama ini justru hanya melihat tata ruang teknikal dari aspek gunanya itu sebenarnya malah punya kesempatan untuk e’ bahwa penggunaan setiap ruang itu terintegrasi dengan *the whole aspect of* tanah yaitu aspek sosial, ekonomi, politiknya [...]Agraria sejak dulu juga mengenal aspek land guna meskipun akhir-akhir ini BPN seakan-akan ke register” (Sumber: Wawancara BS, 3 Maret 2016)

Selain itu, penentuan rencana tata ruang harus melibatkan masyarakat yang memiliki hak di atas tanah tersebut. Pengaturan kegiatan orang di atas tanahnya tidak bisa dipisahkan dari status

tanah dan nilai ekonomi tanah. Perencana terlebih dahulu harus melihat status kepemilikan hak atas tanah sebelum melakukan penetapan penggunaan tanah. Oleh karena itu, dengan adanya penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang akan memudahkan para perencana tata ruang untuk melihat dimensi lain dari tanah atau ruang.

“...komentar bahwa badan agraria itu registrasi itu, menurut saya pandangan yang sempit karena di balik registernya itu kan menyangkut *ownership* statusnya. Jadi kalau menurut saya, e’ salah bahwa mungkin seakan-akan lembaga agraria hanya mencatat-catat itu yang mungkin salah, karena di balik register itu, ada nilai-nilai lain dari pemilikan itu dan itu menyangkut nilai ekonominya, aspek sosialnya, aspek kulturalnya, dan sebagainya. Sehingga menurut saya salah, pemahaman bahwa ngurusi tanah atau agraria itu hanya register karena di balik itu, punya dimensi-dimensi kehidupan yang lain yang sangat terkait dengan, di sisi lain aspek tata ruang yaitu guna dan kegiatan orangnya. Kegiatan orang juga, tidak dapat dipisahkan dari status lahan dan nilai ekonomi lahannya itu, sehingga menurut saya tetep e’ dengan pandangan agraria itu, tidak hanya registernya, tidak hanya administrasinya tapi harusnya melihat lahan, dari berbagai dimensi, nilai ekonomi, sosial dan kultural bahkan politiknya. Maka, menjadi semakin relevan, itu justru argumen saya mengapa, nilai gunanya atau kegunaan ruang itu harus satu paket dengan nilai-nilai sosial, kultural, politik dari tanah itu sendiri. Tidak hanya masalah register milik siapa, tapi milik itu berarti penetapan guna itu, harus ada kaitannya dengan milik siapa.”(Sumber: Wawancara BS, 3 Maret 2016)

Nilai penggunaan dan status kepemilikannya memiliki pengaruh besar dalam pengembangan tanah sehingga merupakan aspek yang harus diperhatikan dalam perencanaan tata ruang. Kebijakan terkait lahan harus memasukkan aspek *land value* atau nilai tanah<sup>14</sup>. DTZ

---

14 Stig Enemark. 2007. Land Management in Support of Global Agenda.

Pieda Consulting yang melakukan penelitian untuk pemerintah Skotlandia menyebutkan bahwa cepatnya perubahan penggunaan lahan dipengaruhi oleh trend harga tanah, dimana nilai tanah dan tingkat kepadatan berjalan beriringan<sup>15</sup>. Kenaikan tajam harga tanah terutama untuk kegiatan masal merupakan sinyal pasar akan kebutuhan penggunaan tanah tertentu. Oleh karena itu, diperlukan adanya kebijakan dan pertimbangan untuk menentukan penggunaan dan pemanfaatan ruang yang optimal. Pemerintah harus bisa menangkap sinyal tersebut ketika pasar tanah sudah tidak dalam kondisi persaingan sempurna. Intervensi pemerintah penting dilakukan untuk menghindari efek buruk dari pembangunan yang tidak sesuai dengan perencanaan. Pemerintah bisa melakukannya melalui proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan bank tanah.

Sejak Tahun 2000an, kegiatan penilaian tanah menjadi salah satu urusan pemerintah di bidang pertanahan yang dilakukan oleh BPN. Namun demikian hingga saat ini belum semua daerah memiliki peta zona nilai tanah dan masih perlu dilakukan evaluasi terkait kualitas produknya. Penggunaan peta zona nilai tanah yang di hasilkan BPN masih terbatas untuk peralihan hak atas tanah pada kegiatan yang berhubungan dengan pencatatan administrasi pertanahan. Penggunaannya untuk kegiatan penataan ruang sejauh ini belum banyak dilakukan. Selain itu, perencana tata ruang juga belum memberikan perhatian besar terhadap aspek nilai tanah dan kepemilikan hak atas tanah.

Aspek kepemilikan, kepemilikan tanah merupakan komponen penting yang menghubungkan manajemen pertanahan dengan

---

*International Congress GEOMATICA 2007: "Geomatics for the Development", 1-12*

15 DTZ Pieda Consulting, 2002. *Land Values and the Implications for Planning Policy*. Edinburgh: Scottish Executive Social Research; yang melakukan penelitian untuk pemerintah Skotlandia

penggunaan lahan pada suatu bidang tanah<sup>16</sup>. Keputusan pemecahan bidang tanah terkait kepemilikan tanah memiliki pengaruh besar dalam pengelolaan tanah oleh pemilik berikutnya. Hal tersebut tentu saja berkaitan dengan kegiatan penataan ruang, dimana masyarakat harus mendapatkan manfaat dari penataan ruang yang dilakukan. Pada kasus yang terjadi di Midwest Amerika tempat Donnelly melakukan penelitian, pengaturan kepemilikan lahan dengan penggunaan lahan dilakukan melalui kontrol yang ketat dalam penggunaan lahan.

Selain itu, adanya penggabungan lembaga vertikal dan lembaga otonom akan berperan besar dalam kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang. Kegiatan penataan ruang saat ini sarat akan intervensi politik yang berpengaruh terhadap proses pengendalian pemanfaatan ruang. Dengan adanya rencana pembentukan PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) dalam bidang penataan ruang pada organisasi BPN Kanwil dan Kantor Pertanahan akan mampu menjadi penggerak dalam penyidikan tindak pidana yang berkaitan dengan penataan ruang. PPNS pada Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan diharapkan bisa mengoptimalkan kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang dikarenakan berada dalam lembaga vertikal yang pertanggung jawabannya langsung kepada menteri. Hal ini bisa berpeluang untuk meminimalkan intervensi politik para pemegang kekuasaan di daerah.

“sebenarnya kalo ke depan itu, PPNS-PPNS yang di BPN ini yang ada di kanwil kintah lah nge'*lead* yang ada di daerah, jadi yang menjadi motor di daerah, karena kalo PPNS yang ada di dinas tata ruang di Bappeda, atasan mereka kan ujung-ujungnya ke bupati nya ke walikotanya, naah kalo sekarang ada kebijakan, pembangunan dari bupati, walikota yang

---

16 Shanon Donnelly. 2009. *Linking Land Use, Land Cover and Land Ownership at The Parcel Scale in The Midwest United States* (Disertasi). Indiana: Indiana University.

tidak sesuai dengan rencana tata ruang, karena kan mereka sering kejadian, mereka melakukan penyidikan, bupatinya walikotanya merasa terganggu, misalnya karena itu kan kebijakan mereka, akhirnya itu sering dipindahkan misalnya kebidang tugasnya udah bidang tugas mereka lagi [politik?] iyaa, politiknya memang demikian, tapi kalo itu ditangani oleh PPNS kanwil kintah kan, bupati, walikota nggak bisa, mindah-mindahkan itu, karena itu kewenangannya di menteri ininya, lebih aman” (Sumber: Wawancara FH, 28 Juni 2016)

## 5. Kewenangan Pimpinan

Keputusan penggabungan kedua lembaga merupakan keputusan pimpinan sehingga apa yang sudah diputuskan oleh pimpinan harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya meskipun terdapat perbedaan fungsi kewenangan di antara keduanya. Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang ibarat mencampurkan minyak dengan air. Keduanya akan sulit untuk menyatu karena memiliki perbedaan fungsi kewenangan. Penggabungan kedua lembaga yang berbeda kewenangan tersebut merupakan keputusan politik yang seringkali mengabaikan pertimbangan-pertimbangan teknis dan konseptual. Oleh karena itu, hasil penyusunan struktur organisasi tetap memisahkan struktur organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang dengan Badan Pertanahan Nasional.

“instansi otonom di gabung dengan instansi vertikal, kayak minyak sama air, jadi nggak bis atapi kan ini keluaran dari orang-orang yang bukan birokrat kan, penasehat tim sukses ini bukan birokrat, tapi karena ini sudah menjadi keputusan pimpinan, pemerintah yaa, kita mau nggak mau kan melaksanakan, kita harus desain strukturnya gitu. Yaa akhirnya strukturnya seperti ini, jadi Kementerian ATR garis miring Badan Pertanahan Nasional” (Sumber: Wawancara DN, 20 Juni 2016)

Adanya penggabungan kedua lembaga tersebut juga menyebabkan beberapa perubahan pada proses perizinan pemanfaatan ruang

dan administrasi pertanahan yang biasa dilakukan masyarakat. Lembaga yang membidangi penataan ruang di daerah (dalam hal ini di Kabupaten Karanganyar) setelah adanya penggabungan kedua lembaga menjadi satu suara terkait izin pemanfaatan ruang. Pengurusan perizinan pemanfaatan tanah saat ini di daerah menjadi domain dari Bappeda. Oleh karena itu, jika Bappeda menyatakan persetujuan atas pemanfaatan tanah maka lembaga yang lain akan mengikuti apa yang sudah menjadi keputusan Bappeda.

“Begini, saya nggak tau, apakah, yang jelas gini aja, dulu saya konsultasinya ke BPN, sekarang BPN nggak berani, ke perizinan juga begitu, ke Bappeda saja, begitu, apakah itu menunjukkan satu pintu? Harus semua ke Bappeda dulu, karena yang merencanakan kan dia itu atau saya nggak ngerti juga. Yang saya tau, dulu saya cukup ke BPN atau ke BPPT telpon *piye mas iso metu izine ora yoo?* Owhh *saget* pak, itu *biasane clear*, saya tidak pernah ke Bappeda waktu itu. Tapi sekarang ya, Bappeda dulu, karena begitu Bappeda *clear* baru yaa saya mau transaksi mau apa. [sertipikat pemecahanpun?] woo iyaa, karena ketika Bappeda menyatakan ini kuning, saya kontak Agraria mesti *yes*, sama yaa berarti ini bisa gitu lhoo, *sok sok* dalam rapat-rapat mungkin saya nggak ngerti juga, mungkin seperti itu, Bappeda *yo ngerti podho* satu bahasa gitu lhoo *nek kene iso, yo mesti iso kabeh, nek ora yo ora kabeh.*”  
(Sumber: Wawancara HJ, 29 Februari 2016)

## 6. Fungsi Kewenangan Pemerintah

Terdapat perbedaan fungsi kewenangan pemerintah dalam fungsi penataan ruang dengan fungsi pertanahan. Namun demikian, penggabungan kedua lembaga tidak bisa mempengaruhi perbedaan fungsi kewenangan tersebut. Pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota tetap memiliki kewenangan seperti yang tercantum dalam UUPR dalam kegiatan penataan ruang. Hal ini dikarenakan menurut UUPR urusan penataan ruang sudah didesentralisasikan secara penuh kepada pemerintah daerah. Oleh

karena itu, meskipun Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN memiliki kantor vertikal di daerah tidak bisa melakukan intervensi dan mengambil alih kewenangan yang sudah dilimpahkan kepada daerah dan diatur oleh Undang-undang.

“Penataan ruang adalah urusan yang sudah didesentralisasikan secara penuh menurut UU 26 Tahun 2007, sehingga penggabungan organisasi ini tidak terpengaruh kesitu karena kewenangan pemerintah kabupaten tetap menjadi kewenangan pemerintah kabupaten, kewenangan provinsi tetap menjadi kewenangan pemerintah provinsi, dan pusat hanya mempunyai kewenangan yang sudah diatur di dalam undang-undang, jadi penggabungan organisasi, ini tidak berpengaruh ke situ[...] karena itu dari undang-undangnya yang mengatakan bahwa e’penataan ruang itu, urusan yang desentralisasi dengan begitu maka kewenangan-kewenangan pemerintah daerah tidak bisa diintervensi oleh pemerintah pusat, meskipun pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN mempunyai kantor di vertikal, itu tidak bisa mengambil alih kewenangan-kewenangan yang sudah diberikan Undang-undang oleh Pemerintah Daerah” (Sumber: Wawancara AS, 27 Juni 2016)

Terdapat dua perbedaan mendasar antara tata ruang dengan pertanahan dari sudut pandang kewenangan. Fungsi pertanahan merupakan urusan pemerintah yang belum didesentralisasikan dan menjadi kewenangan absolut sehingga tidak terdapat kewenangan daerah di dalamnya. Hal ini akan berimplikasi terhadap keberadaan lembaga pada masing-masing fungsi. Oleh karena itu, pada pemerintah daerah tidak ada lembaga yang melaksanakan fungsi pertanahan. Begitupun halnya dengan fungsi penataan ruang yang sudah secara penuh menjadi kewenangan pemerintah daerah sehingga tidak ada lembaga penataan ruang vertikal di daerah.

“ada dua perbedaan yang sangat mendasar, antara penataan ruang dengan pertanahan dari sudut kewenangan dimana penataan ruang itu adalah urusan pemerintahan yang sudah

didesentralisasikan dan itu tegas di dalam Undang-undang 26 Tahun 2007 sementara pertanahan itu adalah urusan, pemerintahan yang belum didesentralisasikan, dalam arti dia masih kewenangan absolut dari pemerintah pusat gitu kaan? pada kewenangan absolut, itu tidak ada kewenangan daerah iya kaan? pada kewenangan desentralisasi, kewenangan daerah sudah eksis, karena ini kalo kita bicara yang kewenangan absolut, karena tidak ada kewenangan daerah maka tidak ada, kantor di daerah gitu kaan? karena sudah ada desentralisasi, maka ada kantor di daerah, kenapa? karena daerah, punya kewenangan yang harus dilaksanakan, sehingga dia harus ada, unitnya untuk melaksanakan kewenangannya gitu kaan” (Sumber: Wawancara AS, 27 Juni 2016)

Keberadaan lembaga dengan fungsi pertanahan di daerah terbatas pada pelaksanaan kegiatan yang merupakan kewenangan absolut pemerintah pusat yang harus tetap dijalankan di daerah, seperti kegiatan sertifikasi tanah. Lembaga tersebut tentu saja tidak memiliki kewenangan atau turut serta dalam pelaksanaan fungsi penataan ruang yang sudah menjadi kewenangan pemerintah daerah. Mekanisme yang harus dilakukan adalah melalui pelimpahan kewenangan atau dekonsentrasi kepada gubernur atau bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

“daerah itu perlu institusi itu untuk menjalankan kewenangannya karena kewenangan dia tidak bisa dilaksanakan oleh pemerintah pusat kemudian kalo kalo yang absolut kita punya kantor di daerah itu untuk melaksanakan kewenangan kita bukan kewenangan daerah iya kaan? memberikan sertifikasi apa segala macam itu adalah kewenangan pusat karena memang pertanahan itu adalah kewenangan pusat beda sekali dengan tata ruang naah kemudian sebenarnya ada prinsip ini saya saya mungkin saya salah, ketika kewenangan pusat itu harus dilaksanakan di daerah, gitu kaan? Sebenarnya gini ini absolut, ini desentralisasi, dua-dua urusan ini tetepada yang harus dilaksanakan di daerah kaan? Ketika dia absolut, pelaksanaan urusan pusat apa pemerintah pusat karena memang semua

urusan pusat kaan? Di daerah itu melalui kantor vertikal gitu kaan? Tetapi kalo desentralisasi, meskipun ada urusan pusat yang harus dilaksanakan di daerah itu nggak boleh lewat vertikal nggak boleh karena ketentuan pemerintahan ilmu pemerintahan pelaksanaan urusan pemerintah pusat di daerah untuk urusan yang sudah didesentralisasikan itu harus melalui pelimpahan kewenangan kepada gubernur, melalui dekonsentrasi itu gitu” (Sumber: Wawancara AS, 27 Juni 2016)

Sinkronisasi antara kedua lembaga tidak berarti mengabaikan fungsi kewenangan di antara keduanya. Sinkronisasi antara dua kewenangan pemerintah yang berbeda bukan berarti menyamakan keduanya dalam fungsi kewenangan yang sama. Oleh karena itu, harus dicari formulasi penggabungan kedua lembaga yang efektif, salah satunya yaitu dengan menguatkan koordinasi di antara kedua lembaga tanpa menyamakan fungsi kewenangan pemerintah yang berbeda.

“Hati-hati jadi dengan sinkronisasi, sinkron yang seperti apa? Gitu jadi bukan berarti sinkronisasi kelembagaan itu penataan ruang menjadi urusan vertikal juga. Nggak kan? karena kalo begitu, lhoo orang bisa mengatakan yaa kalo begitu, kenapa pertanahan nggak jadi desentralisasi saja iyaa kaan kita balik jadi tidak berarti, penggabungan organisasi itu menjadikan tata ruang menjadi urusan e’ apa absolut dia tetep menjadi urusan desentralisasi. Pelaksanaan urusan absolut dengan urusan desentralisasi menurut ilmu pemerintahan itu jalurnya bedagitu tetapi kalo ini bisa digabungkan memang sangat efektif tetapi itu membuat penataan ruang menjadi urusan absolut. Naah kalo sinkronisasi adalah sama-sama absolut atau sama-sama desentralisasi susah jadi saya ingin mengajak, kita harus membuka dua. Dua kemungkinan untuk menterjemahkan kata sinkron tadi yaa apakah kita sama di Kanwil atau *clue* yang kedua yaa memang tidak bisa sama-sama tetapi sinkron (Sumber: Wawancara AS, 27 Juni 2016)

## 7. Kegiatan dan Pendekatan

Lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang meskipun memiliki substansi yang sama yaitu sama-sama mengurus tanah dan ruang dimana tanah sebagai matriks dasar dari ruang, dinilai memiliki perbedaan pada kegiatan dan pendekatan. Lembaga agraria-pertanahan identik dengan kegiatan pelayanan kepada masyarakat yaitu melayani masyarakat dalam pencatatan administrasi pertanahan meliputi segala perbuatan hukum yang terjadi di atas tanahnya seperti pencatatan pada penerbitan sertipikat hak atas tanah. Namun demikian lembaga tata ruang merupakan lembaga pengaturan yang mengatur manusia dalam memanfaatkan ruang atau tanahnya.

“...substantif sama karena mengurus tanah, meskipun sebetulnya kalau tata ruang itu laut segala, tapi saya tidak mau berbicara kesana, itu ruwet, menurut yang tanah saja. Substantif sama tetapi pendekatan beda. Seperti yang saya katakan waktu kita debat dikelas itu. Pendekatan agraria itu biasa pada masalah pencatatan dan yang dasarnya pencatatan adalah empirik itu siapa sekarang yang disitu, trus dia sudah berapa lama, lalu dokumen jual belinya seperti apa? Lalu kasih sertipikat, empirik dasarnya. Sedangkan tata ruang itu dasarnya bukan empirik justru futuristik, preskriptif melihat ke depan ini baiknya dijadikan apa” (Sumber: Wawancara LS,23 Februari 2016)

Tidak dipungkiri lembaga agraria selalu identik dengan kegiatan administrasi tanah yaitu pencatatan administrasi hak dan hukum pertanahan meskipun administrasi pertanahan hanya merupakan satu dari lima tugas pemerintah di bidang pertanahan<sup>17</sup>. Namun demikian, tidak bisa dipungkiri bahwa kegiatan pendaftaran tanah masih menjadi *core bussines* dari lembaga agraria<sup>18</sup>. Inti

---

17 Mulyono Sadyohutomo, *Op. Cit.*

18 Valentina Arminah,; Wahyuni; Muh Arif. 2015. Kontribusi Kantor

dari kegiatan administrasi pertanahan jika merujuk pada konsep *land administration* adalah sistem kadaster tanah atau pemetaan persil tanah dan pendaftaran tanah<sup>19</sup>. Selain itu, kemungkinan lain dipengaruhi oleh kenyataan bahwa hingga saat ini baru 45% dari jumlah bidang tanah di Indonesia yang sudah terdaftar dan tersertipikatkan sehingga pemerintah berkonsentrasi untuk melakukan kegiatan pendaftaran tanah untuk memetakan bidang-bidang tanah di Indonesia.

Lembaga agraria memiliki pendekatan empiris dalam pelaksanaan kegiatannya sedangkan lembaga tata ruang memiliki pendekatan futuristik preskriptif. Pencatatan bukti-bukti yang berkekuatan hukum dalam administrasi pertanahan pada pelayanan yang dilakukan oleh lembaga agraria-pertanahan memiliki pendekatan empiris. Kegiatan administrasi pertanahan misalnya dalam proses sertifikasi tanah yang dilakukan oleh lembaga agraria-pertanahan didasarkan pada bukti-bukti empiris yang diberikan oleh pemohon atau pihak terkait. Proses pemetaan persil dan pendaftaran tanah didasarkan pada kondisi saat ini, bukti-bukti dan dokumen pendukung kaitannya dengan legalisasi kepemilikan hak atas tanah. Berdasarkan bukti-bukti tersebut dilakukan pencatatan terhadap warkah yang ada dalam basis data pertanahan. Kegiatan ini berhubungan dengan pencatatan hubungan manusia dengan tanahnya dan hubungan hukum antara manusia terkait tanahnya. Oleh karena itu, lembaga agraria yang identik dengan lembaga pencatatan administrasi pertanahan dinilai memiliki pendekatan berbeda dengan kegiatan penataan ruang.

---

Pertanahan Terhadap Penataan Ruang Pesisir Kabupaten Kendal. In W. H. Puri, *Reforma Kelembagaan dan Kebijakan Agraria (Hasil Penelitian Strategis STPN 2015)* (pp. 70 - 151). Yogyakarta: STPN Press.

19 Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace, & Abbas Rajabifard. *Op. Cit.*

“Agraria itu, dia itu biasa mengadministrasikan tanahnya saja, tapi masalah-masalah seperti ini kan tidak pernah menjadi pikiran-pikiran orang-orang Agraria, yaa tho,? [...] kalo tata ruang kan mengatur orangnya dan sebenarnya agraria tidak mengatur kan cuma melayani, mengukurkan kemudian memberikan sertipikat”  
(Sumber:Wawancara LS,23 Februari 2016)

Lembaga tata ruang dalam kegiatannya memiliki pendekatan futuristik preskriptif. Pengaturan yang dilakukan oleh lembaga tata ruang didasarkan pada analisis terhadap kondisi di masa depan. Perencanaan dilakukan dengan melakukan analisis terhadap proyeksi kondisi di masa depan berdasarkan kecenderungan yang terjadi saat ini untuk menentukan arahan terbaik sehingga sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Kegiatan perencanaan terkait pengalokasian sumberdaya yang tersedia untuk mengantisipasi dan dinamika kompleksitas wilayah/kota<sup>20</sup>.

Friedmann menyebutkan bahwa rencana tata ruang merupakan terjemahan dari ide-ide dalam suatu tindakan dengan tujuan untuk melakukan transformasi masyarakat<sup>21</sup>. Hal ini berarti bahwa kegiatan penataan ruang kegiatan utamanya mengatur manusia dalam memanfaatkan ruang. Terdapat dua cara dalam mengatur manusia yaitu secara individu dan perubahan kelembagaan<sup>22</sup>. Lembaga tata ruang memiliki peranan dalam mengatur manusia dalam memanfaatkan tanahnya. Oleh karena itu, pendekatan yang digunakan dalam tata ruang adalah pendekatan yang berorientasi ke masa depan, bagaimana rencana tata ruang disusun dengan mempertimbangkan kondisi saat ini dan meramalkan kondisi di masa mendatang untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

---

20 Achmad Djunaedi. 2014. *Pengantar Perencanaan Wilayah dan Kota*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

21 Friedmann dalam Ernest R. Alexander. 2005. *Op. Cit.*

22 *Ibid.*

## 8. Lembaga Tata Ruang yang Ideal

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang juga memunculkan pandangan terkait lembaga tata ruang yang ideal. BPN sebagai lembaga pertanahan seharusnya hanya memiliki kewenangan terkait kegiatan administrasi pertanahan saja seperti kegiatan pendaftaran tanah atau sertifikasi tanah. Oleh karena itu, keterkaitan antara BPN sebagai lembaga agraria dengan kegiatan penataan ruang hanya sebagai penyedia data yang dibutuhkan dalam kegiatan perencanaan tata ruang. Kegiatan penataan ruang membutuhkan informasi terkait kepemilikan tanah, status tanah, dan data kadaster sebagai basis data perencanaan tata ruang. Setiap rincian rencana tata ruang bisa dimasukkan dalam data kadaster sehingga setiap bidang tanah sudah memuat pengaturan terkait rencana tata ruangnya. Oleh karena itu peran lembaga pertanahan adalah sebagai penyedia data atau pemegang basis data tanah, namun yang menjadi domain utama dalam perencanaan tata ruang adalah lembaga penataan ruang. Oleh karena itu, tidak ada peranan lembaga agraria dalam hal ini BPN dalam lembaga tata ruang yang efektif.

“Sebetulnya kalau pandangan saya, BPN itu tidak perlu ada, sebagaimana yang sekarang ini. Dia, kalau yang saya katakan tadi itu, dia adalah e’ aparat pemda maka dia hanya lembaga kadaster saja. Hanya pendaftaran tanah. Jadi dia memberi data untuk perencanaan. Kalau perencana butuh data mengenai tanah, kepemilikan dan lain sebagainya, minta sama kadaster dan kadaster itu bisa jadi pusat data. Artinya rencananya dimasukkan dalam data kadaster. Bisa kan ini [ilustrasi :Persil ini masuk dalam zonasi apa? Lalu aturannya apa, itu kan bisa dimasukkan dalam data per persil itu] sehingga kalau kita klik persil itu, kita bisa tau, owhh kita bisa bikin sekian, maksimum sekian dan sebagainya, rownya sekian, bisa itu dimasukkan, tapi sebetulnya *database* sebetulnya, *database* tanah [...]pikiran saya BPN itu sekedar data saja, *database*. Yang menguasai harusnya perencanaanya saja, karena perencanaan

itu yang memegang masa depan karena masalahnya adalah di perencanaan ke depannya itu”(Sumber:Wawancara LS,23 Februari 2016)

Keterlibatan BPN dalam perencanaan tata ruang hanya sebagai penyedia data dalam perencanaan. Dalam susunan lembaga tata ruang yang efektif pengaturan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kaitannya dengan aspek kepemilikan hak atas tanah dilakukan oleh lembaga yang mengatur zonasi. Jika merujuk pada kondisi lembaga tata ruang di Amerika Serikat, lembaga tata ruang yang efektif terdiri atas lembaga yang membuat rencana, lembaga yang mengesahkan rencana, lembaga administrasi rencana (*planning agencies*) atau lembaga perizinan dan lembaga perubahan (*board of zoning*), di mana terdapat divisi *regulatory sub division* yang memiliki peran untuk mengatur pembagian terkecil suatu bidang tanah..

“Tapi kalau kelembagaannya sudah benar, itu tidak lagi di BPN itu, tapi di lembaga yang mengatur zonasi. Yaa kaan? Misalkan, kalau di Amerika, ada yang namanya *regulatory sub division* (sub divisi *regulation*) itu kan subdivisi yang menentukan kawasan ini tuh boleh dibagi berapa tanah itu, persil terkecil berapa persil terbesar berapa? Yang ngatur itu ya, apakah kalau di serahkan pada BPN, ya BPN yang ngatur, tapi nanti kalau diserahkan kepada lembaga yang lain misalnya lembaga perizinan untuk sub divisi, BPN jadinya kehilangan peran, akhirnya hanya menjadi pemegang datanya aja” (Sumber:Wawancara LS,23 Februari 2016)

Lembaga yang membuat rencana bisa berada dalam lembaga legislatif maupun berada di bawah eksekutif yang kemudian rencana yang dibuat tersebut disahkan oleh legislatif. Sedangkan untuk lembaga administrasi rencana yang meliputi kegiatan pengendalian dapat dilakukan oleh lembaga perizinan dan lembaga yang melakukan pengaturan zonasi.

“Yang terang BPN tidak masuk disitu, jangan harap ya, tapi itu pendapat saya ya. Itu lembaga yang pertama, lembaga yang membuat rencana ya, lembaga yang mengesahkan rencana, lembaga yang mengadministrasikan rencana, administrasi itu dalam artian, mengorganisir termasuk mengendalikan dan ini bisa disebut *planning agencies* atau lembaga perizinan, juga lembaga perubahan yang saya tadi sebutkan *board of zoning* atau *zoning adjustment* seperti itu. Itu yang kita butuhkan, [...] 1, 2, 3a – 3b, 3a itu administrasi rencana, 3b itu perubahan rencana. Dan sebetulnya lembaga yang membuat rencana itu bisa dibawah DPR atau bisa dibawah eksekutif, kalau yang mengesahkan rencana jelas DPR, jadi bisa salah satu komisi yang bikin rencana itu, komisi itu bisa menunjuk konsultan atau yang membuat rencana itu seperti Bappeda itu lho, lembaga perencanaan yang dibawah eksekutif yang kemudian mengajukan ke DPR untuk disetujui ya sebenarnya simple kan?” (Sumber:Wawancara LS,<sup>23</sup> Februari 2016)

## 9. Intervensi Pemerintah Pusat Terhadap Penataan Ruang di Daerah

Wacana lain yang mengiringi penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang adalah berkaitan dengan adanya intervensi pemerintah pusat terhadap tata ruang di daerah. Penggabungan kedua lembaga ini pun hanya menempatkan penataan ruang sebagai salah satu Ditjen pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Selain itu, lembaga yang terbentukpun secara struktur organisasi masih didominasi oleh urusan pertanahan.

“Itu secara tidak langsung lho mbak iya, meskipun pusat itu terlalu ngatur. Naah itu yang saya rasakan, terlalu ngatur itu, terlalu ngatur [...] Jadi kalau pertanyaannya kemudian bagaimana fungsi kontrol pusat terhadap daerah? Yaa nggak usah laah ngontrol-ngontrol, dalam arti begini yaa. Terakhir, ya saya kasus terakhir saja yaa, Jokowi dengan Nawacitanya itu kan beranggapan bahwa rencana tata ruang daerah itu menghambat program nawacita. Jadi beranggapan pada permasalahan perencanaan daerah yang tidak mendukung

program Nawacitanya Jokowi kemudian melalui Kementerian Ekonomi mengeluarkan surat edaran.” (Sumber: Wawancara PM, 24 Februari 2016)

Digabungkan lembaga tata ruang dengan lembaga yang memiliki kewenangan vertikal mengindikasikan adanya kontrol pemerintah pusat terhadap penataan ruang di daerah. Dengan adanya pelimpahan kewenangan fungsi penataan ruang kepada daerah, mencerminkan adanya kontrol atau fungsi pengaturan yang besar dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Pemerintah pusat seringkali melakukan intervensi dengan mengabaikan tata urutan perundang-undangan, supaya rencana tata ruang daerah bisa menjembatani rencana pembangunan pemerintah pusat. Di lain pihak perubahan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tidak bisa dilakukan secara serta merta hanya karena tidak sesuai dengan keinginan politik dari pemerintah pusat.

“... tetapi tata ruang itu, nggak cuma urusan sumberdaya, nggak cuma urusan ekonomi, nggak cuma urusan infrastruktur, lebih dari itu, *beyond* gitu ya, naah jadi memang kalo kita belum mencapai ideal yaa. Okelah, itu jadi menteri koordinator, tapi seharusnya, itu harus membutuhkan, komitmen dari pimpinan tertinggi, dalam hal ini si Presiden itu, persoalannya adalah, kita belum punya mekanisme untuk mengikat Presiden dengan penataan ruang, padahal *simple* aja, bagaimana, Presiden pada saat kampanye, itu sudah dibekali dengan rencana tata ruang, sehingga dia tidak membuat janji-janji, yang melebar-lebar yang justru pada akhirnya bertabrakan dengan rencana tata ruang yang ada, yaa kaan? sebenarnya mulai dari situ dulu laah tetapi oke kalo misalnya mau menjadi Menko, ya boleh-boleh saja gitu dan itu sebagai *bridging* sebelum kita mendapatkan komitmen dari pimpinan tertinggi yaa” (Sumber: Wawancara AS, 27 Juni 2016)

Penataan ruang lebih dari sekedar urusan sumberdaya, ekonomi, maupun infrastruktur, sehingga dalam pelaksanaannya membutuhkan mekanisme yang mampu mengikat komitmen dari pimpinan tertinggi

dalam hal ini Presiden untuk melaksanakan rencana yang sudah dibuat. Mekanisme yang mampu mengikat Presiden dari janji-janji kampanye yang seringkali bertabrakan dengan rencana tata ruang di daerah. Salah satu aktor penataan ruang, mewacanakan bahwa para calon Presiden harus dibekali rencana tata ruang sejak masa kampanye. Hal ini dimaksudkan untuk meminimalkan adanya intervensi pemerintah pusat terhadap penataan ruang yang sudah menjadi domain dari pemerintah daerah sebagai pemenuhan janji kampanye.

## B. Pro-Kontra Merespon Integrasi

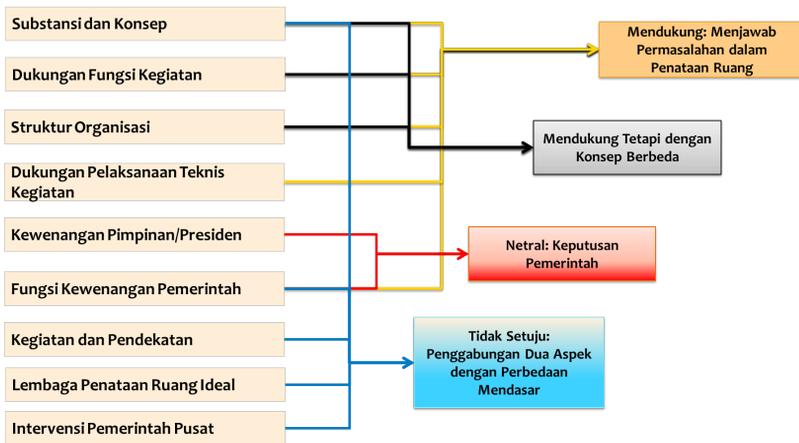
Beragam wacana dari para aktor penataan ruang yang mengiringi penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang bagaikan suatu spektrum warna atau cahaya, terdapat wacana yang tidak setuju, netral/terserah, mendukung dan bahkan memiliki pandangan lain terhadap penggabungan kedua lembaga. Masing-masing wacana tersebut pemisahnya bias dan saling berkaitan dengan wacana lainnya. Somasundaran pada Tahun 2010 melakukan penelitian dalam disertasinya yang berjudul “*Discourse-Level Relations for Opinion Analysis*” yaitu bagaimana setiap wacana yang disampaikan oleh seseorang menyiratkan posisinya terhadap suatu topik yang diperdebatkan, yaitu apakah ia berada dalam posisi setuju atau tidak setuju atau memiliki pandangan lain terhadap suatu topik yang diperdebatkan<sup>23</sup>. Somasundaran merekonstruksi bagaimana *discourse-level relation* dapat menjadi dasar klasifikasi dalam berbagai tipe pendapat yang kompleks seperti perdebatan politik dan ideologi.

Aspek-aspek yang diwacanakan oleh para pelaku penataan ruang tersebut seperti aspek substansi, dukungan fungsi kegiatan, struktur organisasi dukungan pelaksanaan teknis kegiatan, kewenangan pimpinan, fungsi kewenangan pemerintah, kegiatan

---

23 Swapna Somasundaran. *Op. Cit.*;

dan pendekatan, lembaga tata ruang yang ideal, dan intervensi pemerintah pusat terhadap penataan ruang di daerah mencerminkan posisinya terhadap penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang. Berdasarkan uraian aspek-aspek penggabungan kedua lembaga, terlihat bahwa terdapat wacana yang menyatakan dukungan terhadap penggabungan kedua lembaga, bersikap netral terhadap penggabungan kedua lembaga, memiliki konsep yang berbeda terkait penggabungan kedua lembaga dan wacana yang menyatakan bahwa terdapat banyak perbedaan di antara keduanya sehingga sulit disatukan. Perbedaan wacana para pelaku penataan ruang tersebut sangatlah tipis dan bias menyerupai spektrum cahaya atau warna. Kategorisasi wacana para pelaku penataan ruang tersebut terdapat dalam bagan pada Gambar 4.1. dan dapat diuraikan sebagai berikut:



Gambar 4. 1. Bagan Kategorisasi Wacana Para Pelaku Penataan Ruang

### 1. Mendukung: Penggabungan Lembaga Agraria dan Penataan Ruang Menjawab Permasalahan dalam Kegiatan Penataan Ruang

Penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang menurut wacana para pelaku penataan ruang merupakan hal yang dinantikan

dan dianggap dapat menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam kegiatan penataan ruang. Wacana yang dikemukakan oleh para pelaku penataan ruang tersebut umumnya dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa agraria dan tata ruang memiliki dimensi substansi yang sama sehingga harus diatur oleh lembaga yang sama. Agraria dan tata ruang dianggap memiliki substansi yang sama yaitu ruang atau tanah. Selain dari aspek substansi para pelaku penataan ruang memiliki pandangan bahwa penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang akan mendukung pelaksanaan fungsi kegiatan masing-masing terutama dalam pelaksanaan fungsi penataan ruang. Kegiatan administrasi pertanahan yang terintegrasi dengan fungsi penataan ruang akan memudahkan dalam implementasi rencana tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Kondisi ini akan memudahkan dalam mewujudkan penataan ruang yang lebih baik.

Wacana yang mencerminkan dukungan terhadap penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang juga dilatarbelakangi aspek dukungan terhadap pelaksanaan teknis kegiatan. Data berbasis bidang tanah yang dimiliki oleh lembaga agraria dianggap sebagai data yang cukup penting untuk perubahan paradigma penataan ruang. Perencanaan tata ruang yang bersifat ideal menjadi rencana tata ruang yang dapat diimplementasikan. Adanya penggabungan kedua lembaga akan memungkinkan pandangan yang lebih komprehensif dari seorang perencana terkait nilai penggunaannya dan status kepemilikan hak atas tanah. Lembaga agraria juga dianggap memiliki *tools* atau alat yang dapat dipakai untuk memudahkan pelaksanaan kegiatan penataan ruang. Neraca penatagunaan tanah dan konsolidasi tanah atau *land readjustment* dianggap akan mendukung perencanaan skala mikro dan meso terutama dalam penataan suatu kawasan. Selain itu, rencana untuk mengaktifkan peran PPNS Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan akan memiliki peran penting dalam kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang yang rentan intervensi politik pemegang kekuasaan di daerah.

## **2. Mendukung dengan Konsep yang Berbeda**

Wacana pelaku penataan ruang menunjukkan pandangan bahwa penggabungan kedua lembaga dapat saling mendukung dalam fungsi kegiatan. Namun demikian untuk mendukung kegiatan penataan ruang yang lebih baik, penataan ruang harus menjadi domain utama karena secara konseptual penataan ruang dilakukan terlebih dahulu, yang kemudian dilanjutkan dengan pengadministrasian pertanahan. Dukungan terhadap fungsi tersebut harus awali dari perubahan nomenklatur lembaga hasil penggabungan yaitu menjadi Kementerian Tata Ruang dan Pertanahan.

## **3. Netral: Penggabungan Lembaga Keputusan Pimpinan**

Pelaku penataan ruang memiliki pandangan bahwa penggabungan kedua lembaga tersebut janggal karena perbedaan fungsi kewenangan dan pemerintahan di antara kedua lembaga. Namun demikian keputusan penggabungan tersebut merupakan keputusan pimpinan sehingga apa yang sudah diputuskan oleh pimpinan harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Pelaku penataan ruang memiliki anggapan bahwa penggabungan kedua lembaga merupakan fungsi pengaturan oleh pemerintah dan pimpinan sehingga harus ditaati dan dilaksanakan.

## **4. Tidak Setuju: Penggabungan Kedua Lembaga yang Memiliki Perbedaan Mendasar**

Para pelaku penataan ruang tidak mengungkapkan ketidaksetujuannya secara langsung terhadap adanya penggabungan kedua lembaga tersebut. Mereka membingkai wacana yang diungkapkannya dengan menyebutkan bahwa lembaga penataan ruang dengan lembaga agraria merupakan dua lembaga yang berbeda dan tidak akan bisa disatukan. Namun demikian pernyataan-pernyataan tersebut menyiratkan adanya ketidaksetujuan terhadap penggabungan kedua lembaga. Perbedaan antara lembaga penataan

ruang dan agraria terlihat dari wacana para pelaku penataan ruang terkait aspek fungsi kewenangan pemerintah, kegiatan dan pendekatan, konsep lembaga penataan ruang yang ideal dan intervensi pemerintah pusat terhadap penataan ruang di daerah.

Fungsi pemerintah dalam kegiatan penataan ruang dan pertanahan merupakan dua kewenangan yang berbeda. Fungsi penataan ruang saat ini menjadi kewenangan penuh pemerintah daerah, sedangkan fungsi pertanahan tetap dijalankan secara absolut oleh pemerintah pusat. Perbedaan fungsi kewenangan tersebut akan berimplikasi terhadap lembaga yang terbentuk pada setiap tingkatan pemerintahan. Lembaga yang terbentuk pada tingkatan pemerintah akan mencerminkan fungsi kewenangan yang dimilikinya. Oleh karena itu, pada pemerintah daerah tidak bisa dibentuk lembaga yang mengatur kewenangan absolut begitupun sebaliknya tidak bisa dibentuk lembaga yang mengatur fungsi penataan ruang pada lembaga vertikal di daerah. Pelimpahan kewenangan sudah diatur dalam asas dekonsentrasi. Adanya penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang yang memiliki fungsi pemerintahan yang berbeda, menimbulkan adanya pandangan bahwa penggabungan kedua lembaga tersebut merupakan bentuk intervensi pemerintah pusat terhadap kegiatan penataan ruang di daerah.

Lembaga penataan ruang dan agraria dianggap memiliki perbedaan kegiatan dan pendekatan. Lembaga agraria identik dengan kegiatan administrasi pertanahan yang menggunakan pendekatan empiris dalam pembuktian yang berkaitan dengan perbuatan hukum di atas tanahnya. Di lain pihak, lembaga penataan ruang kegiatannya adalah mengatur manusia dalam memanfaatkan ruang atau tanahnya. Lembaga penataan ruang menggunakan pendekatan futuristik-preskriptif di mana pengaturan yang dilakukan oleh lembaga penataan ruang didasarkan pada analisis terhadap kondisi yang ingin dicapai di masa depan. Dalam pandangan pelaku

penataan ruang yang mengacu pada kelembagaan penataan ruang yang ideal lembaga agraria/pertanahan bukan merupakan bagian dari kelembagaan penataan ruang yang ideal. Lembaga agraria hanyalah sebagai pendukung dan penyedia data dalam kegiatan penataan ruang.

### C. Faktor Yang Mempengaruhi Wacana

Konteks mempengaruhi produksi wacana<sup>24</sup>. Latar belakang partisipan atau seseorang yang memproduksi wacana memiliki pengaruh terhadap wacana yang disampaikannya. Oleh karena itu, lingkungan sosial yang mendasari produksi wacana harus menjadi dasar dalam pemahaman dan penafsiran wacana<sup>25</sup>. Selain itu, wacana seringkali dilatarbelakangi oleh kepentingan tertentu yang menjadi konteks suatu wacana.

Wacana yang disampaikan oleh para aktor penataan ruang memperlihatkan keragaman yang dipengaruhi latar belakang, berkaitan dengan pertimbangan, penilaian, emosi, keyakinan, dan pendirian dari para aktor penataan ruang. Kategorisasi wacana para aktor penataan ruang terhadap penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang yang sebelumnya dilakukan, menunjukkan wacana yang mendukung penggabungan, mendukung dengan syarat, netral, dan tidak mendukung penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang. Secara umum konstruksi wacana yang disampaikan oleh para aktor penataan ruang sebagai bentuk kritisi terhadap pemerintah mengenai penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia saat ini. Para aktor penataan ruang dibalik wacana yang disampaikannya menunjukkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang saat ini

---

24 Burhan Bungin. 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana.

25 Gillian Brown & George Yule. 1996. *Analisis Wacana (Discourse Analysis) terjemahan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

masih belum cukup baik dan efektif dalam mendukung pelaksanaan pembangunan. Aktor penataan ruang mengkritisi kondisi tersebut berdasarkan beberapa aspek, diantaranya adalah terkait proses perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemanfaatan ruang, kelembagaan, keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang, dan *consensus building* dalam penataan ruang. Terdapat pandangan yang menyatakan optimisme bahwa penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang akan menjadikan kegiatan penataan ruang lebih efektif. Di lain pihak, terdapat wacana yang menyatakan bahwa lembaga penataan ruang yang efektif tidak bisa dicapai dengan menggabungkan lembaga yang memiliki perbedaan fungsi, kewenangan, kegiatan, dan sudut pandang.

Nilai-nilai sebagai simbol budaya tercermin dari wacana yang disampaikan oleh para aktor penataan ruang. Selain itu, terdapat tujuan umum pemerintah untuk pembangunan dalam penggabungan kedua lembaga dan juga tujuan pribadi yang berkontribusi dalam wacana yang disampaikan para aktor penataan ruang. Dimensi tujuan sangat erat kaitannya dengan sejarah yang melatarbelakangi konstruksi wacana dari para aktor penataan ruang.

Maksud dan akibat dari penggunaan wacana oleh para aktor penataan ruang secara umum cenderung bias. Tidak ada pemisah yang mengarah kepada pengelompokan spesifik terhadap wacana yang disampaikan oleh para aktor penataan ruang berdasarkan unit informasi namun demikian masing-masing aktor penataan ruang memiliki konteks yang mendasari penggunaan tiap wacana yang disampaikannya. Terdapat pernyataan yang menggambarkan dukungan terhadap penggabungan kedua lembaga, namun demikian dalam pernyataan-pernyataan selanjutnya menunjukkan bukti-bukti ketidaksinkronan di antara kedua lembaga. Ditinjau dari wacana yang disampaikan oleh para aktor penataan ruang terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi wacana dari para

aktor penataan ruang. Faktor yang mempengaruhi wacana para aktor penataan ruang tersebut berkaitan dengan pengetahuan, pekerjaan, pengalaman, dan nilai budaya.

Para aktor penataan ruang dengan wacana-wacana yang menyiratkan posisi dukungan terhadap penggabungan lembaga penataan ruang dan agraria secara umum didasari oleh latar belakang pengetahuan agraria yang dimilikinya. Para aktor penataan ruang meskipun tidak memiliki latar belakang pendidikan agraria secara formal namun memiliki pengetahuan yang berkaitan dengan bidang keagrariaan. Sejarah lembaga agraria menjadi latar belakang umum wacana yang disampaikan oleh para aktor penataan ruang yang mendukung penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang. Euforia akan kejayaan agraria masa lalu tersiratkan dalam wacana yang disampaikannya, yaitu lembaga agraria yang kembali menjadi sebuah kementerian dengan kewenangan dalam pengaturan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam. Para aktor penataan ruang tersebut menerjemahkan agraria sebagai penerjemahan utuh UUPA dengan fungsi yang terangkum dalam Pasal 14 dan 15 UUPA yaitu pemerintah memiliki kewenangan dalam perencanaan umum dan dijabarkan oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, agraria dan penataan ruang dianggap memiliki objek kajian yang sama dalam fungsi pengaturan yang dijalankan oleh pemerintah.

Para aktor penataan ruang yang mendukung adanya penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang pada umumnya memiliki pekerjaan atau sering terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan lembaga agraria. Oleh karena itu, wacana yang disampaikannya seringkali merujuk pada aspek pelaksanaan teknis kegiatan dan fungsi kegiatan yang dilaksanakan oleh kedua lembaga. Para aktor penataan ruang memiliki pandangan bahwa digabungkannya lembaga agraria dan penataan ruang akan mempermudah koordinasi dan penyelenggaraan kegiatan yang

dilakukan oleh kedua lembaga untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pernyataan-pernyataan yang disampaikan oleh para aktor penataan ruang dilatarbelakangi oleh beberapa kondisi. Pertama, hingga saat ini kelembagaan penataan ruang yang ada belum cukup efektif. Harapannya penggabungan kedua lembaga bisa mengefektifkan kegiatan pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah, utamanya terkait kegiatan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang tidak pernah berjalan dengan efektif.

Selain itu, wacana yang muncul juga menitikberatkan pada konteks integrasi lembaga agraria dan penataan ruang pada tingkat daerah. Oleh karena itu secara tersirat, integrasi lembaga agraria dan tata ruang seperti pada keistimewaan DIY dapat menjadi rujukan di daerah lain. Penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang pada kelembagaan keistimewaan DIY yang diwujudkan dalam bentuk Dinas Pertanahan dan Tata Ruang bisa menjadi *pilot project* penggabungan kedua lembaga. Hal ini relevan dengan kondisi saat ini, di mana hampir semua insan agraria menyambut baik adanya pembentukan Kementerian Agraria. Keberadaan Kementerian Agraria seolah mengembalikan lembaga agraria yang dulu pernah terbentuk dengan kewenangan lebih besar dibandingkan BPN.

Kedua, keterkaitan dengan pelaksanaan teknis kegiatan. Hal ini seringkali dikemukakan oleh aktor penataan ruang yang berasal dari birokrat pemerintahan. Wacana yang disampaikannya lebih bersifat teknis kegiatan yang biasa dan bisa dilakukan oleh kedua lembaga. Wacana yang disampaikannya lebih bercirikan pada konsep pelaksanaan teknis kegiatan, data yang bisa digunakan antar lembaga, dan program kegiatan yang bisa dilakukan untuk saling mendukung fungsi kedua lembaga.

Wacana para aktor penataan ruang yang menggambarkan dukungan terhadap penggabungan lembaga agraria dan penataan

ruang namun dengan konsep yang berbeda dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, pengalaman, dan pekerjaan yang menyiratkan tujuan pribadi. Berdasarkan pengalaman dan pekerjaannya, seseorang memandang lembaga agraria dan penataan ruang memiliki kegiatan yang saling berkaitan seperti dalam proses pembebasan tanah dan proses perizinan pemanfaatan ruang. Hal tersebut juga menyiratkan harapan besar terhadap penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang terkait proses perizinan pemanfaatan tanah yang selama ini dilakukan dan terjadi integrasi yang baik antara kegiatan administrasi pertanahan dengan pelaksanaan penataan ruang. Namun demikian, penataan ruang secara konseptual harus dilakukan sebelum kegiatan administrasi pertanahan sehingga berpengaruh terhadap nomenklatur kementerian yang terbentuk. Pengecekan lahan untuk melihat kesesuaian dengan RTRW dan proses perizinan dilakukan pada lembaga penataan ruang yang kemudian dilanjutkan dengan proses administrasi pertanahan pada lembaga agraria. Penggabungan kedua lembaga tersebut akan menjadi titik awal terbangunnya keselarasan kegiatan terutama dalam kebijakan yang dikeluarkan. RTRW yang seringkali tidak mengikuti cepatnya perkembangan wilayah dan kegiatan administrasi pertanahan yang tidak menginduk pada satu kebijakan yang jelas menimbulkan kegamangan dan menghambat iklim usaha. Namun demikian yang terjadi saat ini, penggabungan lembaga agraria dengan penataan ruang malah menimbulkan adanya standar ganda dalam kebijakan pemanfaatan ruang karena belum adanya dasar hukum yang pasti dan peraturan yang mengikat. Oleh karena itu, para pelaku usaha menginginkan adanya regulasi sebagai bagian dari perencanaan dan pengendalian pemanfaatan ruang yang mengikat para aktor penataan ruang sehingga akan mendukung kepastian usaha.

Wacana para aktor penataan ruang yang menggambarkan netralitas terhadap penggabungan lembaga agraria dan penataan

ruang dipengaruhi oleh nilai atau budaya dalam sistem pemerintahan. Para aktor penataan ruang tersebut menyadari bahwa terdapat beberapa perbedaan di antara lembaga agraria dan penataan ruang. Namun demikian, mereka memiliki pandangan jika penggabungan kedua lembaga merupakan keputusan pimpinan dan keputusan pemerintah (pekerjaannya sebagai aparatur sipil Negara). Hal tersebut menekankan pada penugasan yang dijalankannya sebagai perintah dari pimpinan dan merupakan bentuk dari netralitas PNS. Selain itu, hal tersebut muncul dari pandangan bahwa pengaturan oleh pemerintah merupakan hak dan kewajiban pemerintah yang harus dijalankan oleh masyarakat, dimana secara umum masyarakat memiliki pandangan bahwa aspirasi masyarakat dalam pemerintahan cukup diwakili oleh wakil rakyat di DPR dan DPRD.

Wacana yang menggambarkan ketidaksetujuan dengan penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang secara umum dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa lembaga agraria hanya sekedar lembaga administrasi pertanahan. Penilaian tersebut merujuk pada lembaga BPN yang saat ini memiliki *core bussines* pada kegiatan sertipikasi tanah. Oleh karena itu lembaga agraria dan penataan ruang dipandang memiliki perbedaan dalam hal kegiatan dan sudut pandang. Penatagunaan tanah yang selama ini menjembatani lembaga agraria dan penataan ruang dianggap sebagai bagian kecil dari kegiatan penataan ruang.

Pernyataan para aktor tersebut dilatarbelakangi oleh latar belakang pendidikan dan pengalaman, misalnya kecenderungan terhadap konsep kelembagaan penataan ruang suatu negara atau menitikberatkan kepada perencanaan zonasi dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang. Latar belakang pandangan tersebut menggagap bahwa peran lembaga agraria dalam kegiatan penataan ruang hanya sebagai penyedia data dalam kegiatan penataan ruang. Namun demikian, secara umum terdapat

kekecewaan dari para aktor penataan ruang terhadap kondisi penataan ruang di Indonesia saat ini. Penataan ruang di Indonesia belum menjadi sumber rujukan dari berbagai kegiatan dan program yang dijalankan oleh pemerintah. Hal ini dikarenakan rencana yang dibuat oleh para perencana bukan merupakan rencana yang mudah diimplementasikan dan besarnya intervensi aktor di luar kelembagaan terhadap penataan ruang. Harapan ke depan adalah penataan ruang bisa menjadi sumber rujukan dalam melakukan pemanfaatan dan pengaturan terhadap fungsi ruang. Pengaturan tersebut juga harus dilakukan dengan melibatkan masyarakat, sehingga rencana tidak hanya sebagai rencana namun masyarakat akan ikut memiliki rencana.

Tata ruang hendaknya bisa menjadi sebuah kementerian yang berdiri dengan kewenangan penuh dalam pengaturan tata ruang di Indonesia. Hal ini juga menyiratkan bahwa penataan ruang masih dianggap sebelah mata oleh pemerintah Indonesia, sebagai urusan pemerintah yang kurang penting. Kondisi tersebut tercermin dari belum diakomodasinya rencana tata ruang sebagai sumber atau dasar acuan pelaksanaan kegiatan lainnya. Penataan ruang awalnya berada dalam lembaga yang kental dengan urusan infrastruktur akhirnya disandingkan dengan lembaga yang kental dengan administrasi tanah namun memiliki kewenangan nasional. Adanya penggabungan dengan lembaga vertikal, menimbulkan kekhawatiran dari aktor penataan ruang di daerah terkait intervensi pemerintah pusat terhadap penataan ruang di daerah yang erat dengan pemenuhan janji politik. Hal tersebut menjadikan tidak konsistennya rencana tata ruang.

Selain adanya faktor-faktor yang mempengaruhi kategorisasi wacana dari aktor penataan ruang, terdapat pernyataan-pernyataan yang menggambarkan nilai dan budaya dalam pemerintahan serta tujuan pemerintah dalam penataan ruang. Pernyataan-pernyataan

tersebut menimbulkan biasanya wacana dalam suatu kategori. Terdapat aktor penataan ruang yang secara umum, mendukung penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang, namun dalam wacana yang disampaikannya juga menyiratkan keputusasaannya terhadap penataan ruang di Indonesia. Budaya atau *culture* dalam sistem pemerintahan Indonesia secara umum masih mengedepankan pimpinan sebagai pemegang kebijakan tertinggi. Kebijakan dan pengaturan yang ada belum tersistem dengan baik, sehingga faktor pimpinan memiliki peranan yang sangat penting dalam pengambilan keputusan. *Consensus building* sebagai inti dari penataan ruang hingga saat ini sulit untuk tercapai, kondisi tersebut akibat dari krisis kepemimpinan dalam sistem *public policy* di Indonesia sehingga seringkali membutuhkan *strong commitment leadership* dalam membangun konsensus dan pengambilan keputusan.

Selain itu, sinkronisasi antar lembaga agraria dan penataan ruang harus memperhatikan perbedaan fungsi kewenangan. Adanya penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang seperti halnya 'merubah budaya' ketatanegaraan, sehingga sinkronisasi kewenangan di antara keduanya hanya bisa dilihat dari koordinasi antar keduanya dengan mempertahankan perbedaan kewenangan atau meleburkan keduanya ke dalam kewenangan yang sama. Meleburkan keduanya dalam fungsi kewenangan yang sama seperti halnya merubah tatanan ketatanegaraan yang merubah budaya pemerintahan.

Setiap wacana memiliki inferensi akibat dan maksud dipakainya suatu wacana. Wacana yang dipakai para aktor penataan ruang menunjukkan kritisi para aktor penataan ruang terhadap lembaga penataan ruang saat ini yang masih jauh dari harapan dan dinilai belum cukup efektif dalam mewujudkan rencana tata ruang yang sebelumnya telah disusun. Hal ini dikarenakan implementasi berbagai kepentingan pembangunan yang bersifat publik di atas

bidang tanah dengan hak-hak yang bersifat privat merupakan permasalahan yang seringkali muncul dalam kegiatan penataan ruang saat ini. Selain itu, lembaga-lembaga negara yang mengatur urusan agraria dan kekayaan alam di Indonesia saat ini saling tumpang tindih dan menimbulkan adanya anomali kebijakan<sup>26</sup>. Oleh karena itu tidak heran jika terdapat wacana yang menyatakan optimisme lembaga penataan ruang yang efektif dapat diwujudkan dengan menggabungkan lembaga agraria dan penataan ruang, meskipun di sisi lain terdapat wacana yang menyatakan bahwa lembaga penataan ruang yang efektif tidak bisa dicapai dengan menggabungkan lembaga yang memiliki perbedaan fungsi, kewenangan, kegiatan dan sudut pandang.

Latar belakang sejarah, peraturan, dan budaya yang terangkum dalam wacana para aktor penataan ruang memiliki keterkaitan dengan pandangan Scott mengenai tiga pilar penting dalam pembangunan lembaga yaitu *regulative*, *normative*, dan *cultural-cognitive system*<sup>27</sup>. Pilar *regulative* yang mengedepankan pada peraturan dan erat kaitannya dengan pilar norma dan nilai, sedangkan *cultural cognitivesystem* yang menekankan pada sifat realitas sosial dari makna yang dibuat yaitu bagaimana pemahaman terhadap kegiatan dan lingkungannya.

Aktor penataan ruang yang tidak setuju dengan adanya penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang pada umumnya dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa kegiatan lembaga agraria hanya berkaitan dengan administrasi pertanahan. Pemahaman agraria yang dimilikinya terbatas pada pengadministrasian pertanahan yang berbentuk sertifikasi tanah dan pencatatan kegiatan hukum di atas tanah. Pemahaman para aktor penataan ruang tersebut juga

---

26 Noor Fauzi Rachman & Usep Setiawan. *Op. Cit.*

27 W. Richard Scott. *Op. Cit.*

didasari oleh konsep lembaga penataan ruang yang merujuk pada kelembagaan penataan ruang di negara lain yang memiliki bentuk sistem pemerintahan, perundangan, sistem pertanahan, budaya, dan sejarah yang berbeda dengan Indonesia. Berdasarkan tinjauan kelembagaan penataan ruang yang efektif tersebut, beberapa aktor penataan ruang berpendapat bahwa kelembagaan penataan ruang yang efektif tidak bisa dicapai dengan menggabungkan lembaga yang memiliki perbedaan fungsi, kewenangan, kegiatan, dan sudut pandang.

Aktor penataan ruang yang memiliki pengetahuan dan pemahaman terkait sejarah agraria cenderung mendukung penggabungan kedua lembaga. Wacana yang disampaikannya erat kaitannya dengan tinjauan sejarah yang mengemukakan konsep agraria yang luas meskipun terdapat penilaian bahwa penggabungan kedua lembaga sebagai penggabungan dua lembaga yang tidak sepadan. Tinjauan sejarah terhadap lembaga agraria dan penataan ruang menunjukkan bahwa lembaga agraria terlebih dahulu hadir sebagai bentuk pengaturan terhadap dualisme hukum pertanahan di Indonesia pada masa penjajahan. Awal diterbitkannya UUPA bentuk kelembagaan agraria bernama Kementerian Agraria yang kemudian menjadi Kementerian Kompartemen, hal ini menunjukkan bahwa lembaga agraria pernah menjadi lembaga yang memiliki kewenangan penuh dalam pengaturan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam sebagai menteri yang mengkoordinasikan bidang agraria.

Pada akhir pemerintah Presiden Suharto, fungsi agraria dilaksanakan oleh dua lembaga sekaligus yaitu Kantor Menteri Urusan Agraria yang menangani urusan bersifat arahan dan BPN yang menangani urusan pelayanan kepada masyarakat, meskipun pada pemerintahan Abdurrahman Wahid dan Megawati hingga sekarang, lembaga agraria hanya menjadi lembaga pemerintah non departemen dengan kewenangan yang tereduksi pada kegiatan

administrasi pertanahan (sertifikasi dan pencatatan hubungan hukum atas tanah). Berdasarkan uraian tersebut terlihat bahwa ditinjau dari sejarahnya lembaga agraria bukan hanya lembaga yang mengurus kegiatan atau pelayanan administrasi pertanahan namun memiliki kewenangan yang luas seperti diatur dalam UUPA. Reduksi terhadap kewenangan agraria tersebut juga terlihat pada nomenklatur Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN saat ini. Kementerian Agraria dan Tata Ruang meskipun menggunakan penamaan Kementerian Agraria namun pada tugas dan fungsi yang diatur dalam Perpres 165 Tahun 2014 menjalankan urusan pemerintah di bidang pertanahan yang sebelumnya dijalankan oleh BPN dan tugas fungsi penataan ruang yang dijalankan oleh Ditjen Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum. Oleh karena itu, meskipun secara penamaan memiliki pengertian fungsi yang luas namun dalam pengaturannya hanya diterjemahkan dalam fungsi kewenangan yang sempit yaitu terkait dengan kegiatan pertanahan yang sebelumnya dilaksanakan oleh BPN. Jika merujuk pada nama lembaga sebagai Kementerian Agraria, seharusnya Kementerian Agraria memiliki kewenangan penuh dalam pengaturan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam lainnya yang kemudian secara paralel dengan lembaga penataan ruang melakukan fungsi pengaturan dalam kegiatan penataan ruang.

## BAB IV

# INTEGRASI AGRARIA-PERTANAHAN DAN TATA RUANG: SEBUAH KEHARUSAN

*“Land management encompasses all activities associated with the management of land and natural resources that are required to achieve sustainable development” (Enemark, 2007)*

Uraian pada Bab I, menunjukkan bahwa paling tidak terdapat tiga keinginan awal dari masyarakat yang menjadi tujuan dari penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang. Keinginan-keinginan tersebut diorientasikan untuk memudahkan implementasi pembangunan yang seringkali terhambat oleh pembebasan tanah, mensinergikan penerbitan sertipikat dengan rencana tata ruang, dan mewujudkan koordinasi yang baik dalam penataan ruang nasional serta meminimalkan sengketa/konflik ruang dan pertanahan. Selain itu, pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN juga dimaksudkan sebagai langkah awal untuk menata kelembagaan yang mengurus agraria dan pengelolaan sumberdaya alam karena adanya tumpang tindih kepentingan yang berakibat pada anomali kebijakan.

Keinginan-keinginan yang melatarbelakangi penggabungan kedua lembaga sangat relevan dengan permasalahan yang terjadi saat ini. Pada negara-negara berkembang pembangunan infrastruktur

seringkali menjadi inti dari perencanaan wilayah<sup>1</sup>. Rencana pembangunan wilayah di Indonesia saat ini masih menitikberatkan pada pembangunan infrastruktur di mana pelaksanaannya masih sering terhambat oleh proses pembebasan tanah. Salah satu contoh persoalan yang paling mengemuka adalah terkait pembebasan tanah dalam pembangunan jalan tol<sup>2</sup>. Meski pembangunan jalan tol peruntukannya untuk kepentingan umum, namun masih banyak rakyat yang tidak mau melepas tanahnya untuk kepentingan tersebut. Rencana pembangunan yang sudah disusun dengan baik, tidak mendapatkan tempat dalam pelaksanaannya, karena proses pembebasan tanah yang membutuhkan waktu lama.

Pembebasan tanah untuk pelaksanaan pembangunan sebenarnya sudah diatur dalam Undang-undang Pengadaan Tanah dan peraturan turunannya. Proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan turunannya. Berdasarkan Undang-undang tersebut pengadaan tanah dilakukan mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah, dan Rencana Kerja Instansi yang memerlukan tanah. Oleh karena itu, perlu adanya rencana yang pasti terkait rencana pembangunan yang akan dilaksanakan. Posisi lembaga agraria-pertanahan dalam proses pengadaan tanah adalah sebagai lembaga yang bertugas untuk melaksanakan pengadaan tanah yaitu dengan melakukan inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan,

- 
- 1 Alison Todes. 2012. New Direction in Spatial Planning? Linking Strategic Spatial Planning and Infrastructure Development. *Journal of Planning Education and Research*, 32(4), 400-414
  - 2 menurut Kirmanto dalam Senthot Sudirman. 2004. Pembangunan Jalan Tol di Indonesia: Kendala Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum dan Gagasan Upaya Penyelesaiannya. *Bhumi*, 522-544

dan pemanfaatan tanah. Hasil inventarisasi tersebut kemudian menjadi dasar dalam penentuan ganti kerugian. Penetapan ganti kerugian juga dilakukan oleh lembaga agraria yang setelah itu kemudian melakukan kegiatan administrasi pertanahan terhadap tanah yang telah dibebaskan. Tahapan tersebut merupakan tahapan ideal proses pengadaan tanah. Kegiatan pembangunan baru bisa dilaksanakan setelah seluruh proses pengadaan tanah selesai dilakukan.

Pembebasan tanah seringkali terbentur pada hak kepemilikan atas tanah dan ketidaksesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Masyarakat memiliki hak atas tanah (*property right*) dan merupakan hak asasi yang memberikan kewenangan untuk mempergunakan tanah untuk kesejahteraannya sesuai batasan yang diatur perundang-undangan. Namun demikian berdasarkan UUPA pemerintah memiliki kewajiban untuk penyediaan infrastruktur dan melakukan pengaturan terhadap penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Proses pembebasan tanah yang seringkali berlarut-larut tersebut juga bisa diakibatkan karena masyarakat tidak dilibatkan dalam penyusunan rencana pembangunan. Masyarakat menolak suatu rencana pembangunan infrastruktur di atas tanah yang dimilikinya karena kurangnya pendekatan pendahuluan kepada masyarakat. Kondisi tersebut diperparah dengan proses ganti rugi dalam pengadaan tanah yang seringkali tidak mempertimbangkan keberlanjutan kehidupan masyarakat setelah relokasi dan kompensasi sosial akibat relokasi.

Penerbitan sertipikat terutama sertipikat HGB dan HGU yang seringkali tidak sejalan dengan rencana tata ruang merupakan salah satu permasalahan yang sering terjadi dalam penataan ruang. Pemilik hak atas tanah seringkali beranggapan bahwa hak kepemilikan atas tanah berlaku secara eksklusif sehingga seringkali

melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di atas tanahnya. Hal ini diawali dari kegiatan administrasi pertanahan yang tidak berkorelasi dengan kegiatan pengaturan pemanfaatan tanah. Kondisi ini memicu timbulnya permasalahan-permasalahan yang kompleks seperti kemiskinan dan degradasi lingkungan.

Selain itu, fungsi penataan ruang selama juga ini tersebar pada beberapa kementerian/lembaga sehingga tidak ada koordinasi yang baik dalam tata ruang nasional. Menjadikan tata ruang sebagai suatu kementerian merupakan perwujudan amanat UUPR yang harapannya kementerian ini mampu mendorong koordinasi penataan ruang sehingga dapat mengatur fungsi penggunaan lahan secara menyeluruh. Dengan adanya koordinasi yang baik dalam tata ruang nasional bisa meminimalkan sengketa/konflik ruang dan pertanahan.

#### **A. Kondisi Lembaga dan Faktor yang Mempengaruhinya**

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yang merupakan pengabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang pada dasarnya merupakan suatu kementerian baru. Hal ini dikarenakan pada awalnya Badan Pertanahan Nasional bukanlah sebuah kementerian, demikian halnya dengan Direktorat Jenderal Penataan Ruang. Badan Pertanahan Nasional merupakan suatu lembaga pemerintah non departemen yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pertanahan yang kemudian digabungkan dengan Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Kementerian Pekerjaan Umum yang membidangi fungsi penataan ruang.

Dalam dua tahun perjalanannya, integrasi yang terjadi antara lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang dinilai belum mencapai harapan dari penggabungan kedua lembaga. Penyelenggaraan fungsi pemerintah di bidang agraria-pertanahan dengan fungsi pemerintah di bidang penataan ruang masih dilaksanakan secara terpisah baik

dalam hal kebijakan dan juga kelembagaan di daerah. Sinkronisasi dan integrasi antara fungsi penataan ruang dengan fungsi agraria dalam satu lembaga yang utuh belum terlihat wujudnya secara nyata. Hingga saat ini, penataan organisasi masih terus berjalan di mana masing-masing pihak yang digabungkan masih berusaha saling mengenali. Fungsi pemerintahan di bidang pertanahan tetap dijalankan secara vertikal sedangkan fungsi pemerintahan di bidang penataan ruang dilaksanakan secara otonom dengan asas dekonsentrasi.

Struktur organisasi hasil pengabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang yang sudah terbentuk baru pada tingkat pusat dan hingga saat ini struktur organisasi pada tingkat daerah masih sebagai lembaga yang terpisah. Struktur organisasi yang terbentuk pada tingkat pusat masih tetap menyandingkan Badan Pertanahan Nasional di belakang organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

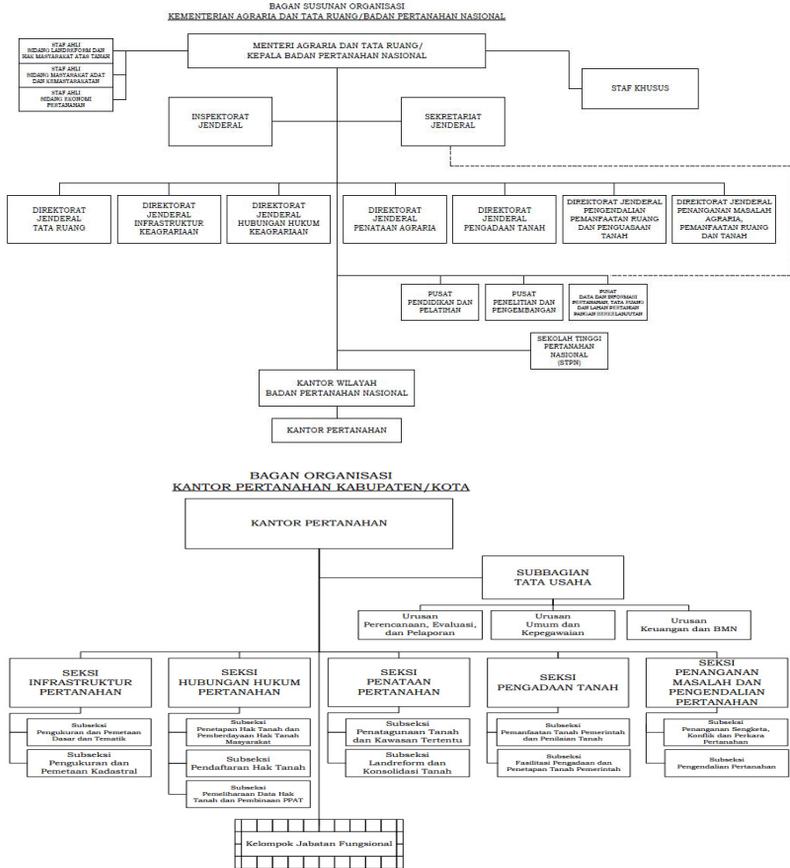
Sebelum diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 38 Tahun 2016, koordinasi antara unit kerja pemerintah pusat dan unit kerja pada fungsi pertanahan di daerah dijumpai dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 167/ Kep-7.1/VI/2015 Tahun 2015 tentang Hubungan Tugas Pokok dan Fungsi Unit Organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dengan Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan. Berdasarkan keputusan tersebut unit kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN menyelenggarakan koordinasi, pembinaan, pengendalian, evaluasi, dan pelaporan tugas dan fungsi dari unit organisasi Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan yang memiliki tugas dan fungsi bersesuaian. Tugas fungsi yang dimaksud merupakan fungsi yang berkaitan dengan fungsi pertanahan. Keputusan tersebut hanya mengatur koordinasi dalam fungsi pertanahan yang menjembatani

koordinasi antara organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dengan Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan dan belum ada pengaturan terhadap koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah terkait tugas dan fungsi penataan ruang selain dalam bentuk dekonsentrasi.

Struktur organisasi yang terbentuk terbatas menggabungkan kedua lembaga dalam satu struktur organisasi. Perubahan yang terjadi hanya berupa perubahan terhadap nama pada struktur organisasi dan belum menggabungkan keduanya dalam tugas dan fungsi. Struktur organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN saat ini menunjukkan bahwa terdapat lima Direktorat Jenderal (Ditjen) yang masih mengandung unsur agraria/pertanahan dan dua Ditjen yang mengandung unsur penataan ruang. Ditjen yang masih mengandung unsur agraria-pertanahan antara lain adalah Ditjen Infrastruktur Keagrariaan, Ditjen Hubungan Hukum Keagrariaan, Ditjen Penataan Agraria, Ditjen Pengadaan Tanah, dan Ditjen Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah.

Urusan pemerintah pada fungsi penataan ruang tergambarkan pada Ditjen Tata Ruang dan pada Ditjen Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah. Ditjen Tata Ruang hanya memiliki kewenangan dalam pelaksanaan proses perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang sedangkan untuk proses pengendalian pemanfaatan ruang dilaksanakan oleh Ditjen Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah yang menggabungkan fungsi pengendalian ruang dengan fungsi pengendalian pertanahan. Namun demikian di dalam struktur organisasi unit direktorat (tingkat eselon dua), terdapat pemisahan antara pengendalian pemanfaatan ruang dengan pengendalian pemanfaatan tanah dalam hal ini pengendalian tanah terlantar. Hal ini menjadikan Ditjen Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah seolah memiliki pelaksana kegiatan di daerah yaitu pengendalian tanah

terlantar pada Kantor Wilayah BPN dan pengendalian pemanfaatan ruang pada lembaga yang membidangi penataan ruang di daerah. Adapun struktur organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN terdapat dalam Gambar 4.2 (a) dan pada tingkat Kantor Pertanahan pada Gambar 4.2. (b).



Gambar 4. 2. Bagan Struktur Organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN(a) dan Struktur Organisasi Badan Pertanahan Nasional pada Tingkat Daerah Menurut Peraturan Kepala BPN Nomor 38 Tahun 2016 (b)

Sumber: Lampiran Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 8 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016

Adanya penggabungan kedua lembaga seharusnya menjadi awal

penggabungan dalam penyelenggaraan program dan teknis kegiatan, namun demikian hingga saat ini belum banyak terjadi penggabungan tugas dan fungsi antara keduanya. Terdapat kegiatan yang secara substansi memiliki kemiripan namun tetap dilaksanakan oleh kedua lembaga secara terpisah, salah satunya adalah kegiatan evaluasi pemanfaatan ruang oleh lembaga tata ruang dengan kegiatan penyusunan neraca penatagunaan tanah yang dilakukan oleh lembaga agraria-pertanahan. Kondisi ini memperlihatkan belum efektif dan efisiennya penggabungan kedua lembaga. Salah satunya karena belum ada regulasi dan kebijakan yang mengatur penyelenggaraan program dan kegiatan yang menggabungkan fungsi penataan ruang dengan fungsi pertanahan.

Dalam dua tahun pembentukannya, Kementerian ini sudah ikut berperan dalam melaksanakan percepatan pembebasan tanah dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum<sup>3</sup>. Pembebasan tanah dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum selama ini seringkali menjadi batu sandungan dalam pelaksanaan proyek pembangunan infrastruktur. Hingga 2016, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN telah ikut berkontribusi dalam 226 proyek infrastruktur nasional seperti dalam pembangunan jalan tol, jaringan rel kereta api, bandar udara, dan proyek pelabuhan, khusus proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol telah diselesaikan 27 proyek jalan tol dengan total panjang 293,7 kilometer termasuk di dalamnya proses ganti rugi.

Kondisi lembaga hasil integrasi lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang yang belum mencerminkan integrasi seutuhnya kemungkinan dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu: (1) perbedaan

---

3 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. 21 Oktober 2016. *Berita: Siaran Pers: Menghadirkan Reforma Agraria yang Berkeadilan*. Diunduh 1 November 2016, dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Web site: <http://www.bpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/menghadirkan-reforma-agraria-yang-berkeadilan-64824>

kewenangan pemerintah; (2) pengabaian isu konseptual dalam keputusan politik; (3) ego sektoral; (4) intervensi institusi lama; (5) keterbatasan sumberdaya manusia; (6) pembahasan struktur organisasi; (7) kepemimpinan; dan (8) tugas dan fungsi.

### **1. Perbedaan Kewenangan Pemerintah**

Fungsi kewenangan pemerintah antara bidang agraria-pertanahan dan tata ruang menjadi pembeda mendasar dalam penggabungan kedua lembaga, sehingga keduanya sulit untuk disatukan dalam satu kesatuan lembaga. Penataan ruang merupakan urusan pemerintah yang telah didesentralisasikan kepada pemerintah daerah sehingga merupakan instansi otonom di daerah, sedangkan urusan di bidang pertanahan masih merupakan kewenangan pemerintah pusat dalam bentuk lembaga vertikal. Hal tersebut sudah diatur secara tegas dalam UUPR seperti pengaturannya dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

Perbedaan fungsi kewenangan tersebut berpengaruh besar terhadap struktur organisasi yang terbentuk sehingga integrasi tidak bisa berjalan secara penuh. Urusan vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN hanya bisa dijalankan oleh BPN pada tingkat daerah. Sedangkan untuk fungsi tata ruang dikembalikan kepada pemerintah daerah baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten. Hubungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dengan Pemerintah Daerah dalam fungsi penataan ruang terbatas dalam rangka pembinaan. Struktur organisasi yang sudah terbentuk pada tataran pemerintah pusat tidak bisa serta merta dilanjutkan pada struktur organisasi pada tingkat daerah. Struktur organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang memiliki dua struktur di daerah yaitu lembaga BPN yang bersifat vertikal dan lembaga yang membidangi penataan ruang di daerah. Oleh karena itu, meskipun BPN memiliki struktur vertikal yang cukup kuat di daerah, dalam fungsi penataan ruang saat ini hanya memiliki hubungan koordinatif dengan

lembaga yang membidangi penataan ruang di daerah. Lembaga yang membidangi penataan ruang di daerah tidak melakukan pelaporan kepada Kantor Wilayah BPN maupun Kantor Pertanahan melainkan langsung kepada pemerintah pusat dalam hal ini Ditjen Tata Ruang pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

## **2. Pengabaian Isu Konseptual dalam Keputusan Politik**

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang merupakan suatu keputusan yang erat dengan nuansa politik. Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan memiliki kewenangan penuh dalam pengambilan keputusan terkait jalannya pemerintahan. Meskipun dalam proses peralihan kekuasaan terdapat tim transisi yang dibentuk untuk membantu Presiden terpilih dalam merumuskan segala kemungkinan bentuk dan susunan pemerintahan, namun demikian pada kenyataannya konsep yang diwacanakan oleh tim transisi seringkali diabaikan para pengambil keputusan.

Pengabaian isu konseptual dalam keputusan politik mencerminkan sistem pemerintah yang memiliki peranan terhadap penggabungan kedua lembaga ini. Indonesia merupakan Negara Kesatuan berbentuk Republik, yang dipimpin oleh Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Keberadaan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan memberikannya kewenangan untuk membentuk lembaga dan organisasi pemerintah dalam mencapai tujuan pemerintahannya. Dalam penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang ini terdapat pengabaian perbedaan fungsi kewenangan dan aspek-aspek konseptual demi mewujudkan Nawacita. Adanya pengabaian-pengabaian tersebut dalam keputusan politik seringkali sulit diterjemahkan dalam tatanan birokrasi yang kaku, sehingga dalam pembahasan penyusunan struktur organisasi membutuhkan waktu yang lama dan diskusi panjang. Struktur organisasi tetap terbentuk meskipun terkesan

hanya sebagai dua organisasi yang digabungkan dan belum terlihat sebagai integrasi yang utuh dan menyeluruh terkait tugas dan fungsi dalam satu lembaga. Jika dilihat dari terminologinya, urusan agraria merupakan urusan yang besar dan luas, sehingga tidak seharusnya ada lembaga BPN di belakang nama Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Pada penyusunan struktur pemerintahan, terdapat usulan untuk menggabungkan lembaga agraria dalam hal ini BPN dengan Kementerian Kehutanan untuk mengakhiri dualisme administrasi pertanahan yaitu pada kawasan hutan dan di luar kawasan hutan.

### **3. Ego Sektoral**

Penggabungan lembaga membutuhkan usaha dan kemauan yang kuat dari masing-masing pihak untuk saling bersinergi dan melebur dalam organisasi yang baru. Hal ini dapat dilakukan jika masing-masing pihak mampu melepaskan ego dan kepentingan masing-masing untuk mewujudkan tujuan yang melekat dalam lembaga baru. Namun demikian, saat ini masing-masing pihak baik dari lembaga penataan ruang maupun dari lembaga agraria masih mempertahankan ego masing-masing dan cenderung terkotak-kotak sehingga belum melebur dalam satu kelembagaan yang utuh. Penggabungan yang selama ini dilakukan merupakan penggabungan struktur organisasi bukan merupakan penggabungan tugas dan fungsi.

Masing-masing pihak cenderung terfokus pada rutinitas tugas dan fungsi yang biasa dilakukan sehingga seringkali mengabaikan proses koordinasi. Selain itu, belum ada koordinasi dalam pelaksanaan kegiatan penataan ruang antara pelaksana di pusat dan di daerah, karena belum ada kejelasan struktur organisasi dan mekanisme koordinasi diantara keduanya. Hal ini terlihat jelas dalam penyelenggaraan kegiatan yang dilaksanakan di daerah. Selain itu, para pelaksana tugas dari kedua lembaga sudah disibukkan dengan pekerjaan rutin yang biasanya dikerjakan. Pegawai BPN terfokus pada kegiatan administrasi pertanahan dan seakan abai

dengan fungsi penataan ruang. Demikian halnya dengan pelaksana tugas dari lembaga penataan ruang yang cenderung terfokus pada kegiatan penataan ruang.

#### **4. Intervensi Institusi Lama**

Hingga saat ini kinerja lembaga masih belum efektif, karena masih terjadi penumpukan beban kerja pada masing-masing satuan kerja terutama pada pelaksanaan fungsi penataan ruang. Pelaksana kegiatan seringkali memiliki beban kerja ganda karena kurangnya sumberdaya manusia. Intervensi institusi lama secara tidak langsung memiliki pengaruh terhadap hasil penggabungan lembaga hingga saat ini. Salah satu bentuk intervensi dari lembaga lama dalam hal ini Kementerian Pekerjaan Umum sebagai induk dari Ditjen Penataan Ruang yaitu upaya untuk mempertahankan para pegawai Ditjen Penataan Ruang tersebut untuk tetap bekerja di bawah Kementerian PU. Tidak semua pegawai yang sebelumnya bekerja pada Ditjen Penataan Ruang PU pindah dan menjadi pegawai pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Perpindahan pegawai karena adanya penggabungan kedua lembaga baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi operasionalisasi kelembagaan.

Perpindahan pegawai Ditjen Penataan Ruang yang tidak menyeluruh tersebut menyebabkan pegawai yang ada tidak bisa efektif dalam pelaksanaan tugas. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN meskipun mewarisi seluruh pegawai dan struktur organisasi BPN namun kurang memiliki kapasitas dalam pelaksanaan fungsi penataan ruang. Kondisi tersebut berpengaruh terhadap kebijakan yang diputuskan dan pelaksanaan program kegiatan.

#### **5. Keterbatasan Sumberdaya Manusia**

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN mewarisi seluruh sumberdaya manusia dari BPN namun tidak semua sumberdaya manusia dari Ditjen Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum

menjadi bagian dari kementerian ini. Hanya sebagian pegawai dari Ditjen Penataan Ruang yang menjadi bagian dari kelembagaan baru. Selain itu, selama proses penggabungan lembaga terdapat kekosongan pengisian jabatan di mana hampir semua jabatan eselon 2 kosong dan baru separuh dari jabatan eselon 3 yang terisi. Kekosongan sumberdaya manusia yang mengisi jabatan struktural tersebut berdampak pada mekanisme pengambilan keputusan. Keberadaan pejabat yang hanya sebagai pelaksana tugas (Plt) atau pelaksana tugas harian (Plh) berdampak pada efektivitas kinerja organisasi. Pihak yang mengisi jabatan sementara, perhatiannya cenderung akan terbagi dengan tugas dan fungsi utamanya. Kekosongan tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada kinerja lembaga secara umum.

## **6. Pembahasan Struktur Organisasi**

Proses penyusunan struktur organisasi penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang pada tingkat pusat membutuhkan waktu kurang lebih enam bulan, di mana peraturan tersebut diundangkan pada 7 Mei 2015. Proses penyusunan tersebut melibatkan pihak dari lembaga agraria dan lembaga penataan ruang yang kemudian dikonsultasikan dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB).

Proses penyusunan struktur organisasi yang relatif lama dan berlarut-larut berpengaruh terhadap pelaksanaan kegiatan. Pelaksanaan kegiatan dan pencairan anggaran secara umum mengalami keterlambatan, sehingga mempengaruhi kinerja organisasi baik di pusat maupun di daerah. Struktur organisasi yang terbentuk menggambarkan proses penyusunan yang terburu-buru dan belum mempertimbangkan penggabungan kedua lembaga secara matang. Hal ini juga berpengaruh terhadap proses penyusunan struktur organisasi pada tingkat daerah yang masih disusun dan untuk sementara masih mengacu pada Peraturan

Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006.

## **7. Kepemimpinan**

Kondisi lembaga hasil penggabungan yang sampai saat ini belum mapan juga dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan. Jajaran pimpinan saat ini dinilai belum mampu menerjemahkan fungsi agraria dan fungsi penataan ruang dalam satu tubuh kelembagaan. Seorang menteri memiliki peran besar terkait fokus kegiatan suatu lembaga. Pelaku penataan ruang memiliki pandangan jika dimanapun lembaga penataan ruang hanya akan efektif jika terdapat keinginan dan komitmen pemimpin lembaga untuk menjadikannya efektif.

Para aktor penataan ruang memiliki pandangan jika pemimpin saat ini masih menerjemahkan fungsi penataan ruang dan fungsi agraria secara terpisah. Kondisi saat ini seakan terjadi krisis kepemimpinan di setiap level organisasi, sehingga pengambilan keputusan seakan-akan tergantung pada pucuk pimpinan sebagai pengambil keputusan tertinggi.

## **8. Tugas dan Fungsi**

Proses penyusunan struktur organisasi memiliki peranan dalam menentukan hasil penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang. Proses penyusunan struktur organisasi yang diinisiasi oleh para pimpinan eselon satu dan dua, memberikan gambaran bahwa pada saat penyusunan struktur organisasi wakil dari lembaga penataan ruang dan lembaga agraria tidak memiliki porsi yang sama. Lembaga agraria-pertanahan diwakili oleh lebih banyak pimpinan unit eselon satu dan dua jika dibandingkan dengan lembaga tata ruang. Kondisi ini memungkinkan adanya penyuaran aspirasi yang tidak berimbang dan secara tersirat menunjukkan bahwa lembaga agraria-pertanahan memiliki porsi yang dominan.

Penyusunan struktur organisasi penggabungan kedua lembaga

sudah seharusnya dilakukan dengan melibatkan seluruh unit kerja terutama dalam hal penyusunan struktur organisasi pada tingkat Ditjen dan Direktorat. Namun demikian dalam penyusunan struktur organisasi pada tingkat direktorat (unit eselon 2), uraian tugas dan fungsi dilakukan oleh masing-masing direktorat yang bersangkutan. Penyusunan struktur organisasi, uraian tugas dan fungsi tersebut seringkali mengacu pada rumus-rumus yang umumnya dipakai dalam perumusan struktur organisasi. Peran bagian organisasi dan tata laksana hanya memberikan arahan terkait mekanisme dan tata aturan penyusunan struktur organisasi dan bahasa uraian tugas serta fungsi. Hal ini menjadikan koordinasi dan integrasi seringkali tidak terlihat dalam uraian tugas dan fungsi antar satuan unit kerja.

## **B. Paradigma *Land Management* dalam Integrasi**

Merujuk pada UUPA, lembaga agraria merupakan lembaga yang memiliki kewenangan sangat luas. Hakikat agraria dalam UUPA berupa bumi, air dan kekayaan alam memiliki makna yang inheren dengan makna ruang dalam UUPR, oleh karena itu penggabungan lembaga agraria dan tata ruang bukanlah suatu yang *a-historis*<sup>4</sup>. Fokus ruang terdapat pada wadahnya sedangkan fokus agraria pada sumberdaya tanah ada pada ruang<sup>5</sup>. Oleh karena itu, penggunaan ruang pasti berhubungan dengan penggunaan tanah (sumberdaya alam) dan sebaliknya sehingga tak terpisahkan.

Tanah merupakan matrik dasar dari ruang, sehingga pengabaian konteks pertanahan dalam kegiatan penataan ruang merupakan

---

4 Sutaryono. 2015. *Op. Cit.*

5 Paparan Agus Sutanto pada 11 Mei 2016, dengan judul “Integrasi Tata Ruang dan Pertanahan” dalam *Sosialisasi Integrasi Penyelenggaraan Penataan Ruang dengan Pertanahan* di Kalimantan Timur. Balikpapan, Kalimantan Timur, Indonesia: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN (tidak dipublikasikan).

hal yang mustahil<sup>6</sup>. Hal ini dikarenakan, pada tahap implementasi rencana tata ruang akan berhadapan dengan instrumen-instrumen pertanahan. Lebih jauh Tumenggung menyebutkan bahwa tantangan ke depan dalam penataan ruang adalah penghargaan terhadap *property right*, “*Property right* memang hak masyarakat, tetapi masyarakat tidak bisa seenaknya, kita kan hidup di dalam suatu negara tetapi disisi lain, negara juga tidak bisa semena-mena”<sup>7</sup>. Kurangnya pemahaman terhadap *property right* menyebabkan permasalahan penataan ruang saat ini tidak sinkron antara peruntukan dan pemanfaatan ruang dengan penguasaan dan pemilikan tanah. Pengelolaan pertanahan berkaitan dengan aspek penguasaan dan pemilikan tanah sedangkan penataan ruang berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang<sup>8</sup>. Kondisi saat ini, keduanya seringkali terjadi konflik karena belum terintegrasinya kebijakan pemanfaatan ruang dengan kepemilikan tanah. Penataan ruang akan terwujud dengan baik jika terdapat keseimbangan antara kebijakan penggunaan dan pemanfaatan lahan (*land use policy*) dengan pemilikan dan penguasaan tanah (*property right*). Merujuk pada kondisi di negara-negara Eropa untuk mewujudkan keseimbangan antara *land use policy* dengan *property right*, rencana tata ruang harus disusun dengan berdasar pada peta penguasaan dan pemilikan bidang tanah yang memungkinkan pelibatan masyarakat dalam pengambilan alternatif keputusan yang paling optimal.

Pengaturan penggunaan dan pemanfaatan tanah seringkali terbentur dengan hak kepemilikan atas tanah yang bersifat absolut. Namundemikian berdasarkan UUPA dan Undang-undang Pengadaan

---

6 Yuswanda A. Tumenggung. 2008, Mei-Juni. Profil Tokoh: Dr Yuswanda Tumenggung (deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan pada BPN-RI). *Tata Ruang: Menuju Kelembagaan Penataan Ruang Yang Ideal*, pp. 2-7.

7 *Ibid.*

8 Sutaryono. 2015. *Op. Cit.*

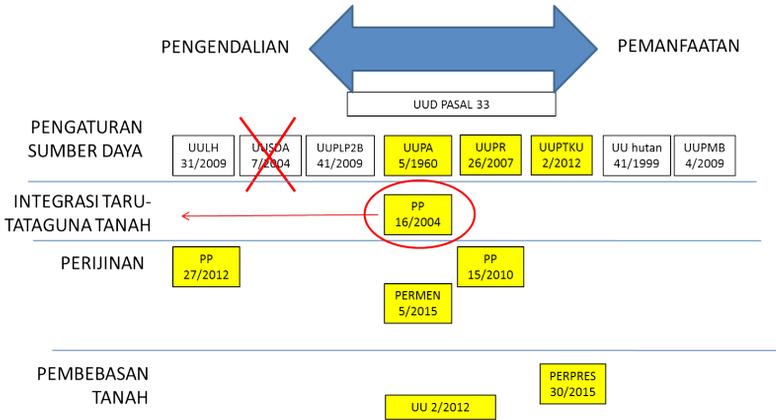
Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum disebutkan bahwa kepemilikan hak atas tanah memiliki fungsi sosial dan kepentingan umum memiliki hak prioritas dalam pemanfaatan hak atas tanah. Oleh karena itu, untuk menjembatani kepemilikan hak atas tanah dengan pengaturan penggunaan tanah tersebut diperlukan adanya instrumen-instrumen yang sudah tersistem dengan baik yang dimulai dari wilayah yang luas hingga pada lingkup kecil masyarakat.

Penataan ruang merupakan suatu *consensus building* yaitu membangun kesepakatan antara berbagai pihak atau pemangku kepentingan yang terkait dalam penataan ruang. Kesepakatan penataan ruang dalam skala nasional harus dicapai terlebih dahulu agar bisa diturunkan dalam skala wilayah yang lebih sempit yaitu dalam RTRW Provinsi yang kemudian diturunkan dalam RTRW Kabupaten/Kota. Setelah penataan ruang dalam skala kecil sudah tersistem dengan baik, maka yang diperlukan selanjutnya adalah membentuk konsensus di masyarakat dalam menyusun rencana tata ruang berbasis bidang tanah. Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang, akan mendorong masyarakat untuk merasa memiliki dan terikat dengan rencana tata ruang. Hal ini akan mempermudah implementasi rencana tata ruang, selain itu masyarakat juga bisa terlibat dalam upaya pengendalian pemanfaatan ruang. Pemerintah dan negara dalam melakukan perencanaan tata ruang akan lebih menghargai kepemilikan hak atas tanah dan masyarakat pun akan memiliki kesadaran bahwa *property right* memiliki batasan-batasan jika menyangkut kepentingan umum.

Integrasi antara lembaga agraria dan tata ruang sebagai satu kementerian seolah menjawab koordinasi pengelolaan sumberdaya dan pengaturan penataan ruang yang tersebar pada beberapa lembaga dalam satu wadah kementerian. Penataan ruang merupakan pengaturan dalam bentuk pola dan struktur ruang, yang mana tidak hanya pengaturan secara fisik namun yang terpenting adalah

mengatur manusia dalam memanfaatkan ruang/tanahnya. Untuk mewujudkan penataan ruang yang lebih baik perlu dukungan semua aktor yang terlibat yaitu pemerintah dan masyarakat dalam penataan ruang. Selain itu, jika dilihat dari fungsi kegiatan dan pelaksanaan teknis kegiatan kedua lembaga tersebut memiliki sinergi untuk mewujudkan pengaturan penggunaan lahan (*land use*) yang sinkron dengan hak atas tanah (*property right*).

Peraturan yang mengatur sumberdaya dan penataan ruang saat ini masih saling tumpang tindih. UUPA meskipun sudah lebih dahulu terbit tidak menjadi peraturan yang menjadi acuan dalam UUPR. Namun demikian, terdapat beberapa peraturan yang memiliki fungsi pengaturan sama dan memiliki keterkaitan diantara keduanya. Beberapa peraturan tersebut diantaranya adalah: Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan turunannya, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Peraturan Bersama Empat Menteri: Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala BPN tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2004 yang selama ini menjadi jembatan dalam pengaturan fungsi pertanahan dengan penataan ruang masih dalam pembahasan karena masih mengacu pada undang-undang tata ruang yang lama yaitu UU Nomor 24 Tahun 1992. Adapun konstelasi peraturan yang menjembatani fungsi penataan ruang dengan fungsi pertanahan dapat dirangkum dalam Gambar 4.3.



Gambar 4. 3. Konstelasi Peraturan Perundangan Fungsi Pertanahan dan Penataan Ruang<sup>9</sup>

Gambar 4.3. menunjukkan bahwa antara lembaga agraria dan penataan ruang memiliki keterkaitan dalam beberapa aspek diantaranya dalam hal pengaturan sumberdaya alam, perizinan dan pengadaan tanah. Peraturan terbaru setelah penggabungan kedua lembaga adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi. Peraturan tersebut menjelaskan bahwa tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi hanya dapat diberikan jika peruntukannya yang dimaksudkan dalam penanaman modal sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Pada peraturan tersebut disebutkan bahwa izin lokasi hanya dapat diberikan jika peruntukannya sesuai dengan rencana tata ruang. Selain itu, izin lokasi hanya dapat diberikan jika sudah ada pertimbangan teknis pertanahan terkait aspek penguasaan tanah dan penatagunaan tanah. Izin lokasi ini ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Menteri Agraria dan Tata Ruang untuk lokasi lintas provinsi sedangkan bagian yang melakukan monitoring, evaluasi dan pembatalan izin

9 Paparan Retno Widodo Dwi Pramono. 2016, dengan judul Integrasi Pertanahan dan Tata Ruang dalam Praktek Perijinan Pembangunan dalam Sosialisasi Integrasi Tata Ruang dan Pertanahan 1 September 2016 pada Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY

lokasi dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah BPN dan Menteri Agraria dan Tata Ruang.

Penatagunaan tanah oleh beberapa aktor penataan ruang, seringkali disebut sebagai jembatan yang mengaitkan lembaga agraria dan penataan ruang. Tata ruang dalam UUPR didefinisikan sebagai wujud struktur dan pola ruang yang disusun secara nasional, regional, dan lokal. Dilain pihak, tata guna tanah menurut PP 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah merupakan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara berencana untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besar bagi kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, inti dari keduanya seringkali dianggap sama yaitu terkait dengan *landuse* (penggunaan lahan atau tanah). Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang, pelaksanaannya dikembangkan dari penatagunaan tanah, yang diawali dari kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah. Penatagunaan tanah seringkali dianggap sebagai subsistem dari penataan ruang, namun demikian terdapat sedikit perbedaan diantara keduanya dimana penataan ruang lebih menekankan pada pertimbangan poleksosbudhankamnas (politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan nasional) sedangkan penatagunaan tanah penekanannya pada aspek legalitas dan kepemilikan hak atas tanah<sup>10</sup>. Ditinjau dari sejarahnya lembaga penatagunaan tanah sudah terbentuk sebelum diterbitkannya UUPA.

Penatagunaan tanah merupakan salah satu instrumen pengendalian penggunaan lahan dalam manajemen pertumbuhan (*growth management*)<sup>11</sup>. Keterkaitan antara keduanya sangat erat dan saling mempengaruhi, kegiatan penatagunaan tanah memiliki kekuatan hukum yang kadangkala bisa menggagalkan rencana tata ruang demi

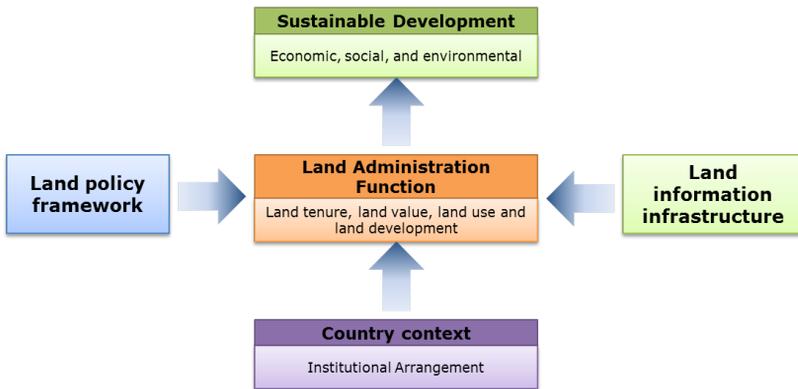
---

10 Tubagus Haedar Ali. *Op. Cit.*

11 Retno Widodo Dwi Pramono, *Op. Cit.*

hukum. Hal ini dikarenakan aspek penatagunaan tanah berkaitan dengan aspek hukum yang mengikat kepemilikan dan penguasaan hak atas tanah. Oleh karena itu penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang bisa menjadi titik awal untuk meminimalkan adanya pertentangan antara kebijakan/regulasi pertanahan dengan penataan ruang yaitu dengan mensesuaikan *land tenure* dan *land use*.

Salah satu tinjauan teoritis yang menjembatani *land tenure* dan *land use* dalam satu kerangka pengaturan adalah konsep manajemen pertanahan (*land management*). Prinsip manajemen pertanahan adalah menjadikan kepemilikan, nilai, penggunaan, dan pengembangan tanah sebagai suatu kesatuan dalam kebijakan pertanahan. Paradigma manajemen pertanahan terdiri atas tiga komponen utama yaitu kebijakan pertanahan (*land policy*), infrastruktur informasi pertanahan (*land information infrastructure*) dan fungsi administrasi tanah (*land administration function*)<sup>12</sup> yang digambarkan dalam bagan pada Gambar 4.4 Ketiga komponen tersebut harus didukung oleh kelembagaan yang efektif dan efisien.



Gambar 4. 4. *The Land Management Paradigm*<sup>13</sup>

12 Stig Enemark. 2007. *Op. Cit.*

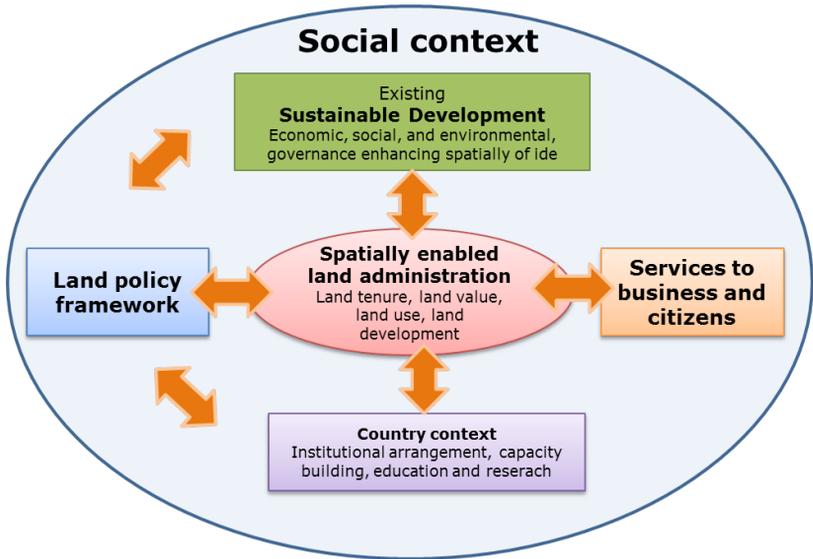
13 Ian Williamson, Stig Enemark. Jude Wallace, Abbas Rajabifard. 2010. *Op. Cit.*

Paradigma manajemen pertanahan mengharuskan adanya perubahan dan penataan kelembagaan untuk mewujudkan kebijakan lahan dan tata pemerintahan yang lebih baik. Hal ini dapat dilakukan dengan memahami masing-masing komponen manajemen pertanahan sebagai suatu kesatuan utuh dalam melakukan pengelolaan terhadap sumberdaya alam dan lahan untuk mendapatkan manfaat yang lebih baik. Manajemen pertanahan terdiri atas beberapa aspek yaitu kebijakan pertanahan (*land policies*), kepemilikan tanah, properti, ekonomi, kontrol penggunaan lahan, kebijakan, pemantauan, implementasi, dan pengembangan yang berkaitan dengan lahan/tanah. Dimana hal ini membutuhkan data dan informasi pertanahan atau tentang lahan yang komprehensif mengenai isu-isu lingkungan, sosial, ekonomi, dan tata pemerintahan.

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang merupakan suatu bentuk penataan kelembagaan yang berkaitan dengan kerangka kebijakan pertanahan. Kebijakan pertanahan (*land policy*) dalam hal ini merupakan bagian dari tujuan kebijakan nasional yang di dalamnya meliputi pembangunan ekonomi, keadilan sosial dan stabilitas politik yaitu dengan memastikan pengelolaan yang lebih baik dari hak atas tanah, pembatasan, tanggung jawab, dan risiko yang berkaitan dengan properti, lahan, dan sumberdaya alam. Kebijakan lahan berkaitan dengan rencana pembangunan pemerintah yang terangkum dalam rencana pembangunan jangka panjang, menengah maupun pendek dalam mewujudkan pembangunan spasial untuk keadilan ekonomi, politik dan lingkungan.

Dukungan dari lembaga agraria-pertanahan merupakan komponen fungsi administrasi pertanahan (*land administration function*) yang kemudian dibingkai dalam infrastruktur informasi pertanahan. Fungsi administrasi pertanahan tersebut meliputi aspek kepemilikan atas tanah (keamanan dan pengalihan hak atas

tanah serta sumberdaya alam), nilai tanah (penilaian dan perpajakan tanah, properti), penggunaan lahan (perencanaan dan pengendalian penggunaan lahan serta sumberdaya alam) dan pengembangan tanah (penerapan infrastruktur dan perencanaan konstruksi).



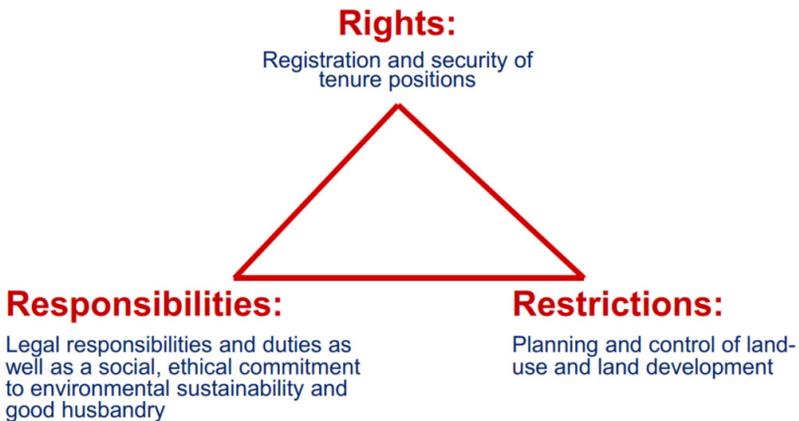
Gambar 4. 5. *The Land Management Vision*<sup>14</sup>

Untuk menunjang fungsi-fungsi dalam manajemen pertanahan tersebut data-data administrasi pertanahan yang dimiliki lembaga agraria-pertanahan harus memiliki informasi spasial yang terintegrasi. Data-data tersebut harus terintegrasi dalam sebuah sistem yang memungkinkan untuk bisa digunakan dalam berbagai pengambilan keputusan utamanya dalam kebijakan lahan menuju pembangunan berkelanjutan. Selain itu, data-data tersebut harus mampu melayani semua kepentingan masyarakat secara umum dan kepentingan ekonomi seperti yang tertera dalam Gambar 4.5.

*Land administration* sebagai salah satu komponen dalam manajemen pertanahan merupakan aspek dasar yang meliputi

14 *Ibid.*

hak atas tanah, pembatasan dan tanggungjawab yang berkaitan dengan kebijakan, tempat dan manusia seperti yang disebutkan Williamson dkk. dan Enemark bahwa “*land administration systems the basis for conceptualizing rights, restrictions, and responsibilities (RRR’s) related to policies, places, and people*”<sup>15</sup>. Enemark menggambarkannya dalam sebuah segitiga yang saling berkaitan antar komponennya seperti tergambar dalam Gambar 4.6. *Right* menunjukkan pendaftaran tanah sebagai jaminan keamanan kepemilikan tanah. *Restriction* menggambarkan perencanaan dan kontrol atau pengendalian terhadap penggunaan dan pengembangan tanah sedangkan *responsibilities* menggambarkan tanggung jawab, kewajiban serta etika untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Ketiganya terangkum dalam sistem administrasi pertanahan yang berbasis bidang tanah.



Gambar 4. 6. *Right-Restrictions-Responsibilities*: Konsep Dasar Administrasi Pertanahan<sup>16</sup>

- 
- 15 Stig Enemark. 2007. *Op. Cit.* dan Ian Williamson, Stig Enemark. Jude Wallace, Abbas Rajabifard. *Op. Cit.*
- 16 *Paparan Stig Enemark.15 November 2016. Dengan judul “Sustainable Land Governance Through Implementing Fit-For-Purpose Land Administration”. Seminar: Land Governance As A Strategy for Achieving The SDGs 2016-2030. Surabaya, Jawa Timur, Indonesia: Institut Teknologi Sepuluh November (Tidak Dipublikasikan).*

Ketiga konsep dasar administrasi pertanahan tersebut sejalan dengan kegiatan penataan ruang yang merupakan bagian dari kebijakan pembangunan. Kegiatan penataan ruang di dalamnya meliputi strategi pembangunan ekonomi, strategi pembangunan manusia dengan memperhatikan stabilitas politik, lingkungan dan pembangunan berkelanjutan melalui rencana tata ruang. Pelaksanaan pembangunan terutama pembangunan fisik atau *land development* seringkali tidak sejalan dengan rencana tata ruang karena produk rencana tata ruang yang telah disusun kurang memperhatikan aspek pelaksanaan pemanfaatan ruang dan dengan mudah dipengaruhi oleh pelaksanaan teknis operasional, administratif/politis, dan perkembangan pasar<sup>17</sup>. Oleh karena itu, untuk mencapai penataan ruang sebagai suatu konsensus diperlukan suatu inovasi kebijakan yang mampu menjembatani berbagai strategi terjemahan dari rencana tata ruang. Penataan ruang yang meliputi proses perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang harus tetap menghormati hak-hak pribadi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Aspek *right* akan sangat berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat dan pemilihan penggunaan terbaik dengan memperhatikan *property right* yang dimiliki masyarakat<sup>18</sup>. Hal ini dikarenakan masyarakat hidup dalam mekanisme pasar yang mengedepankan pada ekonomi dan kesejahteraan, sehingga dalam pelaksanaannya seringkali menimbulkan perdebatan dan konflik kepentingan terkait upaya-upaya untuk kesejahteraan kehidupannya karena tanah merupakan ruang hidup dan penghidupan. Salah satu contoh terkait kondisi tersebut adalah pada penetapan lahan pertanian pangan

---

17 Sjoftan Bakar. 2008 (Mei-Juni). Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Daerah. *Tata Ruang: Menuju Kelembagaan Penataan Ruang yang Ideal*, hal. 27-31

18 Ian Williamson, Stig Enemark. Jude Wallace, Abbas Rajabifard. *Op. Cit.*

berkelanjutan (LP2B). Penetapan LP2B tidak akan bisa terlaksana tanpa disertai pelibatan masyarakat dalam perencanaan dan kemauan dalam penerapannya. Hal ini dikarenakan masyarakat juga berhak untuk memilih alternatif terbaik pemanfaatan tanahnya demi kesejahteraannya.

Trivelli, McAusland & Jaramillo menyebutkan batas kepemilikan tanah tidak boleh menjadi pembatas dalam pengelolaan tanah perkotaan<sup>19</sup>. Hal ini mengandung pengertian bahwa dalam penataan ruang harus menghormati hak-hak pribadi sehingga dalam penentuan struktur dan pola ruang masyarakat harus diajak turut serta dalam merencanakan masa depan tanah yang dimilikinya untuk penggunaan yang berkelanjutan. Dengan adanya keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang, masyarakat akan ikut memiliki tanggung jawab untuk ikut berperan serta dalam pembangunan berkelanjutan. Hak atas tanah (*property right*) tidak bisa dinikmati tanpa adanya tanggung jawab dan etika yang mengikat pemilik atau penggunaannya<sup>20</sup>.

Aspek *restrictions* atau batasan berkaitan dengan pengendalian pemanfaatan ruang dan pengembangan tanah. Pengendalian merupakan bagian dari proses penataan ruang sebagai mekanisme kontrol dari kegiatan pemanfaatan ruang. Kegiatan pemanfaatan ruang seringkali tidak sesuai dengan rencana tata ruang karena beberapa faktor diantaranya tekanan perkembangan pasar terhadap ruang, mekanisme pengendalian yang belum jelas, dan penegakan hukum yang lemah<sup>21</sup>. Produk rencana tata ruang juga harus mengandung aspek pengendalian pemanfaatan ruang sebagai

---

19 Mario Lungo.2004. *Land Management and Urban Planning in San Salvador and Panama City*. Fitchburg: Lincoln Institute of Land Policy.

20 Stig Enemark.2007.*Op. Cit.*, menekankan bahwa “*rights and responsibilities are two sides of the coin*”

21 Sjoftan Bakar. *Op. Cit.*

kontrol dalam penggunaan lahan dan pengembangan tanah. Salah satu instrumen dalam pengendalian pemanfaatan ruang adalah perizinan. Terdapat empat bentuk perizinan dalam pembangunan suatu kawasan yaitu: (1) izin kegiatan atau sektor, terdiri dari izin prinsip dan izin tetap; (2) izin pertanahan, terdiri dari izin lokasi dan penerbitan sertipikat; (3) izin perencanaan dan izin mendirikan bangunan (IMB); dan (4) izin lingkungan, terdiri dari izin gangguan (HO) dan persetujuan pengelolaan lingkungan (RKL)<sup>22</sup>. Perizinan dalam rangka pemanfaatan ruang memiliki keterkaitan yang erat dengan penatagunaan tanah. Keterkaitan tersebut terdapat dalam hal pertimbangan izin yang berkaitan dengan izin lokasi, izin perubahan status guna tanah, izin penggunaan pemanfaatan tanah, dan izin pemecahan, penggabungan dan penataan bidang tanah<sup>23</sup>.

Adapun bentuk implementasi kebijakan dalam kerangka manajemen pertanahan adalah dengan menyandingkan *land tenure* dengan *land use* seperti pada Gambar 4.7. dalam bingkai institusi yang sama. Oleh karena itu penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang bisa menjadi langkah awal dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan mengakhiri sektoralisme pengelolaan/pengaturan sumberdaya agraria serta sumberdaya alam lainnya.

---

22 Imam Koeswahyono. *Op. Cit.*

23 Retno Widodo Dwi Pramono. *Op. Cit.*



Gambar 4. 7. Implementasi Kebijakan dalam Kerangka Manajemen Pertanahan<sup>24</sup>

Pada hakikatnya, lembaga agraria dan tata ruang merupakan dua lembaga yang memiliki kewenangan penuh dalam hal pengaturan dan pengelolaan pembangunan Indonesia (bumi, air dan ruang angkasa serta ruang darat, laut dan udara). Kondisi tersebut ditunjang dengan kewenangan BPN sebagai satu-satunya lembaga yang kegiatannya berbasiskan persil atau bidang tanah sehingga penyatuan keduanya dalam kerangka manajemen pertanahan sangat dimungkinkan untuk mewujudkan penataan ruang yang lebih baik. Perencanaan tata ruang berbasis bidang tanah di mana setiap bidang tanah mengandung aspek *right*, *restriction* dan *responsibilities* sangat dimungkinkan untuk menuju penataan ruang yang lebih baik.

<sup>24</sup> Sutaryono. 2015. *Op. Cit.*

Adanya perbedaan kewenangan diantara fungsi pertanahan sebagai kewenangan absolut dan fungsi penataan ruang yang merupakan kewenangan pemerintah daerah justru menjadi tantangan untuk menunjukkan kekuatan koordinasi dan penyusunan kebijakan yang kuat dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang untuk mendorong koordinasi diantara keduanya. Perbedaan fungsi kewenangan bisa menjadi peluang untuk mendorong pelaksanaan kegiatan yang lebih baik misalnya dalam pengendalian pemanfaatan ruang yang sarat intervensi pemegang kekuasaan di daerah. Oleh karena itu, sudah saatnya lembaga agraria tidak hanya dipandang sebagai lembaga dengan fungsi pertanahan seperti yang sebelumnya dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional, namun harus dikembalikan kepada hakikat lembaga agraria sesuai UUPA dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumberdaya Alam. Dalam salah satu pasal Ketetapan MPR tersebut disebutkan bahwa salah satu arah kebijakan agraria yang harus dilakukan adalah memperkuat kelembagaan agraria dalam mewujudkan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Point penting dalam pembaharuan agraria diantaranya adalah mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam serta mewujudkan keseimbangan antara hak dan kewajiban negara, pemerintah, masyarakat dan individu. Hal ini sesuai dengan aspek substansi dalam pengaturan yang dilakukan oleh lembaga agraria dan lembaga penataan ruang.

### **C. Konsep dan Model Integrasi**

Penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang berimplikasi secara langsung untuk mewujudkan lembaga yang efektif dan efisien dalam mensinergikan fungsi pemerintah di bidang penataan

ruang dan fungsi agraria-pertanahan. Namun demikian tidak ada mekanisme kelembagaan yang efektif untuk menghubungkan perencanaan dan kontrol penggunaan lahan dikarenakan buruknya prosedur administrasi dan manajemen.

*“no effective institutional mechanism for linking planning and land use controls with land values and the operation of the land market. These problems are often compounded by poor administrative and management procedures that fail to deliver required services”<sup>25</sup>.*

Oleh karena itu untuk mewujudkan integrasi kelembagaan agraria dan penataan ruang yang efektif dibutuhkan prosedur administrasi dan manajemen yang baik dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat. .

Hal mendasar yang perlu dilakukan untuk memulai integrasi antara lembaga agraria dan penataan ruang adalah penguatan konsep dan menyamakan doktrin/tujuan bagi semua unsur organisasi sesuai tujuan penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang. Penggabungan kedua lembaga dalam satu lembaga yang sama merupakan sesuatu yang dimungkinkan. Sutanto (2016) dalam paparannya menyebutkan bahwa lembaga agraria dan penataan ruang memiliki keterkaitan dalam seluruh aspek penataan ruang baik perencanaan tata ruang, pemanfaatan maupun pengendalian pemanfaatan ruang<sup>26</sup>. Bentuk keterkaitan antara agraria dan tata ruang tersebut terdapat pada Gambar 4.8.

---

25 Stig Enemark. 2007. *Op. Cit.*

26 Agus Sutanto. *Op. Cit.*



Gambar 4. 8. Skema Integrasi Lembaga Agraria dan Penataan Ruang<sup>27</sup>

Dari Gambar 4.8.dapat dilihat bahwa peta kepemilikan tanah atau data kadaster yang dimiliki oleh lembaga agraria merupakan data penting dalam perencanaan tata ruang. Data kadaster yang dimiliki oleh lembaga agraria tersebut menentukan tersusunnya rencana tata ruang yang aplikatif dan operasional, bukan sekedar rencana yang ideal namun rencana tata ruang yang mampu memandang tanah sebagai matrik dasar ruang secara komprehensif. Selain itu, informasi status tanah sangat penting kaitannya dalam alokasi fasilitas yang tidak menguntungkan secara ekonomi serta strategi untuk mewujudkan rencana tata ruang<sup>28</sup>.

Selain itu, penataan ruang selama ini dianggap tidak memiliki alat atau *tools* yang operasional dalam implementasi rencana tata ruang. Oleh karena itu kegiatan konsolidasi tanah atau *land readjustment* dan kegiatan penatagunaan tanah yang selama ini sering dilakukan oleh lembaga agraria bisa menjadi alat yang baik dalam pengembangan kawasan dalam implementasi rencana skala mikro dan meso. Dalam

27 *Ibid.*

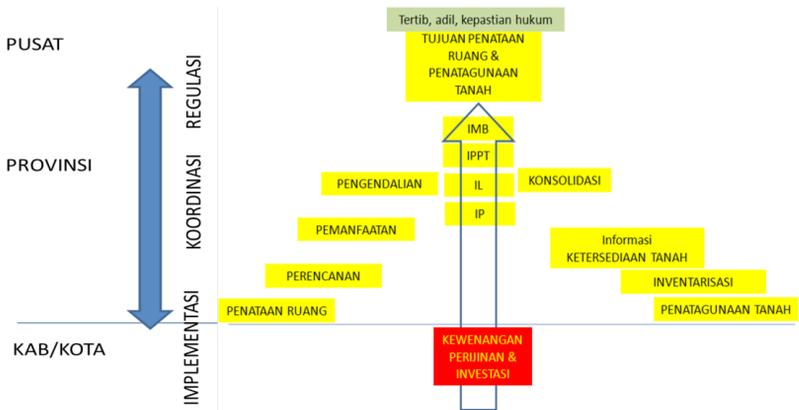
28 Paparan Petrus Natalivan. 11 Mei 2016, dengan Judul “Peran Tata Ruang dan Pertanahan dalam Perizinan dan Penyusunan RDTR” dalam Sosialisasi Integrasi Penyelenggaraan Penataan Ruang dengan Pertanahan di Kalimantan Timur.

pengendalian pemanfaatan ruang, implementasi rencana tata ruang seringkali terhambat oleh kepemilikan hak atas tanah. Masyarakat memiliki hak atas tanah (*property right*) yang memuat hak ekonomi dan sosial serta kewajibannya sedangkan pemerintah memiliki hak membangun (*development right*). Oleh karena itu perlu dilakukan penyelarasan antara *property right* dengan fungsi ruang (*land use policy*) sehingga terwujud tertib tata ruang dan mencegah tumpang tindih perizinan serta alih fungsi yang tidak diinginkan.

Keterkaitan antara lembaga agraria dan penataan ruang adalah dalam kegiatan penatagunaan tanah<sup>29</sup>. Keduanya memiliki tujuan yang sama untuk mewujudkan tertib ruang, keadilan dan menjamin kepastian hukum. Peranan penatagunaan tanah dalam proses perencanaan tata ruang adalah pada inventarisasi sumberdaya lahan guna mendukung rencana tata ruang dan dibutuhkan informasi ketersediaan tanah pada proses pemanfaatan ruang. Selain itu, penataan ruang dan penatagunaan tanah memiliki peranan penting dalam manajemen pertumbuhan sebuah kota/kawasan. Manajemen pertumbuhan berkaitan dengan upaya pengendalian pemanfaatan ruang yang biasanya dilakukan dengan mekanisme perizinan. Hal yang sama juga tersirat dalam wacana beberapa aktor penataan ruang yang menyebutkan bahwa keterkaitan antara lembaga agraria dan penataan ruang dalam proses pengendalian pemanfaatan ruang adalah dalam kegiatan perizinan pemanfaatan ruang. Adapun keterkaitan antara lembaga agraria dan penataan ruang dapat digambarkan dalam skema yang terdapat pada Gambar 4.9.

---

29 *Retno Widodo Dwi Pramono Op. Cit. (dengan beberapa penyesuaian)*



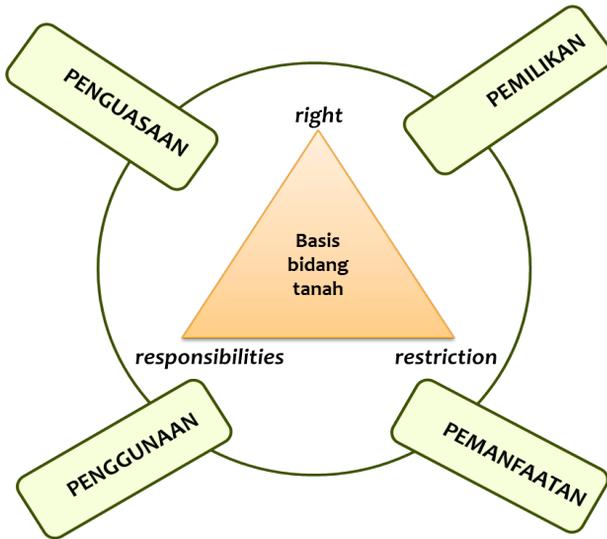
Gambar 4. 9. Skema Keterkaitan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Perizinan dan Investasi<sup>30</sup>

Gambar 4.9. menunjukkan adanya keterkaitan antara kegiatan penataan ruang dengan penatagunaan tanah pada proses pengendalian pemanfaatan ruang adalah dalam perizinan yaitu terkait Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah (IPPT), Izin Lokasi dan Izin Prinsip. Instrumen perizinan tersebut berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah dengan mekanisme kontrol yang dikendalikan oleh pemerintah. Salah satu contohnya adalah izin lokasi merupakan dasar perolehan tanah melalui pengadaan tanah dan juga dasar dalam pengurusan hak atas tanah. Pemberian izin lokasi harus berdasarkan kesesuaian dengan RTRW, pertimbangan rencana tata guna tanah dan status tanah pada lokasi yang dimohonkan.

Berdasarkan wacana integrasi lembaga agraria-pertanahan dan penataan ruang yang disampaikan oleh para aktor penataan ruang, bentuk integrasi yang disampaikan oleh beberapa pakar penataan ruang dan tinjauan teori terkait bidang agraria dan penataan ruang, berikut merupakan model konseptual integrasi lembaga tata ruang dan agraria-pertanahan. Model konseptual yang terdapat

<sup>30</sup> *Ibid.*

pada Gambar 4.10. tersebut masih berupa gagasan awal yang masih memerlukan adanya verifikasi/uji kepada para ahli atau pakar, misalnya dengan metode Delphi maupun FGD.



Gambar 4. 10. Model Konseptual Integrasi Lembaga Agraria dan Penataan Ruang<sup>31</sup>

Model konseptual pada Gambar 4.10. ini didasari oleh pandangan para aktor penataan ruang yang menyatakan bahwa lembaga agraria dan penataan ruang memiliki keterkaitan terutama dalam hal dukungan fungsi kegiatan dan dukungan pelaksanaan teknis kegiatan. Keterkaitan kelembagaan diantaranya keduanya adalah dalam hal menyelaraskan antara *land use policy* yang mengatur penggunaan dan pemanfaatan ruang dengan *property right* yang memastikan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah. Sistem administrasi tanah merupakan dasar konseptualisasi kepemilikan, batasan dan tanggung jawab atas bidang tanah seperti

31 Rumusan Sofi Puspasari. 2016. Penggabungan Lembaga Agraria dan Penataan Ruang: Analisis Wacana Para Pelaku Penataan Ruang. Tesis (Tidak Dipublikasikan). Magister Perencanaan Kota dan Daerah UGM. Yogyakarta.

yang terdapat dalam Gambar 4.5. Oleh karena itu, dalam model konseptual ini administrasi pertanahan yang memuat aspek *right*, *restrictions* dan *responsibilities* setiap bidang tanah menjadi dasar yang menjembatani lembaga agraria dan penataan ruang yang dapat diwujudkan dengan pendekatan manajemen pertanahan. Enemark menyebutkan bahwa “*Land management encompasses all activities associated with the management of land and natural resources that are required to achieve sustainable development*”. Dalam paradigma manajemen pertanahan, administrasi pertanahan yang memuat *right*, *responsibilities* dan *restriction* dari setiap bidang tanah harus didukung oleh infrastruktur informasi pertanahan yang kemudian dibingkai dalam kebijakan pertanahan (*land policy*) dan didukung kelembagaan yang efektif merupakan prasyarat untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan seperti tertuang dalam Gambar 4.4. Pengaturan kebijakan lahan identik dengan kegiatan yang dilaksanakan oleh lembaga penataan ruang sedangkan kegiatan administrasi pertanahan dan penyediaan infrastruktur informasi pertanahan saat ini menjadi domain dari lembaga agraria atau BPN. Dalam implementasi pengendalian pemanfaatan ruang dan tahapan penataan ruang memerlukan dukungan sistem informasi yang berkaitan dengan dinamika pemanfaatan ruang<sup>32</sup>. Dinamika pemanfaatan ruang secara umum terangkum dalam neraca penatagunaan tanah. Oleh karena itu, integrasi antara lembaga agraria dan penataan ruang dapat dilakukan dalam kerangka manajemen pertanahan dalam wadah lembaga Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

*Land policy* mencakup kebijakan pembangunan ekonomi, promosi tujuan pembangunan nasional yang mempromosikan tujuan pembangunan, stabilitas politik dan keadilan sosial yang berkaitan dengan kepemilikan, perpajakan, manajemen yang

---

32 Basuki Hadimoeljono *Op. Cit.*

berkelanjutan, kontrol terhadap penggunaan lahan sumberdaya alam dan lingkungan, pengentasan kemiskinan dan kesenjangan, serta pengendalian terhadap spekulasi tanah<sup>33</sup>. Hal tersebut merupakan bentuk *development right* yang dimiliki pemerintah. Bentuk *development right* yang dimiliki oleh pemerintah diberikan dalam bentuk rencana pola ruang, koefisien luas bangunan (KLB), koefisien dasar bangunan (KDB), dan tinggi bangunan<sup>34</sup>. Hal tersebut berkaitan dengan mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang yang saat ini menjadi fokus utama pelaksanaan penataan ruang<sup>35</sup>. Pengendalian pemanfaatan ruang harus dilakukan secara terpadu mengingat banyaknya institusi yang berkepentingan terhadap penataan ruang. Instrumen pengendalian pemanfaatan ruang yang seringkali digunakan di Indonesia adalah mekanisme perizinan. Keterkaitan antara lembaga agraria dan penataan ruang yaitu pada mekanisme perizinan<sup>36</sup>. Integrasi antara lembaga agraria dan penataan ruang yaitu menjembatani antara *property right* yang berupa kepemilikan dan penguasaan tanah dan *development right* atau *land use policy* dalam hal penggunaan dan pemanfaatan ruang. Beberapa instrumen perizinan dan beberapa kegiatan dalam proses penataan ruang merupakan bentuk integrasi antara *property right* dengan *development right*.

Terdapat beberapa mekanisme pengaturan/regulasi atau kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang terkait dengan guna lahan atau penatagunaan tanah. Beberapa instrumen tersebut antara lain; pengaturan hukum kepemilikan tanah, pengaturan sertipikasi tanah/penerbitan sertipikasi tanah, izin penggunaan pemanfaatan

---

33 Stig Enemark. 2007. *Op. Cit.*

34 Petrus Natalivan *Op. Cit.*

35 Basuki Hadimoeljono *Op. Cit.*

36 Petrus Natalivan; Agus Sutanto, Retno Widodo Dwi Pramono *Op. Cit.*; dan hasil wawancara beberapa aktor penataan ruang

tanah (IPPT), TDR, pengaturan perizinan, izin prinsip, izin usaha, izin lokasi, *planning permit*, izin gangguan, dan IMB<sup>37</sup>. Selain instrumen pengaturan, terdapat instrumen yang berkaitan dengan keuangan/ekonomi sebagai bagian dari *land policy* yaitu pajak tanah (PBB), pajak pengembangan tanah, pajak jual beli dan retribusi perubahan guna lahan. Instrumen yang berkaitan dengan pengadaan langsung oleh pemerintah meliputi pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dan bank tanah. Instrumen-instrumen tersebut merupakan bentuk nyata keterkaitan atau integrasi antara lembaga agraria dan penataan ruang yang dibingkai dalam administrasi pertanahan.

---

37 Sjoifan Bakar; Imam Koeswahyono; dan Retno Widodo Dwi Pramono, *Op. Cit.*

BAB V

## TANTANGAN DALAM INTEGRASI AGRARIA-PERTANAHAN DAN TATA RUANG

*“Organization development is an effort (1) planned, (2) organization wide, and (3) managed from the top, to (4) increase organization effectiveness and health through (5) planned interventions in the organization’s “processes” using behavioral-science knowledge.”(Beckhard, 2005)*

Terdapat beberapa aspek yang dapat mendukung dan menghambat adanya penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang dalam satu lembaga. Kesamaan substansi, dukungan fungsi kegiatan dan dukungan pelaksanaan teknis kegiatan bisa menjadi faktor pendukung dalam penggabungan lembaga. Namun demikian, perbedaan fungsi kewenangan pemerintah, kegiatan dan sudut pandang merupakan diantara faktor yang bisa menjadi penghambat integrasi diantara keduanya. Penggabungan lembaga agraria dan tata ruang secara umum merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan tujuan politik pemerintahan Presiden Joko Widodo sebagai Presiden terpilih periode 2014-2019 dalam mewujudkan Nawacita. Penggabungan kedua lembaga yang memiliki fungsi berbeda ini dimungkinkan baru pertama kali terjadi

dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Perkembangan organisasi dalam kelembagaan agraria yang selama ini terjadi hanya terbatas pada perubahan bentuk lembaga yang berdiri sendiri atau bagian dari Kementerian Dalam Negeri. Begitupun halnya dengan lembaga tata ruang, selama ini selalu terkait dan menjadi bagian dari lembaga yang mengurus pembangunan infrastruktur.

Presiden Joko Widodo sebagai pemegang kekuasaan tertinggi kemungkinan beranggapan bahwa ketidaksinkronan antara pemanfaatan ruang dengan penguasaan hak atas tanah disebabkan oleh tidak seandainya menteri yang membidangi kedua fungsi tersebut. Oleh karena itu, dengan menggabungkan dua lembaga dengan fungsi yang berbeda dianggap bisa mempermudah hubungan birokrasi, sinkronisasi peraturan kebijakan, dan integrasi program kegiatan karena berada di bawah kewenangan lembaga yang sama. Tim transisi yang bertugas untuk membantu Presiden dalam peralihan kekuasaan pun seringkali tidak bisa mengarahkan keinginan politik dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Pertimbangan konseptual yang selama ini dilontarkan oleh beberapa ahli seringkali terabaikan dengan keinginan politik yang mendasari penggabungan kedua lembaga ini.

#### **A. Penggabungan Lembaga Sebagai *Organization Development***

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang merupakan salah satu bentuk upaya pembangunan lembaga (*organization development*) yang dilakukan dalam sistem pemerintahan presidensial. Dalam konteks penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang ini, pemimpin dan aktor politik tentunya memiliki keinginan-keinginan politik yang terkait dengan isu pembangunan dan pemerintahan. Pembangunan lembaga berkaitan dengan merancang lembaga yang efektif untuk mendukung janji-janji politik dan cita-cita pembangunan. Oleh karena itu,

diperlukan upaya-upaya untuk menjembatani perbedaan-perbedaan yang diantara keduanya. Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang diawali dari keinginan politik pemimpin dan dengan adanya kekuatan politik mampu menembus dinding perbedaan diantara kedua lembaga. Aktor politik memiliki pengaruh yang kuat karena adanya hak prerogatif yang dimilikinya, kemampuan dalam mengorganisasi otoritas publik, dan memiliki kewenangan dalam melakukan hubungan eksternal dalam rangka kontrol terhadap aset serta sumberdaya<sup>1</sup>.

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang dalam wadah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN menunjukkan besarnya peran politik dalam hal ini keinginan politik seorang pemimpin dalam perkembangan organisasi dalam hal ini lembaga tata ruang dan agraria-pertanahan di Indonesia. Pembangunan organisasi dipengaruhi oleh kepemimpinan<sup>2</sup>. Peran pimpinan dalam suatu organisasi atau lembaga memiliki posisi yang penting, baik dalam pengambilan keputusan maupun arah perkembangan organisasi. Seorang pemimpin harus mampu menerjemahkan maksud, keinginan politik, melihat kondisi lingkungan, dan memanfaatkan peluang yang ada dalam melakukan perubahan terhadap organisasi untuk mencapai organisasi yang efektif dan efisien.

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang saat ini tidak hanya sebagai suatu evolusi atau perubahan secara perlahan terhadap kedua lembaga namun merupakan perubahan yang mendasar dan berpengaruh besar terhadap penyelenggaraan penataan ruang. Lembaga agraria yang identik dengan kegiatan

- 
- 1 Stephen L. Elkin. 2010. *City, State and Market*. In J. S. Davies, & D. L. Imbroscio (Eds.), *Urban Politics* (Vol. III, pp. 1-15). Singapore: Sage.
  - 2 Richard Beckhard. 2005. *What is Organization Development*. In W. L. French, C. H. Jr, & R. A. Zawacki, *Organization Development and Transformation Managing Effective Change* (pp. 12-15). Singapura: Mc Graw Hill.

pelayanan administrasi pertanahan dan kadaster serta merta digabungkan dengan lembaga yang melakukan pengaturan terhadap masyarakat dalam penggunaan ruang. Digabungkannya lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang tentu saja akan memudahkan koordinasi kedua lembaga. Namun demikian dalam penggabungan dua lembaga yang memiliki kewenangan, fungsi, kegiatan dan sudut pandang yang berbeda tentu saja membutuhkan upaya-upaya sehingga dapat mewujudkan tujuan pemerintah tanpa melemahkan salah satu fungsi lembaga. Dalam upaya tersebut tidak jarang masing-masing pihak harus mampu berintegrasi saling mengisi, melengkapi dan melepaskan ego masing-masing untuk mencapai tujuan bersama.

Organisasi dalam hal ini bagian dari lembaga seringkali diibaratkan sebagai suatu sistem terbuka yang dipengaruhi dan mempengaruhi kondisi lingkungan. Alexander menyebutkan bahwa teori perencanaan melihat kelembagaan sebagai media reflektif dalam melakukan perubahan organisasi<sup>3</sup>. Suatu organisasi dapat dirancang namun kelembagaan memiliki posisi yang lebih rumit karena berkaitan tidak hanya dengan pencapaian tujuan namun juga berkaitan dengan aturan sosial umum baik berupa hukum konstitusi maupun perundang-undangan. Selain itu, sistem nilai yang dicetuskan para *founding fathers* dan menjadi nilai yang mengakar di masyarakat seperti pengakuan kewarganegaraan, konstitusi dan negara hukum memiliki pengaruh besar dalam desain lembaga perencanaan.

Kaitannya dengan sumberdaya manusia, dalam perkembangan organisasi individu-individu yang ada dalam organisasi harus emansipatif, mandiri dan diberdayakan untuk mengelola organisasi<sup>4</sup>.

---

3 Willem G.M. Salet, *Op. Cit.*

4 Yeremias T. Keban. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta: Gaya Media.

Individu-individu tersebut harus mampu mendorong terwujudnya tujuan organisasi dengan melakukan perubahan-perubahan. Sumberdaya yang dimiliki organisasi merupakan roda penggerak dari organisasi. Di kota Madrid, perencana dan aktor politik menggunakan gambaran rencana untuk menyusun lembaga penataan ruang dan bentuk pemerintahan yang lebih baik<sup>5</sup>. Lembaga perencanaan di Madrid berevolusi dalam jangka waktu 20 tahun dan perubahannya memiliki pola yang hampir sama dengan rencana jangka panjang.

## **B. Tantangan dalam Kelembagaan Baru**

Terdapat lima variabel dalam pembangunan lembaga menurut Esman yaitu kepemimpinan, doktrin/tujuan, program, sumberdaya, dan struktur internal<sup>6</sup>. Doktrin atau tujuan yang jelas akan memudahkan dalam mewujudkan lembaga yang efektif dan efisien<sup>7</sup>. Hal ini dapat dilakukan dengan menegaskan kembali tujuan dari pembangunan lembaga dalam hal ini adalah penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang. Perkembangan organisasi dipengaruhi oleh tindakan yang dilakukan oleh individu. Lembaga berubah dan berkembang karena adanya tindakan yang dilakukan oleh individu dalam hal ini pemimpin atau agen perubahan yang mana dalam posisi sikap mental untuk berubah<sup>8</sup>. Sikap mental untuk merubah lembaga harus diwariskan oleh pemimpin atau agen perubahan

---

5 Michael CharlesNeuman, 2012. *Op. Cit.*

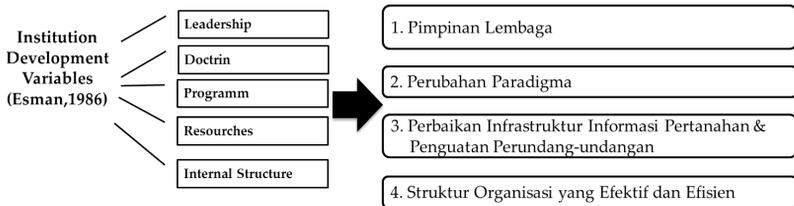
6 Milton J. Esman. 1986. Unsur-unsur dari Pembangunan Lembaga. Dalam J. W. Eaton, *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional* (terjemahan) (hal. 23-45). Jakarta: UI Press.

7 Norman T. Uphoff & Warren F Ilchman. 1986. Dimensi Waktu dalam Pembangunan Lembaga. Dalam J. W. Eaton, *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional: Dari Konsep ke Aplikasi (Institution Building and Development: From Concept to Application) Terjemahan* (hal. 127-153). Jakarta: UI Press.

8 Michael CharlesNeuman. 1996. *Op. Cit.*

kepada semua unsur organisasi, sehingga pembangunan lembaga dimiliki dan menjadi tanggung jawab dari semua unsur organisasi. Hal tersebut sama dengan menanamkan doktrin kepada semua unsur organisasi.

Berdasarkan kajian terhadap wacana para aktor penataan ruang dan kajian berbagai teori, terdapat empat tantangan dalam penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang yaitu perubahan paradigma penataan ruang, perbaikan infrastruktur informasi pertanian dan penguatan peraturan perundang-undangan, mewujudkan struktur organisasi yang efektif dan efisien, serta pimpinan lembaga harus mampu menerjemahkan maksud penggabungan kedua lembaga. Adapun tantangan ke depan untuk mewujudkan integrasi lembaga agraria dan penataan ruang untuk melaksanakan fungsi pemerintah di bidang pertanian dan tata ruang dapat digambarkan dalam skema pada Gambar 5.1. dan dapat diuraikan sebagai berikut:



Gambar 5. 1. Tantangan Integrasi Lembaga Agraria dan Penataan Ruang Berdasarkan Variabel Perkembangan Lembaga<sup>9</sup>

## 1. Pimpinan Lembaga

Aspek kepemimpinan berkaitan dengan kemampuan pemimpin sebagai perencana bagi pembangunan lembaga. Pemimpin merupakan kelompok orang yang harus aktif dalam perumusan doktrin, program dan memiliki peran besar dalam mengarahkan

9 Sofi Puspasari. *Op. Cit.*

tindakan serta hubungan dalam suatu lembaga<sup>10</sup>. Pemimpin memiliki peran besar dalam mewujudkan arah pembangunan lembaga. Unsur pimpinan memiliki posisi yang sangat penting karena terkait dengan manajemen pengambilan keputusan, pengendalian perilaku organisasi dan penciptaan tindakan.

Pimpinan memiliki peran penting dalam perumusan doktrin/tujuan dari pembangunan lembaga menjadi program yang memberikan *outcome* terhadap masyarakat. Oleh karena itu keinginan awal penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang yang terangkum dalam keputusan politik harus dipahami secara benar oleh pimpinan lembaga dan dijabarkan kepada seluruh pelaku organisasi. Berdasarkan pembahasan sebelumnya, terlihat bahwa terdapat ketidaksinkronan antara keinginan awal dari pencetus penggabungan lembaga dalam hal ini Presiden dengan keinginan penggabungan kedua lembaga yang berkembang di masyarakat. Padahal untuk mewujudkan lembaga yang lebih baik, doktrin harus dipahami benar oleh semua pelaku organisasi dan tidak menutup kemungkinan oleh *stakeholder* terkait.

Lembaga berubah dan berkembang karena adanya tindakan yang dilakukan oleh individu dalam hal ini pemimpin atau agen perubahan. Seorang pemimpin memiliki posisi penting untuk melakukan perubahan dan mewariskan perubahan kepada semua unsur lembaga, sehingga pembangunan lembaga dimiliki dan menjadi tanggung jawab dari semua unsur lembaga. Oleh karena itu, meskipun kedua lembaga memiliki beberapa perbedaan yang sulit untuk disatukan, namun dengan pemimpin yang tangguh dan mampu melakukan manajemen perubahan, penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang yang efektif bukanlah hal yang mustahil.

Pelaksanaan aturan legal formal di Indonesia belum tersistem

---

<sup>10</sup> Milton J. Esman *Op. Cit.*

dengan baik dan seringkali dipengaruhi oleh intervensi aktor-aktor di luar lembaga. Hal ini menjadikan dibutuhkan komitmen pimpinan tertinggi dalam hal ini Presiden atau pemimpin lembaga untuk menjalankan rencana yang telah dibuat. Selain itu, kegiatan penataan ruang merupakan suatu proses membangun konsensus maka pimpinan lembaga memiliki peranan penting dalam mengkoordinasikan semua kegiatan sektoral dan mewujudkan konsensus bersama.

## 2. Perubahan Paradigma

Lembaga agraria-pertanahan dalam hal ini BPN dinilai memiliki data rinci terkait informasi persil/bidang tanah yang dapat digunakan sebagai dasar dalam perencanaan tata ruang. Hal ini dilatarbelakangi bahwa selama ini penataan ruang tidak memiliki data yang handal terkait penggunaan lahan *eksisting* sebagai dasar perencanaan tata ruang. Lembaga agraria selama ini merupakan bagian tim perencana sebagai *data supporting* peta berbasis bidang tanah dalam kegiatan perencanaan tata ruang.

Data persil yang dimiliki BPN cukup rinci di mana masing-masing persil memiliki identitas yang unik yang berupa nomor induk bidang tanah (NIB) dan disertai dengan basis data hak atas tanah dan pendaftaran tanah seperti lokasi subyek hak, luas, batas yang berdampingan, data pemilik, perubahan hukum hak atas tanah dan penggunaan tanah saat kegiatan sertifikasi tanah. Data dalam bentuk peta yang memiliki atribut tersebut merupakan data yang sangat penting dalam perencanaan detail seperti Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan peraturan zonasi (PZ). Keberadaan informasi kepemilikan pada setiap rencana tata ruang, akan mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan yang lebih baik. Hal ini akan memungkinkan para pemilik tanah untuk dapat mengakses informasi terkait intervensi yang terjadi pada tanahnya.

Selain memiliki data berbasis bidang tanah/persil, lembaga agraria-pertanahan dinilai memiliki data neraca penatagunaan tanah. Neraca penatagunaan tanah ini merupakan proporsi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah berdasarkan fungsi ruang yang terdapat dalam RTRW. Berdasarkan neraca penatagunaan tanah tersebut dapat diketahui adanya perubahan penggunaan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan RTRW, dan ketersediaan tanah berdasarkan kesesuaian dan kemampuan tanahnya. Data-data tersebut bisa menjadi masukan dan sumber rujukan dalam kegiatan perencanaan tata ruang. Pada proses perencanaan tata ruang, data tersebut yang kemudian digabungkan dengan peta persil dapat digunakan sebagai dasar perencanaan pola dan struktur ruang. Selain itu, rencana pembangunan untuk kepentingan umum dan pembangunan yang membutuhkan penyediaan lahan dalam jumlah besar dapat diakomodasi dengan adanya neraca penatagunaan tanah karena mempertimbangkan aspek kesesuaian dan kemampuan tanah untuk pembangunan atau penggunaan tertentu.

Data-data yang dimiliki oleh lembaga agraria-pertanahan merupakan data-data yang sangat dibutuhkan dalam penyusunan rencana detail. Namun demikian untuk mewujudkan pemanfaatan data-data yang optimal tersebut perlu dilakukan perubahan paradigma penataan ruang. Perubahan paradigma perencanaan tata ruang dari rasional komprehensif yang ideal dengan skala kecil menuju paradigma yang lebih mengedepankan pada perencanaan berbasis persil/bidang tanah dengan skala besar.

Kegiatan penataan ruang yang meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan proses menyeluruh dan tidak bisa saling terpisahkan. Dengan adanya penggabungan kedua lembaga ini bisa memberikan akses dan pemahaman kepada perencana tata ruang terkait status kepemilikan tanah, nilai ekonomi tanah, nilai sosial dan budaya

dari sebidang tanah. Selama ini, hambatan birokrasi juga seringkali menjadi alasan perencana tata ruang tidak mendapatkan akses dalam pemenuhan informasi yang berkaitan dengan infrastruktur informasi pertanahan. Kondisi tersebut menjadikan rencana yang dibuat terlalu ideal dan cenderung mengabaikan aspek-aspek yang berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah, nilai tanah, dan aspek sosial ekonomi tanah lainnya.

Perencana tata ruang harus mampu mengoptimalkan data yang dimiliki oleh lembaga agraria dalam kegiatan perencanaan tata ruang. Sumberdaya perencana dituntut untuk mampu mengoptimalkan data spasial yang cukup detail sehingga menghasilkan tata ruang yang bisa diterapkan di tengah masyarakat. Perencana tata ruang harus memiliki pemahaman terkait status tanah, nilai ekonomi tanah dan juga aspek hukum di atas tanah serta budaya masyarakat yang hidup pada lokasi tersebut. Rencana-rencana tata ruang tidak lagi disusun hanya berdasarkan teori-teori namun berdasarkan kondisi sebenarnya di masyarakat.

Namun demikian, sistem penataan ruang yang diterapkan di Indonesia saat ini masih belum cukup mewadahi partisipasi masyarakat dalam penataan ruang. Untuk menghasilkan rencana yang baik, diperlukan adanya keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang. Kegiatan penataan ruang bukan hanya sekedar pengaturan tata guna tanah namun juga mengatur perilaku orang dalam memanfaatkan tanahnya. Oleh karena itu, informasi terkait kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat dapat diketahui dengan melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan. Dengan mengetahui kondisi masyarakat maka rencana tata ruang tidak hanya sekedar rencana ideal, melainkan rencana yang menggambarkan kesepakatan dari para pemangku kepentingan atau masyarakat. Selain itu, masyarakat akan merasa memiliki terhadap rencana pembangunan dan ikut terlibat dalam implementasi rencana yang

sudah dibuat. Masyarakat juga bisa terlibat dalam pengendalian pemanfaatan ruang jika tidak sesuai dengan yang direncanakan.

Pemanfaatan informasi berbasis bidang tanah tidak bisa serta merta dilakukan, perlu mekanisme kelembagaan untuk mengatur hal tersebut. Penggunaan data persil dalam perencanaan tata ruang berarti memberikan porsi partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam perencanaan tata ruang. Kurangnya pelibatan masyarakat dalam perencanaan tata ruang di Indonesia saat ini dipengaruhi oleh paradigma penataan ruang yang masih mengedepankan hak mengatur dari pemerintah. Pemerintah memiliki pandangan yang menjadikan pemerintah seolah-olah memiliki kewenangan penuh untuk melakukan pengaturan terhadap tanah dan ruang. Kondisi tersebut berpengaruh terhadap undang-undang yang terbentuk, yaitu bagaimana rencana harus diikuti sebagaimana yang direncanakan.

Kecenderungan saat ini, pemerintah masih memahami penataan ruang sebagai perluasan interpretasi dari Pasal 14 dan 15 UUPA. Pasal 14 Ayat 1 UUPA menyebutkan bahwa “pemerintah harus membuat perencanaan umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” dan Pasal 15 menyebutkan bahwa: ”memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah”. Penataan ruang bukan sekedar penatagunaan tanah. Sebaliknya, penataan ruang harus dipandang sebagai kegiatan yang dinamis dan proses membangun konsensus yang mengikuti perkembangan ilmu dan teknologi. Penentuan struktur dan pola ruang selama ini belum memperhatikan aspek-aspek kompleks dari hak atas tanah. Cara pandang *normative positivistic* tersebut dinilai tidak mampu

menjawab permasalahan tata ruang di Indonesia<sup>11</sup>. Oleh karena itu perubahan paradigma penting untuk dilakukan.

RTRW merupakan rencana dengan skala kecil sedangkan masyarakat yang memiliki hak atas tanah berbicara penataan ruang dalam skala besar dalam dimensi persil/bidang tanah. Oleh karena itu, dalam jaring pendapat, partisipasi dan masukan dari masyarakat tidak pernah sinkron dengan rencana tata ruang wilayah yang disusun oleh pemerintah daerah. Peraturan yang ada saat inipun belum cukup mewadahi peran partisipasi masyarakat dalam penataan ruang. Oleh karena itu, Undang-undang penataan ruang saat ini yaitu Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 harus dirubah utamanya terkait dengan kelembagaan dan partisipasi masyarakat.

Merubah undang-undang terutama terkait dengan kelembagaan dan partisipasi masyarakat berarti merubah paradigma dalam penataan ruang. Perubahan paradigma dari pemerintah yang mengatur tata ruang kepada pelibatan masyarakat dalam penataan ruang. Selain itu, perubahan paradigma dari pengaturan yang dilakukan oleh pemerintahan pusat kepada pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah. Perubahan paradigma penataan ruang menunjukkan pentingnya perhatian kepada doktrin dan program yang dijalankan dalam penggabungan kedua lembaga. Telah disebutkan sebelumnya bahwa keterkaitan lembaga agraria-pertanahan dan lembaga tata ruang karena memiliki substansi yang sama dan data-data berbasis bidang tanah yang dimiliki oleh lembaga agraria bisa digunakan dalam kegiatan penataan ruang. Namun demikian untuk mewujudkan hal tersebut perlu adanya perubahan perundang-undangan dan penguatan yang sudah ada sehingga tidak ada tumpang tindih pengaturan. Selama ini UUPR yang merupakan landasan utama kebijakan dalam bidang penataan

---

<sup>11</sup> Marzuki dalam Imam Koeswahyono *Op. Cit.*

ruang, belum mengatur adanya penggunaan peta berbasis bidang tanah dalam penyusunan rencana tata ruang, meskipun pada Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional disebutkan bahwa lembaga pertanahan menyediakan peta atau informasi pertanahan berbasis bidang tanah untuk instansi yang membutuhkan.

Perubahan paradigma ini berkaitan dengan doktrin dan program dalam membangun lembaga. Doktrin merupakan nilai, tujuan dan metode operasional yang mendasari tindakan sedangkan program merupakan tindakan yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan fungsi dan jasa yang merupakan output dari lembaga. Program merupakan pola tindakan nyata dan alokasi sumberdaya dalam lembaga yang merupakan terjemahan dari doktrin kaitannya dengan lingkungan eksternal. Dengan adanya perubahan paradigma maka dapat dirumuskan program, metode operasional dan inovasi yang menjadi dasar kegiatan lembaga hasil penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang. Hal ini penting sebagai pelaksanaan fungsi dan jasa yang dihasilkan oleh lembaga.

### **3. Perbaikan Infrastruktur Informasi Pertanahan dan Penguatan Peraturan Perundang-undangan**

Lembaga agraria-pertanahan merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan dalam kegiatan berbasis persil atau bidang tanah. Data bidang tanah yang dimiliki lembaga agraria-pertanahan saat ini memiliki potensi untuk dimanfaatkan dalam berbagai kegiatan, salah satunya yaitu kegiatan penataan ruang yang diselenggarakan oleh lembaga tata ruang. Namun demikian, data-data berbasis bidang tanah ini, sampai sekarang belum tersistem dengan baik dalam suatu aplikasi yang mampu digunakan oleh berbagai pihak yang membutuhkan.

Pembangunan data yang dilakukan lembaga agraria-pertanahan hingga saat ini masih belum optimal, meskipun lembaga agraria sudah berdiri puluhan tahun (57 tahun, jika dihitung sejak 24 September 1960). Perbaikan basis data berbasis bidang tanah ini atau bisa disebut infrastruktur informasi pertanahan sangat penting dilakukan, sehingga semua data berada dalam basis data peta tunggal (*one map policy*) untuk memudahkan penggunaan dan dalam penyusunan kebijakan baik terkait lembaga agraria sendiri maupun penggunaan untuk bidang lain. Infrastruktur informasi pertanahan berupa peta kadaster merupakan data penting dalam penyusunan rencana detil tata ruang (RDTR).

Data persil atau bidang tanah yang dimiliki oleh lembaga agraria-pertanahan merupakan modal dasar dalam penggabungan kedua lembaga. Namun demikian, penyediaan data yang dimiliki lembaga agraria memiliki keterbatasan yaitu hanya mampu menyediakan peta bidang tanah yang sudah terdaftar dan terpetakan. Lembaga agraria-pertanahan hanya bisa menyediakan data bidang tanah yang sudah terdaftar atau sudah dilakukan inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (IP4T). Lembaga agraria-pertanahan belum mampu menyediakan data bidang tanah yang belum terdaftar, padahal hingga saat ini belum semua bidang tanah di Indonesia sudah terdaftar. Hingga saat ini baru sekitar 45% bidang tanah yang sudah terdaftar dan bersertipikat di Indonesia<sup>12</sup>. Selain itu, pemetaan data yang dilakukan oleh lembaga agraria masih sangat lemah. Hal ini dikarenakan, lembaga agraria hingga saat ini belum memberikan penanganan serius terhadap data peta kadaster maupun data pendaftaran tanah, padahal lembaga ini sejak awal pembentukannya menjadi pemilik kewenangan utama

---

12 Merujuk pada website Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN (<http://www.bpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/hantaru-2016-wujudkan-reforma-agraria-dan-tata-ruang-yang-berkeadilan-64410> diakses tanggal 25 September 2016).

pemetaan berbasis bidang tanah. Contoh nyata terkait hal tersebut adalah sistem Geo KKP (Komputerisasi Kantor Pertanahan) yang saat ini dijalankan oleh BPN belum memberikan manfaat optimal bagi program-program BPN apalagi untuk kegiatan lembaga lainnya.

Pemeliharaan dan *updating* data infrastruktur informasi pertanahan penting untuk terus dilakukan. Hal ini dapat dilakukan dengan terus melakukan proses pendaftaran dan pemetaan bidang tanah sehingga semua bidang tanah di Indonesia bisa terpetakan dan terhadap bidang tanah yang sudah terdaftar dan terpetakan perlu dilakukan inventarisasi dan integrasi sehingga menjadi satu basis data yang bisa dimanfaatkan. Basis data bidang tanah yang sudah terdaftar tersebut dapat digunakan untuk menyusun RDTR dan peraturan zonasi secara bertahap.

Selain itu, data-data yang dimiliki oleh lembaga agraria-pertanahan harus terus dilakukan pemutakhiran data<sup>13</sup>. Selain itu, data kadaster juga harus terintegrasi antara data atribut dengan data spasial untuk mendukung pengambilan kebijakan. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di dalamnya telah mengatur fasilitasi penyediaan peta dasar berbasis bidang tanah yaitu pada Pasal 25 peraturan tersebut. Berdasarkan peraturan tersebut, pemerintah daerah atau instansi yang membutuhkan data berbasis bidang tanah dapat memperoleh data dari lembaga agraria dengan gratis atau Rp 0,00 (nol rupiah). Namun demikian, terdapat beberapa pandangan yang menyatakan bahwa data berbasis bidang tanah yang dapat diberikan untuk keperluan terkait informasi pertanahan tersebut terbatas pada aspek fisik dan untuk data yuridis

---

13 Meyer dalam Brian Marwick, Abbas Rajabifard, Mohesn Kalantari, & Ian Williamson. 2012. yang menyatakan bahwa "*cadastral data must be able to be updated and kept current*".

tidak bisa diberikan karena menyangkut hak privat seseorang.

Selain perbaikan infrastruktur informasi pertanian, diperlukan juga penguatan peraturan perundang-undangan. Para aktor penataan ruang berpendapat bahwa saat ini, dasar hukum atau dudukan dari lembaga penataan ruang (UUPR) dan lembaga agraria (UUPA) masih belum pas. UUPA yang lebih dahulu terbit bukan merupakan acuan dalam UUPR. Oleh karena itu, merubah dan menyusun beberapa peraturan baru penting dilakukan untuk menjembatani integrasi yang dilakukan oleh lembaga agraria dan penataan ruang. Aspek-aspek hukum saat ini pengaturannya belum cukup rinci yang seringkali menimbulkan konflik kepentingan. Penataan ruang merupakan upaya untuk membangun konsensus sehingga peraturan perundang-undangan yang terbentuk nantinya harus mampu mewisudahi pembentukan atau penyusunan konsensus dalam kegiatan penataan ruang. Selain itu, peraturan yang tidak pasti dinilai berpengaruh terhadap iklim usaha sehingga menghambat perkembangan usaha. Peraturan yang tidak pasti menyulitkan dan terkadang merugikan pelaku usaha karena permainan spekulasi yang dilakukannya.

Intervensi politik dan campur tangan aktor di luar kelembagaan masih banyak ditemui dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Oleh karena itu tantangan ke depan adalah melakukan penguatan peraturan perundang-undangan sehingga ada peraturan cukup rinci yang bisa digunakan sebagai acuan dalam pengambilan kebijakan. Selain itu, perlu dilakukan penyusunan dan restrukturisasi peraturan yang sudah ada karena banyaknya peraturan yang tumpang tindih. Tumpang tindih peruntukan, pemanfaatan dan penggunaan ruang banyak terjadi karena belum adanya pengaturan ruang yang optimal untuk bisa meminimalkan perbedaan kebijakan terkait pengaturan ruang. Lembaga agraria, beberapa kementerian/ lembaga yang mengurus sumberdaya dan pemerintah daerah

seringkali memiliki standar ganda dalam kebijakan penataan ruang/perizinan.

Adanya pelimpahan kewenangan penataan ruang kepada pemerintah daerah tidak diikuti dengan pengaturan pengendalian yang cukup rinci memungkinkan adanya kesewenang-wenangan dalam pengelolaan sumberdaya lahan. Beberapa pihak menyebutkan hal tersebut terjadi karena lemahnya posisi pemerintah pusat dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Terhadap hal tersebut, yang dibutuhkan bukan hanya penguatan fungsi pengendalian pemerintah pusat namun dibutuhkan adanya regulasi yang jelas dan mengikat dalam pengaturan pemanfaatan ruang. Fungsi pengendalian harus cukup kuat baik pada tingkat pusat maupun daerah.

Terkait dengan perizinan pemanfaatan ruang, lembaga agraria memiliki kewenangan dalam memberikan pertimbangan teknis pertanahan dalam izin lokasi. Masyarakat seringkali salah mengartikan bahwa pertimbangan teknis merupakan izin dalam pemanfaatan ruang, padahal pertimbangan teknis pertanahan merupakan bagian dari izin lokasi. Izin lokasi merupakan izin yang diberikan untuk memperoleh tanah untuk penanaman modal dan untuk menggunakan tanah sesuai dengan keperluan usahanya. Namun demikian dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi, terdapat ambiguitas di mana izin lokasi diterbitkan oleh Bupati/Walikota, Gubernur atau Menteri Agraria dan Tata Ruang sesuai dengan cakupan wilayahnya dan pembatalannya dilakukan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang atas usulan dari Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Kantor Wilayah BPN. Hingga saat ini, belum ada regulasi yang jelas untuk mengatur bagaimana tata cara koordinasi terkait pemberian izin lokasi tersebut antara lembaga agraria dan pemerintah daerah.

Pembangunan infrastruktur informasi pertanahan dan penguatan peraturan, termasuk dalam variabel sumberdaya.

Variabel sumberdaya, mencakup semua aspek baik keuangan, fisik, manusia, teknologi dan informasi yang mempengaruhi setiap kegiatan lembaga. Keberadaan infrastruktur informasi pertanahan dan regulasi yang mantap mendukung kegiatan yang dilakukan dalam penggabungan kedua lembaga.

#### **4. Struktur Organisasi yang Efektif dan Efisien**

Mekanisme koordinasi dan hubungan antara unit lembaga juga mencerminkan bagaimana struktur organisasi terbentuk. Variabel struktur internal meliputi struktur dan proses sebagai wadah lembaga dalam bekerja. Dalam pembangunan lembaga, hal tersebut tentu saja sangat penting karena di dalamnya meliputi pembagian peran antara aktor, pola pembagian kewenangan dan sistem komunikasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan berdasarkan pelaksanaan program-program.

Para aktor penataan ruang memiliki pandangan bahwa tantangan bagi kedua lembaga adalah mewujudkan struktur organisasi yang efektif dan efisien. Meskipun saat ini, struktur organisasi pada tingkat pusat sudah terbentuk namun pada tingkat daerah masih dilakukan penyusunan. Sebagian besar aktor penataan ruang memiliki pandangan jika hingga saat ini integrasi antara lembaga agraria dan lembaga penataan ruang belum sepenuhnya terjadi.

Penggabungan kedua lembaga saat ini masih terbatas pada penggabungan struktur organisasi dan belum menyentuh pada penyatuan tugas dan fungsi. Salah satu contohnya yaitu Ditjen Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah yang terbentuk karena pada lembaga agraria sebelumnya terdapat Deputi Bidang Sengketa dan Perkara Pertanahan. Oleh karena itu jika yang dimaksud adalah penggabungan kedua lembaga, maka yang harus terjadi bukan sekedar menggabungkan struktur organisasi. Perlu

dilakukan penyusunan dan perombakan struktur organisasi untuk mewujudkan lembaga yang efektif dan efisien.

Hal penting yang harus dilakukan adalah mensinergikan fungsi pertanahan dengan fungsi penataan ruang. Hal ini dapat dilakukan dengan memilah-milah tugas dan fungsi dari lembaga agraria dan lembaga tata ruang yang kemudian digabungkan dalam satu kelembagaan. Penggabungan menurut tugas dan fungsi ini penting agar tidak ada tumpang tindih misalnya dalam pelaksanaan kegiatan dan penganggaran. *Streamlining* beberapa satuan kerja perangkat daerah yang mengurus penataan ruang dan juga lembaga agraria-pertanahan penting dilakukan agar tugas yang dijalankan sesuai dengan fungsinya masing-masing.

Sinergi antara lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang dalam satu struktur organisasi pengaturannya akan relatif sulit dilakukan. Perbedaan fungsi kewenangan antara lembaga agraria dan penataan ruang, akan menjadi penyebab sinkronisasi tidak bisa serta merta dilakukan. Oleh karena itu, hal yang terlebih dahulu dilakukan adalah menterjemahkan maksud dari kata sinkron dalam integrasi kedua lembaga tersebut. Sinkron dalam penggabungan kedua lembaga ini bisa memiliki pengertian yang beragam. Pertama, sinkron dalam pengertian bahwa lembaga agraria dan lembaga penataan ruang, tetap dalam posisi fungsi kewenangannya masing-masing (lembaga agraria merupakan urusan absolut dan penataan ruang merupakan kewenangan pemerintah daerah melalui asas dekonsentrasi) namun terjadi koordinasi yang baik di antara keduanya. Kedua, sinkron dalam pengertian sama-sama sebagai lembaga vertikal atau lembaga desentralisasi. Sinkron dalam pengertian kedua memungkinkan penggabungan lembaga menjadi lebih efektif. Namun demikian, perubahan terhadap pengaturan fungsi kewenangan tidak akan mudah dikarenakan dalam tata aturan pemerintahan dan peraturan perundang-undangan keduanya memiliki fungsi pemerintahan

yang berbeda dan diperlukan usaha yang besar untuk merubah hal tersebut.

Selain itu, pelaksanaan kegiatan penataan ruang saat ini dilaksanakan oleh banyak lembaga dan tersebar pada beberapa satuan kerja pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini seringkali menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan mekanisme pelaksanaan pada masing-masing lembaga tersebut. Oleh karena itu, perwujudan struktur organisasi yang efektif dan efisien harus menyentuh hingga lembaga penataan ruang dan agraria pada tingkat daerah.

### C. Implementasi Kelembagaan ATR/BPN

Memilah dan memadupadankan fungsi penataan ruang dan fungsi pertanahan sesuai dengan paradigma manajemen pertanahan dengan tetap memperhatikan pembagian kewenangan urusan pemerintahan bisa menjadi salah satu alternatif yang dapat mengawal penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang di daerah. Namun demikian hal terpenting adalah menanamkan doktrin dari setiap elemen lembaga mengenai keterkaitan diantara keduanya. Fungsi penataan ruang dan fungsi pertanahan pada hakikatnya memiliki substansi yang bisa dianggap sama, meskipun terdapat beberapa perbedaan sudut pandang di antara keduanya. Selain itu, semua pengaturan tersebut tentu saja mengarah pada upaya untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Struktur organisasi dalam manajemen pertanahan berbeda-beda antar wilayah di dunia, struktur organisasi yang terbentuk akan dipengaruhi oleh kebudayaan setempat dan hukum yang berlaku, *“The organisational structures for land management differ widely between countries and regions throughout the world, and reflect local*

*cultural and judicial settings.*"<sup>14</sup>. Oleh karena itu, dalam konteks struktur organisasi manajemen pertanahan di Indonesia salah satu aspek yang harus diperhatikan adalah pembagian kewenangan dalam fungsi pemerintahan.

Pembagian kewenangan menjadi hal sangat penting untuk diperhatikan dalam konteks penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang. Hal ini dikarenakan kewenangan fungsi pemerintah di bidang agraria-pertanahan dan di bidang tata ruang berbeda. Seperti telah disebutkan sebelumnya, penataan ruang merupakan kewenangan pemerintah yang didesentralisasikan sedangkan kewenangan pemerintah pada fungsi pertanahan bersifat multidimensi dan untuk urusan yang memiliki dimensi yuridis tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pengaturan fungsi pertanahan tetap menjadi domain pemerintah pusat meskipun Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa bidang pertanahan merupakan urusan kongruen namun pengaturannya tetap dilaksanakan secara absolut oleh pemerintah pusat. Kewenangan di bidang pertanahan mempunyai sifat multidimensi, di mana pada urusan dimensi fisik kewenangannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah, namun demikian untuk urusan dimensi yuridis seperti penataan hubungan hukum, administrasi pembuktian, serta dimensi politis meliputi penataan penguasaan pemilikan tanah yang bersumber dari hak menguasai negara tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat<sup>15</sup>. Oleh karena itulah fungsi pertanahan tetap dijalankan secara absolut.

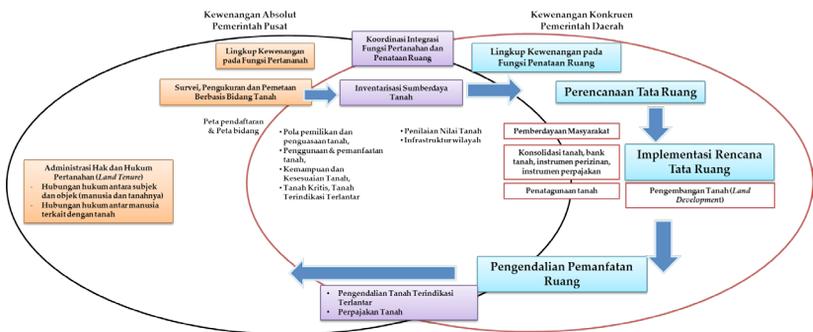
Adanya perbedaan kewenangan fungsi di bidang penataan

---

14 Stig Enemark. 2007. *Op. Cit.*

15 Musriadi. 2009; dalam Tesis yang berjudul Benturan Kewenangan Urusan Pertanahan Ditinjau dari Sudut Hukum Agraria (Studi Kasus di Sumatera Barat).

ruang dan agraria-pertanahan tersebut jika dipaksakan untuk disinkronkan dalam satu mekanisme kewenangan dimungkinkan bisa memunculkan gejolak karena merombak tatanan sistem pemerintahan dan perundang-undangan. Oleh karena itu, struktur organisasi penggabungan yang terjadi pada tingkat pemerintah pusat tidak harus selalu diikuti oleh penggabungan struktur organisasi di daerah. Mekanisme hubungan antara kedua lembaga bisa dijumpai dengan penguatan regulasi/peraturan dan koordinasi antar lembaga dengan penggerak yang sama pada tingkat pusat. Adapun integrasi yang dimungkinkan pada tingkat daerah baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yaitu dengan memilah dan memadupadankan fungsi penataan ruang dan fungsi pertanahan sesuai dengan paradigma manajemen pertanahan dan memperhatikan pembagian kewenangan urusan pemerintahan, yang konsepnya dapat digambarkan dalam Gambar 5.2.



Gambar 5. 2. Skema Keterkaitan Lembaga Agraria dan Penataan Ruang Berdasarkan Fungsi Kewenangan pada Tingkat Daerah<sup>16</sup>

Berdasarkan Gambar 5.2. yang harus dilakukan pada tingkat daerah adalah dengan memilah kegiatan-kegiatan yang selama ini dilakukan dalam fungsi penataan ruang dan fungsi pertanahan sesuai dengan paradigma manajemen pertanahan. Pengorganisasian dilakukan berdasarkan pembagian urusan kewenangan, kegiatan

mana saja yang bisa dilaksanakan secara dekonsentrasi di daerah, kegiatan yang tetap dalam kewenangan absolut dan kegiatan apa saja yang bisa dilakukan dengan melakukan koordinasi antar kedua lembaga. Untuk lingkup tugas pertanahan yang bersifat fisik dapat dilakukan secara bersama-sama dalam bingkai fungsi tata ruang karena substansi dari penataan ruang maupun pertanahan pada hakikatnya bisa dianggap sama. Hal tersebut tidak akan bertentangan dengan undang-undang yang mengatur fungsi kewenangan. Sedangkan untuk fungsi pertanahan yang bersifat yuridis maka tidak bisa dilakukan secara bersama-sama karena hal tersebut sudah menjadi kewenangan absolut dari pemerintah pusat yang tidak bisa didelegasikan kepada pemerintah daerah. Data-data yang terkait dengan data subjek dan objek hak atas tanah selama tidak bertentangan dengan undang-undang jika dibutuhkan dalam kegiatan penataan ruang dapat dikoordinasikan penggunaannya dengan BPN.

Aspek penguasaan tanah (*land tenure*) memiliki peran dalam pengaturan hubungan hukum antara subjek dan objek hak yaitu manusia dengan tanahnya dan hubungan antara manusia yang berkaitan dengan perbuatan hukum terhadap tanah. Administrasi dan hukum pertanahan ini ditujukan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Administrasi tanah terkait dengan kegiatan sertifikasi tanah dan pencatatan kegiatan hukum berkaitan dengan tanah yang selama ini dilakukan oleh BPN. Kegiatan registrasi tanah secara utuh merupakan kewenangan yang tidak dapat didelegasikan kepada pemerintah daerah termasuk di dalamnya penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan. Tugas dan fungsi sepenuhnya merupakan kewenangan BPN karena menyangkut perbuatan hukum. Dalam pelaksanaan tugasnya, BPN harus didukung oleh data kadaster yang meliputi informasi bidang tanah (data spasial) yang terintegrasi dengan informasi tekstual kepemilikan tanah.

Sistem ini harus mampu menjadi basis data yang menghubungkan aspek spasial dan aspek yuridis yang terintegrasi *online* secara nasional, sehingga akan memudahkan penggunaan data tersebut dalam penentuan kebijakan manajemen pertanahan secara nasional.

Kegiatan survey, pengukuran dan pemetaan berbasis bidang tanah dibutuhkan untuk mendukung kegiatan administrasi pertanahan untuk memastikan kepastian hukum hak atas tanah. Kegiatan survei, pengukuran dan pemetaan bidang tanah akan menghasilkan peta bidang tanah dan peta pendaftaran tanah yang bisa digunakan sebagai peta dasar dalam kegiatan inventarisasi sumberdaya tanah sehingga informasi yang di dapatkan dari inventarisasi sumberdaya tanah berbasiskan bidang tanah. Dengan adanya informasi yang berbasiskan persil tanah ini dapat mendukung kegiatan penataan ruang baik dalam perencanaan, pemanfaatan ruang maupun pengendalian pemanfaatan ruang.

Inventarisasi sumberdaya tanah merupakan kegiatan yang terkait dengan proses perencanaan tata ruang. Data yang dihasilkan dari kegiatan inventarisasi sumberdaya tanah berupa peta dasar, peta bidang tanah, penggunaan dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah, pola pemilikan dan penguasaan tanah, nilai tanah, infrastruktur dan tempat-tempat penting, tanah yang terindikasi terlantar dan tanah kritis. Data tersebut harus bisa dibingkai dalam satu sistem infrastruktur informasi pertanahan yang dapat diakses oleh para pengguna yang berbasis bidang tanah. Data-data tersebut merupakan data yang sangat penting dalam penentuan pola dan struktur ruang. Harapannya data-data tersebut bisa saling terintegrasi dalam unit bidang tanah yang kemudian menjadi sumber rujukan dalam setiap kebijakan terkait manajemen pertanahan sebagai suatu *one map policy*. Tugas terkait inventarisasi sumberdaya tanah ini dapat dilaksanakan secara koordinatif antara BPN dengan lembaga penataan ruang di daerah.

Satu aspek informasi sumberdaya tanah yang seringkali belum digunakan dalam pengambilan kebijakan penataan ruang adalah nilai tanah (*land value*). Intervensi pemerintah penting dilakukan untuk menghindari efek buruk dari pembangunan yang tidak sesuai dengan perencanaan. Oleh karena itu, diperlukan adanya kebijakan dan pertimbangan untuk menentukan penggunaan dan pemanfaatan ruang yang optimal. Pemerintah harus mampu menangkap sinyal ketika pasar tanah sudah tidak dalam kondisi persaingan sempurna.

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan penataan ruang saat ini, bisa menjadi jembatan untuk menjadikan kebijakan penataan ruang merujuk pada nilai tanah mengingat pentingnya nilai tanah dalam perencanaan tata ruang. BPN dengan instansi yang membidangi penataan ruang di daerah bisa bersama-sama melakukan penyediaan data nilai tanah yang kemudian digunakan dalam pembuatan rencana tata ruang, implementasi rencana dan pengendalian pemanfaatan ruang. Mekanisme pembagian urusan dan peraturan yang menaungi koordinasi antara fungsi pertanahan dan penataan ruang ini tentunya harus diatur agar ada dasar hukum yang menaungi kegiatan inventarisasi sumberdaya tanah.

Salah satu komponen dari perencanaan tata ruang adalah perencanaan penggunaan lahan (*land use*). Perencanaan penggunaan lahan merupakan suatu mekanisme kontrol penggunaan lahan melalui peraturan baik dalam skala nasional, provinsi maupun kabupaten/kota, penegakan peraturan dan manajemen penggunaan lahan. Kegiatan yang terkait dengan proses perencanaan tata ruang secara utuh merupakan kewenangan dari pemerintah daerah. Dengan memanfaatkan data yang didapatkan dari kegiatan inventarisasi sumberdaya tanah yang berupa informasi berbasis bidang tanah rencana tata ruang yang dihasilkan bisa berupa rencana detail dan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan menjadi lebih besar. Perencanaan tata ruang akan lebih memperhatikan

kepemilikan hak atas tanah sehingga akan mempermudah dalam implementasi rencana tersebut. Hambatan yang mungkin muncul adalah BPN sejauh ini hanya mampu menyediakan data bidang tanah yang sudah terdaftar atau sudah dilakukan inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (IP4T). Selain itu, rencana tata ruang detail yang disusun dengan melibatkan masyarakat secara kolaboratif dan partisipatif akan membutuhkan proses yang lama dan biaya yang tidak murah.

Implementasi rencana tata ruang pada pelaksanaannya dapat dilakukan dengan mekanisme pengembangan tanah (*land development*). Pengembangan tanah dilakukan dengan pelaksanaan rencana pembangunan dan perubahan penggunaan lahan melalui kebijakan dan peraturan perizinan. Terdapat beberapa komponen dalam pengelolaan pengembangan tanah yang meliputi (1) instrumen perencanaan terdiri monopoli perencanaan oleh pemerintah dan pembatasan atau larangan membangun pada area tertentu, (2) instrumen perpajakan terdiri atas berbagai macam pajak yang terkait tanah dan properti, (3) instrumen pasar termasuk di dalamnya persetujuan membangun dan pembangunan tanah berorientasi pasar, (4) instrumen dukungan keuangan dan (5) instrumen kekuasaan pemerintah termasuk di dalamnya bank tanah dan konsolidasi tanah. Komponen-komponen pengembangan tanah tersebut harus menjadi fokus dalam implemetasi rencana tata ruang<sup>17</sup>. Konsolidasi tanah yang selama ini sering dilakukan oleh BPN dalam melakukan penatagunaan tanah seringkali disebut sebagai suatu alat yang bisa digunakan untuk implementasi rencana tata ruang detail suatu kawasan.

Kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang meskipun secara umum kewenangannya ada pada kewenangan pemerintah daerah

---

17 Mulyono Sadyohutomo *Op. Cit.*

namun pelaksanaannya dapat dilakukan secara koordinatif dengan Kantor Pertanahan di daerah. Kebijakan pengendalian bisa terintegrasi dengan infrastruktur informasi pertanahan sebagai *one map policy* sehingga dalam kegiatan registrasi tanah memuat unsur-unsur pengendalian pemanfaatan ruang. Hal ini dapat mengurangi adanya tumpang tindih dan standar ganda dalam kebijakan perizinan terutama dalam pemanfaatan ruang. Wacana untuk mengaktifkan PPNS dari BPN baik dari Kantor Wilayah BPN maupun Kantor Pertanahan bisa membuka kesempatan implementasi pemanfaatan ruang yang lebih baik. Hal ini dikarenakan kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang dimungkinkan bisa terbebas dari intervensi politik pemegang kekuasaan di daerah.

Kegiatan penataan ruang merupakan kewenangan pemerintah yang kewenangannya didekonsentrasikan kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu, masing-masing pemerintah daerah memiliki bentuk institusi yang membidangi penataan ruang di daerah yang relatif berbeda dengan daerah lainnya. Hal tersebut tentu saja akan memberikan pengaruh terhadap bentuk kemungkinan koordinasi dan integrasi antara lembaga penataan ruang dan lembaga agraria pada tingkat daerah.

Kemungkinan integrasi kelembagaan agraria dan penataan ruang di daerah yang lain adalah dengan pendekatan *new institutionalist theory* yaitu dengan menjadikan lembaga hasil penggabungan kelembagaan agraria dan penataan ruang menjadi lembaga yang mampu membentuk suatu konsensus dalam kegiatan penataan ruang. *New institutional theory* tidak hanya berlaku pada institusi/lembaga formal namun termasuk di dalamnya kelembagaan informal yang melihat pada hubungan sosial dalam konteks yang luas<sup>18</sup>. Isu-isu perlindungan lingkungan dan risiko yang ada di dalam

---

18 Delik Hudalah *Op. Cit.*

masyarakat diprediksi akan menjadi fokus perhatian perencanaan di masa mendatang. Kondisi ini menunjukkan bahwa terjadi pergeseran paradigma dari pembangunan berkelanjutan menjadi pandangan yang lebih holistik yang menekankan pada hubungan manusia dengan lingkungannya. Masyarakat memiliki suatu kehidupan yang membentuk suatu jaringan dan membuka kesempatan-kesempatan yang bisa berupa modal sosial (*social capital*) dan *cultural capital*.

Immergut menyebutkan bahwa saat ini keinginan individu harus menjadi perhatian dalam perencanaan tata ruang<sup>19</sup>. Untuk mencapai hal tersebut dibutuhkan pemerintah atau kelembagaan yang mampu menjadi simpul atau mengkoordinasikan keragaman yang ada dimasyarakat seperti yang disebutkan Healey:

*“this requires a governance capacity to act as a strategic relational node or arena in a locality, a point of reference for many relational webs, and a locus of the development of shared understandings among the diversity of open relations in a place”<sup>20</sup>.*

Selain itu, dibutuhkan multi-aktor dalam pengambilan keputusan yang seringkali kontradiktif dengan bentuk hirarki negara yang berpusat pada pemerintah<sup>21</sup>. Proses yang terjadi dalam pemerintahan harus dilihat sebagai suatu proses sosial yang membentuk atmosfer dari struktur dan agen. Pengambilan keputusan terikat dengan struktur sosial dan budaya yang berbeda.

Sementara itu, Waterhouse yang melakukan penelitian di Toronto dan Munich menyebutkan bahwa meskipun sistem perencanaan mereka secara umum terdesentralisasi dan

---

19 *Ibid.*

20 Patsy Healey *Op. Cit.*

21 Thilo Lang. 2010. Urban Resilience and New Institutional Theory - A Happy Couple for Urban and Regional Studies? (B. Muller, Penyunt.) *German Annual of Spatial Research and Policy*, 15-24.

terfragmentasi seperti dalam budaya politik Amerika namun pada tahap penerapannya berbeda secara signifikan sesuai dengan tradisi masyarakat, bentuk kepemilikan tanah dan interpretasi dari konsep keadilan<sup>22</sup>. Booth; Cullingworth; Healey; Knieling & Othengrafen; Sanyal; dan Waterhouse menyebutkan bahwa “*Planning institutions and professional practices are embedded in a societal culture that organises meanings and public and private sector relationships to land, property and the state*”<sup>23</sup>. Oleh karena itu, meskipun tidak ada teori khusus yang menggambarkan institusi yang efektif untuk menjembatani penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan lembaga tata ruang, namun kelembagaan yang efektif paling tidak harus dimulai dengan memberikan porsi partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam setiap kegiatannya. Selain itu, politisi, birokrat dan perencana harus mampu melihat aspek-aspek budaya masyarakat, kondisi lingkungan dan nilai-nilai yang melekat pada masyarakat sebagai suatu *social capital* maupun *cultural capital* untuk membentuk suatu sistem. Di mana Healey menyebutkan bahwa “*Systems are not given, but are made, in a complex interaction between the imaginary and the material world*”.

Pada beberapa dekade terakhir ini terjadi peningkatan pendekatan kolaboratif dan partisipatif dalam perencanaan tata ruang dan pengambilan keputusan<sup>24</sup>. Perencanaan partisipatif akan menumbuhkan rasa kepemilikan terhadap rencana dan masyarakat memiliki komitmen dalam pelaksanaannya. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perencanaan “*bottom-up*” ini membutuhkan alat

---

22 Zack Taylor. 2013. Rethinking Planning Culture: a New Institutionalist Approach. *TPR: Town Planning Review*, 84(6), 683-702.

23 Booth, 2011; Cullingworth, 1993; Healey, 2010; Knieling & Othengrafen, 2009; Sanyal, 2005; dan Waterhouse, 1979 dalam Zack Taylor *Op. Cit.*

24 Michael K. McCall & Chritine E Dunn. 2012. Geo-Information tools for Participatory Spatial Planning: Fulfilling the Criteria for Good Governance. *Geoforum*, 81-94.

penunjang di antaranya adalah teknologi dan informasi lahan. Lembaga agraria harus mampu menjadi lembaga kadaster yang menyuplai data dan menunjang semua kegiatan yang berhubungan dengan *land use policy*. Untuk menunjang fungsi tersebut, sistem kadaster yang dimiliki BPN harus mampu memuat informasi terkait '*right, restriction, and responsibilities*' dari setiap bidang tanah. Hal tersebut selain harus didukung dengan sistem kadaster yang baik dan kemudian juga harus didukung dengan sistem perencanaan yang memungkinkan partisipasi masyarakat lebih besar dalam kegiatan penataan ruang sehingga perencanaan yang dilakukan berbasis bidang tanah (*by name, by parcel, by plan*) seperti halnya dalam penyusunan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) dalam upaya penataan kawasan.

## BAB VI

# PENUTUP

Wacana dari para aktor penataan ruang terhadap penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang menunjukkan spektrum wacana yang beragam dan bias terkait dengan aspek substansi, fungsi kegiatan, pelaksanaan kegiatan, struktur organisasi, kewenangan pimpinan, fungsi kewenangan pemerintah, kegiatan dan pendekatan, lembaga penataan ruang yang ideal, dan intervensi pemerintah pusat terhadap penataan ruang di daerah. Analisis wacana menunjukkan adanya wacana yang mendukung penggabungan kedua lembaga, mendukung dengan syarat, netral, dan tidak setuju dengan penggabungan kedua lembaga. Spektrum wacana dari pelaku penataan ruang terhadap penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang dapat ditunjukkan pada Gambar 6.1.



Gambar 6. 1. Spektrum Wacana Para Pelaku Penataan Ruang Terhadap Penggabungan Lembaga Agraria dan Penataan Ruang

Aspek substansi, dukungan fungsi kegiatan dan dukungan pelaksanaan teknis kegiatan merupakan aspek yang dianggap dapat mendukung penggabungan lembaga penataan ruang dan agraria. Aspek-aspek tersebut dapat menjadi acuan dalam penyusunan program dan inovasi layanan jasa Kementerian Agraria dan Tata Ruang kepada masyarakat sebagai terjemahan doktrin/tujuan dari penggabungan kedua lembaga. Aspek fungsi kewenangan, kegiatan dan sudut pandang merupakan aspek yang bisa menghambat adanya penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang. Aspek-aspek tersebut merupakan acuan dalam melakukan inovasi dalam penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang untuk mewujudkan kelembagaan yang efektif dan efisien dalam wadah Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Aspek-aspek penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang yang dikategorisasikan dari wacana para pelaku penataan ruang memiliki konsep yang sejalan atau bersesuaian dengan variabel-variabel perkembangan lembaga yang dikemukakan oleh Esman (1986), yaitu meliputi: kepemimpinan, doktrin/tujuan, program, sumberdaya dan struktur internal. Pembangunan lembaga atau perkembangan organisasi tidak hanya berkaitan dengan aspek substansi, dukungan fungsi kegiatan, dan dukungan pelaksanaan teknis kegiatan. Untuk mewujudkan integrasi antara lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang pembangunan lembaga penataan ruang dan agraria membutuhkan perlakuan terhadap variabel pimpinan, doktrin, program, sumberdaya dan struktur internal secara menyeluruh.

Administrasi pertanahan adalah dasar yang mengatur *right*, *restriction* dan *responsibilities* terkait kebijakan, manusia dan tempat (ruang/tanah)<sup>1</sup>. Dalam konsep manajemen pertanahan administrasi

---

1 Stig Enemark. 2007. *Op. Cit.*, dan Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace, & Abbas Rajabifard. *Op. Cit.*

pertanahan yang dibingkai dalam infrastruktur informasi pertanahan dan kebijakan penggunaan lahan (*land use policy*) dalam suatu kelembagaan yang efektif merupakan sarana menuju pembangunan berkelanjutan. Oleh karena itu, kerangka manajemen pertanahan merupakan konsep yang menghubungkan antara lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang yang menghubungkan antara hak atas tanah (*property right*) dengan kebijakan pertanahan (*land use policy*) dan hak membangun (*development right*) pemerintah dalam kegiatan pembangunan.

Penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang berimplikasi kepada integrasi fungsi pemerintah di bidang pertanahan dan di bidang penataan ruang dalam satu lembaga. Implikasi kebijakan yang dapat diambil antara lain:

1. Keinginan awal penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang harus dipahami oleh semua unsur lembaga dan menjadi doktrin atau tujuan dari pembangunan lembaga yang kemudian diterjemahkan dalam program dan inovasi kegiatan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
2. Penyusunan program kegiatan dan inovasi dalam integrasi lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang sebagai bentuk jasa layanan kepada masyarakat dapat mengacu pada aspek substansi, dukungan fungsi kegiatan dan dukungan pelaksanaan teknis kegiatan yang diwacanakan oleh para aktor penataan ruang sebagai penerjemahan dari doktrin/tujuan penggabungan lembaga;
3. Untuk mewujudkan keseimbangan antara *land use policy* dengan *property right* dapat dilakukan dengan berlandaskan pada konsep manajemen pertanahan dengan dasar administrasi pertanahan yang memuat komponen *right*, *restriction* dan *responsibilities* dari setiap bidang tanah dalam kegiatan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang;

4. Untuk mewujudkan penggabungan lembaga agraria dan penataan ruang yang setara/sepadan dan mewujudkan kelembagaan yang efektif dan efisien dalam wadah Kementerian Agraria dan Tata Ruang, sudah seharusnya lembaga agraria tidak hanya dipandang sebagai lembaga dengan fungsi administrasi pertanahan seperti yang sebelumnya dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional, namun harus dikembalikan kepada hakikat lembaga agraria sesuai UUPA dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumberdaya Alam;
5. Kegiatan penataan ruang merupakan kegiatan penting namun sarat intervensi politik. Oleh karena itu penunjukan pimpinan lembaga penataan ruang atau Menteri Agraria dan Tata Ruang sebaiknya tidak didasari kepentingan politik, untuk meminimalkan intervensi politik dalam kelembagaan yang terbentuk;
6. Dalam mewujudkan penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang yang efektif dan efisien diperlukan adanya perubahan paradigma penataan ruang, perbaikan infrastruktur informasi pertanahan dan penataan peraturan perundang-undangan, mewujudkan struktur organisasi yang efektif dan efisien, serta kemampuan pimpinan untuk menerjemahkan maksud penggabungan lembaga agraria-pertanahan dan tata ruang.
7. Lembaga dengan fungsi agraria-pertanahan dan tata ruang yang efektif pada tingkat daerah dapat dibentuk dengan mengoptimalkan koordinasi diantara keduanya serta memilah dan memadupadankan fungsi penataan ruang dan fungsi agraria sesuai dengan paradigma manajemen pertanahan dengan tetap mempertimbangkan pembagian kewenangan urusan pemerintah, oleh karena itu lembaga yang terbentuk pada tingkat pusat tidak serta merta harus diikuti dengan

- pembentukan lembaga yang sama pada tingkat daerah. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan suatu peraturan yang mampu mendrive dua fungsi pemerintah yang berbeda untuk mewujudkan cita-cita pembangunan;
8. Pembaharuan dan pemutakhiran data berbasis bidang tanah dalam infrastruktur informasi pertanahan mendesak dilakukan untuk mendukung integrasi lebih jauh antara lembaga agraria-pertanahan dan lembaga tata ruang dan untuk mewujudkan *one map policy*.
  9. Perencana dan aktor politik harus bersinergi dalam melakukan perubahan terhadap lembaga penataan ruang untuk mendukung terselenggaranya penataan ruang yang lebih baik. Pelibatan perencana tata ruang dalam penataan kelembagaan yang dilakukan oleh pemimpin dan aktor politik penting dilakukan agar rencana tata ruang yang sudah direncanakan memiliki tempat untuk mewujudkannya.

EPILOG:

## **Quo Vadis Integrasi Agraria-Pertanahan Dan Tata Ruang<sup>1</sup>**

**P**eluang dan tantangan integrasi urusan dan kelembagaan agraria-pertanahan dan tata ruang yang diberikan melalui Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja di era Jokowi-JK, yang ditindaklanjuti melalui Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) serta Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), belum mendapatkan respon yang memadai. Bahkan hingga tahun ketiga Pemerintahan Joko Widodo – Jusuf Kalla, agenda integrasi urusan agraria-pertanahan dan tata ruang ini masih sebatas integrasi kelembagaan penataan ruang dari Kementerian Pekerjaan Umum dan kelembagaan pertanahan dari BPN. Padahal gagasan awal pengintegrasian urusan agraria-pertanahan dan tata ruang dalam sebuah kementerian dapat dikatakan sebagai kesadaran awal pentingnya menumbuhkan kembali semangat pengelolaan agraria dalam perspektif pembaruan sekaligus mengintegrasikan pengaturan status tanah dengan fungsi ruang.

Pada awal tahun 2017, urgensi integrasi urusan agraria-pertanahan dan tata ruang ini seolah terlupakan, ketika

---

<sup>1</sup> Sutaryono. 2016. Disempurnakan dari naskah Opini *KOMPAS* yang diterbitkan tanggal 29 Agustus 2016.

Kementerian ATR/BPN atas perintah Presiden telah menetapkan 3 (tiga) agenda prioritas di bidang pertanahan, yakni agenda reforma agraria, percepatan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dan percepatan pendaftaran tanah. Bahkan agenda percepatan pendaftaran tanah menjadi fokus kinerja seluruh jajaran Kementerian ATR/BPN. Melalui Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2017 disebutkan bahwa dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya, perlu dilakukan percepatan pendaftaran tanah lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia. Operasionalisasi agenda percepatan pendaftaran tanah ini disebut sebagai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

### **Urgensi Integrasi**

Integrasi urusan agraria-pertanahan dengan penataan ruang dalam satu kementerian bukanlah ahistoris, tetapi telah mendasarkan pada amanat konstitusi dan relevan dengan kebijakan politik pemerintahan saat ini. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang agraria-pertanahan dan penataan ruang, selama ini merupakan urusan yang terpisah, meskipun satu sama lain sangat terkait. Regulasi yang mengaturnya, kebijakan politik yang menaunginya serta kelembagaan yang menanganinya juga berbeda. Kabinet Joko Widodo-Jusuf Kalla, mengintegrasikan keduanya dalam satu kementerian, yakni Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Namun demikian, hampir dua tahun kementerian ini terbentuk, kebijakan dan bentuk integrasi kedua urusan ini belum menampakkan wujudnya. Atau

jangan-jangan salah satu pertimbangan pergantian menteri ATR/BPN ini adalah kegagalan atau belum berhasilnya mengintegrasikan kedua urusan dalam satu kementerian.

Penyatuan bidang keagrariaan, tata ruang dan pertanahan dapat dibaca sebagai upaya menata kelembagaan yang berlandaskan pada konstitusi dan regulasi dalam pengelolaan agraria dan sumberdaya alam, visi dan misi pemerintah serta kebutuhan dalam menjalankan tugas pemerintahan di bidang keagrariaan-pertanahan dan tata ruang. Pengintegrasian BPN dengan Ditjend Penataan Ruang Kementerian PU menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional merupakan perubahan paradigma dalam melihat sumberdaya agraria. Jika awalnya agraria-pertanahan dipahami sebagai persil-persil tanah, maka melalui kelembagaan yang baru dipahami sebagai kondisi, status, dan fungsi hubungan antar persil yang membentuk sebuah poligon yang saling mempengaruhi yang kemudian disebut sebagai ruang. Sumberdaya agraria dengan matra utama tanah merupakan ruang hidup bagi penduduk. Untuk itu pengaturan penguasaan dan pemilikan atas agraria-tanah harus selaras dan serasi dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang.

Berkaitan dengan konsep ruang dan agraria, ternyata 'agraria' dalam UUPA hakikatnya sama dengan pengertian 'ruang' dalam UU Penataan Ruang. Bumi, air dan kekayaan alam adalah makna agraria secara konstitusi, yang *inherent* dengan makna ruang dalam UU Penataan Ruang.

Dalam perspektif *land management*, terintegrasinya *land tenure*, *land use*, *land value* dan *land development* yang didukung dengan *land information infrastructures* dan dibingkai melalui *land policy* yang tepat merupakan prasyarat terwujudnya *sustainable development*<sup>2</sup>.

---

2 (Enemark, et al, 2005).

Dalam konteks ini, terintegrasinya agraria-pertanahan dengan tata ruang adalah prakondisi menuju pembangunan berkelanjutan.

### **Instrumen Integrasi**

Urusan keagrariaan-pertanahan yang meliputi pengukuran dan pemetaan kadastral, penatagunaan tanah, pengaturan hubungan hukum subjek dan objek hak, penguatan hak dan pemberdayaan masyarakat, landreform, pendaftaran tanah hingga penyelesaian sengketa dan konflik selama ini 'hanya' memperhatikan dan mempertimbangkan tata ruang. Sementara itu, penyelenggaraan penataan ruang baik pada level perencanaan, pemanfaatan hingga pengendalian pemanfaatan ruang masih menafikan aspek-aspek keagrariaan-pertanahan utamanya penguasaan dan kepemilikan tanah.

Makna yang *inherent* antara 'agraria' dan 'ruang' merupakan *entry point* dalam integrasi pengaturan penguasaan dan kepemilikan tanah (*land tenure*) dengan penggunaan dan pemanfaatan ruangnya. Titik masuk ini perlu diakselerasi melalui beberapa instrumen yang dapat digunakan untuk mengintegrasikan urusan agraria-pertanahan dan tata ruang.

*Pertama, One Map Policy.* Kebijakan satu peta multiguna musti berupa Informasi Geospasial Dasar yang berbasiskan persil-persil tanah (*parcel based*). Informasi spasial dan tekstual berkenaan bidang-bidang tanah mampu mengumpan terintegrasinya urusan agraria-pertanahan dengan tata ruang untuk berbagai keperluan pembangunan. *Kedua, Neraca Penatagunaan Tanah*, yakni perimbangan antara ketersediaan tanah dan kebutuhan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan RTRW. Neraca ini meliputi neraca perubahan, neraca kesesuaian penggunaan tanah terhadap RTRW, dan prioritas ketersediaan tanah. Instrumen ini sangat representatif untuk digunakan dalam berbagai urusan pembangunan wilayah, yang mensyaratkan terintegrasinya

urusan agraria-pertanahan dan tata ruang. *Ketiga*, Konsolidasi Tanah, merupakan instrumen yang dapat digunakan untuk penataan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang sekaligus berperan dalam penataan kawasan. Apabila ini diimplementasikan, maka secara otomatis konten pertanahan dan tata ruang akan terintegrasi, mengingat penataan kawasan ini berbasiskan pada informasi spasial dan tekstual bidang-bidang tanah.

Ketiga instrumen di atas dapat dioperasionalkan dan dipatuhi oleh pemerintah dan pemerintah daerah (yang mempunyai otoritas dalam penataan ruang) apabila dibingkai dalam regulasi setingkat peraturan presiden. Dalam hal ini Kementerian ATR/BPN akan secara apik memerankan dua kakinya, satu kaki untuk urusan pertanahan yang dioperasionalkan oleh Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan dan satu kaki untuk urusan tata ruang yang menjadi otoritas pemerintah daerah. Apabila ini dapat dilakukan, integrasi urusan agraria-pertanahan dan tata ruang akan segera diwujudkan demi pembangunan berkelanjutan. Pergantian Menteri ATR/Kepala BPN merupakan momentum yang tepat untuk membumikan integrasi agraria-pertanahan dan tata ruang.

### **Perlunya Restrukturisasi Kelembagaan**

Peran struktur organisasi sebuah institusi pemerintah sangat vital dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Akselerasi penyelenggaraan agenda strategis dan program kerja sangat tergantung pada *matching*-nya antara struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi serta kebutuhan penyelenggaraan tugas dan fungsi tersebut.

Dalam konteks ini Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah mencakup

kebutuhan penyelenggaraan urusan agraria-pertanahan dan tata ruang. Namun sayang sekali, Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan sama sekali tidak menempatkan urusan tata ruang sebagai bagian dari tugas pokok dan fungsi kelembagaan agraria-pertanahan dan tata ruang di daerah. Hal ini menunjukkan bahwa otoritas penataan ruang yang diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan undang-undang tidak mendapatkan ruang interaksi dan sinkronisasi yang memadai dalam implementasinya. Kementerian ATR/BPN tidak memanfaatkan peluang kelembagaan penataan ruang untuk menjalankan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, utamanya berkenaan dengan Wewenang Pemerintah dalam pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Penempatan organ kementerian yang mempunyai tugas pokok dan fungsi pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang di daerah dapat memberikan akselerasi dalam mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional sebagaimana tujuan penyelenggaraan penataan ruang. Misalnya, di wilayah provinsi terdapat organ kementerian yang menjalankan kewenangan Ditjend Tata Ruang Kementerian ATR/BPN, maka proses persetujuan substansi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang RTRW Kabupaten/Kota beserta rencana rincinya dapat dilakukan secara cepat dan efisien, tidak harus ke pemerintah pusat. Namun demikian, ketiadaan organ ini menjadikan beban Kementerian ATR/BPN dalam memberikan

persetujuan substansi terhadap rancangan peraturan daerah tentang RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota tetap tinggi bahkan semakin tinggi. Kondisi ini berdampak pada lambannya ketersediaan regulasi dan instrumen penyelenggaraan penataan ruang di daerah.

Langkah cukup progresif justru dilakukan oleh Pemerintah Daerah DIY beserta seluruh kabupaten/kota. Pemda DIY dan seluruh pemerintah kabupaten/kota-nya telah membentuk Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang melaksanakan urusan pemerintah di bidang pertanahan dan tata ruang melalui Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (DPTR). Dalam level provinsi, dinas ini dibentuk melalui Peraturan Daerah Istimewa Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang ini mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang pertanahan, tata ruang, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah. Pembentukan lembaga ini merupakan salah satu bentuk respon terintegrasinya kelembagaan dan urusan agraria – pertanahan dan tata ruang dalam satu kementerian/lembaga.

Berdasarkan hal di atas, kiranya perlu dipikirkan kemungkinan restrukturisasi kelembagaan Kementerian ATR/BPN di daerah, utamanya di wilayah provinsi. Hal ini perlu dilakukan mengingat (a) implementasi integrasi urusan agraria–pertanahan dan tata ruang di daerah membutuhkan kelembagaan yang mempunyai tugas pokok dan fungsi sesuai kelembagaan di pusat; (b) efektifitas pemberian persetujuan substansi terhadap raperda tentang RTRW Kabupaten/ Kota dan rencana tata ruang rinci-nya dapat terjamin apabila ada organ kelembagaan tata ruang Kementerian ATR/BPN di daerah; (c) pengendalian penguasaan tanah dan pemanfaatan ruang dapat dilakukan di daerah melalui integrasi status tanah dan fungsi ruang dalam perijinan pemanfaatan ruang; (d) fungsi pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang

di daerah oleh Kementerian ATR/BPN dapat dilakukan secara intensif dan berkelanjutan; (e) sistem dan mekanisme koordinasi dalam penyelenggaraan penataan ruang yang menjadi otoritas pemerintah daerah dengan pengaturan keagrariaan dan pertanahan dapat dilakukan secara tepat dan cepat.

## Daftar Pustaka

- Alexander, E. R. (2005). Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design. *Planning Theory*, 4(3), 209-223.
- Alexander, E. R. (2006). Institutional Design for Sustainable Development. *The Town Planning Review*, 1-27.
- Ali, T. H. (2008). Kelembagaan: Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Agraria dan Keterkaitannya dengan Penataan Ruang. In Dirjen Penataan Ruang, *Sejarah Penataan Ruang Indonesia* (pp. IV.7-1). Jakarta.
- Arifin, B., & Rani, A. (2000). *Prinsip-prinsip Analisis Wacana*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.
- Arizona, Y. (2014). *Konstitusionalisme Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- Arminah, V., Wahyuni, & Suhattanto, M. A. (2015). Kontribusi Kantor Pertanahan Terhadap Penataan Ruang Pesisir Kabupaten Kendal. In W. H. Puri, *Reforma Kelembagaan dan Kebijakan Agraria (Hasil Penelitian Strategis STPN 2015)* (pp. 70 - 151). Yogyakarta: STPN Press.
- Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional. (2015, 1). Buletin Tata Ruang. *Peran Tata Ruang dalam Perwujudan Nawacita*, pp. 1-51.
- Bakar, S. (2008, Mei-Juni). Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Daerah. *Tata Ruang: Menuju Kelembagaan Penataan Ruang yang Ideal*, pp. 27-31.

- Beckhard, R. (2005). What is Organization Development. In W. L. French, C. H. Jr, & R. A. Zawacki, *Organization Development and Transformation Managing Effective Change* (pp. 12-15). Singapura: Mc Graw Hill.
- Bennet, R., Rajabifard, A., Williamson, I., & Wallace, J. (2012). On the Need for National Land Administration Infrastructure. *Land Use Policy*, 208 - 219.
- Brown, G., & Yule, G. (1996). *Analisis Wacana (Discourse Analysis) terjemahan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Bryson, J. M. (2003). What to do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Technique. *London School of Economics and Political Science*, (pp. 1-40). London.
- Bungin, B. (2007). *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana.
- Christou, M. D., Struckl, M., & Biermann, T. (2006). *Land Use Planning Guidelines*. (M. D. Christou, M. Struckl, & T. Biermann, Eds.) Berlin: Institute for The Protection and Security of the Cituzen Hazard Assesment Unit.
- Cummings, T. G., & Worley, C. G. (2009). *Organization Development & Change ( 9th Edition)*. Mason: Sout-Western Cengage Learning.
- Daft, R. L. (1989). *Organization Theory and Desain*. St. Paul: West Publishing.
- Dariyanto, E. (2014, November 10). *Menteri Ferry: Sering Terjadi Tumpang Tindih Penerbitan Sertifikat*. Retrieved Mei 30, 2016, from detik.com: <http://news.detik.com/wawancara/2743615/menteri-ferry-sering-terjadi-tumpang-tindih-penerbitan-sertifikat>
- Direction Générale De La Coopération Internationale Et Du Développement. (2006). *Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France*. Charles Floquet & Sait-

Germain: Interministerial Agency for Spatial Planning and Competitiveness (DIACT) and the Directorate of Development Policies at the Ministry of Foreign Affairs.

Djunaedi, A. (2014). *Pengantar Perencanaan Wilayah dan Kota*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Donnelly, S. (2009). *Linking Land Use, Land Cover and Land Ownership at The Parcel Scale in The Midwest United States (Dissertation)*. Indiana: Indiana University.

DTZ Pidea Consulting. (2002). *Land Values and the Implications for Planning Policy*. Edinburgh: Scottish Executive Social Research.

Elkin, S. L. (2010). City, State and Market. In J. S. Davies, & D. L. Imbroscio (Eds.), *Urban Politics* (Vol. III, pp. 1-15). Singapore: Sage.

Enemark, S. (2007). Land Management in Support of Global Agenda. *International Congress GEOMATICA 2007: "Geomatics for the Development"*, 1-12.

Enemark, S. (2016, November 15). Sustainable Land Governance Through Implementing Fit-For-Purpose Land Administration. *Seminar: Land Governance As A Strategy for Achieving The SDGs 2016-2030*. Surabaya, Jawa Timur, Indonesia: Institut Teknologi Sepuluh November (Tidak Dipublikasikan).

Esman, M. J. (1986). Unsur-unsur dari Pembangunan Lembaga. In J. W. Eaton, *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional (terjemahan)* (pp. 23-45). Jakarta: UI Press.

Geppert, A. (n.d.). Planning for Nation-States? The France Case.

Glynos, J., Howarth, D., Norval, A., & Speed, E. (2009). *Discourse Analysis : Varieties and Methods*. Essex: National Center for Research Methods.

Gogolou, C., & Dimopoulou, E. (2015). Land Administration Standardization for the Integration of Cultural Heritage in Land Use Policies. *Land Use Policy*, 49, 617 - 625.

- Hadimoeljono, B. (2013). Pengendalian Pemanfaatan Ruang: Mencari Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang yang Efektif. *Buletin Tata Ruang dan Pertanahan - Membangun Kelembagaan Penataan Ruang: Upaya Pengembangan Kelembagaan Penataan Ruang yang Telah dan Akan Dilakukan*, pp. 14-19.
- Haeruman, H., Darwanto, H., & Kamarzuki, A. (2013). Menjelang 25 Tahun BKPRN (1989-2013): Kontribusi dan Tantangan. *Buletin Tata Ruang dan Pertanahan*, pp. 4-11.
- Healey, P. (1999). Institutional Analysis, Communicative Planning and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19, 111-121.
- Herizarmas, A. (2015). *Dinamika Penataan Kelembagaan DIY Pasca UU 13 Tahun 2012 (Skripsi)*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada (Tidak Dipublikasikan).
- Hudalah, D. (2006). Planning System and Its Driving Forces: A New Institutional Perspective. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, 17(3), 47-62.
- Huse, E. F., & Cummings, T. G. (1985). *Organization Development and Change*. Minnesota: West Publishing Co.
- Ihsan, D. (2011). *Pragmatik, Analisis Wacana, dan Guru Bahasa*. Palembang: Universitas Sriwijaya.
- Isa, I. T. (2008, Maret - April). Penataan Ruang dalam Perspektif Pertanahan. Jakarta, DKI Jakarta, Indonesia.
- Ismaya, S. (2011). *Pengantar Hukum Agraria*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Israel, A. (1992). *Pengembangan Kelembagaan Pengalaman Proyek-Proyek Bank Dunia*. Jakarta: LP3ES.
- Jorgensen, M. W., & Phillips, L. J. (2010). *Analisis Wacana Teori & Metode (cetakan kelima)*. (A. S. Ibrahim, Ed.) Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Keban, Y. T. (2008). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta: Gaya Media.

- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. (2015). *Tentang Kami: Sejarah*. Retrieved Mei 10, 2016, from Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional: <http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sejarah>
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. (2016, Oktober 21). *Berita: Siaran Pers*. Retrieved November 1, 2016, from Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Web site: <http://www.bpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/menghadirkan-reforma-agraria-yang-berkeadilan-64824>
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. (2016, Oktober 21). *Berita: Siaran Pers: Menghadirkan Reforma Agraria yang Berkeadilan*. Retrieved November 1, 2016, from Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Web site: <http://www.bpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/menghadirkan-reforma-agraria-yang-berkeadilan-64824>
- Kencana, N. (2015). *Dinamika Kelembagaan (Suatu Kajian tentang Proses Penggabungan Lembaga Ombudsman Daerah DIY dan Lembaga Ombudsman Swasta DIY) Tesis*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada (Tidak Dipublikasikan).
- Kerselaers, E., Rogge, E., Vanempten, E., Lauwers, L., & Huylenbroeck, G. V. (2013). Changing land use in the countryside: Stakeholders' perception of the ongoing rural planning processes in Flanders. *Land Use Policy*, 32, 197-206.
- Koeswahyono, I. (2012). *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia*. Malang, Jawa Timur, Indonesia: Universitas Brawijaya Press ( UB Press).
- Korlena. (2015). *Model Konseptual Peraturan Zonasi di Indonesia (Disertasi)*. Yogyakarta: UGM (Tidak Dipublikasikan).
- Lang, T. (2010). Urban Resilience and New Institutional Theory - A Happy Couple for Urban and Regional Studies? (B. Muller, Ed.) *German Annual of Spatial Research and Policy*, 15-24.
- Laurian, L., Day, M., Backhurts, M., Berke, P., Ericksen, N., Crawford, J., et al. (2004, Juli). What Drives Plan Implementation? Plans,

- Planning Agencies and Developers. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(4), 555-577.
- Lungo, M. (2004). *Land Management and Urban Planning in San Salvador and Panama City*. Fitchburg: Lincoln Institute of Land Policy.
- Luthfi, A. N. (2014, September 24). *Antitesis: Merancang Tugas Pokok Kementerian Agraria*. Retrieved Desember 15, 2016, from Koran Opini Web site: <http://www.koranopini.com/antitesis/item/2276-merancang-tugas-pokok-kementerian-agraria>
- Luthfi, A. N., Fauzi, M., & Razif. (2011). *Kronik Agraria Indonesia: Sejarah UUPA, Konflik, Penguasaan dan Pemilikan, BPN dan Sertifikasi serta Pemikiran Agraria*. Yogyakarta: STPN, SAINS, Institut Sejarah Sosial Indonesia.
- Marwan, M. (2013). BKPRN dan BKPRD: Sudah Sinergikah? *Buletin Tata Ruang dan Pertanahan*, pp. 2-3.
- Marwick, B., Rajabifard, A., Kalantari, M., & Williamson, I. (2012). National Land Information Infrastructure Through a Collaborative Framework. *Innovative Cadastre and Land Right Management*. Rome: FIG Working Week 2012.
- McCall, M. K., & Dunn, C. E. (2012). Geo-Information tools for Participatory Spatial Planning: Fulfilling the Criteria for Good Governance. *Geoforum*, 81-94.
- Mulyani, L. (2014). Kritik Atas Penanganan Konflik Agraria di Indonesia. *Bhumi Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM - STPN*, 341-355.
- Musriadi. (2009). *Benturan Kewenangan Urusan Pertanahan Ditinjau dari Sudut Hukum Agraria ( Studi Kasus di Sumatera Barat) (Tesis)*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada (Tidak Dipublikasikan).
- Muta'ali, L. (2013). *Penataan Ruang Wilayah dan Kota (Tinjauan Normatif-Teknis)*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi UGM.

- Natalivan, P. (2016, Mei 11). Peran Tata Ruang dan Pertanahan dalam Perizinan dan Penyusunan RDTR. *Sosialisasi Integrasi Penyelenggaraan Penataan Ruang dengan Pertanahan di Kalimantan Timur*. Balikpapan, Kalimantan Timur, Indonesia: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN (Tidak Dipublikasikan).
- Neuman, M. C. (1996). *The Imaginative Institutions: Planning and Institution in Madrid (Disertation)*. Berkeley: University of California.
- Neuman, M. C. (2012). The Image of The Institution - A Cognitive Theory of Institutional Change. *Journal of The American Planning Association*, 78(2), 139-156.
- Nubi, T. G., & Ajoku, C. (2011). Nexus Between Effective Land Management and Housing Delivery. *Environment and Organization: International Institute for Environment and Development*, 285-303.
- Nurmandi, A., & Priyono, U. (2006). *Implementasi Knowledge Management pada Organisasi Publik: Teori & Kasus*. (K. Yusuf, Ed.) Yogyakarta: Sinergi.
- Pramono, R. W. (2016, September 1). Integrasi Pertanahan dan Tata Ruang dalam Praktek Perijinan Pembangunan. *Sosialisasi Integrasi Tata Ruang dan Pertanahan*. Yogyakarta, DIY, Indonesia: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY (Tidak Dipublikasikan).
- Puspasari, S. (2016). *Penggabungan Lembaga Agraria dan Penataan Ruang: Analisis Wacana Para Pelaku Penataan Ruang*. Tesis (Tidak Dipublikasikan). Yogyakarta: UGM.
- Rachman, N. F. (2012). *Land Reform dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Rachman, N. F. (2015). Memahami Reorganisasi Ruang Melalui Perspektif Politik Agraria. *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 34-44.

- Rachman, N. F., & Setiawan, U. (2014). *Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kemandirian Bangsa*. Jakarta: Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA).
- Reimer, M. (2013). Planning cultures in transition: Sustainability management and institutional change in spatial planning. *Sustainability (Switzerland)*, 5(11), 4653-4673.
- Renyansih, & Budisantoso. (2008). Kelembagaan Tata Ruang di Lingkungan Departemen Pekerjaan Umum Sampai Departemen Kimpraswil. In D. P. Ruang, *Sejarah Penataan Ruang Indonesia 1948-2000* (pp. IV.2-1 - IV.2.14). Jakarta: Dirjen Penataan Ruang.
- Ridwan, J., & Sodik, A. (2013). *Hukum Tata Ruang*. Bandung: Nuansa.
- Roberts, T. H. (1992). Perencanaan Tata Guna Lahan. In A. J. Catanese, & J. C. Snyder, *Perencanaan Kota ( Terjemahan)* (pp. 267-291). Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Roosmalen, P. v. (2008). Awal Penataan Ruang di Indonesia. In Dirjen Penataan Ruang, *Sejarah Penataan Ruang Indonesia 1948 -2000* (pp. 9-42). Jakarta: Dirjen Penataan Ruang.
- Rustiadi, E., Saefulhakim, S., & Panuju, D. R. (2011). *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah (Cetakan kedua)*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.
- S., O. D., & K., H. L. (2013). Land-Use System and Spatial Planning in France. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*, 28-31.
- Sadyohutomo, M. (2016). *Tata Guna Tanah dan Penyerasian Tata Ruang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Salet, W. G. (2002). Evolving Institutions: An International Exploration into Planning and Law. *Journal of Planning Education and Research*, 22, 26-35.
- Santoso, U. (2013). *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.
- Sartika, I. N. (2015). *Evolusi Perencanaan Penataan Ruang Melalui Tinjauan Peraturan Perundang-undangan Tahun 1980-*

- 2014 (Tesis). Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada (Tidak Dipublikasikan).
- Savini, F. (2013). The Governability of National Spatial Planing: Light Instruments and Logics Governmental Action in Strategic Urban Development. *Urban Studies*, 50(8), 1592-1607.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. California: Sage Publication.
- Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. (n.d.). *Transformasi Kelembagaan dan Revolusi Mental: Dari Badan Pertanahan nasional Menuju Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional*. Yogyakarta.
- Setiawan, U. (2014, Oktober 30). *News/Nasional : Selamat Datang Kementerian Agraria*. Retrieved November 12, 2015, from Kompas.com: <http://nasional.kompas.com/read/2014/10/30/18262971/Selamat.Datang.Kementerian.Agraria>
- Sobandi, R., & Sudarmadji, N. (2015). Knowledge Sharing and Stakeholder Collaboration Practice in Solo City Planning and Development: Notes on Urban Community Nurturing Processes. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 184, 161-170.
- Somasundaran, S. (2010). *Discourse-Level Relation for Opinion Analysis (Disertasion)*. Pittsburg: University of Pittsburg.
- Sudirman, S. (2004). Pembangunan Jalan Tol di Indonesia: Kendala Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum dan Gagasan Upaya Penyelesaiannya. *Bhumi*, 522-544.
- Susantono, B. (2009). *Strategi dalam Penataan Ruang dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Kata Hasta.
- Sutanto, A. (2016, Mei 11). Integrasi Tata Ruang dan Pertanahan. *Sosialisasi Integrasi Penyelenggaraan Penataan Ruang dengan Pertanahan di Kalimantan Timur*. Balikpapan, Kalimantan

Timur, Indonesia: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN (Tidak Dipublikasikan).

Sutaryono. (2015). Tantangan Kelembagaan dalam Implementasi Kebijakan Penataan Ruang. *Makalah pada Seminar Nasional Tata Ruang dan Sustainable Planning & Culture 2*.

Sutaryono. (2016, Agustus 29). "Quo Vadis" Integrasi Agraria dan Tata Ruang. *Harian Kompas*, p. 7.

Tarigan, R. (2005). *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Jakarta: Bumi Aksara.

Taylor, Z. (2013). Rethinking Planning Culture: a New Institutionlist Approach. *TPR: Town Planning Review*, 84(6), 683-702.

Todes, A. (2012). New Direction in Spatial Planning? Linking Strategic Spatial Planning and Infrastructure Development. *Journal of Planning Education and Research*, 32(4), 400-414.

Tumenggung, Y. (2008, Mei-Juni). Profil Tokoh: Dr Yuswanda Tumenggung (deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan pada BPN-RI). *Tata Ruang: Menuju Kelembagaan Penataan Ruang Yang Ideal*, pp. 2-7.

Uphoff, N. T., & Ilchman, W. F. (1986). Dimensi Waktu dalam Pembangunan Lembaga. In J. W. Eaton, *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional: Dari Konsep ke Aplikasi (Institution Building and Development: From Concept to Application) Terjemahan* (pp. 127-153). Jakarta: UI Press.

Wahid, A. Y. (2014). *Pengantar Hukum Tata Ruang*. Jakarta: Fajar Interpratama Mandiri.

Wijana, I. P., & Rohmadi, M. (2011). *Analisis Wacana Pragmatik Kajian Teori dan Analisis*. Surakarta: Yuma Pustaka.

Willamson, I., Enemark, S., Wallace, J., & Rajabifard, A. (2010). *Land Administration for Sustainable Development*. California: ESRI Press Academic.

## Tentang Penulis



**Sofi Puspasari** lahir di Cianjur 21 Juli 1988, dan menyelesaikan jenjang pendidikan dasar hingga menengah di Gunungkidul, kemudian pada Tahun 2006 melanjutkan pendidikan S-1 pada Fakultas Geografi, UGM. Tahun 2011 diterima sebagai CPNS BPN RI, dan setelah menyelesaikan masa orientasi pegawai, sejak bulan November 2012 ditempatkan di Kanwil BPN Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Melalui program beasiswa Spirit Intake 2015, Sofi melanjutkan pendidikan S-2 pada Magister Perencanaan Kota dan Daerah (MPKD), Departemen Arsitektur dan Perencanaan, Fakultas Teknik, UGM. Pada akhir Tahun 2016 dinyatakan lulus dengan judul tesis “Penggabungan Lembaga Agraria dan Penataan Ruang: Analisis Wacana Para Pelaku Penataan Ruang”. Buku ini merupakan hasil penulisan ulang dari tesis tersebut dengan berkolaborasi dengan salah satu Dewan Penguji Tesis. Saat ini, penulis bekerja di Kantor Wilayah BPN Provinsi Nusa Tenggara Barat. Penulis dapat dihubungi melalui surel [sofipuspasari@gmail.com](mailto:sofipuspasari@gmail.com).



**Sutaryono**, memperoleh gelar Doktor dengan Predikat *Cumlaude* pada Ilmu Geografi UGM tahun 2012. Saat ini tercatat sebagai Pengajar Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dan menjabat sebagai Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (PPPM-STPN). Dikenal sebagai *scholar* yang mendalami *land management* dan *spatial planning*, penulis dipercaya mengajar *Land Management* serta *Penduduk dan Konflik* pada Pascasarjana UGM dan Pascasarjana STPMD APMD. Penulis yang menjadi dosen tamu pada Prodi Pembangunan Wilayah Fakultas Geografi UGM ini aktif sebagai Pengurus Pusat Ikatan Geograf Indonesia (IGI) dan Anggota Dewan Riset Daerah (DRD). Disamping menjadi *trainer* & konsultan, ia aktif menulis buku dan artikel ilmiah pada berbagai jurnal dan surat kabar dengan tema manajemen pertanahan, penataan ruang dan pembangunan wilayah, yang dipublikasikan juga melalui [www.manajemenpertanahan.blogspot.com](http://www.manajemenpertanahan.blogspot.com). Penulis dapat dihubungi melalui email [taryo\\_jogja@yahoo.com](mailto:taryo_jogja@yahoo.com)