

**HAK PAKAI ATAS TANAH TAMAN SRIWEDARI: TUMPAH TINDIH
REGULATOR DAN PEMOHON HAK ATAS TANAH
LAND USE RIGHTS OF SRIWEDARI PARK: OVERLAPPING
REGULATORS AND LAND RIGHTS APPLICANTS**

**Selvie Novitasari, Sri Harini Dwiayatmi, Yonathan Imananta S., Exsa Nur
Chika Amitha**

Fakultas Hukum Kristen Satya Wacana

Korespondensi Penulis : selvienovitasari74@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Novitasari, Selvie, dkk.. *Hak Pakai Atas Tanah Taman Sriwedari: Tumpah Tindih Regulator dan Pemohon Hak Atas Tanah*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.9 (2024).

ABSTRAK

Putusan-putusan pengadilan atas sengketa tanah taman Sriwedari sejak tahun 1970 hingga 2021 selalu memenangkan ahli waris KRMT Wiryodiningrat sebagai pemilik sah HGB No. 22 tanah taman Sriwedari. Namun belum pernah menguasai sejak dibeli dari seorang Belanda kala itu. Dalam penelitian ditemukan HGB diperoleh tahun 1965, sebelum berakhir masa HGB tersebut diajukan perpanjangan. Namun tidak lama malah lahir hak pakai atas nama Pemkot Solo, ditengah sengketa atas tanah taman Sriwedari dan pengajuan perpanjangan HGB tadi yang harus direkomendasi oleh Pemkot Solo sebagai pengawas penerbitan hak atas tanah sekaligus sebagai regulator, tidak terjadi. malah lahirlah hak pakai atas nama Pemkot Solo. Ketika harus memberikan rekomendasi untuk perpanjangan HGB tidak dilakukan tetapi bisa menerbitkan hak pakai atas nama dirinya. Atas tanah yang sama tanah taman Sriwedari Pemkot Solo menjalankan peran sebagai regulator dan pengawas terbitnya suatu hak atas tanah dan sekaligus sebagai pemohon terbitnya hak pakai atas nama dirinya. Ada tumpang tindih fungsi/peran Pemkot dan terdapat konflik kepentingan yang pada akhirnya mendahulukan terbitnya hak pakai atas diri si regulator yang juga pemohon hak. Metode penelitian yang digunakan, penelitian juridis normative dengan pendekatan perundang-undangan.

Kata Kunci: Regulator, Pemohon Hak, Tumpang Tindih Peran

ABSTRACT

Court decisions on Sriwedari park land disputes from 1970 to 2021 always favored the heirs of KRMT Wiryodiningrat as the legal owner of HGB No. 22 Sriwedari park. The research found that the HGB was obtained in 1965, before the HGB period ended, an extension was submitted. In the midst of the Sriwedari park land dispute and the submission of the HGB extension from the heirs of KRMT Wirjodiningrat who must get a recommendation from the Solo City Government as the supervisor of the issuance of land rights as well as the regulator, the right to use was born from the Solo City Government. When he had to provide a recommendation for the HGB extension, he did not do so but was able to issue a right of use in his name. On the same land, Taman Sriwedari, the Solo City Government acts as the regulator and supervisor of the issuance of land rights and at the same time as the applicant for the issuance of a hak pakai in its name. There is an overlap of functions/roles of the City Government and a conflict of interest that ultimately favors the issuance of the right of use on behalf of the regulator who is also the applicant for the right. The research method used is normative legal research with a statutory approach.

Keywords: Regulator, Rights Applicant, Overlapping Roles

A. PENDAHULUAN

Tanah Taman Sriwedari¹ seluas 9,9 Ha dimiliki oleh KRMT Wirdjodiningrat dengan hak Eigendom (*Recht Van Eigendom*) Verp. No. 295. Diperoleh dengan membeli dari seorang Belanda berdasarkan akta yang dibuat Assisten Resident Surakarta (*Gerechtigde Authentieke akte*) tertanggal 05 Desember 1877 Nomor 59 tertulis atas nama KRMT Wirdjodiningrat yang diterbitkan dalam akte jual beli Akte Jual Beli Nomor 10 tertanggal 13 Juli 1877 yang dibuat oleh dan dihadapan Pieter Jacobus, Notaris di Surakarta, dan persil *Recht Van Eigendom* (R.V.E.) Verponding Nomor 295 yang didasarkan turunan peta minut Kelurahan Sriwedari Blad 10 yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah Surakarta, Wilayah Propinsi Jawa Tengah, Kota Surakarta, Kecamatan Laweyan, Kelurahan Sriwedari dikenal dengan persil tanah di Jalan Brigjen Slamet Riyadi. Tanah Sriwedari ini digunakan untuk pesanggrahan dan tempat beristirahat Raja saat itu.

KRMT Wirdjodiningrat meninggal pada tanggal 30 Juli 1917 dengan meninggalkan ahli waris dan harta berupa tanah Sriwedari hasil membeli dari seorang Belanda tersebut di atas. Persengketaan atas tanah taman Sriwedari terjadi antara ahli waris KRMT Wirdjodiningrat dengan Pemerintah Kota Solo (Pemkot Solo), sejak tahun 1970 hingga tahun 2020. Terdapat 39 peristiwa hukum, termasuk di dalamnya merupakan putusan Pengadilan yang semuanya memenangkan ahli waris KRMT Wirdjodiningrat.

Ada hal menarik dalam persengketaan atas tanah taman Sriwedari ini. Pemkot Solo selalu kalah tetapi berkuat hati untuk tetap menguasai secara *de facto* dan secara formal. Bahkan ketika hak pakai No.11 dan 15 atas nama Pemkot Solo telah di cabut atas perintah pengadilan, beberapa waktu kemudian dikeluarkan hak pakai No.40 dan 41 sebagai pengganti hak pakai No.11 dan 15 tadi. Hingga putusan-putusan pengadilan telah berkekuatan hukum tetap Pemkot Solo sama sekali tidak pernah mentaatinya. Terbukti saat keluarnya hak pakai No. 11 dan 15 ditengah diajukan permohonan perpanjangan HGB atas nama ahli waris KRMT Wirdjodiningrat.

¹ Lurhfian Rahmanda Furdauzy Pratama, Model Penyelesaian Sengketa Tanah Sriwedari Antara Pemkot Solo dengan Ahliwaris RMT Wirdjodiningrat, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2024.

Dengan demikian di lembaga yang sama Kantor Pertanahan Solo masuk lebih dulu permohonan perpanjangan HGB ahli waris KRMT Wirjodiningrat kemudian oleh lembaga yang sama dikeluarkan hak pakai No. 11 dan 15 atas permohonan Pemkot Solo. Hak Pakai No. 11 dan 15 tadi dicabut oleh putusan pengadilan. Lalu, kantor pertanahan kemudian mengeluarkan lagi hak pakai No. 40 dan No.41 sebagai pengganti hak pakai No. 11 dan 15, yang semestinya tidak dilakukan. Oleh karena itu judul tulisan ini sesungguhnya merupakan sebuah thesis betulkah ada tumpang tindih Pemkot Solo sebagai regulator pemberi ijin / pemberi rekomendasi keluarnya suatu hak dan sekaligus Pemkot Solo sebagai pemohon/ pemakai/pemegang hak atas tanah. Hal ini berkonsekuensi kepentingan regulator dan pemohon/pemakai/pemegang hak atas tanah yang ada pada diri satu orang/badan menjadi diprioritaskan.

Perubahan hak asing, eigendom dengan berlakunya hukum agraria nasional harus dikonversi ke dalam hak Indonesia paling lambat bulan Sept. 1980, harus sudah beralih ke hak atas tanah menurut hukum agraria nasional.² Konversi Hak Eigendom bisa ke hak milik jika pemiliknya warga negara Indonesia, bisa ke hak guna bangunan jika diperuntukkan komersial.³ Prinsip utama dalam permohonan hak adalah prioritas pertama diberikan kepada pihak yang menguasai secara yuridis/secara formil/de jure. Kedua adalah pihak yang menguasai secara riil/secara fisik/de facto. Bila pihak yang secara yuridis berhak dan tidak mengajukan permohonan maka pihak yang menguasai secara fisik/de facto dapat mengajukan perpanjangan/mohon hak tersebut. Dengan proses konversi maka yang menguasai hak atas tanah mengajukan permohonan hak kepada negara. Jika letak tanah ada di daerah Tingkat II, kabupaten / kota dalam hal ini bupati atau walikota sebagai personifikasi negara sebagai pihak yang akan memberikan ijin/rekomendasi ke instansi teknis dalam hal ini Kantor Pertanahan setempat / Kanwil Badan Pertanahan Nasional yang berkedudukan di Provinsi untuk lahirnya suatu hak. Yang menjadi **focus** penelitian ini adalah **benarkah terjadi tumpang tindih peran regulator / pengawas/ pemberi rekomendasi dan pemegang hak atas tanah taman Sriwedari pada diri Pemkot Solo?**

² Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Lihat juga Sri Harini, *Hukum Agraria*, Griya Media, Yogyakarta, 2023.

³ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

B. PEMBAHASAN

1. Norma Konversi untuk Hak Barat dan Jenis Hak Atas Tanah sebagai Hasil Konversi

Dasar hukum yang menetapkan bahwa hak-hak asing seperti hak eigendom berakhir pada September 1980 dan harus dikonversi menjadi hak-hak atas tanah menurut hukum Indonesia dapat ditemukan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 dan peraturan pelaksanaannya⁴. Segala hak atas tanah menurut hukum agraria lama dihapuskan dan diganti dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA. Hak atas tanah berdasar hukum agraria lama tersebut yang dimaksud adalah hak-hak asing maupun hak-hak adat. Hak-hak asing tersebut dalam hal ini adalah hak eigendom. Harus disesuaikan atau dikonversi menjadi hak-hak baru yang diakui oleh UUPA seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai.⁵⁶

Demikian juga oleh Pasal II Aturan Peralihan UUPA menyatakan, bahwa hak-hak yang berasal dari hukum asing yang masih ada saat diundangkannya UUPA harus disesuaikan dengan ketentuan dalam UUPA dalam jangka waktu tertentu. Jangka waktu tertentu ini ditegaskan hingga tahun 1980 bulan September⁷. Ditegaskan bahwa semua hak asing yang belum dikonversi harus dikonversi ke dalam bentuk hak-hak atas tanah yang diakui dalam sistem hukum agraria nasional, paling lambat pada September 1980.⁸ Sebagaimana dinyatakan dalam Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1976 tentang Pelaksanaan Ketentuan Mengenai Konversi Hak-Hak atas Tanah Asing.⁹

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005, p.245.

⁵ Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, p.17.

⁶ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UUPA). jo. Pasal 1 Ayat (1) dan Pasal 3 dan Pasal 21 jo PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁷ Noer Fauzi, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Pustaka Pratama, Jakarta, 2005, p.105.

⁸ Marihot Pahala Siahaan, *Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2003.

⁹ Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Pelaksanaan Ketentuan Mengenai Konversi Hak-Hak atas Tanah Asing.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. Agr/BPN/1387/65 Tahun 1965 tentang Penyelenggaraan Konversi Hak memberikan arahan lebih rinci mengenai pelaksanaan konversi hak-hak asing termasuk hak eigendom, dan penegasan bahwa hak-hak tersebut akan berakhir jika tidak dikonversi sebelum batas waktu yang ditentukan.¹⁰ Jika hak eigendom atau hak asing lainnya tidak dikonversi menjadi salah satu hak yang diakui oleh UUPA (seperti Hak Milik, HGU, HGB, atau Hak Pakai) hingga batas waktu yang ditentukan (September 1980), maka hak tersebut dianggap berakhir, dan tanahnya kembali kepada negara.¹¹

Dengan demikian, aturan ini bertujuan untuk mengintegrasikan seluruh hak atas tanah di Indonesia ke dalam sistem hukum agraria nasional, dan mengakhiri dualisme hukum yang ada antara hukum agraria kolonial dan hukum agraria nasional. Hak Eigendom dalam konteks amatan pada penelitian ini harus dikonversi menjadi hak-hak atas tanah menurut pasal 16 ayat 1 UUPA, di konversi menjadi Hak Milik. Beberapa jenis hak atas tanah yang mungkin timbul dari konversi hak eigendom meliputi:¹²

- a. **Hak Milik**, jika pemiliknya adalah warga negara Indonesia
- b. **Hak Guna Usaha (HGU). Dikonversi ke HGU apabila digunakan untuk** mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara untuk perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Biasanya, HGU diberikan untuk jangka waktu tertentu, yang dapat diperpanjang sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dengan subjek hukum yang memenuhi syarat yaitu warganegara Inonesia atau Badan Hukum Indonesia.
- c. **Hak Guna Bangunan (HGB). Dikonversi menjadi HGB** apabila digunakan untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu tertentu. Hak ini sering digunakan untuk keperluan komersial, seperti gedung perkantoran atau pusat perbelanjaan.

¹⁰ Fauzi Noer, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*. Pustaka Pratama Jakarta, 2005. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor Agr/BPN/1387/65 Tahun 1965 tentang Penyelenggaraan Konversi Hak

¹¹ Sri Harini, *Op.Cit.*.

¹² Calvin Brian Lombogia, *Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Penegasan Konversi menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Jurnal Lex et Societatis, Vol.V, No.5/Jul/2017 (2017).

- d. **Hak Pakai.** Hak ini memungkinkan seseorang atau badan hukum untuk menggunakan tanah yang dikuasai oleh negara atau tanah orang lain untuk keperluan tertentu, baik secara cuma-cuma atau dengan membayar sejumlah uang. Hak Pakai biasanya diberikan untuk jangka waktu tertentu.
- e. **Hak Sewa.** Hak Sewa adalah hak untuk menggunakan tanah orang lain berdasarkan perjanjian sewa-menyewa, dengan membayar sejumlah uang sebagai imbalan. Hak ini biasanya digunakan untuk keperluan perumahan atau usaha.
- f. **Hak Pengelolaan.** Hak ini diberikan kepada instansi pemerintah atau badan hukum untuk mengelola tanah yang dikuasai oleh negara. Hak Pengelolaan ini memungkinkan pengelola untuk mengalokasikan penggunaan tanah tersebut kepada pihak ketiga, misalnya melalui pemberian HGB atau Hak Pakai untuk pihak ketiga ini.

Proses Konversi dari hak atas tanah lama ke hak atas tanah menurut sistem hukum agraria nasional dengan cara:

- a. Pemegang hak eigendom harus mengajukan permohonan konversi kepada Kantor Pertanahan setempat, dengan menyertakan bukti kepemilikan dan dokumen lainnya yang relevan.
- b. Setelah konversi, hak tersebut akan diregistrasi sesuai dengan jenis hak yang baru, dan pemegang hak akan menerima sertifikat atau dokumen resmi lainnya sebagai bukti hak atas tanah yang baru.

Konversi ini dilakukan untuk menyelaraskan status hak-hak tanah lama (barat dan adat) dengan sistem hukum agraria nasional, dan untuk memastikan kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia. **Hak Pakai adalah hak untuk** menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan kewenangan dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang, atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan merupakan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian lain yang bersifat sementara, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³

¹³ Sri Harini, *Op.Cit.*. Lihat juga ketentuan Pasal 17 PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Pendaftaran Tanah dan Rumah Susun.

Dengan pengertian demikian maka Hak pakai dapat lahir atau diberikan berdasarkan beberapa jenis hak atau penguasaan tanah¹⁴, bahwa secara umum, hak pakai dapat lahir dari berbagai bentuk penguasaan tanah, baik yang dikuasai oleh negara, badan hukum, maupun perseorangan, selama sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku seperti dari:

- a. **Tanah Negara:** Hak pakai dapat diberikan oleh pemerintah atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Ini berarti tanah tersebut belum dialokasikan kepada pihak lain dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak lainnya.
- b. **Tanah Hak Pengelolaan (HPL):** Hak pakai dapat diberikan di atas tanah yang berada di bawah Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan sendiri adalah hak yang diberikan kepada instansi pemerintah, BUMN, BUMD, atau badan hukum lainnya untuk mengelola tanah negara. Pihak yang memiliki Hak Pengelolaan dapat memberikan hak pakai kepada pihak ketiga.
- c. **Tanah Hak Milik:** Pemilik tanah dengan Hak Milik dapat memberikan hak pakai kepada pihak lain melalui perjanjian. Dalam hal ini, hak pakai diberikan untuk jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dan penerima hak pakai.
- d. **Tanah Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB):** Meskipun lebih jarang, hak pakai juga bisa diberikan di atas tanah dengan HGU atau HGB jika disepakati antara pemegang HGU atau HGB dengan pihak lain. Namun, ini biasanya diatur lebih lanjut dalam ketentuan atau perjanjian khusus.
- e. **Tanah Ulayat atau Adat:** Dalam beberapa kasus tertentu, hak pakai dapat diberikan berdasarkan kesepakatan dengan masyarakat hukum adat atau berdasarkan peraturan adat setempat, meskipun ini harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2. Fungsi / Peran Bupati / Walikota di Bidang Pertanahan

Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan dalam Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004.

¹⁴ Sri Harini, *Op.Cit.*. Lihat juga ketentuan Pasal 17 PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Pendaftaran Tanah dan Rumah Susun.

Terdapat 16 bidang termasuk bidang pertanahan. Dalam Permendagri No. 1 tahun 1997 kepala daerah adalah wakil pemerintah pusat untuk memberikan ijin keluarnya hak-hak atas tanah. tetapi sejak sistem otonomi daerah hubungan ini berubah. Sejak terbitnya Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan, bahwa pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan sepenuhnya masih mengacu pada Peraturan, Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang telah ada. Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 mengatur tentang **pelimpahan wewenang di bidang pertanahan kepada pemerintah daerah** dalam era otonomi daerah. Inti dari Keputusan Presiden ini adalah untuk menyesuaikan sistem pengelolaan pertanahan dengan kebijakan otonomi daerah yang diperkenalkan melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Keppres ini, terdapat beberapa poin penting terkait dengan pengelolaan pertanahan¹⁵:

- a. **Pelimpahan sebagian wewenang** di bidang pertanahan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, termasuk penerbitan hak atas tanah tertentu (misalnya hak guna bangunan atau hak guna usaha), pengaturan penggunaan tanah, dan penanganan sengketa tanah di wilayah masing-masing.
- b. **Penguatan peran pemerintah daerah** dalam mengelola sumber daya tanah di daerahnya, terutama dalam rangka mendukung pembangunan dan kebutuhan lokal.
- c. **Pembatasan wewenang yang masih dipegang pemerintah pusat**, terutama dalam hal yang bersifat strategis atau nasional, seperti pengelolaan tanah negara, tanah untuk proyek nasional, atau tanah yang melibatkan kepentingan antar wilayah.

Dengan keputusan ini, diharapkan pemerintah daerah memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola tanah dan sumber daya agraria di wilayah mereka, sejalan dengan prinsip otonomi daerah. Salah satu aturan utama yang menggantikannya adalah:

¹⁵ Urip Santoso, *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Bidang Pertanahan*, Jurnal ADIL, Vol.3, No.2 (2012).

- a. **Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).** Perpres ini mengatur tugas dan fungsi Kementerian ATR/BPN dalam pengelolaan pertanahan, termasuk kerja sama dengan pemerintah daerah. Kewenangan pengelolaan pertanahan pada dasarnya tetap berada di bawah koordinasi pusat melalui Kementerian ATR/BPN.
- b. **Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,** yang memperbarui kewenangan pemerintah daerah, termasuk bidang pertanahan. Dalam undang-undang ini, wewenang pertanahan tetap merupakan kewenangan pemerintah pusat, meskipun pemerintah daerah masih diberikan ruang untuk mengurus beberapa aspek terkait penggunaan tanah di daerah mereka.
- c. **Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah,** yang merupakan bagian dari peraturan turunan dari Undang-Undang Cipta Kerja. PP ini memperbaharui berbagai ketentuan terkait hak atas tanah, termasuk hak pakai, hak guna usaha, dan pendaftaran tanah yang menyesuaikan dengan kebijakan otonomi daerah dan pembangunan nasional.

Dengan perubahan ini, pelimpahan wewenang pertanahan ke daerah lebih diatur secara spesifik melalui aturan teknis yang dikeluarkan oleh Kementerian ATR/BPN dan terkait langsung dengan kebijakan nasional serta pembangunan daerah. Bupati/walikota merupakan instansi yang membuat peraturan daerah. Pembuat peraturan disebut sebagai **regulator**. Regulator¹⁶ merupakan sebuah badan atau lembaga yang bertugas mengatur dan mengawasi suatu sektor atau industri tertentu. Regulator bertindak sebagai pengawas independen yang bertanggung jawab untuk memastikan adanya kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku dalam suatu sektor. Tujuan utama sebagai / dari regulator adalah untuk melindungi kepentingan publik dan menciptakan lingkungan yang sehat dan adil bagi semua pihak yang terlibat. Fungsi utama regulator meliputi:

¹⁶ Review Tekno, *Apa Itu Regulator? Panduan Lengkap tentang Fungsi dan Peran Regulator*, diakses dari <https://www.reviewtekno.com/apa-itu-regulator>, diakses pada 08 Agustus 2024

- a. Mengembangkan dan Menerapkan Regulasi: Regulator bertugas untuk merumuskan peraturan dan standar yang harus diikuti oleh pelaku industri atau sektor tertentu. Mereka juga bertanggung jawab untuk menerapkan regulasi tersebut.
- b. Pengawasan dan Penegakan: Regulator mengawasi kepatuhan terhadap regulasi dan mengambil tindakan jika ada pelanggaran. Ini bisa termasuk penjatuhan sanksi, denda, atau tindakan hukum lainnya.
- c. Perlindungan dan Stabilisasi

Hal itu guna memastikan peraturan ditegakkan dan masyarakat terlindungi dalam berbagai aspek. Sejak diberlakukannya otonomi daerah melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 (yang kemudian digantikan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, dan saat ini diatur oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), wewenang pemerintah daerah di bidang pertanahan mengalami perubahan¹⁷. Namun secara umum, wewenang di bidang pertanahan tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, dengan beberapa pengecualian yang melibatkan pemerintah daerah. Kewenangan utama pada **Rekomendasi perijinan yaitu Izin Lokasi dan Pemanfaatan Tanah, termasuk terbitnya hak atas tanah**. Jadi Kepala Daerah (Pemkab./Pemkot) memberikan rekomendasi terhadap permohonan hak atas tanah, yang berarti bahwa memberikan penilaian bahwa suatu permohonan tersebut sesuai dengan kebijakan tata ruang daerah. Fungsi ini terkait dengan kewenangan bidang pertanahan walikota atas pemanfaatan tanah di wilayahnya. Penerbitan hak atas tanah tetap dalam kewenangan pemerintah pusat melalui instansi Badan pertanahan Nasional, dalam hal ini Kantor Pertanahan setempat.

3. Penerbitan Hak Pakai di atas Tanah Taman Sriwedari

Awalnya¹⁸ dibangun sebagai pengembangan dari Desa Talawangi, Kadipolo. Taman Sriwedari disebut sebagai Bon Rojo atau Kebon Raja, yang dibangun 17 Juli 1901, sebagai taman kota pada saat itu. Sebagai taman tempat rekreasi dan peristirahatan keluarga kerajaan, merupakan taman raja yang terdapat di luar keraton. Di bangun di masa pemerintahan Paku Buwono X (1893-1939).

¹⁷ B.F Sihombing. 2005. *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung

¹⁸ N D Swastika, *Kajian Perkembangan Ruang Publik Bersejarah di Pusat Kota (Studi kasus: Taman Sriwedari sebagai Kebun Raja di Kota Surakarta)*, REGION, Vol.17, No.1 (2022).

Kebijakan pengembangan taman Sriwedari pasca kemerdekaan dipengaruhi pengelolaan Pemkot Solo. Secara ekonomi dan sosial, dinamika perkembangan ekonomi kota juga memengaruhi minat masyarakat untuk mengunjungi taman. Hal ini sesuai pendapat Kostof¹⁹, bahwa perkembangan Taman Sriwedari tak lepas dari berbagai fenomena yang terjadi pada tingkat kota dari masa ke masa dipengaruhi oleh kekuatan politik, ekonomi, sosial, lingkungan, serta teknologi.

Menurut UU No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, kawasan cagar budaya ialah satuan ruang geografis yang memiliki 2 situs cagar budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau memiliki ciri tata ruang yang khas. Maka, Taman Sriwedari merupakan kawasan cagar budaya karena di dalamnya terdapat beberapa bangunan yang berstatus cagar budaya seperti Museum Radya Pustaka, RSJ Stadion Sriwedari, dan taman hiburan di area internal sebelah timur Stadion Sriwedari. Jadi sejak tanah ini berstatus hak *egendom* sebelum ditangan KRMT Wirdjodiningrat secara prinsip penggunaannya mirip sebagai kawasan komersial. Ada pula ikon tanah taman Sriwedari adalah gedung wayang orang Sriwedari.

Sejak tahun 1965 KRMT Wirdjodiningrat menguasai tanah taman Sriwedari dengan HGB. Mulai tahun 1970 ahli waris melayangkan gugatan atas penguasaan tanah taman Sriwedari. Sejak 1970 sebagai tahun dilayangkannya gugatan pertama kali hingga tahun 1981, 39 putusan pengadilan dari pengadilan tingkat pertama sampai PK, semuanya memenangkan ahli waris KRMT Wirdjodiningrat sebagai pihak yang berhak atas tanah taman Sriwedari. Putusan pengadilan itu tak satupun yang ditaati oleh Pemerintah Kota Solo. Bahkan ketika ahli waris KRMT Wirdjodiningrat mengajukan konversi atas hak *eigendom* sebelum berakhirnya masa konversi tanggal 24 September 1980 malah Pemerintah Kota Solo mengeluarkan hak pakai No.11 dan No.15 atas dirinya ditengah permohonan perpanjangan HGB ahli waris KRMT. Wirdjodiningrat. Ketika penerbitan hak pakai tersebut digugat oleh ahli waris KRMT. Wirdjodiningrat, dan pengadilan mencabut hak pakai No. 11 dan No. 15 tersebut tidak berapa lama Pemerintah Kota Solo menerbitkan kembali hak pakai No. 40 dan No. 41 di atas tanah yang sama sebagai penggantinya. Berikut rekapitulasi peristiwa hukum atas tanah taman Sriwedari untuk memudahkan membaca dan memahaminya.

¹⁹ Dewi E.P., *Analisis Ruang Terbuka Publik Bersejarah dalam Rangka Revitalisasi Kota Tua Jakarta*, Institut Pertanian Bogor, Bogor, 2009.

Tabel Rekapitulasi

PERISTIWA HUKUM ATAS TANAH TAMAN SRIWEDARI SEJAK TAHUN
1970-2021

	Tgl/tahun	Dokumen	Isi Putusan / Keterangan
1	1877	Hak eigendom Verp. No. 295	Hasil membeli dengan akta notaris dari seorang Belanda bernama Johannes Buselar oleh KRMT Wirjodiningrat
2	30/10/1965	Terbit HGB No. 22	An ahli waris KRMT Wirjodiningrat – hasil konversi
3	24/9/1970	Putusan Pengadilan Negeri Solo (1970) - No. 20/Pdt.G/1970	Ahli waris KRMT Wirjodiningrat menggugat Pemerintah Kota Solo atas tanah Taman Sriwedari. Put.PN: ahli waris sebagai pemilik sah.
4	1972	Putusan Mahkamah Agung (1972) - No. 98 K/Sip/1972	Mahkamah Agung menguatkan putusan Pengadilan Negeri Solo, sehingga ahli waris KRMT Wirjodiningrat tetap dinyatakan sebagai pemilik sah atas tanah tersebut
5	1973	SK Mendagri Nomor 85/DJA/1973	membatalkan Hak Guna Bangunan (HGB) Sriwedari yang dipegang oleh keturunan Wirjodiningrat
6	29 Agustus 1975	putusan No: 147 / 1970 perdata	dikabulkan gugatan para ahli waris
7	6 April 1979	Pengadilan Tinggi Semarang Nomor :26/1978 /pdt/P.T.Smg	Pemkot Solo menang
	7 Maret 1983	Mahkamah Agung Nomor : 3000 K/Sip/1981	mengabulkan permohonan kasasi ahli waris alm. K.R.M.T.Wiryodiningrat
8	1974	Putusan Mahkamah Agung (1974) - No. 368 K/Sip/1974	Mahkamah Agung kembali menguatkan hak ahli waris atas tanah Taman Sriwedari, memperkuat putusan-putusan sebelumnya.

9	1992	Putusan Mahkamah Agung (1992) - No. 3303 K/Pdt/1992	Menguatkan putusan-putusan sebelumnya yang memenangkan ahli waris. Tapi, meski putusan ini dikeluarkan, sengketa terus berlanjut tanpa adanya eksekusi yang sesuai.
10	9/9/1980	Permohonan Perpanjangan HGB No. 22	HGB pertama hasil konversi hak eigendom dipegang ahli waris ditahun 1965 dengan register No. 22 sebelum berakhir HGB sudah diajukan perpanjangan
11	1980	Penolakan Perpanjangan HGB.	Surat Keputusan yang dikeluarkan sekitar tahun 1980
12	1980	Putusan Nomor 32/Pdt.G/1980/PN.SK A.	Sriwedari adalah milik ahli waris KRMT Wirjodiningrat, bukan milik Pemerintah Kota Solo.
13	1981	Hak Pakai atas Tanah Sriwedari No.11 dan No.15	Dikeluarkan Pemkot Solo
14	1981	Putusan MARI No. 3000-K/Sip/1981	Ahli waris KRMT Wirjodiningrat berhak atas tanah taman Sriwedari
15		Putusan Nomor 111/1982/PT.PTS.	Ahli waris KRMT Wirjodiningrat berhak atas tanah taman Sriwedari
Putusan Tahun 2007			
16		Putusan Pengadilan Negeri Solo (2007) - No. 02/Pdt.G/2007/PN.Ska	Menguatkan kembali bahwa tanah Taman Sriwedari adalah milik ahli waris KRMT Wirjodiningrat. 19/12/2007
17		Putusan PTUN Nomor 04/G.TUN/2007/PTUN .SMG.	membatalkan Sertifikat Hak Pakai (SHP) yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk Pemerintah Kota Solo,
18		Putusan PTUN Semarang Nomor 15/G/2007/PTUN.SMG	Mengabulkan permohonan ahli waris KRMT Wirjodiningrat dan pembatalan Hak Pakai No. 11 dan No. 15 memerintahkan KPT untuk melaksanakan penetapan PTUN tsb

19		Putusan PTUN Nomor 04/G/2007/PTUN.SMG :	membatalkan Hak Pakai Nomor 46 yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Solo
20		Putusan PTUN Nomor 05/G/2007/PTUN.SMG :	Membatalkan penerbitan Hak Pakai Nomor 40 oleh Kantor Pertanahan tidak sah, karena bertentangan dengan keputusan pengadilan sebelumnya yang memenangkan ahli waris KRMT Wirjodiningrat atas tanah Taman Sriwedari
21		Putusan PK No. 29/PK/TUN/2007	membatalkan Hak Pakai Nomor 40 atas nama Pemerintah Kota Solo.
22		Putusan PTUN Semarang Nomor 15/G/2007/PTUN.SMG	Pembatalan hak pakai No. 11 dan 15 Menguatkan ahli waris KRMT sebagai pemilik hak atas tanah
Putusan Tahun 2009			
23	2009	Putusan Pengadilan Tinggi Semarang (2009) - No. 31/PDT/2009/PT.SMG 17/4/2009	1.Menguatkan putusan Pengadilan Negeri Solo yang memutuskan bahwa tanah Taman Sriwedari adalah milik ahli waris KRMT Wirjodiningrat dan bukan milik Pemerintah Kota Solo. 2.Perintah kepada Pemerintah Kota Solo untuk mengosongkan dan menyerahkan tanah tersebut kepada ahli waris KRMT Wirjodiningrat sesuai dengan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Penolakan Banding: Pengadilan Tinggi Semarang menolak banding yang diajukan oleh Pemerintah Kota Solo, sehingga putusan Pengadilan Negeri Solo tetap berlaku.
24		Putusan PTUN Nomor 03/G/2009/PTUN.SMG	membatalkan penerbitan Hak Pakai Nomor 46 yang diterbitkan Pemerintah Kota Solo.

25		Putusan PK No. 29/PK/TUN/2007	membatalkan Hak Pakai Nomor 40 atas nama Pemerintah Kota Solo.
26	2011	Putusan Pengadilan Negeri Solo dengan Nomor 31/Pdt.G/2011/PN.SK A	Pembatalkan SHP No. 11 dan No. 15 an Pmkot Solo
27	2011	SK 17/Pbt/BPN.33/2011	PENCABUTAN DAN PEMBATALAN SHP No. 11 , 15 an pemkot solo dikembalikan sbg tanah negara
28	2011	Putusan PN Solo No. 31/Pdt.G/2011/PN.SK A:	memerintahkan Pemerintah Kota Solo untuk mengosongkan tanah Taman Sriwedari dan mengembalikannya kepada ahli waris
29	2012	Put PT. No. 87/pdt/2012/PT Smg	Pemkot Solo banding dan ahli waris tetap sebagai pemilik
30	5 Des. 2012	PUT MARI No.3249- K/PDT/2012	Kasasi oleh Pemkot Solo, ahli waris tetap sebagai peliki tanah taman Sriwedari
31	2012	Putusan Mahkamah Agung (2013) No. 598 K/PDT/2012	Mahkamah Agung kembali memenangkan ahli waris dalam sengketa ini, tetapi eksekusi tetap diabaikan oleh Pemerintah Kota Solo Mahkamah Agung menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 31/Pdt/2009/PT.SMG yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Solo Nomor 31/Pdt.G/1980/PN.SKA, yang menyatakan bahwa tanah Taman Sriwedari adalah milik ahli waris KRMT Wirjodiningrat dan bukan milik Pemerintah Kota Solo.
32	2015	Putusan PN Solo (2016) - No. 169/Pdt.G/2015/PN.Sk a	Menguatkan hak ahli waris, namun Pemerintah Kota Solo tetap mempertahankan klaim atas tanah tersebut.

33	2017	Putusan Pengadilan Negeri Solo (2017) - No. 140/Pdt.G/2017/PN.Ska	Kembali memenangkan ahli waris KRMT Wirjodiningrat dan menegaskan agar Pemerintah Kota Solo menghormati keputusan pengadilan sebelumnya.
34	2015/2018	Put PN solo No. 10/PEN/.PDT/EKS/2015	PENETAPAN SITA EKSEKUSI atas tanah yang dikuasai Pemkot Solo
35	2018		
36	2019	SPH No. 46	Terbit tahun 2019 juga SPH No. 26
37		Putusan Mahkamah Agung (2019) - No. 768 K/Pdt/2018	Menguatkan putusan sebelumnya, tetapi masalah eksekusi tetap menjadi kendala besar
38	2020	PN SKA No. 247/PDT.G/2020	Perlawanan pihak ke 3 Pemkot Solo atas sita eksekusi SPH No. 26, 40 ex No. 11, dan 41 ex No. 15
39	2021	Putusan Mahkamah Agung (2021) No. 570 K/Pdt/2020	Kembali memenangkan ahli waris, menegaskan hak atas tanah Taman Sriwedari.

Dari tabel di atas nampak bahwa terdapat 39 peristiwa hukum yang terjadi atas tanah taman Sriwedari sejak dalam status tanah hak eigendom atas nama KRMT Wirjodiningrat yang dibeli dengan dengan bukti Akte Jual Beli Nomor 10 tertanggal 13 Juli 1877 yang dibuat oleh dan dihadapan Pieter Jacobus, Notaris di Surakarta saat itu.

Peristiwa hukum pertama kalinya peralihan hak eigendom tersebut secara jual beli, antara pemilik hak eigendom bernama Johannes Buselar dengan KRMT Wirjodiningrat sebagai pihak yang membeli yang dilakukan secara notariil. Kemudian tahun 1965 hak eigendom tersebut telah menjadi Hak Guna Bangunan/HGB atas nama ahli waris KRMT Wirjodiningrat. Tahun 1970 ahli waris tersebut menggugat Pemerintah Kota Solo (Pemkot Solo) yang menguasai tanah taman Sriwedari dan dimenangkan oleh ahli waris KRMT Wirjodiningrat.

Di susul gugatan-gugatan selanjutnya sehingga terdapat putusan-putusan Pengadilan Umum tingkat 1 sampai tingkat akhir bahkan PK juga putusan Pengadilan Tata Usaha Negara/PTUN yang kesemuanya memenangkan ahli waris KRMT Wirjodiningrat. Bahwa tanah tersebut milik ahli waris KRMT Wirjodiningrat serta membatalkan hak-hak yang diterbitkan Pemkot untuk dirinya mulai dari SHP nomor 11, nomor 15, No. 26, nomor 40, nomor 41 dan nomor 46. Kesemuanya dicabut dan di batalkan oleh pengadilan PTUN.

4. Tumpang Tindih Regulator/Pengawas/Pemberi Rekomendasi dan Pemegang Hak Atas Tanah

Sejak gugatan dilayangkan tahun 1970 tanah taman Sriwedari dikuasai oleh Pemerintah kota Solo hingga putusan Pengadilan/Pengadilan Tinggi/ Mahkamah Agung di Tahun 2018. Ketika sebelum masa berlakunya HGB atas nama ahli waris KMRT Wirjodiningrat berakhir sudah diajukan perpanjangan HGB, tidak lama kemudian keluarlah hak pakai No. 11 dan No. 15 atas nama Pemkot Solo. Hak pakai No.11 dan No. 15 ini dicabut oleh Pengadilan pada tahun 2007 dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang Nomor 15/G/2007/PTUN.SMG. Kemudian terbit lagi hak pakai dengan No. 40 dan No. 41 sebagai pengganti hak pakai No. 11 dan No. 15 yang telah dicabut Pengadilan dan permohonan perpanjangan HGB atas nama ahli waris KMRT Wirjodiningrat pun ditolak oleh Kantor Pertanahan Kota Solo.

Mengacu pada tugas dan fungsi kepala daerah/walikota, sebagai sudah diuraikan di atas maka ketika terdapat permohonan hak atas tanah atas tanah prosedur yang harus ditempuh adalah mengajukan permohonan melalui instansi teknis (Kantor Pertanahan/Kanwil BPN).

Pengajuan perpanjangan HGB tersebut disampaikan ke Kepala Kantor Pertanahan Kota Solo. Demikian juga permohonan untuk keluarnya hak pakai No. 11 dan No. 15 diajukan ke instansi yang sama yaitu Kantor Pertanahan Kota Solo yang diajukan oleh Pemkot Solo. Demikian juga permohonan untuk keluarnya hak pakai No. 40 dan No. 41 sebagai pengganti hak pakai no.11 dan No. 15 yang dicabut pengadilan. Dicabut karena Pemkot Solo tidak berhak yang berhak ahli waris KRMT Wirjodiningrat.

Atas fakta permohonan perpanjangan HGB atas nama ahli waris KRMT Wirjodiningrat yang ditujukan ke instansi teknis / Kantor Pertanahan Kota Solo, ditolak atau diterima ada peran walikota Solo sebagai penguasa di daerah. Demikian juga atas keluarnya hak pakai No. 11 dan No. 15 kemudian diganti dengan hak pakai No. 40 dan 41, diajukan oleh Pemohon Pemkot Solo ke Kantor Pertanahan Kota Solo. Lahirnya hak pakai tersebut ada peran Pemkot Solo dalam hal ini walikota Solo sebagai penguasa / regulator daerah yang merekomendasikan dikabulkan atau ditolaknya suatu permohonan hak atas tanah. Dengan demikian dalam kejadian permohonan perpanjangan HGB atas nama ahli waris KRMT Wirjodiningrat dan lahirnya hak pakai No.11 dan No. 15 yang kemudian diganti dengan hak pakai No. 40 dan 41, Peran Pemkot Solo sebagai pihak yang memberikan rekomendasi untuk diterima atau tidaknya perpanjangan HGB tersebut kepada pemohon ahli waris KRMT Wirjodiningrat. Demikian juga atas lahirnya hak pakai no.11 dan No.15 Pemkot Solo sebagai pemohon hak sekaligus sebagai pemberi rekomendasi untuk keluarnya hak pakai tersebut atas nama Pemkot Solo juga. Bagaimana mungkin pemohon sekaligus pemberi ijin/yang merekomendasikan dirinya untuk memperoleh hak atas tanah? Belum adanya jawaban atas permohonan perpanjangan HGB ataupun belum ada tindak lanjut permohonan²⁰ itu menampakkan ketidakpastian dan menciderai Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, sebab kepastian hukum sebagai fondasi utama tata kelola pemerintahan yang baik. Disaat yang hamper bersamaan Pemkot Solo harus memutuskan menerima dirinya sebagai pemohon hak pakai dan menerima atau menolak permohonan perpanjangan HGB tersebut.

Dalam Permohonan HAT ada lima peran Kepala Daerah/Wali Kota. Salah satunya adalah **Memberikan Rekomendasi dan Izin Lokasi termasuk permohonan hak**. Sebelum permohonan hak atas tanah diteruskan ke BPN, harus ada rekomendasi tentang izin lokasi, sebagai prasyarat untuk mendapatkan hak atas tanah, khususnya untuk proyek-proyek yang memerlukan penggunaan lahan yang luas seperti untuk pembangunan perumahan, industri, atau usaha pertanian.

²⁰ Erman Rajagukguk, 1995. *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*. Jakarta: Chandra Pratama. h. 95

Peran ini diatur dalam **Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 5 Tahun 2015** tentang Izin Lokasi. Izin lokasi dikeluarkan oleh kepala daerah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah setempat. **Dasar Hukum** yang Mengatur Peran Kepala Daerah dalam Permohonan Hak Atas Tanah selain peraturan di atas adalah:

- a. **Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)** – Pasal 2 dan Pasal 16 UUPA menjelaskan kewenangan negara atas tanah dan hak-hak yang dapat diberikan, namun wewenang praktis terkait pengelolaan sering kali dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui koordinasi dengan BPN.
- b. **Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah** – Mengatur peran pejabat daerah dalam hal rekomendasi dan verifikasi tanah sebelum didaftarkan ke BPN.
- c. **Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum** – Mengatur keterlibatan pemerintah daerah dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, termasuk peran wali kota/bupati dalam tahapan perencanaan dan konsultasi publik.

Atas fakta tanah taman Sriwedari, benarkah ada tumpang tindih regulator dengan pemohon hak. Ini didasarkan pada fakta bahwa saat diajukannya permohonan perpanjangan HGB atas nama ahli waris KRMt Wirjodiningrat belum ada keputusan apapun malah keluar hak pakai No. 11 dan No. 15. Jadi dalam hal ini Pemkot Solo lebih mendahulukan permohonan dirinya dan memberikan rekomendasi pada dirinya agar hak pakai atas nama miliknya terbit diatas tanah sengketa. Meski hak pakai No. 11 dan No. 15 ini kemudian dicabut oleh Pengadilan, kemudian keluar lagi sebagai penggantinya hak pakai No. 40 dan No. 41 sebagai ganti hak pakai yang dicabut Pengadilan. Pemkot Solo yang adalah regulator bertindih dengan pemohon hak atas tanah yang ternyata mendahulukan kepentingannya daripada kepentingan masyarakat c.q ahli waris KRMt Wirjodiningrat.

Kepala daerah seperti **bupati** atau **wali kota** adalah **regulator** di tingkat daerah, karena memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola berbagai aspek pemerintahan dan pembangunan di wilayahnya, termasuk yang terkait dengan tanah, tata ruang, dan perizinan. Namun, peran ini harus dipahami dalam konteks **otoritas administratif** dan **kewenangan berdasarkan hukum**, dengan cakupan yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Berikut penjelasan lebih lanjut mengapa kepala daerah bisa disebut sebagai regulator di tingkat daerah:

a. Otonomi Daerah

Berdasarkan **Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**, kepala daerah memiliki kewenangan otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah yang mencakup bidang-bidang tertentu, seperti perizinan, penataan ruang, lingkungan, dan pelayanan publik. Dalam kapasitas ini, kepala daerah berperan sebagai regulator yang menetapkan kebijakan dan peraturan daerah (Perda) yang mengatur aspek-aspek tersebut.

Kepala daerah bertindak sebagai pengambil keputusan dalam hal kebijakan daerah, serta menjalankan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah untuk mengatur sesuai kebutuhan lokal.

b. Kebijakan Perizinan dan Pengelolaan Sumber Daya

Kepala daerah memiliki wewenang dalam hal **pemberian izin** terkait berbagai aktivitas di wilayahnya, seperti izin lokasi, izin usaha, izin mendirikan bangunan (IMB), dan lain-lain. Peran kepala daerah dalam pemberian izin ini adalah sebagai regulator yang memastikan bahwa aktivitas tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di tingkat nasional dan daerah.

Misalnya, wali kota/bupati dapat mengeluarkan peraturan yang mengatur penggunaan lahan berdasarkan **Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)**, yang mengendalikan pembangunan dan penggunaan tanah di wilayahnya.

c. **Penataan Ruang dan Pengelolaan Tanah**

Kepala daerah berperan dalam pengaturan dan pengendalian tata ruang wilayah. Melalui kewenangan ini, wali kota atau bupati berfungsi sebagai regulator dalam mengelola lahan dan menentukan peruntukan tanah sesuai dengan rencana tata ruang. Ini diatur dalam **Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang**, yang mengharuskan kepala daerah untuk menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan menjalankannya dengan regulasi yang sesuai.

Dalam hal ini, kepala daerah dapat membuat aturan-aturan yang mengikat bagi masyarakat, termasuk memberikan atau menolak permohonan izin pembangunan, pembagian zonasi, serta penggunaan tanah yang sesuai dengan RTRW.

d. **Peraturan Daerah (Perda)**

Kepala daerah memiliki kewenangan untuk menginisiasi **Peraturan Daerah (Perda)** yang berfungsi sebagai instrumen hukum untuk mengatur urusan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Perda yang dikeluarkan oleh kepala daerah bersama DPRD bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh masyarakat. Dengan demikian, kepala daerah memiliki fungsi regulator yang penting dalam mengatur pelaksanaan pembangunan, pengelolaan lingkungan, hingga pemberian hak atas tanah.

e. **Pengawasan dan Penegakan Hukum**

Sebagai regulator, kepala daerah juga memiliki tugas pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan dan kebijakan yang telah ditetapkan di wilayahnya. Kepala daerah melalui dinas-dinas terkait mengawasi kegiatan-kegiatan yang berlangsung di wilayahnya, termasuk dalam penggunaan lahan, pembangunan, dan lingkungan hidup. Mereka juga bisa menjatuhkan sanksi administratif jika ditemukan pelanggaran terhadap peraturan daerah. **Dasar Hukum Peran Kepala Daerah sebagai Regulator:**

- **Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:**

Memberikan otonomi kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, termasuk perizinan dan tata ruang.

- **Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang:**

Mengatur peran kepala daerah dalam perencanaan dan pengendalian tata ruang di wilayahnya.

- **Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi:**

Menetapkan kepala daerah sebagai otoritas pemberi izin lokasi untuk kegiatan pembangunan di wilayahnya.

Dalam kasus tanah Sriwedari Surakarta, jika wali kota berperan sebagai pemohon hak atas tanah dan sekaligus menjadi bagian dari pemerintah daerah yang menerbitkan hak atas tanah (seperti Hak Pakai No. 11 dan 15), maka hal ini sebagai **tumpang tindih peran**. Wali kota dalam hal ini bertindak sebagai pemohon hak atas tanah, tetapi di saat yang sama juga sebagai bagian dari otoritas pemerintah yang memiliki fungsi pengaturan (regulator). Ini berpotensi menimbulkan konflik kepentingan. Secara normatif, peran wali kota sebagai pemohon hak atas tanah harus tetap diproses melalui mekanisme yang sama dengan pemohon lainnya, yakni melalui Kantor Pertanahan setempat, yang secara struktural terpisah dari kewenangan kepala daerah. Namun, lahirnya hak pakai baru tanpa memperhatikan putusan pengadilan, memperlihatkan adanya penyalahgunaan kewenangan atau pelanggaran prosedural. Dalam kasus seperti ini, peran sebagai pemohon dan regulator yang dimiliki oleh pihak yang sama dalam hal ini wali kota dapat dipertanyakan secara hukum, terutama jika terdapat tumpang tindih peran atau konflik kepentingan.

C. PENUTUP

1. Sejak gugatan dilayangkan dari tahun 1970 hingga tahun 2021 selalu memenangkan ahliwaris KRMT Wirjodiningrat
2. Keluarnya hak pakai No. 11 dan No. 15 atas nama pemohon Pemkot Solo tidak lama setelah permohonan perpanjangan HGB ahliwaris diajukan dan belum ada tindak lanjut, belum ada keputusan.

3. Pemkot Solo sebagai regulator / pengawas /perekomendasi penerbitan hak atas tanah, merekomendasi dirinya sebagai pemegang hak pakai No. 11 dan No. 15 di saat terdapat permohonan perpanjangan HGB yang belum ditindaklanjuti di atas tanah yang sama.
4. Hak Pakai atas Tanah Taman Siwedari dicabut oleh Pengadilan,tetapi tidak lama kemudian diterbitkan hak Pakai no. 40 dan 41 atas nama Pemkot Solo.
5. Terdapat tumpang tindih ataupun konflik kepentingan peran / fungsi Pemkot Solo sebagai regulator / pengawas /perekomendasi penerbitan hak atas tanah dan sekaligus sebagai pemegang hak atas tanah / sebagai pemohon. Ketika diri pemohon yang adalah Pemkot Solo mengajukan permohonan terbitnya hak pakai tersebut direkomendasi oleh regulator/pengawas/ perekomendasi yang adalah Pemkot Solo juga.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- EP., Dewi.. 2009. *Analisis Ruang Terbuka Publik Bersejarah dalam Rangka Revitalisasi Kota Tua Jakarta*. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Fauzi, Noer. 2005. *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Pustaka Pratama.
- Harini, Sri. 2023. *Hukum Agraria*. Salatiga: Griya Media.
- Harsono, Boedi. 2005. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Rajagukguk, Erman. 1995. *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*. Jakarta: Chandra Pratama.
- Siahaan, Marihot Pahala. 2003. *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Sihombing, B.F. 2005. *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung.
- Wargakusumah, Hasan. 1992. *Hukum Agraria I*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media

Jurnal

- Lombogia, Calvin Brian. *Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Penegasan Konversi menhurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Jurnal Lex et Societatis. Vol.V. No.5/Jul/2017 (2017).
- Sunny, A. H., Artaji, A., dan Rubiati, B.. *Perlawanan Pihak Ketiga Pemegang Sertifikat Hak Pakai Atas Sita Eksekusi Tanah Sriwedari*. Widya Yuridika: Jurnal Hukum. Vol.6. No.2 (2023),
- Santoso, Urip. *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Bidang Pertanahan*. Jurnal ADIL. Vol.3. No.2 (2012).
- Swastika, N.D. *Kajian Perkembangan Ruang Publik Bersejarah di Pusat Kota (Studi kasus: Taman Sriwedari sebagai Kebun Raja di Kota Surakarta)*. REGION. Vol.17. No.1 (2022).

Karya Ilmiah

- Pratama, Lurhfian Rahmanda Furdauzy. 2024. *Model Penyelesaian Sengketa Tanah Sriwedari Antara Pemkot Solo dengan Ahliwaris RMT Wirjodiningrat*. Skripsi. (Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta).

Website

- Review Tekno. *Apa Itu Regulator? Panduan Lengkap tentang Fungsi dan Peran Regulator*. diakses dari <https://www.reviewtekno.com/apa-itu-regulator>. diakses pada 08 Agustus 2024.

Sumber Hukum

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-pokok Agraria
Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1976 tentang Pelaksanaan Ketentuan Mengenai Konversi Hak-Hak atas Tanah Asing.
Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor Agr/BPN/1387/65 Tahun 1965 tentang Penyelenggaraan Konversi Hak.

