

BAB II
PENERTIBAN TANAH TELANTAR
MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 36 TAHUN 1998
TENTANG PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH
TERLANTAR DITINJAU DARI PERSPEKTIF
HUKUM TANAH NASIONAL DAN PENATAAN RUANG

2.1. Penelantaran Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional

2.1.1. Pengertian Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional

Dalam konsiderans UUPA dinyatakan bahwa perlu ada hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah. Kemudian dalam Pasal 5 UUPA juga dinyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat.¹¹ Dengan pernyataan tersebut, ada yang menafsirkan bahwa pembangunan Hukum Tanah Nasional harus dilakukan dalam bentuk penguangan norma-norma Hukum Adat dalam peraturan-peraturan perundang-undangan menjadi hukum tertulis, dan selama peraturan tersebut belum ada, maka norma-norma Hukum Adat bersangkutan tetap berlaku penuh. Kenyataannya adalah bahwa peraturan-peraturan perundang-undangan yang diadakan sebagian justru mengadakan perubahan, bahkan penggantian norma-norma dari Hukum Adat yang berlaku sebelumnya.¹² Pernyataan UUPA bahwa Hukum Tanah Nasional berdasarkan Hukum Adat dan bahwa Hukum Tanah Nasional ialah Hukum Adat menunjukkan adanya hubungan fungsional antara Hukum Adat dan Hukum Tanah Nasional.

Dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional, Hukum Adat berfungsi sebagai sumber utama dalam mengambil bahan-bahan yang diperlukan. Sedangkan dalam hubungannya dengan Hukum Tanah Nasional positif, norma-norma Hukum Adat berfungsi sebagai hukum yang melengkapi. Dalam rangka membangun Hukum Tanah Nasional, Hukum Adat merupakan sumber utama

¹¹Prof. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2007), hlm. 177.

¹²*Ibid.*

untuk memperoleh bahan-bahannya, berupa konsepsi, asas-asas, dan lembaga-lembaga hukumnya, untuk dirumuskan menjadi norma-norma hukum yang tertulis, yang disusun menurut sistem Hukum Adat.

Berdasarkan uraian di atas, dalam rangka melihat konsepsi UUPA mengenai penelantaran tanah hendaknya dapat dilihat terlebih dahulu bagaimana konsep mengenai penelantaran tanah menurut Hukum Adat, sehingga didapat alur historis dalam memahami konsep mengenai penelantaran tanah di Indonesia. Namun sebelum melangkah pada bahasan mengenai penelantaran tanah, kiranya terlebih dahulu kita memahami mengenai definisi atau pengertian dari tanah.

Pemahaman pemikiran masyarakat adat tentang tanah yang dijelaskan oleh para ahli Hukum Adat menunjukkan bahwa keberadaan manusia tidak dapat dilepaskan dengan tanah, tanah merupakan unsur yang esensi yang paling diperlukan selain kebutuhan hidup yang lainnya. Ditegaskan pula bahwa tanahlah yang merupakan modal satu-satunya bagi manusia. Sebagian besar kegiatan manusia dilakukan di atas permukaan tanah. Peran tanah yang sangat penting tersebut menimbulkan suatu hubungan antara manusia dengan tanah. Menurut JBAF. Mayor Polak, hubungan antara manusia dengan tanah di sepanjang sejarah kehidupan manusia dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) tahap, yaitu sebagai berikut:¹³

a. Tahap I

Pada tahap ini manusia hidup dari alam. Manusia hidup dengan cara berburu binatang, mencari buah-buahan dan hasil hutan yang dapat dimakan sehingga mereka hidup mengembara dari satu tempat ke tempat lain. Pada tahap ini tidak ada hubungan individual antara manusia dan tanah. Hubungan yang terjadi adalah hubungan antara sekelompok manusia dengan suatu wilayah perburuan tertentu dalam kurun waktu tertentu.

b. Tahap II

Pada tahap ini manusia mulai mengenal cara bercocok tanam. Mereka tidak lagi mengandalkan hasil dari alam lagi namun mulai mengolah tanah untuk memenuhi kebutuhan pokok. Manusia mulai hidup menetap di suatu wilayah

¹³Mayor Polak dalam R. Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktek*, (Jakarta : CV. Mitra Sari, 1986), hlm. 36.

tertentu selama menunggu hasil tanaman. Pada tahap ini mulai ada sesuatu yang mengikat manusia untuk tinggal di tempat tertentu dalam jangka waktu yang agak lama. Ikatan alam semakin bertambah kuat oleh cara berternak dan cara bercocok tanam yang mulai dikenal manusia.

c. Tahap III

Pada tahap ini manusia sudah mempergunakan ternak untuk membantu usaha-usaha pertanian. Manusia mulai merasa lebih terjamin hidupnya dengan mengandalkan hasil-hasil pertanian dan peternakan daripada harus hidup mengembara. Manusia hidup mulai menetap di tempat tertentu dan tidak ada lagi terjadi perpindahan secara periodik. Timbul suatu hubungan batin antara manusia dengan wilayah tertentu, antara manusia dan bidang tanah serta terdapat hubungan individual yang semakin kuat.

Menurut Hukum Adat, tanah mempunyai arti lebih spesifik karena sifatnya yang magis religius. Hal ini diyakini oleh masyarakat adat karena di situlah tempat tinggal leluhurnya. Keterkaitan antara masyarakat atau kelompok manusia dan tanah sangat erat bahkan tidak dapat dipisahkan, hubungannya bersifat abadi. Secara geologis agronomis, tanah adalah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas, yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuh-tumbuhan. Itu sebabnya kemudian dikenal istilah tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, dan tanah perkebunan.¹⁴ Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan dinamakan tanah bangunan.

Secara yuridis dikatakan bahwa tanah dikualifikasi sebagai permukaan bumi.¹⁵ Kedalaman lapisan bumi (tanah) adalah sedalam irisan bajak, lapisan pembentukan humus dan lapisan dalam. B. Ter Haar BZN memandang bahwa tanah tidak dapat dipisahkan dengan manusia yang mempunyai hubungan hidup antarsesama manusia yang teratur sedemikian pergaulannya. Tanah mempunyai sifat sebagai benda yang menyimpan kekayaan yang menguntungkan, merupakan sarana tempat tinggal bagi persekutuan hukum dan seluruh anggotanya sekaligus

¹⁴Achmad Sodiki, *Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional Dalam Rangka Penguatan Agenda Landreform*, (Jakarta : Arena Hukum, 1997), hlm. 19.

¹⁵Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, (Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1982), hlm. 1.

memberi penghidupan kepada pemiliknya, serta merupakan kesatuan di mana nanti pemiliknya akan dikubur setelah meninggal, sekaligus merupakan tempat leluhur persekutuan selama beberapa generasi sebelumnya.¹⁶ Pertalian yang terjadi demikian inilah terasa sangat berakar dalam alam pikiran masyarakat (umat manusia) terhadap tanah.¹⁷

Sebagai komparasi mengenai pengaturan pengertian tanah, berikut adalah ketentuan mengenai definisi tanah pada 2 (dua) negara tetangga Indonesia:

1. Dalam *National Land Code Malaysia* (1965) Pasal 5, pengertian tanah yang disebut *land* meliputi (*includes*):¹⁸

- a. *that surface of the earth and all substances forming that surface;*
- b. *the earth below the surface and all substances therein;*
- c. *all vegetation and other natural products, whether or not requiring the periodical application of labour to their production, and whether on or below the surface;*
- d. *all things attached to the earth or permanently fastened to anything attached to the earth, whether or not below the surface; and*
- e. *land covered by water.*

2. *Land Titles Act Singapore* (1993) Pasal 4 mendefinisikan *land* sebagai berikut:¹⁹

"The surface of any defined parcel of the earth, and all substances thereunder and so much of the column of air above the surface as is reasonably necessary for the proprietor's use and enjoyment, and includes any estate or interest in land and all vegetation growing thereon and structures affixed thereto or any parcel of airspace or subterranean space held apart from the surface of the land as shown in an approved plan subject to any provisions to the contrary the proprietorship of the land includes natural rights to air, light, water, and support and the right of access to any highway on which the land abuts"

Ada persamaan hakiki tentang pengertian tanah dalam arti yuridis seperti dijelaskan dalam UUPA, yaitu bahwa yang dimaksudkan dengan *land* adalah juga

¹⁶I Gede Wiranata, *Hukum Adat Indonesia, Perkembangannya Masa ke Masa*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 224-225.

¹⁷Ter Haar BZN, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, (Jakarta : PT Pradnya Paramita, 1981), hlm. 71-73.

¹⁸Prof. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2007), hlm. 18.

¹⁹*Ibid*, hlm. 18.

permukaan bumi, tetapi diperluas hingga meliputi juga hak atas tubuh bumi di bawah dan ruang udara di atasnya dalam batas-batas keperluannya yang wajar. Pengertian tersebut kemudian diadopsi oleh UUPA yang dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (4) UUPA yang berbunyi:

“Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.”

dan Pasal 4 ayat (1) UUPA yang berbunyi:

“Atas dasar Hak Menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Pasal 1 ayat (4) UUPA dalam penjelasan umum menyatakan bahwa hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dikuasai oleh seseorang. Jadi, tanah adalah permukaan bumi.

Adapun ciri-ciri Hukum Adat dalam memandang tanah dapat diketahui dari pendapat para ahli hukum sebagai berikut:

a. Menurut I Gede Wiranata:²⁰

1. Tanah mempunyai sifat yang tetap keadaannya tidak pernah berubah.
2. Tanah merupakan sarana tempat tinggal bagi persekutuan hukum dan seluruh anggotanya, sekaligus memberikan penghidupan kepada pemiliknya.
3. Tanah merupakan suatu kesatuan di mana nantinya pemilik akan dikubur setelah meninggal, sekaligus merupakan tempat leluhur.

b. Menurut Van Dijk:²¹

1. Tanah tidak dapat dilepaskan dari corak persekutuan-persekutuan hukum.
2. Tanah merupakan modal yang paling utama dan satu-satunya.
3. Campur tangan persekutan itu sehingga kesatuan dengan menggunakan kepala persekutuan sebagai alatnya untuk mengutus hak-hak perorangan dalam suatu persekutuan.

²⁰I Gede Wiranata. *Op. Cit.*

²¹Van Dijk. *Op. Cit.*, hlm. 56.

c. Menurut B. Ter Haar BZN:²²

Tanah adalah tempat di mana mereka berdiam, tanah memberikan mereka makan, tanah di mana mereka dimakamkan, dan yang menjadi tempat kediaman orang-orang halus pelindungnya.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut, dapat disimpulkan suatu pengertian bahwa tanah ialah benda permukaan bumi yang menyimpan kekayaan untuk mencukupi kebutuhan hidup dan kehidupan manusia perseorangan dan dalam kelompok. Tanah sebagai tempat tinggal atau kediaman, tempat mereka mengembangkan kehidupan keluarga secara turun temurun, dan bersifat abadi.

Secara etimologi, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia²³ tanah mempunyai banyak arti, antara lain:

- a) Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi;
- b) Keadaan bumi di suatu tempat;
- c) Permukaan bumi yang diberi batas;
- d) Bahan dari bumi (pasir, napal, cadas, dan sebagainya).

Berdasarkan pengertian etimologi di atas, maka dapat dipahami bahwa tanah adalah permukaan bumi dengan segala kandungan atau bahan yang ada di dalamnya.

2.1.2. Hak-Hak atas Tanah

Tanah telantar menurut UUPA merupakan salah satu sebab hapusnya hak atas tanah, dengan demikian perlu diulas secara umum mengenai hak atas tanah. Pada dasarnya, hak atas tanah apapun semuanya memberi kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakikatnya pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk dua tujuan. Pertama, untuk diusahakan. Misalnya untuk pertanian, perkebunan, perikanan (tambak), atau peternakan. Kedua, tanah dipakai sebagai tempat membangun sesuatu, seperti untuk membangun bangunan gedung, bangunan air, bangunan jalan, lapangan olah raga, pelabuhan, pariwisata, dan lainnya. Berdasarkan

²²Ter Haar BZN. *Op. Cit.*, hlm. 71.

²³Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1994), hlm. 893.

konsepsi yang bersumber utama pada Hukum Adat, hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional disusun dalam tata susunan berjenjang/hierarkis sebagai berikut:²⁴

1. Hak Bangsa Indonesia

Sebagaimana yang disebut dalam Pasal 1 UUPA, Hak Bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah dalam wilayah negara yang merupakan tanah bersama. Hak Bangsa Indonesia ini dalam Penjelasan Umum angka II dinyatakan sebagai Hak Ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkat nasional yang meliputi semua tanah di seluruh wilayah negara.

2. Hak Menguasai Negara

Sebagaimana yang disebut dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, merupakan hak penguasaan atas tanah sebagai penugasan pelaksanaan Hak Bangsa yang termasuk bidang hukum publik dan meliputi semua tanah bersama bangsa Indonesia. Tafsiran otentik mengenai hakikat dan lingkup Hak Menguasai Negara dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.

3. Hak Ulayat

Masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, merupakan hak penguasaan atas tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat tertentu. Pasal 3 UUPA mengandung pernyataan pengakuan mengenai keberadaan Hak Ulayat dalam Hukum Tanah Nasional. Hak Ulayat dibiarkan tetap diatur oleh Hukum Adat masyarakat hukum adat masing-masing.

4. Hak-hak perorangan

Hak atas tanah sebagai individual yang memberi kewenangan untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat tertentu dari suatu bidang tanah tertentu, yaitu berupa:

a. Hak-hak atas tanah

Dalam mendefinisikan mengenai hak atas tanah, mengingat bahwa semua hak atas tanah itu adalah hak untuk memakai tanah, maka semuanya

²⁴Prof. Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 206.

memang dapat dicakup dalam pengertian dan dengan nama sebutan Hak Pakai.²⁵ Tetapi mengingat bahwa dalam masyarakat modern tanah bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, Hak Pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi nama sebutan yang berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai²⁶, yakni sebagai berikut:

- 1) Hak Milik, yaitu hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.
 - 2) Hak Guna Usaha, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.
 - 3) Hak Guna Bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu.
 - 4) Hak Pakai, yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.
- b. Hak atas tanah wakaf, yang merupakan hak penguasaan atas suatu bidang tanah tertentu bekas Hak Milik, yang oleh pemiliknya dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya, sesuai ajaran agama Islam. Perwakafan tanah Hak Milik diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, sebagai pelaksanaan Pasal 49 UUPA.

²⁵*Ibid.* hlm. 285.

²⁶*Ibid.* hlm. 286.

5. Hak Tanggungan

Hak Tanggungan ialah satu-satunya hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional yang merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberi kewenangan kepada kreditor tertentu untuk menjual lelang bidang tanah tertentu yang dijadikan jaminan bagi pelunasan piutang tertentu dalam hal debitor cedera janji dan mengambil pelunasan dari hasil penjualan tersebut dengan Hak Mendahulu daripada kreditor yang lain.

Hak-hak perorangan atas tanah (yang meliputi hak-hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah) tersebut di atas, baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Karena semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik yang berupa tanah hak (tanah-tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah) maupun Tanah Negara (tanah yang langsung dikuasai negara) keseluruhannya diliputi oleh Hak Bangsa Indonesia maupun Hak Menguasai Negara tanpa kecuali. Prof. Boedi Harsono berpendapat bahwa hak menguasai sebagai Hak Bangsa Indonesia, tanah adalah kepunyaan bersama rakyat Indonesia.

Berdasarkan hierarki tersebut di atas dapat diketahui bahwa Hak Menguasai Negara itu merupakan perwujudan dari hak bangsa yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur penggunaan, pengusahaan, dan peruntukan tanah, yang implementasinya dapat diberikan kepada perorangan/individu atau badan hukum berupa hak-hak atas tanah. Negara mempunyai kewenangan yang penuh atas tanah negara dalam arti dapat mengatur peruntukan dan penggunaan tanah negara yang bersangkutan dan oleh karenanya Negara dapat pula memberikan tanah-tanah tersebut kepada pihak lain dengan sesuatu hak atas tanah, yaitu hak-hak atas tanah yang primer seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan.²⁷

2.1.3. Pengertian Tanah Telantar

2.1.3.1. Menurut Hukum Adat

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa tanah sangat penting untuk memenuhi kebutuhan hidup dan kehidupan moneter, baik secara individu

²⁷Sunaryo Basuki, *Diktat Ajar Hukum Agraria*, 2007, hlm. 25.

maupun masyarakat dalam suatu persekutuan di wilayah tertentu. Persekutuan hukum desa atau daerah bukan persekutuan hukum belaka, tetapi merupakan suatu persekutuan usaha dengan tanah sebagai modal, di mana semua anggota masyarakat pada prinsipnya mempunyai kewajiban untuk mengolah tanah dengan baik. Dalam hukum, melaksanakan kewajiban dengan benar oleh seseorang pemegang hak atas tanah adalah merupakan perwujudan prestasi dari sebuah hubungan hukum yang timbul. Apabila pelaksanaan kewajiban didapati tidak sesuai dengan tujuan pemberian hak, sehingga tanah tidak terpelihara, tidak terawat, bahkan tidak produktif, tanah itu dapat disebut tanah telantar. Kalau demikian keadaannya, maka tanah dikuasai kembali oleh persekutuan hukum, dan kemudian hak pengelolaannya diberikan kepada pihak lain.

Konsep tanah telantar menurut hukum adat dapat ditemukan dalam pengertian-pengertian tanah telantar menurut Hukum Adat. Berikut pengertian tanah telantar dalam beberapa wilayah Hukum Adat di Indonesia:²⁸

1. Sulawesi Selatan (Bugis)

Dalam masyarakat Bugis, tanah telantar disebut dengan istilah *Tona Kabu*, *Tona Kallanggelung Amo*. Adapun kriteria tanah yang dikategorikan sebagai tanah tersebut adalah tanah sawah yang ditinggalkan selama 10 tahun atau lebih. Hal itu dilihat melalui indikasi-indikasi yaitu pematang-pematangnya tidak kelihatan lagi, dan semua tanda-tandanya sudah hilang secara keseluruhan.

2. Bengkulu

Dalam masyarakat Bengkulu, tanah telantar disebut dengan *Tanah Sakueh Dajurawi*. Adapun yang disebut sebagai *Tanah Sakueh Dajurawi* adalah tanah ladang yang ditinggalkan sesudah menuai.

3. Jambi

Dalam masyarakat Jambi, tanah telantar disebut dengan istilah *Balukar Toewo*, yaitu tanah ladang yang ditinggalkan selama 3 tahun atau lebih.

4. Sumatera Utara

Dalam masyarakat Sumatera Utara, tanah telantar disebut dengan istilah *Soppalan*, yaitu tanah bekas yang ditinggalkan dan telah ditumbuhi alang-

²⁸Abdul Malik, *Sejarah Adat Indonesia*, (Jakarta : Bina Cipta, 1983), hlm. 54.

alang, tanah bekas ladang yang belum lama ditinggalkan dan telah menjadi semak, tanah yang sengaja ditelantarkan untuk penggembalaan ternak masyarakat, dan tanah yang baru sekali dibuka kemudian telantar.

5. Aceh

Di Aceh, apabila pada sebidang tanah sama sekali tidak ada aktivitas pemanfaatan tanah itu selama 3 bulan, maka hak okupasi dan hilang tanah kembali kepada Hak Ulayat.

6. Maluku

Di Maluku, tanah dinyatakan telantar apabila dalam jangka waktu 10-15 tahun tidak dimanfaatkan dan tanah kembali menjadi Hak Pertuanan (ulayat).

7. Kalimantan Selatan (Banjar)

Di Kalimantan Selatan, tanah bekas ladang yang ditinggalkan 2 musim atau lebih akan kembali menjadi padang atau tanah tanpa pemilik.

Dari perbandingan pengertian tanah telantar di atas, menunjukkan bahwa ternyata terdapat banyak istilah yang digunakan dengan menunjukkan asal daerah di mana mengenal adanya tanah telantar. Berdasarkan karakter telantarnya, menurut Hukum Adat sebidang tanah dapat disebut sebagai tanah telantar apabila:²⁹

1. Tanah (sawah, tegalan, ladang) yang sudah pernah dibuka, dengan ciri-ciri:
 - 1 (satu) kali panen;
 - belum lama dibuka kemudian ditinggalkan;
 - menjadi semak belukar;
 - batas-batas tanah garapannya tidak jelas lagi;
 - ditinggalkan selama 2 musim/10-15 tahun/3 tahun/beberapa waktu.
2. Ditinggalkan oleh pemilik atau penggarapnya.
3. Kembali kepada hak ulayatnya/masyarakat adat.
4. Tanah kembali tanpa pemilik.

Konsep tanah telantar menurut Hukum Adat dapat dirumuskan sebagai tanah sawah atau ladang yang ditinggalkan oleh pemilik atau penggarapnya dalam beberapa waktu tertentu (3 s.d. 15 tahun) sampai tanah sawah atau ladang itu menjadi semak belukar kembali, maka tanah kembali kepada Hak Ulayat atau

²⁹*Ibid*, hlm. 56.

masyarakat adat. Jadi menurut Hukum Adat, tanah telantar lebih mengarah pada keadaan fisik tanah yang sudah tidak produktif dan tidak bertuan (karena ditinggalkan oleh pemegang haknya), namun secara yuridis tidak jelas kedudukannya karena tidak disebutkan siapa yang berwenang untuk menetapkan suatu bidang tanah adalah telantar. Apabila melihat adanya konsekuensi berupa kembalinya tanah kepada Hak Ulayat atau masyarakat adat, maka pada umumnya dalam masyarakat Hukum Adat yang berhak menyatakan tanah telantar adalah ketua masyarakat adatnya. Sehingga kewenangan ada pada ketua masyarakat adat.

Di beberapa daerah yang mengenal ladang berpindah, meninggalkan lahan yang pernah digarap atau diusahakan itu bukan dimaksudkan tidak dikerjakan tetapi justru dalam rangka memulihkan kesuburan tanah kembali. Seperti yang diterapkan pada perkebunan tembakau, suatu lahan akan dibiarkan/didiamkan selama sekitar 6 bulan untuk mencapai hasil yang terbaik. Dalam kasus seperti ini, tanah tidak diserahkan pada warga masyarakat lebih dahulu secara individu. Dalam perpektif ini, masyarakat Hukum Adat tidak menelantarkan tanah atau tidak mengenal tanah telantar.

Di samping hal-hal tersebut di atas, dalam sistem hukum adat juga dikenal suatu lembaga hukum adat yang disebut dengan lembaga *rechtsverwerking*. *Rechtsverwerking* dalam ranah hukum perdata memiliki makna sebagai pelepasan hak, yaitu hilangnya hak bukan karena lewatnya waktu, tetapi karena sikap atau tindakan seseorang yang menunjukkan bahwa ia sudah tidak akan mempergunakan suatu haknya tersebut. Dalam hukum tanah adat, *rechtsverwerking* diartikan sebagai prinsip bahwa dalam hal terdapat seseorang dalam sekian waktu tertentu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan sejalan dengan lembaga ini.

Lembaga *rechtsverwerking* dalam hukum adat ini juga digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Dalam sistem publikasi negatif, walaupun suatu bidang tanah telah terdaftar atas nama seseorang, jika ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya (dapat membuktikan bahwa tanah tersebut sebelumnya adalah

kepunyaannya) maka sertifikat atas tanah yang didaftar tersebut dapat dibatalkan. Dengan diterapkannya lembaga *rechtsverwerking*, maka walaupun seseorang berhak atas suatu bidang tanah, jika telah ditelantarkan selama lebih dari 20 tahun kemudian dikuasai juga dikelola dengan baik dan berdasarkan itikad baik oleh orang lain maka hak seseorang tersebut secara hukum telah hapus dan beralih kepada orang lain yang menguasai dan mengelola dengan baik berdasarkan itikad baik tersebut. Dan apabila orang tersebut mensertipikatkan sebidang tanah tersebut dan dalam 5 (lima) tahun setelah disertipikatkan tidak ada gugatan dari pihak manapun, maka hak atas sebidang tanah tersebut tidak dapat diganggu gugat lagi oleh siapa pun. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.³⁰

Lembaga *rechtsverwerking* digunakan dalam sistem hukum tanah di Indonesia baik sebelum berlakunya UUPA maupun setelah berlakunya UUPA. Hal ini terbukti dari banyaknya kasus-kasus *rechtsverwerking* yang telah diputus oleh Mahkamah Agung maupun Pengadilan Tinggi di Indonesia.

Tanah telantar menurut yurisprudensi tidak lepas dari pendapat para hakim di Indonesia berdasarkan kewenangannya memberikan keputusan atas peristiwa yang terjadi dan masuk ke pengadilan. Pendapat hakim ini disimpulkan dalam pertimbangan-pertimbangan yang diberikan dalam memutuskan hukumnya mengenai kasus tanah telantar.

Dalam keputusan pengadilan dalam berbagai kasus tanah yang terjadi, untuk memberikan keputusan atas status tanah Hak Milik yang dibiarkan selama kurun waktu tertentu tidak dikerjakan oleh pemegang haknya, sikap hakim dalam mengambil keputusan banyak memilih untuk menggunakan lembaga *rechtsverweking* yang dikenal dalam Hukum Adat yaitu dianggap telah melepaskan haknya (*rechtsverwerking*).

Contoh putusan mengenai *rechtverwerking*:

1. Putusan Mahkamah Agung tanggal 24 Mei 1958 No. 329/K/Sip/1957.³¹

³⁰Prof. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2007), hlm. 325.

³¹Subekti Tamara, *Himpunan Putusan "Mahkamah Agung Mengenai Hukum Adat"*, nomor 48 (kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan).

Pelepasan hak (*rechtsverwerking*) terjadi apabila sebidang tanah yang diperoleh secara merimba, selama 5 tahun berturut-turut dibiarkan saja oleh yang berhak, maka hak atas tanah itu dianggap telah dilepaskan dan tanah itu oleh Kepala Persekutuan Kampung dapat diberikan kepada orang lain. Kalau yang berhak adalah orang yang belum dewasa yang mempunyai ibu, maka ibunya itu tidak boleh membiarkan tanahnya tidak dikerjakan.

2. Putusan Mahkamah Agung tanggal 10 Januari 1957 No. 210/K/ Sip/1055.³²

Gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh karena para penggugat dengan mendiamkan soalnya sampai 25 tahun harus dianggap menghilangkan haknya (*rechtsverwerking*). Mahkamah Agung berpendapat bahwa pembeli sawah patut dilindungi oleh karena dapat dianggap bahwa ia beritikad baik dalam membeli sawah itu dari seorang ahli waris dari almarhum pemilik sawah.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung tersebut dapat dijelaskan bahwa ada anggapan hukum telah terjadi pelepasan hak manakala dalam kurun waktu tertentu secara berturut-turut (dalam kasus tersebut 5 tahun dan 25 tahun), pemegang hak atas tanah membiarkan tanahnya tidak dikerjakan/diusahakan sebagai tanah yang produktif. Perbuatan demikian itu tidak boleh dan menyebabkan hak atas tanah berakhir. Perbuatan membiarkan tanah tidak dikerjakan seperti pada kasus di atas dapat dikategorikan ke dalam perbuatan menelantarkan tanah sesuai dengan Pasal 34 huruf e UUPA.

Jadi, terhadap kondisi tanah hak yang sama-sama tidak dipergunakan dalam kurun waktu tertentu, hakim dapat menggunakan lembaga *rechtsverwerking*. Sekaligus untuk dipakai sebagai dasar bagi pejabat tata usaha negara membatalkan hak atas tanah karena ditelantarkan. Tetapi tidak selalu berakhirnya hak atas tanah karena ditelantarkan identik dengan pelepasan hak. Karena pelepasan hak yang dimaksud oleh UUPA adalah karena tidak terpenuhinya syarat subjektif untuk mendapatkan hak atas tanah yaitu harus warga

³²Subekti Tamara, *Himpunan Putusan "Mahkamah Agung Mengenai Hukum Adat"*, nomor 31 (Kasus di Kabupaten Pandeglang, Jawa Barat).

Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) UUPA). Pelepasan hak mempunyai arti sebagai kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah.

Sedangkan contoh putusan pengadilan mengenai tanah telantar dapat dilihat dari kasus berikut:

- 1) Keputusan *Landraad* Trenggalek tanggal 30 Oktober 1924, T.125 - 324.³³
 - a. Menimbang, bahwa sekarang harus dijawab pertanyaan apakah Hak Yasan (*inlands bezitsrecht*) atas tanah tegalan yang diperkarakan, yang oleh Singorejo diperolehnya karena pembukaan tanah itu kemudian dapat dianggap lenyap oleh karena itu ditelantarkan sedemikian hingga itu telah menjadi oro-oro lagi, dan apakah si tergugat telah memperoleh lagi Hak Yasan itu dengan membuka lagi tanah itu.
 - b. Menimbang, bahwa umumnya dapat diakui apabila pada sebidang tanah sudah lenyap tanda-tandanya dibuka, maka dengan demikian pun lenyaplah juga Hak-Hak Yasan yang terjadi atas tanah itu, akan tetapi dengan itu belum dikatakan bahwa hanya menelantarkan atau membiarkan tidak diolahnya tanah itu saja sama artinya dengan hal lenyapnya tanda-tanda dibukanya tanah itu.
 - c. Menimbang, bahwa hal sedemikian biasanya hanya dapat dianggap ada, apabila tidak lagi terlihat sesuatu bekas penanaman apapun juga, umpama apabila tanah itu sudah seolah-olah ditelan oleh hutan yang ada di batasannya dan sudah menjadi satu dengan hutan itu sehingga tak dapat dipisahkan, akan tetapi tidak begitu jika tanah itu tidak ditanami saja, sekalipun keadaan ini bertahun-tahun berturut-turut, karena di atas tanah yang demikian itu seringkali tumbuh aneka warna tumbuh-tumbuhan (umpama alang-alang), yang menyebabkan tanah itu tidak sama sekali tak berharga bagi yang berhak, bahwa lebih-lebih tak dapat ditarik kesimpulan tanda-tanda "dibuka sudah lenyap", jikalau tanah yang bersangkutan itu

³³Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta : Aksara Baru, 1976), hlm. 31-33.

dikelilingi (seperti dalam perkara ini) oleh bidang-bidang tanah lain dari teman-teman sedesa lainnya yang ada tanam-tanamannya, atau apabila si pembuka yang mula-mula itu dikenal dan masih hidup atau jika sudah meninggal dunia, apabila waris-warisnya dikenal dan dalam kedua hal terakhir ini untuk membuka kembali tanah itu biasanya lebih dahulu dimintakan izin kepada pembuka mula-mula itu atau waris-warisnya.

- d. Menimbang, bahwa dari kenyataan yang sudah pasti, bahwa S sampai meninggalnya dengan tiada sertanya orang lain biasa menyabit rumput di atas tanah tegalan yang diperkarakan itu dan biasa pula mempergunakan rumput itu untuk berbagai-bagai keperluan, dan dengan demikian melakukan tindakan-tindakan yasan, tanah yang diperkarakan itu sekarang dan dulu dikelilingi oleh tanah-tanah yang ditanami kepunyaan teman-temannya sedesa, berhubung dengan kenyataan-kenyataan yang terbukti oleh pengakuan si tergugat, bahwa ia tidak pernah minta izin daripada waris (atau penggugat) untuk membuka tanah itu kembali, dan bahwa tergugat ketika seperti yang dikatakan membuka kembali tanah itu, masih tetap mendiami pekarangan itu dengan istrinya, Warinem, dapat ditarik kesimpulan bahwa tergugat dengan jalan menanam lagi tegalan itu tidak bermaksud menimbulkan Hak Yasan bagi dirinya sendiri, akan tetapi hanya untuk membikin tanah itu produktif lagi guna keperluan dirinya sendiri, istrinya dan mungkin juga keluarga istrinya, dan dengan demikian memberikan kepada mereka kehidupan yang lebih baik.
- e. Menimbang, bahwa oleh karena itu dapat dianggap bahwa S dan waris-warisnya tidak kehilangan Hak-Hak Yasan atas tanah tegalan itu.

Dari putusan *Landraad* tersebut di atas dalam masing-masing pertimbangan dapat ditarik kesimpulan bahwa tanah telantar menurut pendapat hakim merujuk pada ketentuan tanah telantar menurut Hukum Adat dengan ciri-ciri:

- Keadaan fisik tanah yang pernah dibuka, kemudian dibiarkan tidak terawat oleh pemiliknya sehingga menjadi oro-oro atau ditumbuhi alang-alang. Apalagi jika didukung oleh kenyataan tanah tersebut dikelilingi oleh tanah-tanah yang ditanami kepunyaan teman-teman pemegang hak.

- Untuk kasus tersebut, orang yang mengerjakan tanah dengan tanpa izin pemilik tanah bukan berarti hendak menimbulkan hak baru tetapi semata-mata agar tanah tersebut produktif untuk memenuhi kebutuhan hidupnya bersama-sama keluarganya.
- Jika terjadi tanah telantar, harus diikuti tindakan pemberdayaan agar bermanfaat bagi masyarakat sehingga tidak ada lagi tanah telantar.

2.1.3.2 Menurut UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya

2.1.3.2.1 UUPA

Ada perubahan paradigma dari Hukum Agraria kolonial yang berciri tanah dikelola atau diusahakan untuk menghasilkan produk yang dapat diperdagangkan dan mendapat untung sebanyak-banyaknya, ke Hukum Agraria Nasional yang berciri pengelolaan sumber daya tanah untuk kesejahteraan rakyat. Alasan filosofisnya ialah bahwa tanah itu adalah karunia Tuhan kepada umat manusia (rakyat Indonesia) untuk diusahakan dikelola guna memenuhi kebutuhannya, agar tercapai kesejahteraan atau kemakmuran bersama dengan berkeadilan. Jadi, ada kewajiban dari individu atau masyarakat untuk mengerjakan atau mengusahakan tanah sebaik-baiknya sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau sesuai dengan tujuannya (kemakmuran) itu. Berdasarkan hakikat yang ada pada Hukum Agraria Nasional (UUPA) tersebut, semua pihak, terutama para pemegang hak atas tanah, perlu mengerti dan menjaga agar tidak terjadi tanah telantar.

Beberapa ketentuan UUPA yang berkaitan dengan hal ini, dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Pasal 27 huruf a angka 3, menyatakan bahwa Hak Milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena ditelantarkan. Kemudian dalam penjelasannya dinyatakan bahwa tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.
2. Pasal 34 huruf e, menyatakan bahwa Hak Guna Usaha hapus karena ditelantarkan.
3. Pasal 40 huruf e, menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan.

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas menunjukkan bahwa setiap hak atas tanah yang diberikan atau diperoleh dari negara (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha) hapus apabila ditelantarkan. Artinya, ada unsur kesengajaan melakukan perbuatan tidak mempergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya. Keberadaan Pasal-Pasal UUPA mengenai tanah telantar belum dapat dilaksanakan sebelum adanya suatu peraturan operasional untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, sehingga Pemerintah mengeluarkan peraturan-peraturan yang bersifat melaksanakan perintah undang-undang sebelum adanya Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Terdapat beberapa peraturan pelaksanaan yang mengatur mengenai tanah telantar, antara lain Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1973 tentang Penguasaan Tanah Perkebunan Telantar dan/atau Ditelantarkan di Daerah Propinsi Jawa Barat.³⁴ Dalam bagian Konsiderans huruf a Keputusan tersebut dinyatakan bahwa dengan membiarkan tanah-tanah perkebunan dalam keadaan telantar atau ditelantarkan pemegang haknya atau pengusahanya tidak mempergunakan atau menggunakan sebagaimana mestinya adalah merupakan pelanggaran terhadap fungsi sosial di samping merupakan kelalaian dari pengusaha atau pemegang hak yang tidak mengindahkan kewajiban dalam mengusahakan perkebunannya secara baik dan layak. Lahirnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1973 sebagai wujud kepedulian atas telantarnya tanah Hak Guna Bangunan (perkebunan). Hal itu dimaksudkan untuk segera mengatasi atau meniadakan kondisi lahan perkebunan yang telantar, dengan menindak pemegang haknya, berikut pendayagunaan tanah telantar tersebut sehingga lahan Hak Guna Bangunan (perkebunan) memberi kesejahteraan kepada masyarakat sekitar lahan pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Jadi, untuk dapat menyatakan suatu perkebunan sebagai telantar, ialah apabila diketahui bahwa pemegang hak atas tanah, tidak mempergunakan atau mengerjakan yang ia peroleh sebagaimana mestinya. Dengan demikian, berarti pemegang hak atas tanah tidak mengindahkan

³⁴A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, (Bandung : Mandar Maju, 1990), hlm. 16.

kewajiban mengusahakan perkebunan secara baik dan mengabaikan fungsi sosial atas tanah.

Perlu diketahui juga bahwa setelah itu terdapat Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah di Daerah Perkotaan yang dikuasai Oleh Badan Hukum atau Perorangan yang Tidak Dimanfaatkan atau Ditelantarkan. Dalam Instruksi tersebut tugas dibebankan kepada seluruh gubernur dan bupati/wali kota seluruh Indonesia untuk menertibkan semua tanah yang ada di daerah perkotaan yang dikuasai oleh badan-badan hukum atau perorangan. Adapun isi instruksinya adalah:

1. Agar dilakukan penertiban, pemanfaatan tanah sesuai dengan maksud dan syarat-syarat yang telah ditetapkan.
2. Agar melakukan inventarisasi tanah yang tidak dimanfaatkan atau ditelantarkan, dan apa sebab tidak dipenuhi syarat pencadangan.
3. Mengadakan langkah-langkah pengawasan yang intensif dan memberikan jangka waktu sampai 24 Agustus 1982 kepada badan hukum/perorangan untuk memanfaatkan atau menggunakan tanah sesuai dengan maksud dan syarat-syarat yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Pencadangan Tanah.
4. Apabila sampai tanggal 24 September 1982 tidak ada kegiatan, maka pencadangan tanah tersebut dibatalkan dan tanahnya dikuasai langsung oleh negara.

Dari adanya peraturan-peraturan tersebut dapat dilihat bahwa upaya untuk melakukan penertiban terhadap tanah telantar sudah pernah dilakukan.

Pemahaman mengenai tanah yang ditelantarkan menurut UUPA berangkat dari pemberian hak-hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum, di mana dengan pemberian tersebut maka kewenangan negara yang berasal dari Hak Menguasai Negara dibatasi dan ini berarti bahwa setiap pemegang hak atas tanah berwenang menggunakan tanahnya sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepadanya baik oleh ketentuan-ketentuan UUPA (Pasal 20 s.d. Pasal 45 UUPA) maupun peraturan pelaksanaannya, kecuali kalau pemegang hak atas tanah yang bersangkutan tidak memenuhi kewajibannya (tanah yang bersangkutan ditelantarkan) atau melanggar larangan (pembatasan) yang ditentukan (subjeknya tidak memenuhi syarat), maka sebagai sanksinya hak atas tanahnya menjadi hapus

dan tanahnya menjadi tanah negara. Selanjutnya, dalam UUPA atau Hukum Tanah Nasional tidak dikenal adanya tanah sebagai *res nullius*³⁵, karena jika hak atas tanahnya hapus, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah Negara (tanah kosong) yang dikuasai secara penuh oleh Negara dalam lingkup Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). Dan atas tanah tersebut dapat diberikan oleh Negara kepada pihak-pihak yang memerlukannya.

Konsepsi ini sangat berbeda dengan Hukum Tanah Barat yang pernah berlaku di Indonesia sebelum 24 September 1960, di mana tanah Hak *Eigendom* tidak mungkin hapus haknya (selama tidak terkena pencabutan hak atau dihapuskan oleh Negara seperti "Penghapusan Tanah Partikelir" dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958) sekalipun tidak diketahui lagi pemiliknya (tidak ada lagi pemiliknya), namun tanah Hak *Eigendom* tersebut tetap dikelola oleh Balai Harta Peninggalan (sebagai instansi yang mengelola harta yang tidak ada lagi pemiliknya) sampai jangka waktu tertentu (\pm 30 tahun). Dan adanya Balai Harta Peninggalan (*Weeskamer*) adalah untuk mencegah terjadinya berlangsungnya *res nullius*, seperti diatur dalam Pasal 520 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang intinya menyatakan bahwa segala benda (yang bergerak atau tidak bergerak) yang tidak ada pemiliknya menjadi milik Negara. Ketentuan Pasal 520 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tersebut sepanjang mengenai tanah hak tidak berlaku lagi sejak tanggal 24 September 1960.

2.1.3.2.2. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah dalam Konsiderans huruf b menyatakan,

"bahwa oleh karena itu pengakuan penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah perlu lebih diarahkan bagi semakin terjaminnya tertib di bidang hukum pertanahan, administrasi pertanahan, penggunaan tanah, ataupun pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, sehingga adanya kepastian hukum di bidang pertanahan pada umumnya dapat terwujud."

³⁵ *Res Nullius* yaitu tanah yang tidak ada pemiliknya.

Dari ketentuan di atas, terlihat bahwa pemerintah ingin menegaskan kembali bahwa penggunaan tanah berdasarkan pada Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dalam rangka pembangunan nasional diarahkan untuk terjaminnya atau terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur. Oleh karena itu, Pasal-Pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 secara rinci dan jelas mengatur mengenai pemberian hak atas tanah (Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai), objek hak, serta jangka waktu dan lamanya suatu hak diberikan oleh Negara kepada subyek hak.

Apabila kewajiban pemegang hak tidak dilaksanakan, maka berdasarkan ketentuan dalam Pasal 17 ayat (1) huruf e, Hak Guna Usaha hapus karena ditelantarkan. Dalam penjelasannya dinyatakan sesuai dengan penjelasan yang ada dalam UUPA. Demikian juga tentang hapusnya Hak Guna Bangunan dalam Pasal 35 ayat (1) huruf e yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan.

Untuk pemberian Hak Pakai, juga diikuti dengan ketentuan tentang hapusnya Hak Pakai. Dalam Pasal 55 ayat (1) huruf e dinyatakan bahwa Hak Pakai hapus karena ditelantarkan. Meskipun khusus dalam hal Hak Pakai tidak terdapat ketentuan hapusnya Hak Pakai dalam UUPA. Dari ketentuan-ketentuan yang telah disebutkan tentang hapusnya hak atas tanah (Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai) dapat disimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menggunakan istilah ditelantarkan. Pengertian ditelantarkan mengikuti penjelasan dari UUPA tentang hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, kecuali untuk Hak Pakai yang tidak diatur adanya tanah ditelantarkan dalam UUPA.

2.1.3.2.3. PP Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 dikeluarkan dengan dilatarbelakangi oleh semakin banyaknya jumlah tanah terlantar di Indonesia dan tidak ada upaya penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, dalam Konsiderans huruf b disebutkan bahwa dalam kenyataannya masih terdapat bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum, atau instansi

yang tidak digunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya. Dalam Konsiderans huruf c dinyatakan bahwa sesuai dengan ketentuan dalam UUPA, hak atas tanah hapus dengan sendirinya apabila tanahnya ditelantarkan.

Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 menyatakan bahwa tanah telantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya pengertian tanah telantar juga didefinisikan dalam ketentuan yang mengatur kriteria tanah telantar yaitu dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 yang menyatakan,

“Tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut.”

Lebih lanjut pengertian tanah telantar disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 yang mengatur mengenai Hak Guna Usaha yang menyatakan bahwa tanah Hak Guna Usaha tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apabila diperhatikan, ternyata banyak istilah ataupun pengertian yang diberikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 untuk menyatakan bahwa sebidang tanah adalah telantar. Kalimat-kalimat yang dipilih dalam menyatakan tanah telantar dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 dapat dikompilasi sebagai berikut:

- a. Tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, bila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.
- b. Tanah yang ditelantarkan oleh pemegang haknya.

- c. Tanah yang tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Tanah yang sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya.

2.2 Penelantaran Tanah Dikaitkan dengan Pemanfaatan Ruang Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

2.2.1. Korelasi Antara Penatagunaan Tanah dan Pemanfaatan Ruang

Ada dua macam pengertian tata guna tanah, yaitu sebagai berikut.³⁶

1) Tata guna tanah sebagai suatu keadaan mengenai penggunaan tanah

Pengertian tata guna tanah sebagai suatu keadaan mengenai penggunaan tanah adalah bahwa penggunaan tanah yang sudah tertata, atau dengan kata lain, ada tatanannya. Dalam pengertian ini, banyak pendapat mengatakan bahwa tata guna tanah sekarang ini masih belum tertata rapi tetapi masih semrawut karena misalnya banyak wilayah di mana tanah yang seharusnya merupakan tanah berupa hutan yang penting dalam rangka menjaga hidrologi sudah sangat kurang dan banyak dijadikan tanah usaha yang menimbulkan gangguan keseimbangan alam sehingga berakibat erosi tanah dan banjir.

2) Tata guna tanah sebagai suatu rangkaian kegiatan

Pengertian tata guna tanah sebagai suatu rangkaian kegiatan di sini bukan keadaannya, tetapi rangkaian kegiatan yang dilakukan dalam rangka menciptakan suatu keadaan baik. Dalam pengertian luas, tata guna tanah dipakai dalam arti kegiatan-kegiatan dengan tujuan untuk menciptakan keadaan penggunaan tanah yang baik. Tata guna tanah diartikan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang berupa penataan peruntukan tanah, penataan penyediaan tanah, dan penataan pembangunan tanah secara berencana dan teratur di dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional untuk mencapai suatu keadaan kebutuhan-kebutuhan negara, masyarakat dan perorangan yang beraneka ragam secara seimbang dan serasi dengan persediaan tanah yang

³⁶B. Hestu C. Handoyo, *Aspek-aspek Hukum Administrasi Negara Dalam Penataan Ruang*, (Yogyakarta : Unika Atmajaya, 1995), hlm. 61.

terbatas dan kemudian pembangunan tanah itu dapat memberikan hasil yang optimal dengan tetap menjaga kelestariannya.

Persediaan tanah adalah hasil penilaian terhadap suatu areal bidang tanah, mengenai kemungkinan peruntukan dan penggunaannya dalam memenuhi kebutuhan pembangunan. Hasil penilaian terhadap suatu areal atau bidang tanah tersebut akan dapat dipergunakan untuk menetapkan intensitas penggunaan tanah, agar tanah tidak rusak dan bisa menopang kehidupan di bumi ini secara berkelanjutan (lestari). Ada dua hal yang paling menentukan bagi tanah (wilayah) sebagai tempat kegiatan masyarakat atau wilayah tanah usaha, yaitu ketinggian dan lereng. Bagi daerah yang beriklim panas seperti Indonesia, perubahan iklim memberikan pengaruh atas pertumbuhan tanaman, tidak terletak pada waktu melainkan pada perbedaan tinggi letaknya suatu tempat di atas permukaan laut.

Peruntukan tanah adalah keputusan terhadap suatu bidang tanah guna dimanfaatkan bagi tujuan penggunaan tertentu. Tujuan keputusan tersebut adalah untuk mengarahkan lokasi dan perkembangan kegiatan pembangunan untuk jangka panjang sehingga tercapai tata letak yang seimbang dan serasi dan pada gilirannya akan memberikan hasil yang optimal. Kesulitan yang dihadapi dalam menentukan peruntukan tanah bukan terletak pada penggarisannya di atas peta, tetapi pada rencana pembangunan di daerah itu sendiri.

Peruntukan tanah sebagai produk kerja para perencana masih berupa rancangan rencana yang berisi:

- 1) alternatif paket kegiatan pembangunan jangka panjang yang menyangkut berbagai bidang lengkap dengan deskripsi tahap-tahap pelaksanaannya dan akibat-akibat negatif dan positifnya yang mungkin terjadi serta dampaknya secara total terhadap peningkatan *income*/pendapatan, pemerataan, dan kesempatan kerja;
- 2) daftar kebijakan sektoral yang diusulkan; dan
- 3) peta peruntukan tanah yang menyatakan pengarahannya lokasi dan paket kegiatan pembangunan jangka panjang sebagaimana dimaksud pada angka 1 di atas.

Tanah merupakan unsur ruang yang strategis dan pemanfaatannya tidak dapat dilepaskan dengan penataan ruang wilayah. Demikian pula dengan penataan ruang yang pada hakikatnya antara lain merupakan pengaturan persediaan,

penggunaan dan peruntukan tanah, air, dan ruang angkasa. Dari hubungan keterkaitan tanah sebagai salah satu unsur dari sistem penataan ruang wilayah ini, di samping yang telah diamanatkan oleh UUPA,³⁷ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengamanatkan pula bahwa dalam rangka penataan ruang perlu dikembangkan pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya. Pengelolaan tata guna tanah dimaksudkan mengandung pemikiran dan kajian mendasar berikut ini:

- 1) Pengelolaan tata guna tanah yang selanjutnya disebut penatagunaan tanah mengandung unsur-unsur penataan (konsepsi), pengaturan (regulasi), dan penyelenggaraan pelayanan di bidang pertanahan. Unsur-unsur tersebut menjadi modal dasar bagi bangsa Indonesia untuk melaksanakan kegiatan pembangunan dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yaitu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Sesuai ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, di dalam UUPA selanjutnya dijabarkan bahwa dalam rangka mewujudkan pemanfaatan tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia, diberi wewenang pada tingkatan yang tertinggi untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan tanah, dan pemeliharannya;
 - b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai hak atas tanah; dan
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan yang mengenai tanah.

Dari uraian di atas makin jelaslah bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan yang beraneka ragam diperlukan pengembangan pola

³⁷Dr. Ir. H.M. Nad Darga Talkulputra, *Urgensi Penatagunaan Tanah Sebagai Pelaksanaan Penataan Ruang, Dalam Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertanahan Dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan*, (Jakarta : Penerbit CIDES, 1996), hlm. 172-174.

tata ruang yang menyerasikan tata guna tanah, tata guna air, dan tata guna sumber daya alam lainnya dalam satu kesatuan lingkungan yang serasi, dinamis, dan bernuansa jangka panjang. Pengelolaan tata guna tanah yang merupakan upaya pemerintah dan berisikan pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, persediaan, dan penggunaan tanah harus mampu menjiwai dan mewujudkan rencana tata penguasaan dan pemilikan tanah serta peralihan hak atas tanah yang perlu dilanjutkan dan terus dikembangkan dalam rangka mewujudkan Catur Tertib Pertanahan (tertib hukum pertanahan, tertib administrasi, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup) sebagai upaya mewujudkan tata ruang wilayah yang dinamis.

Berkaitan dengan maksud di atas, pengelolaan tata guna tanah yang diharapkan pada hakikatnya adalah dapat menjamin beberapa tujuan, yaitu:³⁸

- 1) terwujudnya tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah serta lingkungan hidup;
- 2) terarahnya peruntukan tanah sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah dan adanya kepastian penggunaan tanah bagi setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah; dan
- 3) terarahnya penyediaan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang diselenggarakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Untuk mencapai tujuan itu, kebutuhan-kebutuhan Negara, masyarakat, dan perorangan yang memerlukan tanah harus dapat dipenuhi. Padahal jumlah tanah tidak bertambah sehingga ketersediaan tanah adalah terbatas. Untuk itu, harus diatur sedemikian rupa supaya kebutuhan-kebutuhan itu dapat terpenuhi secara serasi, tidak saling berbenturan, dan seimbang berdasarkan prioritas kebutuhan dalam rangka mencapai kemakmuran bersama. Apabila kebutuhan-kebutuhan itu sudah terpenuhi, penggunaannya harus sedemikian rupa supaya dicapai manfaat yang sebesar-besarnya dan sebaik-baiknya (optimal) dan diselenggarakan sedemikian rupa agar tanah itu tetap bermanfaat.

Pihak yang melaksanakan kegiatan tata guna tanah adalah Negara, dalam hal ini Pemerintah *cq.* Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan kegiatan

³⁸*Ibid.*

tata guna tanah, masing-masing negara sangat dipengaruhi oleh sistem konsepsi filosofi kenegaraannya masing-masing (termasuk konsepsi hukum) negara yang bersangkutan. Negara dengan konsepsi komunis adalah negara yang mengatur peruntukan, penyediaan, dan penggunaan tanah secara mutlak karena negara adalah pemilik semua tanah di negara tersebut. Dalam sistem komunis, segi kehidupan bernegara dan masyarakat direncanakan oleh negara. Negara dengan konsepsi individualisme liberal murni, di mana tanah adalah milik perorangan dengan kebebasan menentukan sendiri untuk apa penggunaan tanah, tidak melaksanakan tata guna tanah. Segala sesuatu yang menyangkut tanah terserah dan berpedoman pada kepentingan pribadi si pemilik tanah. Tugas negara hanya mengamankan penguasaan dan penggunaan tanah milik pribadi itu dari gangguan pihak lain tanpa mencampuri langsung urusan warga negaranya. Namun, sekarang tidak dikenal lagi negara dengan konsepsi individual liberal yang murni karena sebab-sebab sebagai berikut:

- 1) persediaan tanah yang terbatas (tanah untuk memenuhi kebutuhan terbatas); dan
- 2) kebutuhan tanah makin lama makin bertambah besar volume dan macamnya.

Dengan demikian, apabila masalah pemanfaatan/penggunaan tanah diserahkan sepenuhnya kepada pemilik tanah, padahal tanah itu seharusnya digunakan untuk mencapai kemakmuran bersama, maka kemakmuran itu tidak akan pernah tercapai secara adil dan merata. Tanah digunakan atas pedoman kepentingan pribadi yang dalam banyak hal sering menimbulkan benturan-benturan kepentingan, misalnya untuk pertanian, industri, atau untuk pemukiman sehingga di negara-negara dengan konsepsi individualisme liberal pada akhirnya negara ikut campur tangan dalam menentukan peruntukan dan penggunaan tanah. Jadi ada juga kegiatan tata guna tanah. Dengan adanya kegiatan tersebut, tidak dibiarkan berkembang kemauan masing-masing, melainkan ada campur tangan pemerintah. Untuk mengukur sejauh mana intervensi itu tergantung pada pandangan politik dan *political will* pemerintah yang berkuasa.

Di Indonesia, kegiatan tata guna tanah oleh Negara (Pemerintah) bukan berlandaskan pada konsepsi komunis dan juga bukan liberalisme yang sudah dimodifikasi di negara-negara Barat, tetapi berlandaskan Konsepsi Hukum Adat

karena sejak dulu Hukum Adat (masyarakat hukum adat) tidak membiarkan konsep perorangan yang menentukan peruntukan dan penggunaan tanahnya berlandaskan pada kepentingan pribadinya. Semua tanah adalah tanah ulayat yang peruntukannya sudah ditentukan, misalnya untuk usaha, permukiman, atau untuk hutan. Hanya bentuknya tidak berupa peraturan tertulis, tetapi dengan adanya larangan berupa peringatan bahwa suatu hutan adalah angker, suatu pohon ada penunggunya, dan semacamnya. Ide tersebut kemudian diadopsi ke dalam UUPA, yang merupakan manifestasi dari landasan konstitusional Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa perencanaan tata ruang, struktur, dan pola tata ruang meliputi tata guna tanah, tata guna air, dan tata guna sumber daya lainnya. Sehubungan dengan hal tersebut, penatagunaan tanah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penataan ruang atau subsistem dari penataan ruang. Pada saat ini penatagunaan tanah merupakan unsur yang paling dominan dalam proses penataan ruang. Dengan demikian aspek penataan ruang, khususnya pemanfaatan ruang, sangat erat kaitannya dengan permasalahan penelantaran tanah.

Rencana Tata Guna Tanah merupakan bentuk nyata pelaksanaan Pasal 2, Pasal 14, dan Pasal 15 UUPA yang juga dijiwai Undang-Undang lain yang mengurus penggunaan tanah. Tujuan Rencana Tata Guna Tanah adalah untuk mengatur persediaan, peruntukan, penggunaan tanah agar memberi manfaat. Fungsi Rencana Tata Guna Tanah adalah bukan saja sebagai suatu prosedur penyediaan tanah, tetapi juga sebagai pengarah kegiatan penggunaan tanah, baik jangka pendek maupun jangka panjang, sehubungan dengan rencana pembangunan. Rencana Tata Guna Tanah harus benar-benar menjabarkan kebijaksanaan pembangunan sehingga Rencana Tata Guna Tanah tersebut disusun setelah adanya penggarisan kebijaksanaan pembangunan.

Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait

dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Penatagunaan tanah merupakan wujud pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur antara lain sebagai berikut:

1. Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain. Yang dimaksud dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain, antara lain adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.
2. Dalam rangka pengembangan penatagunaan diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain. Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.
3. Kegiatan penyusunan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain meliputi:
 - a. Penyajian neraca perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain pada Rencana Tata Ruang Wilayah;
 - b. Penyajian neraca kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain pada Rencana Tata Ruang Wilayah; dan

- c. Penyajian ketersediaan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain dan penetapan prioritas penyediaannya pada Rencana Tata Ruang Wilayah.

Dalam penyusunan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain, diperhatikan faktor yang memengaruhi ketersediaannya. Hal ini berarti penyusunan neraca penatagunaan sumber daya air memerhatikan, antara lain, faktor meteorologi, klimatologi, geofisika, dan ketersediaan prasarana sumber daya air, termasuk sistem jaringan drainase dan pengendalian banjir.

4. Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.

Penatagunaan tanah perlu diatur karena tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia yang dikuasai oleh Negara untuk kepentingan hajat hidup orang banyak, baik telah dikuasai atau dimiliki oleh orang seorang, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat dan atau badan hukum maupun yang belum diatur dalam hubungan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berbagai bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak-hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaannya.

Tanah merupakan unsur yang strategis dan pemanfaatannya terkait dengan penataan ruang wilayah. Penataan ruang wilayah mengandung komitmen untuk menerapkan penataan secara konsekuen dan konsisten dalam kerangka kebijakan pertanahan yang berlandaskan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Maka, dalam rangka pemanfaatan ruang perlu dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

Kebijakan penatagunaan tanah meliputi penguasaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung dan kawasan budi daya sebagai pedoman umum penatagunaan tanah di daerah. Kegiatan di bidang pertanahan merupakan satu

kesatuan dalam siklus agraria, yang tidak dapat dipisahkan meliputi pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah, penatagunaan tanah, pengaturan hak-hak atas tanah, serta pendaftaran tanah.

Dalam rangka penetapan kegiatan penatagunaan tanah, dilakukan inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, penetapan neraca penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah serta kajian kondisi fisik wilayah. Selain menjadi bahan utama dalam rangka penyusunan pola pengelolaan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, hasil inventarisasi yang disajikan dalam peta dengan tingkat ketelitian berskala lebih besar dari peta Rencana Tata Ruang Wilayah yang dikelola dalam suatu sistem informasi manajemen pertanahan antara lain melalui sistem informasi penatagunaan tanah.

Penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dapat dilaksanakan melalui penataan kembali, upaya kemitraan, penyerahan dan pelepasan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka penyelenggaraan penatagunaan tanah, dilaksanakan pembinaan dan pengendalian. Pembinaan dilaksanakan melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan arahan. Sementara itu, pengendalian dilaksanakan melalui pengawasan yang diwujudkan melalui supervisi, pelaporan, dan penertiban.

Penatagunaan tanah merujuk pada Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten/kota yang telah ditetapkan. Bagi kabupaten/kota yang belum menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah, penatagunaan tanah merujuk pada rencana tata ruang lain yang telah ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Penatagunaan tanah sangat penting dalam menentukan persediaan peruntukan dan penggunaan tanah untuk menjamin adanya kelestarian lingkungan akibat adanya pertumbuhan penduduk sehingga dalam hal ini perlu peraturan daerah yang menunjang Pasal 15 UUPA yang mengatakan bahwa memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang dan badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu.

Penatagunaan tanah pada dasarnya berasaskan kepada keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selarasi seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum. Di samping itu, penatagunaan tanah juga mempunyai tujuan untuk antara lain:

1. mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
2. mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
3. mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah; dan
4. menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Dalam pokok-pokok penatagunaan tanah, pemanfaatan ruang dikembangkan dengan cara penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah. Penatagunaan tanah tersebut merupakan kegiatan di bidang pertanahan di kawasan lindung dan kawasan budaya melalui kebijakan penatagunaan tanah dan penyelenggaraan penatagunaan tanah yang dilaksanakan berdasarkan rencana dan jangka waktu yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota yang menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang.

Kebijakan penatagunaan tanah sebagaimana dimaksud di atas diselenggarakan terhadap bidang-bidang tanah yang mempunyai hak, baik yang sudah terdaftar maupun belum, terhadap tanah negara, dan tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pemanfaatan dan penggunaan tanah tersebut harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang penetapannya tidak memengaruhi status

hubungan hukum atas tanah, sedangkan kesesuaian penggunaan dan pemanfaatannya ditentukan berdasarkan pedoman, standar, dan kriteria teknis yang ditetapkan pemerintah dan dijabarkan lebih lanjut oleh pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kondisi wilayahnya masing-masing sehingga penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak dapat diperluas, dikembangkan, dan ditingkatkan penggunaannya. Sebagai contoh adalah perluasan industri di dalam kawasan pertanian lahan basah (beririgasi teknis), di mana wujud kegiatan secara alami maupun buatan yang telah ada tidak sesuai dengan peruntukannya.

Kegiatan penatagunaan tanah meliputi 3 (tiga) hal, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian. Dalam rangka menyerasikan penatagunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, ketiga hal tersebut perlu dikoordinasikan dengan instansi-instansi terkait di pusat dan di daerah. Dalam perencanaan penatagunaan tanah, ada 2 (dua) hal yang perlu dikoordinasikan, yaitu penyerasian konsepsi dan materi rencana penatagunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Oleh karena itu, pemegang hak atas tanah wajib menggunakan dan memanfaatkan tanah untuk sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah serta memelihara dan mencegah kerusakan tanah yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menimbulkan perubahan terhadap sifat fisik atau hayatinya, hal tersebut harus dilakukan sebagai upaya untuk melindungi fungsi tanah, misalnya kemampuan tanah terhadap tekanan perubahan atau dampak negatif yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan agar tetap mampu mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya seperti upaya pemulihan kembali tanah yang rusak, upaya konservasi tanah pertanian, upaya rehabilitasi tanah bekas galian pertambangan, dan sebagainya. Dalam hal penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut tidak sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku, maka sesuai Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tanah tersebut termasuk kriteria tanah telantar.

Terhadap tanah-tanah yang termasuk di dalam kebijakan penatagunaan tanah sebagaimana disebutkan di atas, harus dilaksanakan penyelesaian administrasi pertanahan ketika para pemegang hak atas tanah atau kuasanya

memenuhi syarat-syarat menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Syarat-syarat tersebut antara lain pemindahan hak, peralihan hak, peningkatan hak, penggabungan, dan pemisahan hak atas tanah. Selain itu, pemegang hak atas tanah dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah wajib pula mengikuti persyaratan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di antaranya pedoman teknis penatagunaan tanah, persyaratan mendirikan bangunan, persyaratan dalam Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), persyaratan usaha, dan ketentuan lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2.2.2. Korelasi antara Rencana Tata Ruang dan Perizinan Pemanfaatan Ruang

Philipus M. Hadjon³⁹ menyatakan bahwa pada negara hukum kemasyarakatan modern, rencana selaku figur hukum hubungan hukum administrasi negara tidak dapat lagi dihilangkan dari pemikiran sebab rencana-rencana dijumpai pada pelbagai bidang kegiatan pemerintahan, misalnya pengaturan tata ruang, pengurusan kesehatan, dan pendidikan. Sesuai dengan pendapat AD. Belainfante, rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib. Suatu rencana menunjukkan kebijaksanaan apa yang akan dijalankan oleh tata usaha negara pada suatu lapangan tertentu. Rencana semacam itu atau seperti disebutkan di atas dapat dikaitkan dengan stelsel perizinan, misalnya suatu permohonan izin bangunan harus ditolak manakala hal tersebut bertentangan dengan rencana peruntukannya. Salah satu rencana yang terkenal dalam hukum administrasi negara adalah rencana peruntukan (*bestemmingplan*) yang terdiri atas peta perencanaan dan peraturan penggunaan (pemanfaatan).

Lebih lanjut dinyatakan bahwa suatu rencana kota (*stadsplan*) atau rencana-rencana detail perkotaan yang dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hal itu, seperti saat ini Rencana Tata Ruang Wilayah DKI misalnya, atau SVO (*Stadvormingsordonantie*) *Staatsblad* 1948

³⁹Philipus M. Hadjon dan kawan-kawan, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1994), hlm. 156.

Nomor 168 sudah tentu mengikat warga kota untuk membangun secara tidak menyimpang dari pola gambar petunjuk peta-peta pengukuran dan petunjuk rencana-rencana detail perkotaan, mengingat tiap penyimpangan dari pola gambar petunjuk peta-peta pengukuran dan petunjuk rencana-rencana detail perkotaan tersebut dapat mengakibatkan bangunan yang bersangkutan dibongkar.

Rencana memiliki sifat norma yang umum-abstrak, namun ia bukan merupakan peraturan perundang-undangan karena tidak semua rencana mengikat umum dan tidak selalu mempunyai akibat hukum langsung. Rencana merupakan hasil penetapan oleh organ pemerintahan tertentu atau dituangkan dalam bentuk ketetapan, tetapi ia bukan merupakan *beschikking* sebab di dalamnya memuat pengaturan yang bersifat umum.

Namun, menurut Indroharto,⁴⁰ hanya pada rencana peruntukan tanah sajalah terdapat suatu sistem akibat-akibat hukum. Kemungkinan pemberian ganti rugi akibat suatu rencana yang diciptakan umumnya tidak didapati pada rencana-rencana yang lain. Hal ini dikarenakan rencana yang lain tidak ada kaitannya yang khusus dengan tanah. Jadi menurutnya, apabila dalam peraturan dasar rencana peruntukan tanah terdapat, umpamanya rumusan yang berbunyi "hanya dapat atau harus ditolak", rumusan demikian memberikan kemungkinan, baik bagi pemohon izin maupun pihak ketiga untuk saling mendasarkan tuntutan pada rencana peruntukan tanah yang bersangkutan. Lebih lanjut menurutnya bahwa pada umumnya adanya relasi antara rencana dengan sistem perizinannya itu sudah diatur.

Jadi, setiap subjek hukum baik orang maupun badan hukum perdata tidak diperkenankan atau diberikan izin untuk mendirikan bangunan atau menggunakan tanahnya jika tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan peruntukannya dalam rencana tata ruang atau tata guna tanah. Hal ini berarti bahwa ada relasi antara rencana, dalam hal ini rencana tata ruang dengan perizinan.

Di dalam Kamus Istilah Hukum dari S.J. Fockema Andreae, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang

⁴⁰Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 212.

pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.⁴¹ Menurut Prajudi Atmosudirdjo,⁴² izin adalah penetapan yang merupakan dispensasi dari suatu larangan oleh undang-undang. Namun, rumusan sebagaimana dikemukakan di atas, menurut Philipus M. Hadjon,⁴³ menumbuhkan dispensasi dengan izin karena dispensasi beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya melarang suatu perbuatan, sebaliknya izin, beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi untuk dapat melakukannya disyaratkan prosedur tertentu harus dilalui. Dengan demikian, dispensasi berarti suatu penetapan yang menyatakan suatu ketentuan hukum dinyatakan tidak berlaku untuk hal tertentu.

Sementara itu, menurut Syachran Basah⁴⁴ izin merupakan perkenan menyelenggarakan peraturan dalam hal konkret yang berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa permasalahan tanah telantar, yang dalam hal ini dilihat melalui pendekatan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998, tidak dapat dipisahkan dari aspek penataan ruang khususnya pemanfaatan ruang. Perencanaan penggunaan tanah (*land use planning*) disusun dan diintegrasikan ke dalam Rencana Tata Ruang. Kebijakan mengenai arahan peruntukan tanah dan pedoman teknis penggunaan tanah merupakan landasan dalam penyusunan rencana tata ruang, di mana di dalamnya telah memuat rencana peruntukan dan penggunaan tanah (*land*

⁴¹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta : UII Press, 2003), hlm. 152.

⁴²Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 12.

⁴³Philipus M. Hadjon dan Kawan-kawan, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm. 143.

⁴⁴Syachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan Dalam Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak, Sebuah Tanda Mata 70 Tahun Ateng Syarifudin*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 378-379.

use plan). Dengan demikian, maka perencanaan penggunaan tanah tersebut diwujudkan dalam rencana tata ruang, dan tidak berupa rencana tersendiri secara terpisah dari rencana tata ruang, melainkan terintegrasi. Pada saat ini masih terdapat persepsi bahwa tata ruang hanyalah meliputi pengaturan tata bangunan di perkotaan, akan tetapi perkembangan selanjutnya menegaskan bahwa tata ruang itu mencakup tata guna tanah, tata guna air, dan tata guna ruang udara, seperti yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, sehingga antara tata ruang dan tata guna tanah tidak dapat dipisahkan, meskipun dapat dibedakan ruang lingkungannya. Dalam rangka pelaksanaan penataan ruang perlu disusun rencana tata guna tanah, tata guna air, dan tata guna ruang udara. Oleh sebab itu maka penatagunaan tanah adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penataan ruang, sehingga penatagunaan tanah dapat dikatakan merupakan unsur yang paling dominan dalam proses penataan ruang.

Dalam rangka pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah, pemerintah antara lain melakukan penertiban sebagai usaha untuk mengambil tindakan administratif agar penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengendalian penatagunaan tanah terhadap pemegang hak atas tanah diselenggarakan pula dengan pemberian insentif dan pengenaan disinsentif. Perangkat insentif adalah pengaturan yang bertujuan memberikan rangsangan terhadap kegiatan yang sesuai dengan tujuan penatagunaan tanah, dan diberikan secara sukarela kepada pemegang hak atas tanah. Sedangkan disinsentif adalah pengaturan yang bertujuan membatasi atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan tujuan penatagunaan tanah, misalnya dalam bentuk peninjauan kembali hak atas tanah, dan pengenaan pajak yang tinggi, yang dikenakan kepada pemegang hak atas tanah yang belum melaksanakan penyesuaian penggunaan tanahnya. Bentuk-bentuk insentif dan disinsentif tidak boleh mengurangi hak penduduk sebagai warga negara untuk memperoleh harkat dan martabat yang sama, hak memperoleh dan mempertahankan hidupnya. Peninjauan kembali hak atas tanah tersebut didasarkan pada ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

2.3. Penelantaran Tanah Karena Penyalahgunaan Pemanfaatan Ruang

2.3.1. Kasus Penelantaran Tanah

Untuk memberikan deskripsi yang lebih jelas atas analisis terhadap tanah telantar, berikut ini diuraikan kajian terhadap kasus penelantaran tanah di kawasan perkotaan (kawasan Kemang) dan *rural area* (kawasan Puncak).

2.3.1.1. Kawasan Kemang

Pada tahun 1965, kawasan Kemang telah direncanakan sebagai kawasan hunian didukung dengan penyediaan sarana dan prasarana yang disesuaikan untuk hunian. Perkembangan kawasan Kemang menjadi kawasan yang identik dengan kaum elit Kota Jakarta dimulai sejak awal tahun 1980-an ketika banyak warga negara asing yang bekerja di Jakarta menyewa rumah dan tanah di kawasan Kemang. Meskipun sebenarnya penduduk Jakarta sendiri juga membangun rumah besar di kawasan ini dengan faktor pertimbangan antara lain karena dekat dengan Kebayoran Baru, mudah memperoleh tanah luas, berair baik, dan masih diteduhi pepohonan rindang. Mulai sejak itu, Kemang mengalami *gentrification*, yaitu digantikannya penghuni lama oleh penghuni baru dengan tingkat sosial ekonomi yang lebih tinggi. Melihat kecenderungan masyarakat pendatang dan warga negara asing di Kemang yang mulai membangun rumah besar dan mewah di kawasan Kemang, maka dalam rencana yang telah disahkan dengan Peraturan Daerah, yaitu Rencana Bagian Wilayah Kota 1985-2005, Pemerintah DKI Jakarta menetapkan kawasan Kemang sebagai kawasan permukiman kavling besar.⁴⁵

Kemudian, seiring dengan semakin banyaknya warga negara asing dan kalangan ekonomi menengah ke atas yang memilih Kemang sebagai tempat tinggal, maka berkembanglah pula berbagai kegiatan usaha yang pada mulanya muncul untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di kawasan Kemang. Fungsi-fungsi bukan hunian yang tumbuh di Kemang dimulai sebagai pelayanan terhadap *captive market* yang ada di sana. Misalnya toko mebel dan

⁴⁵Pemerintah Daerah DKI Jakarta, *Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang*, Publikasi Penerangan Rencana Kota, Jakarta : 2000.

perabotan antik yang merupakan pilihan orang asing penyewa rumah, karena dapat dibawa pulang ke negeri asal sebagai kenang-kenangan dan 'investasi'. Hal ini menjadi semakin populer ketika para perancang interior melegitimasi sebagai 'gaya etnik'. Toko-toko mebel modern kemudian muncul ketika Kemang sudah menjadi terkenal sebagai pusat pernak-pernik untuk mengisi rumah dengan gaya hidup kelas atas. Setelah itu disusul dengan bermunculannya galeri-galeri seni, kafe, dan tempat-tempat sejenisnya yang menawarkan produk gaya hidup.

Pada mulanya kegiatan usaha tersebut hanya tumbuh di lokasi yang memungkinkan adanya temoat usaha, seperti di sebageian Jalan Kemang Raya yang memang diperuntukkan untuk penggunaan campuran permukiman dan perdagangan. Namun selanjutnya semakin banyak tempat usaha bermunculan di berbagai sudut kawasan Kemang, terutama sepanjang jalan utama di Kemang. Kemang berkembang menjadi simbol gaya hidup tersendiri yang bertumpu antara lain pada kehidupan sehari-hari kaum ekspatriat.

Pada tahun 1997, pengusaha yang menanamkan modal untuk membangun kafe di Kemang menjadi objek demonstrasi, kelompok masyarakat yang tidak setuju dengan kegiatan yang diadakan di kafe, terutama minuman beralkohol. Hal ini kemudian mendorong Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk mengambil tindakan dan melatarbelakangi pula dikeluarkannya Instruksi Gubernur Nomor 77 Tahun 1997 tentang *Status Quo* Penerbitan Izin Usaha, yang menyatakan bahwa kawasan Kemang harus dikembalikan menjadi permukiman. Dengan isinstruksi tersebut, Gubernur DKI Jakarta mengutus aparat Pemerintah DKI Jakarta untuk secara bertahap menertibkan kegiatan usaha di Kemang dan mengembalikan kawasan Kemang sebagai kawasan permukiman murni. Namun keputusan ini ditentang oleh para pengusaha yang telah berinvestasi di Kemang dengan alasan bahwa mereka belum mendapatkan kesempatan untuk memperoleh kembali modal yang mereka investasikan. Hal ini menjadi tekanan bagi Gubernur DKI Jakarta, sehingga melalui Surat Keputusan Gubernur diutus tim independen yang terdiri dari para ahli untuk menyusun pedoman pengelolaan lingkungan untuk membenahi dan mengoptimalkan pemanfaatan ruang di Kemang. Hasil kajian inilah yang

mendasari dikeluarkannya Instruksi Gubernur Nomor 140 Tahun 1999 tentang Pedoman Pemberian Perizinan di Kampung Modern, Kawasan Kemang, Kecamatan Pasar Minggu dan Mampang Prapatan, Kota Jakarta Selatan.

Penggunaan istilah Kampung Modern merupakan konsistensi dengan perencanaan kawasan Kemang dalam peraturan lingkungan di zaman penjajahan Belanda. Pada saat itu perencanaan kota terdiri atas *urban type* dan *kampong type*, dan Kemang adalah salah satu kawasan yang dikembangkan dengan prinsip *kampong type*. Jika dilihat dari struktur ruang dan jalan di kawasan Kemang maka memang mencerminkan suatu perkampungan, di mana pengembangan diupayakan untuk menciptakan lingkungan modern yang layak huni (*habitable*).

Melalui Instruksi Gubernur dimaksud, sebagian kawasan Kemang meskipun peruntukannya dipertahankan untuk rumah tinggal, akan tetapi diperbolehkan untuk digunakan sebagai tempat usaha bagi usaha-usaha yang telah berdiri di lokasi tertentu sebelum 22 Januari 1998, yaitu ketika pendataan terakhir tempat usaha dilaksanakan oleh pihak berwenang. Meskipun demikian, para pengusaha tetap diwajibkan untuk memiliki berbagai izin dan memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam Instruksi Gubernur Nomor 140 Tahun 1999 untuk tetap dapat beroperasi. Instruksi Gubernur ini berlaku bagi lokasi tertentu saja di kawasan Kemang, sementara pemanfaatan ruang di sebagian besar kawasan Kemang lainnya tetap dipertahankan sebagai kawasan permukiman murni. Namun, perkembangan sosial ekonomi di kawasan Kemang dan konsentrasi penduduk yang selalu meningkat terus menjadi pendorong terbaikannya berbagai ketentuan penggunaan dan pemanfaatan lahan dan bangunan yang berlaku untuk Kawasan Kemang. Berdasarkan Rencana Rinci Tata Ruang Wilayah Provinsi DKI Jakarta 2010, kawasan Kemang masih direncanakan sebagai kawasan hunian berkepadatan rendah. Sedangkan pada kenyatannya sampai dengan tahun 2008 ditemukan bahwa perubahan fungsi hunian menjadi komersial atau non-hunian terjadi di sepanjang koridor-koridor utama Kemang, seperti Jl. Kemang, Jl. Kemang 1, Jl. Kemang Utara, Jl. Kemang Raya, Jl. Kemang Timur, Jl. Kemang Selatan 1, Jl. Kemang Selatan 2, Jl. Benda, Jl. Duren Bangka, dan Jl. Kemang Utara 9.

Berdasarkan data yang diperoleh pada tahun 2008, dari 534 kavling 73 persen di antaranya telah beralih fungsi.⁴⁶ Sedangkan di blok-blok tengah masih memiliki karakter hunian yang kuat, meskipun hanya sedikit yang merupakan rumah kebun (rumah besar dengan halaman luas). Fungsi non-hunian terbatas pada fungsi pendukung aktivitas hunian. Dampak negatif dari pembangunan yang tidak terencana ini bermunculan ketika fasilitas pendukung dan infrastruktur yang didesain untuk kawasan perumahan tidak lagi dapat memwadahi permintaan masyarakat setempat, terlebih lagi untuk mendukung aktivitas kawasan komersial. Pembangunan fasilitas hunian berskala besar, seperti apartemen yang semakin marak di Kemang, juga ikut menambah beban kawasan. Sistem transportasi yang ada tidak berada dalam kapasitas yang memadai, karena selain memwadahi kepentingan lokal yang terus meningkat, jalan-jalan utama di kawasan Kemang juga harus menampung limpahan lalu lintas dari kawasan sekitar Kemang.

Selain pelanggaran dalam penggunaan lahan, dari hasil pengamatan yang dilakukan pada tahun 1998 ditemukan bahwa beberapa perubahan penggunaan lahan dan bangunan ini tidak disertai oleh surat-surat izin mendirikan bangunan dari dinas terkait, atau izin diberikan oleh dinas-dinas yang pada dasarnya tidak berwenang untuk itu. Kondisi ini menunjukkan kurang sempurnanya alat pengendali pembangunan, terutama yang berkaitan dengan penerbitan izin pembangunan dan penggunaan lahan dan bangunan di Jakarta.

Salah satu peraturan pengendali pemanfaatan ruang yang berlaku untuk kawasan Kemang adalah Surat Keputusan Gubernur DKI Nomor 203 Tahun 1977 tentang Ketentuan Pelaksanaan Larangan Penggunaan Rumah Tinggal untuk Kantor atau Tempat Usaha. Surat Keputusan Gubernur DKI tersebut mengatur beberapa aspek pemanfaatan ruang seperti jenis kegiatan penunjang perumahan yang diperbolehkan ada di kawasan permukiman dan persentase lahan yang boleh digunakan untuk penggunaan lain penunjang perumahan. Dengan demikian, kegiatan penunjang perumahan yang ada di kawasan Kemang seharusnya hanya jenis kegiatan yang diperbolehkan.

⁴⁶Hasil studi dari Tim Pusat Studi *Urban Design* - Bandung 2008.

Menurut Surat Keputusan Gubernur DKI tersebut, kegiatan yang diperbolehkan dikategorikan menjadi 3 (tiga) jenis yaitu:

- a. Praktik keahlian perorangan yang tidak merupakan badan usaha/usaha gabungan beberapa ahli.
- b. Usaha pelayanan lingkungan yang kegiatannya langsung melayani kebutuhan lingkungan yang bersangkutan dan tidak mengganggu/merusak keserasian lingkungan.
- c. Kegiatan sosial yang tidak mengganggu/merusak keserasian lingkungan.

Namun, pada praktiknya di lapangan, di kawasan Kemang masih banyak terdapat beberapa jenis kegiatan yang tidak diperbolehkan untuk beroperasi di kawasan perumahan. Beberapa jenis kegiatan seperti warung telekomunikasi (wartel), usaha layan dokumen (fotokopi), dan *money changer* dapat dikategorikan sebagai kegiatan pelayanan lingkungan yang kegiatannya langsung melayani kebutuhan lingkungan yang bersangkutan dan tidak mengganggu/merusak keserasian lingkungan. Namun kegiatan seperti toko bahan bangunan, toko bahan kimia, bengkel, dan sekolah internasional (tingkat pendidikan dasar sampai menengah) yang juga melayani siswa dari luar wilayah Kemang tidak dapat dikategorikan dalam kegiatan yang tercantum dalam Surat Keputusan Gubernur DKI Nomor 203 Tahun 1977. Hal-hal tersebut mengindikasikan bahwa masih terdapat banyak pelanggaran pemanfaatan ruang di kawasan Kemang yang luput atau setidaknya belum terjamah oleh tindakan pengendalian atau penertiban.

2.3.1.2. Kawasan Puncak

Sejak lama wilayah Jakarta – Bogor – Puncak – Cianjur merupakan wilayah yang mempunyai arti penting baik sebagai jalur utama maupun potensi pariwisata di jalur Bogor – Puncak – Cianjur. Pada tahun 1960-an, menggejala adanya peningkatan pembangunan yang sangat pesat di wilayah tersebut yang cenderung berjalan tidak teratur, serta mengganggu lalu lintas dan pemandangan sekitarnya.

Untuk mengendalikan kecenderungan perkembangan, maka dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1963 tentang Penertiban Baru di

sepanjang jalan antara Jakarta – Bogor – Puncak – Cianjur, di luar batas-batas daerah DKI Jakarta Raya, Daerah Swatantra Tingkat II Bogor dan Daerah Swatantra Tingkat II Cianjur tertanggal 22 Mei 1963. Batas wilayah dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1963 tersebut meliputi wilayah di sepanjang jalan raya antara Jakarta – Bogor – Puncak – Cianjur, di luar batas DKI Jakarta Raya, Daerah Swatantra Tingkat II Bogor, dan Daerah Swatantra Tingkat II Cianjur yang terletak pada jarak 200 meter di sebelah kanan dan kiri dari sumbu jalan raya. Peraturan Presiden tersebut dimaksudkan untuk mengendalikan pembangunan pada saat itu mulai dikhawatirkan adanya kemungkinan semakin merusak karakteristik/ciri unik di kawasan pariwisata Puncak seiring dengan menjamurnya pendirian bangunan-bangunan baru.

Karakteristik kawasan Puncak berperan penting dalam sistem konservasi tanah dan air bagi wilayah aliran sungai Ciliwung dan Cisadane, konservasi flora dan fauna, keindahan alam dengan udara yang sejuk dan nyaman, serta panorama kawasan perkebunan teh dan penghasil pertanian hortikultura pegunungan. Karakteristik tersebut menyebabkan perkembangan pembangunan yang cukup intensif terutama pada sektor pariwisata dan perumahan. Dalam perkembangan lebih lanjut pada sekitar tahun 1982, kegiatan pembangunan dan pengembangan yang terjadi semakin pesat serta menimbulkan gejala kerusakan lingkungan yang lebih parah, seperti menurunnya konservasi tanah dan air, rusaknya keindahan alam, perubahan suhu udara, serta gangguan lalu lintas dengan timbulnya titik kemacetan.

Perkembangan pembangunan yang cepat telah disadari pada waktu itu disebabkan oleh pemanfaatan ruang yang telah berada di luar jangkauan tindak penataan ruang serta pengendalian pembangunan. Bahkan, sudah sampai pada tingkat perlu dilakukan usaha penertiban. Kondisi perkembangan pembangunan yang tidak terkendali di kawasan Puncak tersebut kemudian mendasari pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 1983 tentang Penanganan Khusus Penataan Ruang dan Penertiban 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. Keputusan Presiden ini memberikan ketentuan mengenai pelaksanaan pengendalian pembangunan fisik di kawasan Puncak beserta mekanisme perizinan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat sampai tingkat pemerintah daerah.

Namun, hingga saat ini permasalahan adanya bangunan-bangunan yang menyalahi peruntukan di kawasan Puncak masih terus belum terpecahkan. Berdasarkan analisis citra satelit yang diolah Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah Institut Pertanian Bogor (P4W IPB), dalam periode tahun 1972 hingga tahun 2008, kawasan Puncak telah kehilangan 33,3 hektar areal peruntukan hutan di Puncak akibat didirikan bangunan.⁴⁷ Selama dekade itu pula P4W IPB mencatat, areal hutan dari luas 4.918 hektar menyusut tinggal 1.265 hektar, dan lahan terbuka dari 4.550 hektar tinggal 14 hektar. Khusus data permukiman bertambah 44 persen dari 24.833 hektar menjadi 35.750 hektar. Bahkan menurut data Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kabupaten Bogor per tahun 2008, dari sekitar 4.000 vila di kawasan ini terdapat sekitar 1.500 unit yang tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan. Menurut Wakil Bupati Bogor Karyawan Faturahman pada Oktober 2009, pembongkaran terhadap vila-vila liar tersebut akan segera dilakukan, namun belum dapat terlaksana disebabkan permasalahan dana operasional yang belum memadai.⁴⁸

Hal-hal tersebut tentunya tidak sejalan dengan kebijakan penataan ruang sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, Cianjur yaitu untuk mewujudkan keterpaduan penyelenggaraan penataan ruang kawasan dalam rangka keseimbangan antara pengembangan ekonomi dan pelestarian lingkungan hidup. Ketidakselarasan tersebut sangat mungkin menjadi hambatan dalam memenuhi strategi penataan ruang, yang meliputi:

- a. mendorong terselenggaranya pengembangan kawasan yang berdasar atas keterpaduan antardaerah sebagai satu kesatuan wilayah perencanaan;

⁴⁷Harian Poskota, *1500 Vila Liar Rusak Resapan Air*, 31 Oktober 2009, hlm. 11.

⁴⁸*Ibid.*

- b. mendorong terselenggaranya pembangunan kawasan yang dapat menjamin tetap berlangsungnya konservasi air dan tanah, menjamin tersedianya air tanah dan air permukaan, serta menanggulangi banjir dengan mempertimbangkan daya dukung lingkungan yang berkelanjutan dalam pengelolaan kawasan; dan
- c. mendorong pengembangan perekonomian wilayah yang produktif, efektif, dan efisien berdasarkan karakteristik wilayah bagi terciptanya kesejahteraan masyarakat dan pembangunan yang berkelanjutan.

Dalam beberapa berita yang dilansir oleh media massa beberapa bulan belakangan, bahwa sebanyak 251 vila mewah di kawasan Puncak yang didirikan tanpa IMB dan tanah kepemilikan tidak jelas atau sebagian yang merupakan tanah bekas milik perkebunan yang Hak Guna Usahanya sudah berakhir dan seharusnya dikembalikan pada negara akan segera dibongkar dan diruntuhkan. Namun oleh segelintir orang, dengan segala usaha dan daya telah tanah-tanah tersebut dialihkan dan dijual pada perorangan dan memiliki sertifikat sah dari Badan Pertanahan Nasional setempat. Terkait dengan berita tersebut, beberapa bahkan puluhan tahun yang lalu dan telah pula dilakukan pembongkaran bangunan dan beberapa bangunan telah dapat diruntuhkan atau dihancurkan, namun tak berselang lama pembongkaran terhenti tanpa alasan yang jelas. Kini Pemerintah Daerah Bogor akan melakukan tindakan serupa dan menyatakan ribuan bangunan vila akan di bongkar dan tanahnya akan dikembalikan pada negara.

2.3.2. Analisis Kasus Penelantaran Tanah

Berdasarkan uraian pada contoh kasus penyalahgunaan pemanfaatan ruang, yaitu dengan tidak mempergunakan tanah sesuai dengan peruntukannya serta adanya pendirian bangunan tanpa izin pada kawasan Kemang dan kawasan Puncak tersebut di atas, dapat dilihat bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur bahwa dalam pemanfaatan ruang setiap orang wajib untuk:

- a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan dimaksudkan sebagai kewajiban setiap orang untuk memiliki izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang.

- b. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang.

Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai kewajiban setiap orang untuk melaksanakan pemanfaatan ruang sesuai dengan fungsi ruang yang tercantum dalam izin pemanfaatan ruang.

- c. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang.

Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai kewajiban setiap orang untuk memenuhi ketentuan amplop ruang dan kualitas ruang.

- d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Pemberian akses dimaksudkan untuk menjamin agar masyarakat dapat mencapai kawasan yang dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan sebagai milik umum. Kewajiban memberikan akses dilakukan apabila tidak ada akses lain menuju kawasan dimaksud, atau dalam hal untuk kepentingan masyarakat umum.

Lebih lanjut diatur dalam Pasal 62 dan Pasal 63, bahwa sanksi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 adalah sanksi administratif yang dapat berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pencabutan izin;
- f. pembatalan izin;
- g. pembongkaran bangunan;
- h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i. denda administratif.

Selain rezim Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, terhadap kasus penyalahgunaan pemanfaatan ruang pada kawasan Kemang dan kawasan puncak, juga berlaku ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang memberikan prinsip bahwa hak atas tanah hapus apabila tanah tersebut ditelantarkan. Disebutkan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 bahwasannya tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya dan tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut, dapat dinyatakan sebagai tanah telantar. Kemudian, Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 menyatakan bahwa tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Melihat ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 yang memberikan sanksi atau hukuman secara tegas terhadap penelantaran tanah yang dalam hal ini diakibatkan karena penggunaan tidak sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah, maka permasalahan yang terjadi pada kawasan Kemang dan kawasan Puncak bukanlah disebabkan karena adanya kekosongan hukum, namun lebih kepada bagaimana mengimplementasikan ketentuan hukum positif yang telah ada. Oleh karena itu akan dibicarakan mengenai kendala-kendala atau hambatan yang dinilai menjadi alasan belum tegaknya atau setidaknya masih minimnya penegakkan hukum dalam rangka penertiban tanah telantar dan pemanfaatan ruang.

Dengan adanya dua rezim pengaturan yang berlaku pada permasalahan tanah telantar, maka perlu dilihat mengenai kewenangan dalam pelaksanaan penertiban tanah telantar, yang dalam hal ini terkhusus tanah telantar menurut kriteria Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998. Masalah

kewenangan ini merupakan hal yang vital dan penting karena menyangkut penegakan hukum (*law enforcement*) agar dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan tumpang tindih dan kerancuan di lapangan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998, pelaksanaan kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dilaksanakan oleh Pemerintah dengan menunjuk Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang harus menjalankan penertiban terhadap tanah hak yang diduga terlantar di seluruh Indonesia. Badan Pertanahan Nasional berkoordinasi dalam satu tim yang disebut Satuan Tugas Identifikasi. Selain itu ada Panitia Penilai Kabupaten/Kota yang mempunyai tugas menilai hasil identifikasi tanah terlantar. Panitia Penilai ditetapkan oleh bupati/wali kota. Hasil kerja Tim Identifikasi yang sudah dievaluasi oleh Tim Penilai tingkat kabupaten/kota diserahkan atau dikirim ke Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang dibantu oleh Panitia Penilai Provinsi. Selanjutnya dilakukan tindakan penertiban dengan membuat Penetapan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah. Jadi, dengan melihat alur kerja tersebut, jelas bahwa pelaksana dari kegiatan penertiban tanah telantar adalah Badan Pertanahan Nasional beserta perangkatnya. Sementara itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, merujuk Pasal 10 ayat (2) huruf c dan Pasal 11 ayat (2) huruf c, pengendalian pemanfaatan ruang merupakan wewenang dari pemerintah daerah setempat masing-masing. Dalam pengendalian pemanfaatan ruang inilah terdapat bentuk pengenaan sanksi administratif yang ditujukan kepada orang/korporasi yang melanggar ketentuan mengenai pemanfaatan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 61. Dengan demikian, dari segi pengaturan masih diperlukan keselarasan dalam memberikan kewenangan untuk melaksanakan penertiban tanah telantar.

Jika melihat sejarah, permasalahan kewenangan seperti dikemukakan di atas sebenarnya dapat diperoleh suatu titik temu ketika untuk pertama kalinya diterapkan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Secara prinsip, Pasal 2 UUPA menyatakan bahwa masalah pertanahan dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada pemerintah daerah melalui konsep *medebewind*. Bepegang pada prinsip tersebut, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999 menyatakan bahwa salah satu urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah adalah bidang pertanahan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga masih memiliki semangat pengaturan yang sama di mana Pasal 13 ayat (1) huruf k dan Pasal 14 ayat (1) huruf k menegaskan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota meliputi pelayanan pertanahan. Dengan dasar hukum tersebut beberapa pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota telah sempat membentuk Dinas Pertanahan di dalam lingkungan pemerintah daerah, contohnya Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat. Apabila Dinas Pertanahan yang *notabene* merupakan perangkat pemerintahan daerah disertai tugas-tugas di bidang pertanahan yang sebelumnya ditangani oleh perangkat Badan Pertanahan Nasional di daerah, maka tentunya pelaksanaan penertiban tanah telantar dapat diintegrasikan dengan pengendalian pemanfaatan ruang karena dilakukan oleh institusi yang sama. Namun, sampai saat ini penyerahan urusan pertanahan kepada daerah belum dapat berjalan. Keputusan Presiden Nomor 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001 menegaskan bahwa sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan Badan Pertanahan Nasional di daerah tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat sampai ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun. Kemudian Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang dalam Pasal 3 ayat (2) menyebutkan bahwa penyusunan norma-norma dan/atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualifikasi sumber daya manusia diselesaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah ditetapkannya Keputusan Presiden tersebut. Sedangkan penerbitan ketentuan mengenai regulasi di bidang pertanahan bagi daerah dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional paling lambat tanggal 1 Agustus 2004. Namun hingga akhir tahun 2004 belum ada peraturan yang

diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional mengenai penyerahan wewenang pengurusan pertanahan kepada daerah otonom.

Ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001, Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001 dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 merupakan *policy of non-enforcement* (kebijakan untuk tidak menerapkan hukum) otonomi daerah di bidang pertanahan, karena masih terlihat bahwa urusan pertanahan diserahkan pada instansi pusat. Di lain segi, ketentuan di dalam ketiga Keputusan Presiden tersebut harus ditaati oleh pemerintah daerah di seluruh wilayah Republik Indonesia, karena yang membuat peraturan adalah kepala pemerintahan negara tertinggi berdasarkan konstitusi.⁴⁹ Sehingga berdasarkan ketentuan tersebut kewenangan untuk mengurus bidang pertanahan masih menjadi wewenang pemerintah pusat dengan Badan Pertanahan Nasional sebagai unit pelaksana di pusat, Kantor Wilayah pertanahan di tingkat provinsi, serta Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota.

Hal lain yang menjadi kendala pelaksanaan penertiban tanah telantar adalah dari adanya pengaturan pemberian ganti rugi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998. Berdasarkan mekanisme yang ada dan yang terjadi selama ini, semua petugas dan pejabat pada tingkat kabupaten/kota hanya sebatas mengusulkan tindakan-tindakan atau teguran terhadap pemegang hak atas tanah kepada pihak yang lebih tinggi yaitu Kepala Kantor Wilayah Provinsi untuk selanjutnya dilakukan tindakan menetapkan adanya tanah terlantar, namun belum sampai pada tahap dilakukan eksekusi⁵⁰. Hal ini dikarenakan antara lain karena sesuai ketentuan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 kepada bekas pemegang hak atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang kemudian dinyatakan sebagai tanah terlantar diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan yang berdasarkan bukti-bukti tertulis yang ada telah dibayar oleh yang bersangkutan untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan atas tanah tersebut. Sementara dalam rangka memenuhi ganti rugi tersebut, tidak tersedia anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja

⁴⁹Suhendro, *Status Hukum Produk Dinas Pertanahan*, Suara Merdeka, (Semarang : 28 Juni 2001), hlm. VI.

⁵⁰Hasil wawancara Responden, 22 Desember 2009.

Negara.⁵¹ Hal ini menghambat pelaksanaan eksekusi tanah telantar, karena nantinya pemegang hak tentu akan meminta pemberian ganti rugi tersebut.

Apabila mengacu pada konsep sebab-sebab hapusnya hak atas tanah menurut UUPA, pemberian ganti rugi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 merupakan norma yang melampaui atau justru bertentangan dengan 'roh' yang terkandung dalam UUPA. Hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan sebagaimana diatur dalam UUPA harus dipahami sebagai norma yang sejalan dengan prinsip fungsi sosial atas tanah. Sehingga ketika pemegang hak atas tanah melakukan penelantaran atas tanahnya, hapusnya hak harus dilihat sebagai suatu bentuk *punishment* atas perbuatannya yang melanggar kewajiban-kewajiban untuk melakukan pemanfaatan dan perawatan terhadap tanahnya sebagaimana prinsip yang terkandung dalam UUPA. Tanah tidak semata-mata dipergunakan untuk kepentingan pemegang haknya namun juga harus diperhatikan kepentingan masyarakat secara luas. Apabila seorang pemegang hak tidak ingin memanfaatkan tanahnya, maka kiranya ia bisa menjual atau mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang lebih membutuhkan. Menurut teori perundang-undangan, muatan suatu Peraturan Pemerintah tidak boleh melebihi norma yang terdapat dalam Undang-Undang yang dilaksanakannya, sehingga dalam hal ini ketentuan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 dapat dikatakan melampaui ketentuan dalam UUPA.

⁵¹ Hasil wawancara Responden, 22 Desember 2009.