

Perspektif Yuridis Pengaturan Tata Guna Tanah dalam Implementasi Kebijakan Bidang Pertanian

By: Iswanto**

Abstract

The Land stewardship arrangements in policy implementation refers to the Spatial regulation as the principal rules and adapted to an adjustment program, control, use, and land usage in order to implement spatial planning and governance areas. Land policy in the land Stewardship is executed with the reference to the UUPA and refers to the Law no. 24 year of 1992 junto. Law no.26 year of 2007 about Spatial Planning. The integration of the implementation arrangement and land Stewardship is done in coordination of the various institutions that exist in the Region that is Bappeda, institutions and the Regional Land Affairs Office. The Land Stewardship includes various fields in the setting of the control, use, and utilization of the land in the protection region and the cultivated area that is a common reference for Local Government in taking land policies in their respective regions. This is necessary so that all the land aspects are able to provide a balance between the carrying capacity of the land concerned with economic advances relating to the land use and its exploiting.

Abstrak

Pengaturan penatagunaan pertanian dalam implentasi kebijakan mengacu kepada peraturan Penataan Ruang sebagai peraturan pokok dan disesuaikan dengan suatu progam penyesuaian, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dalam rangka untuk mengimplementasikan rencana tata ruang dan tata wilayah. Kebijakan pertanian dalam Penata unaan tanah dilaksanakan dengan mengacu kepada UUPA dan mengacu kepada UU No. 24 tahun 1992 junto UU No. 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Keterpaduan penyelenggaraan pengaturan dan penatagunaan tanah dilakukan secara koordinatif dari berbagai instansi terkait yang ada di Daerah yaitu Bappeda, Dinas-dinas dan Kantor Pertanian Daerah. Penatagunaan tanah meliputi berbagai bidang dalam pengaturannya yaitu tentang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dikawasan lindung dan kawasan budidaya yang merupakan acuan umum bagi Pemerintah Daerah dalam mengambil kebijakan pertanian diadaerahnya masing-masing. Hal ini diperlukan agar semua yang beraspek dengan tanah dapat memberikan keseimbangan antara daya dukung

**Dosen Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta. E-mail: iswan_uin@yahoo.com.

tanah yang bersanggungan dengan kemajuan-kemajuan ekonomi yang berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Kata Kunci: Perspektif Yuridis, Tata Guna Tanah, Pengambilan Kebijakan, Bidang Pertanahan

A. Pendahuluan

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi Bangsa Indonesia yang dikuasai oleh Negara untuk kepentingan hajat hidup orang banyak. Baik yang dimiliki seseorang maupun kelompok orang termasuk masyarakat hukum adapt atau badan hukum maupun yang belum diatur dalam hubungan hukum berdasarkan aturan perundang-undangan.

Persoalan sistem penguasaan tanah di Indonesia saat ini sarat ambiguitas yang cukup banyak menimbulkan konflik. Konflik tersebut dipicu oleh berbagai persoalan, antara lain belum adanya keseragaman tentang pengaturan tanah, kekurangan lenkapan pengaturannya dan terbatasnya sumber daya manusia serta kesadaran hukum masyarakat yang masih rendah.

Hubungan manusia dengan tanah pada dasarnya tidak dapat dipisahkan, dalam arti manusia pasti akan membutuhkan tanah untuk hidup serta kehidupannya. Persediaan tanah bersifat terbatas dalam memenuhi kebutuhan manusia yang sifatnya tidak terbatas. Secara alamiah, kebutuhan manusia akan terus berkembang, hal ini berpengaruh terhadap persoalan-persoalan social. Persoalan ini timbul dipicu oleh adanya kesenjangan untuk melakukan akses dengan tanah. Disatu sisi ada orang yang bias melakukan akses langsung dengan tanah, tetapi disisi lain sebagian orang tidak bias terakses langsung dengan tanah.

Sesuai dengan penjelasan pasal 130 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, ketentuan pasal 14, pasal 15, dan pasal 52 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, maka untuk pedoman pelaksanaannya seperti dimaksud dalam undang-undang tersebut maka perlu dibuatkan Peraturan Pemerintah tentang Penatagunaan tanah sebagai subsistem Penataan uang yang nanti dapat diimplementasika kedalam Rencana Tata Ruang dan Rencana Tata wilayah.¹

Kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia yang diselenggarakan mulai tanggal 24 September 1961 berdasar ketentuan Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) adalh bertujuan untuk menjamin kepastian hukum

¹Lihat Penjelasan Umum Penatagunaan Tanah (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004

dan kepastian hak atas tanah. Sedangkan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang sejak 8 Oktober 1997 disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (LNRI 1997-59, TLNRI 3696.³ Peraturan Pemerintah tentang penatagunaan tanah ini meliputi kibijaksanaan penatagunaan tanah dan penyelenggaraan piñata gunaan tanah. Kebijakan penatagunaan meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dikawasan lindung dan kawasan budidaya sebagai pedoman umum penatagunaan tanah di daerah ⁴

Dalam kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasar Peraturan Pemerintan Nomor 10 Tahun 1961, selama lebih dari 35 tahun belum cukup menhasilkan dan belum memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru lebih kurang 16,3 juta bidang yang sudah didaftar. Dalam pada itu, melalui pewarisan, pemisahan dan pemberian-pemberian hak baru, jumlah bidang tanah yang memenuhi syarat untuk didaftar selama Jangka Panjang kedua diperkirakan akan meningkat menjadi 75 juta.⁵

Salah satu cara untuk mengantisipasi berbagai permasalahan atas hak atas tanah adalah dengan cara pendaftaran tanah sebagai upaya menciptakan kepastian hokum dan menguatkan hak atas tanah. Seiring dengan perkembangan ekonomi, social, dan politik maka “hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA tidak bersifat limitatif, artinya di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan undang-undang” ⁷

Disamping pendaftaran tanah juga yang mendapat perhatian adalh penyelenggaraan penatagunaan tanah di kabupaten /kota meliputi: (1) penetapan kegiatan penatagunaan tanah; (2) pelaksanaan kegiatan penatagunaan tanah. Sedangkan pembinaan dilaksanakn melaui pemberian pedomann, bimbingan , pelatihan, dan arahan, sedangkan pengendalian dilaksanakan melaui supervise, pelaporan, dan penertiban. Berkait dengan ini maka yang menjadi pedoman adalah:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;

³Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, (Jakarta:Universitas Trisakti,2002), p. 83.

⁴Lihat Dasar Hukum konsideran, PP 24 Tahun 2004

⁵Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Cet. Kelima, (Jakarta:Prenada Media Group, 2005), p. 89

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
- c. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi
- d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan.
- e. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang, Peruntukan dan Penggunaan Tanah

Dari berbagai peraturan perundang-undangan di bidang penatagunaan tanah maka dapat dijelaskan:

1. Penatagunaan Tanah

Dasar peraturan yaitu dalam Perpres RI No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Yang dimaksud dengan 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 engan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan system untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Asas dan tujuan penatagunaan tanah adalah keterpaduan, berdayaguna, dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Pokok-pokok penatagunaan tanah yaitu Dalam rangka pemanfatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah. Penataan tanah meruopakan kegiatan di bidang pertanahan di kawasan lindung dan kawasan budidaya. Penatagunaan tanah diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

Penatagunaan tanah diselenggarakan sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota. Kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap bidang tanah yang sudah haknya baik yang sudah atau belum terdaftar. Tanah Negara yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh Negara yang bukan tanah ulayat. Tanah ulayat masyarakat hokum adapt sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terhadap hal-hal diatas maka penggunaan serta pemanfatannya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Secara umum fungsi penggunaan tanah adalah mengembangkan, memperluas, dan meningkatkan pemanfatan tanah yang tidak sesuai ddengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), agar dapat dipelihara dan dicegah dari kerusakan tanah (pasal 7 PP Nomor 16 Tahun 2004).

2. Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar diatur dalam Perpres RI No. 36 tahun 1998. Hal ini perlu dilakukan mengingat: bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi social, maka setiap orang dan badan hukum atau instansi yang berhubungan hukum dengan tanah, wajib menggunakan tanahnya dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya, mencegah terjadinya kerusakan sehingga lebih berdaya guna dan bermanfaat bagi masyarakat dalam kenyataannya, masih terdapat bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum atau instansi yang tidak digunakan sesuai dengan keadannya atau sifat dan tujuan haknya. Hak atas tanah hapus dengan sendirinya apabila tanahnya diterlantarkan sesuai dengan UUPA.

Terkait dengan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar maka ada beberapa ketentuan berdasar UUPA bahwa, Pasal 15 UUPA, bahwa, memelihara tanah adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah. Pasal 27 UUPA, Hak milik hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena diterlantarkan. Pasal 34 UUPA, Hak Guna Usaha hapus karena diterlantarkan. Pasal 40 UUPA, Hak Guna Banguna hapus karena diterlantarkan.

Arti tanah diterlantarkan yang menjadi kriterianya tidak secara tegas disebutkan dalam UUPA. Dalam Penjelasan pasal 27 UUPA disebutkan “tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadannya atau sifat dan tujuan daripada haknya”. Kekurangan penjelasan ini menyebabkan ketentuan mengenai hal ini sulit diterapkan. Penyebab tanah terlantar bermacam-macam, hal ini tidak bias disalahkan kepada salah satu pihak saja, yaitu pemegang haknya atau pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah. Keadaan kemampuan pemegang hak bermacam-macam.

Untuk pemegang hak yang tidak dapat menggunakan tanahnya sesuai ketentuan yang berlaku karena tidak mempunyai kemampuan ekonomi, maka tanahnya tidak akan dinyatakan sebagai tanah terlantar, melainkan akan dibantu untuk pendayagunaan tanah itu. Untuk ketegasan mengenai kapan sebidang tanah menjadi tanah terlantar, maka diperlukan pernyataan tertulis dari Menteri atau atas nama Menteri bahwa sebidang tanah telah terlantar kepada pemegang hak atau pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku untuk menghindarkan tanahnya dinyatakan sebagai tanah terlantar.

Peraturan tentang izin lokasi diatur dalam PMA/Kep BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi. Hal dilakukan dengan pertimbangan bahwa:

Dalam rangka penanaman modal terkait dengan perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan penanaman modalnya maka perlu izin lokasi. Pemberian izin lokasi merupakan pengarah lokasi penanaman modal sebagai pelaksanaan rencana penanaman modalnya. Pemberian izin lokasi ini, diperluas sehingga tidak terbatas pada penanaman modal saja. Arti Izin Lokasi adalah sesuai pasal 1 PMA tersebut di atas adalah, izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Tanah yang dapat ditunjuk dengan izin lokasi adalah, tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman yang dipunyainya. Jangka waktu izin lokasi:

- a) Izin lokasi seluas sampai dengan 25 ha: 1 tahun
- b) Izin lokasi seluas lebih dari 25 ha s/d 50 ha: 2 tahun
- c) Izin lokasi seluas lebih dari 50 ha: 3 tahun

Hak dan kewajiban pemegang izin lokasi, Pemegang izin lokasi diizinkan membebaskan tanah dalam areal izin lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain berdasar kesepakatan dengan pemegang hak dengan cara jual beli, pemberian ganti kerugian, konsolidasi tanah atau cara lain sesuai peraturan. Sebelum tanah yang bersangkutan dibebaskan oleh pemegang izin lokasi, sesuai hak dan kepentingan pihak lain yang sudah atas tanah yang bersangkutan tidak berkurang dan tetap diakui. Pemegang izin lokasi wajib menghormati kepentingan pihak lain atas tanah yang dibebaskan.

Sesudah tanah yang bersangkutan dibebaskan dari hak dan kepentingan lain, maka kepada pemegang izin lokasi dapat diberikan hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepadanya untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan keperluan untuk melaksanakan rencana penanaman modalnya.

3. Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan

Pemanfaatan tanah kosong untuk tanaman pangan diatur dalam PMA/Kep BPN Nomor 3 tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan. Pemanfaatan tanah kosong untuk tanaman pangan perlu dilakukan dengan pertimbangan. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi social, maka setiap orang, badan hukum, atau

instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat.

Banyak bidang-bidang tanah yang sementara menunggu digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku, dibiarkan kosong, sehingga tidak memberikan manfaat bagi masyarakat. Dalam rangka memelihara pertahanan pangan nasional perlu menetapkan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah kosong. Maksud tanah kosong:

- a. Tanah kosong adalah:
- b. Tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Banguna dan Hak Pakai
- c. tanah Hak Pengelolaan
- d. tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Pemegang hak atas tanah yang dimaksud adalah: perorangan atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah perorangan atau badan hukum yang telah memperoleh penguasaan atas tanah, akan tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Instansi pemerintah, Pemda, atau badan lain yang diberi pelimpahan kewenangan pelaksanaan sebagian hak menguasai dari Negara atas tanah Negara dengan pemberian hak pengelolaan.

B. Penatagunaan Tanah dalam Perspektif Acuan dan Tujuan Pengambilan Kebijakan

Dengan berlakunya UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penatagunaan Ruang, penataan penggunaan tanah ditempatkan dalam satu sub sistem dari sistem penataan ruang. Dilihat dari pengertian hukum tanah, maka hal ini merupakan kemunduran pemahaman tata guna tanah menurut pengertian UUPA. Penggunaan tanah adalah sisi lain dari hak atas tanah. Ini nantinya menimbulkan hak dan kewajiban dari penetapan suatu hak atas tanah. Penataan penggunaan tanah merupakan pengendalian dari penguasaan dijalankannya hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah. Secara umum fungsi fungsi hak atas tanah adalah mengembangkan, memperluas dan meningkatkan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata ruang Wilayah (RTRW), agar dapat dipelihara dan dicegah dari kerusakan tanah (pasal 7).

Tugas pemerintah adalah melakukan pembinaan penatagunaan tanah terhadap pemegang hak atas tanah dengan pemberian insentif dan disinsentif dengan menggunakan neraca kesesuaian/perubahan

penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah. Boedi Harsono membedakan pengertian agraria dalam tiga perspektif, yakni arti agraria dalam arti umum, Administrasi Pemerintahan dan pengertian agraria berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria.[4] Pertama dalam perspektif umum, agraria berasal dari bahasa Latin *ager* yang berarti tanah atau sebidang tanah.

Agrarius berarti perladangan, persawahan, pertanian. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1994, Edisi Kedua Cetakan Ketiga, *Agraria* berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Maka sebutan agraria atau dalam bahasa Inggris *agrarian* selalu diartikan dengan tanah dan dihubungkan dengan usaha . anian. Sebutan *agrarian laws* bahkan seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.

Istilah tata guna tanah biasa juga dikenal dengan istilah asingnya sebagai "*Land Use Planning*". Apabila istilah tata guna tanah dikaitkan dengan obyek hukum agraria nasional (UUPA), maka penggunaan istilah tersebut kurang tepat. Hal ini dikarenakan obyek hukum agraria meliputi: bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sedangkan tata guna tanah hanya berobyek tanah yang merupakan salah satu bagian dari obyek hukum agraria. Maka istilah yang tepat adalah "Tata Guna Agraria" atau "Agrarian Use Planning" yang meliputi:

1. Tata Guna Tanah (*land use planning*)
2. Tata Guna Air (*water use planning*)
3. Tata Guna Ruang Angkasa (*air use planning*)

Dalam ketentuan menimbang huruf a TAP MPR No. IX Tahun 2001 Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber .Daya Alam ditegaskan bahwa bahwa sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan lam yang terkandung didalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan Nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.⁸ Ada beberapa defmisi tata guna tanah yang dapat dijadikan acuan:

Tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan penataan, penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana dalam rangka

⁸Harun al Rashid. *Sekilas Tentang Jual Bell Tanah Berikut Peraturan-peraturannya*, (Jakarta: Galia Indonesia, 1998), p. 21

melaksanakan pembangunan nasional. Tata guna tanah adalah usaha untuk menata proyek-proyek pembangunan, baik yang diprakarsai pemerintah maupun yang tumbuh dari prakarsa dan swadaya masyarakat sesuai dengan daftar sekala prioritas, sehingga di satu pihak dapat tercapai tertib penggunaan tanah, di pihak lain tetap dihormati peraturan perundangan berlaku.

Dari beberapa defmisi tersebut dapat diambil unsur-unsur yang ada, yaitu Adanya serangkaian kegiatan. Yang meliputi pengumpulan data lapangan yang menyangkut tentang penggunaan, penguasaan, dan kemampuan fisik tanah, pembuatan rencana/pola penggunaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan pengawasan serta keterpaduan di dalam pelaksanaannya. Penggunaan tanah harus dilakukan secara berencana. Ini mengandung konsekuensi bahwa penggunaan tanah harus dilakukan atas dasar prinsip-prinsip tertentu. Prinsip-prinsip tersebut ialah lestari, optimal, serasi dan seimbang. Adanya tujuan yang hendak dicapai. Ialah untuk tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil (Pasal 1 PP No 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah).⁹ Tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia.

Pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah ujud fisik penggunaan tanahnya. Sedangkan pengertian penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang per orang, kelompok orang atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1960 pengertian bumi, selain pennukaan bumi. termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air.

Sedangkan tanah menurut PP 16 Tahun 2004 ialah wujud tutupan permukaan bumi baik merupakan bentukan alami maupun buatan manusia. Penatagunaan tanah merupakan bagian dari sub sistem penataan ruang wilayah yang dituangkan dalam rencana tata ruang wilayah.

⁹Boedi Harsono, *Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, (Jakarta: Djambatan, 1999), p. 540.

Rencana tata ruang wilayah ialah hasil perencanaan tata ruang berdasarkan aspek administrative dan atau aspek fungsional yang telah ditetapkan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah tujuan dari penatagunaan tanah ialah pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan em untuk kepentingan masyarakat secara adil.¹⁰ Secara rinci penatagunaan tanah bertujuan untuk:

1. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan agar dapat digunakan sesuai dengan fungsinya.
2. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah.
3. Menjamin kepastian hukum untuk memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah.

Sesuai dengan uraian diatas maka dalam kegiatan penatagunaan tanah ada tiga kegiatan yang perlu dilaksanakan yaitu:

1. Pengumpulan data (inventarisasi) dan informasi penatagunaan tanah. Kegiatan mgumpulan data dan informasi penatagunaan tanah ini berfungsi untuk mengetahui:
 - 1) Sebaran hak tanah
 - 2) Sebaran kelembagaan pengelolaan tanah
 - 3) Sebaran penggunaan tanah
 - 4) Sebaran pemanfaatan tanah, dll
2. Penyusunan Neraca Penatagunaan Tanah, dilaksanakan Analisa Penatagunaan Tanah yang meliputi:
 - 1) Analisa Perubahan Penggunaan Tanah
Dalam analisa ini. dilaksanakan inventarisasi luas dan letak perubahan kurun waktu tertentu dalam fungsi kawasan pada rencana tata ruang wilayah. Analisa ini dilaksanakan dengan overlay peta penggunaan tanah terbaru dan peta penggunaan tanah sebelumnya; selanjutnya hasilnya dioverlay terhadap peta rencana tata ruang wilayah. Hasil dari analisa ini adalah Peta Perubahan Penggunaan Tanah.
 - 2) Analisa Kesesuaian Penggunaan Tanah Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah.
Dalam analisa ini, dilihat kesesuaian penggunaan tanah saat ini terhadap fungsi kawasan dalam rencana tata ruang wilayah (RTRW) melalui overlay penggunaan tanah jengan RTRW.

¹⁰Harun Al Rashid, *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah(Berikent Peraturan-peraturannya)*, (Jakarta:Galia Indonesia, 1987), p.23

Sebagai alat bantu dalam menentukan kesesuaian, disusun matrik kesesuaian penggunaan tanah terhadap fungsi kawasan dalam rencana tata ruang wilayah. Hasil dari analisa ini adalah Peta Kesesuaian Penggunaan Tanah.¹¹

3) Analisa Prioritas Ketersediaan Tanah

Dalam analisa ini, dilihat prioritas ketersediaan tanah berdasarkan kondisi penggunaan dan penguasaan tanah serta arahan fungsi kawasan dalam RTRW. Melalui overlay peta penggunaan tanah dan peta gambaran umum penguasaan tanah, diidentifikasi tanah-tanah yang dapat dikategorikan masih tersedia, yaitu pada penggunaan tanah non-budidaya dan belum ada penguasaan tanah skala besar. Selanjutnya tanah-tanah yang tersedia tersebut dioverlay dengan RTRW, sehingga diperoleh ketersediaan tanah-tanah untuk kegiatan budidaya sesuai dengan fungsi kawasan serta tanah-tanah yang tersedia terbatas untuk kegiatan yang berfungsi lindung.¹²

- 1) Pola penyesuaian/kebijakan penatagunaan tanah.
- 2) Pola penyesuaian merupakan langkah-langkah yang diambil sesuai dengan hasil analisis yang telah dilaksanakan.

Salah satu produk yang dihasilkan dari direktorat penatagunaan tanah yaitu peta. Peta hasilkan Direktorat Penatagunaan Tanah antara lain

- a. Peta Neraca Penatagunaan Tanah
- b. Peta Analisa Perubahan Penggunaan Tanah
- c. Peta Kesesuaian Penggunaan Tanah dengan Tata Ruang
- d. Peta Ketersediaan Tanah
- e. Peta Kesesuaian Peruntukan Penggunaan Tanah (komoditas pertanian / perkebunan , perumahan dll.)
- f. Peta Persediaan Tanah

Meskipun Direktorat Penatagunaan Tanah memproduksi peta-peta, namun kegiatan pemetaan tematik bukanlah tugas pokok Direktorat Penatagunaan Tanah. Dalam kaitannya dengan Pertimbangan Teknis Penatagunaan Tanah, kegiatan pengumpulan data penatagunaan tanah, penggambaran serta analisisnya merupakan satu kesatuan proses yang tidak dapat dipisahkan, oleh karenanya menjadi tugas pokok dan fungsi Penatagunaan Tanah.¹³

¹¹*Ibid*, Hlm 23-24

¹²<http://www.scribd.com.-doc/54675609/Bahan-Aiar-Penetapan-Hak-Milik-Hak-Guna-Bangunan-dan-Hak-pakai>(diakses pada tanggal 12 Juni 2014 pukul 13.25)

¹³ Harun Al Rashid, *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah (Berikent Peraturan-peraturannya)*, (Jakarta:Galia Indonesia, 1987), p. 28.

C. Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

BPN (Badan Pertanahan Nasional) telah menerbitkan sertipikat hak atas tanah berupa : Hak Guna Usaha/ HGU, Hak Guna Bangunan / HGB, hak Pengelolaan / HPL, Hak Pakai / HP dan Hak Milik / HM. Instansi / Pejabat berwenang, telah menerbitkan perijinan (Dasar Penguasaan Atas Tanah/DP AT) berupa: Ijin/Keputusan/Surat Rekomendasi.¹⁴

Pemegang Hak wajib menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai keadaan sifat dan tujuan pemberian hak (SK) / dasar penguasaan tanah. Kenyataan ; Tidak semua _ hak menggunakan dan memanfaatkan tanahnya (ditelantarkan). Tanah terlantar adalah aset tidur yang menghambat pembangunan, menimbulkan kerugian Negara dan tidak memberikan kesejahteraan pada masyarakat. Perlu ditertibkan dan didayagunakan, sesuai dasar hukum sebagai berikut:

- a. UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Pasal 27,34 dan 40);
- b. Peraturan pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar;
- c. Peraturan Kepala BPN RI Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Tanah Terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa: Hak Milik, Hak Guna Usaha, hak Guna Bangunan, Hak pakai dan Hak Pengelolaan; atau Dasar Penguasaan Atas Tanah (DP AT) yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau DPAT.

Dasar Penguasaan Atas Tanah (DPAT) adalah ijin / Keputusan/ surat dari pejabat berwenang yang menjadi dasar bagi orang atau badan hukum untuk menguasai, Menggunakan atau memanfaatkan tanah. Pemegang Hak adalah Pemegang Hak Atas Tanah. Pemegang Hak Pengelolaan atau Pemegang Dasar penguasaan Atas Tanah (DPAT).¹⁵ Penertiban Tanah Terlantar diprioritaskan dengan urutan ; HGU, HGB Induk, Hak HPL, dan Ijin Lokasi. Tidak menjadi obyek penertiban :

- a. HM dan HGB perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan (faktor ekonomi)

¹⁴ Handout kuliah Hukum Agraria II Oleh Iswantoro, SH.,M.H.,2006 Hlm 11

¹⁵ *Ibid*

- b. Tanah yang dikuasi pemerintah baik secara langsung/ tidak langsung, dan sudah / belum berstatus BMN / BMD yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan (karena keterbatasan anggaran).

1. Penertiban Tanah Terlantar dilaksanakan dengan tahapan:

a. Inventarisasi tanah terindikasi terlantar¹⁶

Inventarisasi ini dimaksudkan untuk mengendalikan penggunaan dan pemanfaatan ; dan Dasar Penguasaan Atas Tanah oleh Pemegang Hak, sehingga dapat di apakah pemegang Hak telah menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan ketentuan / sifat dan tujuan pemberian hak atau Dasar penguasaan Atas Tanah (DPAT). Kanwil BPN Propinsi melakukan inventarisasi tanah terindikasi terlantar berdasarkan pemantauan lapangan langsung oleh Kanwil BPN Provinsi, Kantor Pertanahan atau laporan dari Dinas / Instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat atau dari laporan berkala yang diwajibkan bagi pemegang hak.

Hasil Inventarisasi tanah terlantar, meliputi data Tekstual dan data Spasial. Data Tekstual berupa : nama dan alamat pemegang hak, nomor dan tanggal keputusan pemberian hak, tanggal berakhirnya sertipikat, letak tanah, luas tanah, Penggunaan tanah, luas tanah terindikasi terlantar.¹⁷ Data spasial berupa data grafis/peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah terindikasi terlantar.

b. Identifikasi dan penelitian dilaksanakan:

Terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan HM,HGB,HGU,Hak pakai atau Terhitung sejak berakhirnya Ijin / keputusan / Surat Dasar Penguasaan Atas Tanah (DPAT) Identifikasi dan penelitian meliputi kegiatan Verifikasi dan pengecekan data fisik dan data Yuridis dari buku tanah/warkah/dokumen lainnya mengenai nama dan alamat pemegang hak, Letak, luas tanah,status tanah/dasar penguasaan dan keadaan fisik tanah.

Menghimpun keterangan dari pemegang hak dan pihak lain yang terkait. Melaksanakan pemeriksaan fisik, ploting letak tanah, penggunaan dan pemanfaatan tanah pd penta pendaftaran. Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar. Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian. Kepala kanwil BPN membentuk Panitia C dan Sekretariat Panitia C.

¹⁶ *Ibid*

¹⁷DPRD Kab Sleman

Melaksanakan Sidang Panitia C dan Membuat Berita Acara Sidang Panitia C. Laporan hasil Identifikasi dan penelitian beserta Berita Acara Sidang panitia C Disampaikan kepada Kepala kanwil BPN.¹⁸

c. Peringatan terhadap pemegang hak

Apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian disimpulkan terdapat tanah terlantar. maka kepala kanwil BPN akan memberitahukan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama kepada Pemegang Hak, agar dalam waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya Surat peringatan, Pemegang hak menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya.

Apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan pertama, Kepala kanwil BPN memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu 1 (satu) bulan setelah ditetapkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar.¹⁹ Apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan kedua, Kepala kanwil BPN peringatan tertulis ketiga dengan jangka waktu 1 (satu) bulan Peringatan-peringatan tertulis tersebut dilaporkan kepada Kepala BPN RI dan diberitahukan juga kepada pemegang hak Tanggungan jika tanah tersebut dibebani dengan Hak Tanggungan. Apabila pemegang hak tetap tidak melaksanakan peringatan ketiga, setelah dilakukan remantauan dan evaluasi maka dalam waktu 5 hari Kepala Kanwil BPN mengusulkan kepada Kepala BPN RI untuk menetapkan tanah tersebut sebagai tanah terlantar.

Penetapan Tanah Terlantar Tanah yang diusulkan sebagai tanah terlantar dinyatakan dalam kondisi status quo tidak dapat dilakukan perbuatan hukum terhadap tanah tersebut) sampai dengan diterbitkannya Keputusan Penetapan Tanah Terlantar. Keputusan Penetapan Tanah terlantar memuat juga pembatalan hak, penghapusan hubungan hukum dan penegasan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Kepala kantor pertanahan wajib mencoret sertipikat hak atas tanah dan sertipikat hak tanggungan serta mengumumkan 1 (satu) kali dalam Surat kabar bahwa sertipikat tersebut ditarik bersama Buku tanah Hak Tanggungan dan dinyatakan tidak berlaku lagi. apabila Sertifikat hak

¹⁸*Ibid*

¹⁹Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), p. 230-234.

Tanggungjawab karena sesuatu sebab tidak dikembalikan ke kantor Pertanahan, hal tersebut dicatat pada Buku Tanah Hak tanggungan. Pemegang Hak Wajib mengosongkan benda-benda di atasnya dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah ditetapkan keputusan Penetapan Tanah Terlantar.¹² Apabila Hak Atas Tanah tersebut dibebani Hak Tanggungan, maka Hak Tanggungan tersebut hapus tetapi tidak menghapus perjanjian kredit / utang - piutang antara kreditur dan debitur. Dalam waktu 1 (satu) bulan setelah ditetapkan sebagai tanah terlantar, pemegang hak dapat mengajukan . permohonan hak kembali dan revisi luas. Jika melebihi 1 (satu) bulan tidak dimohon kembali, maka tanah beserta benda-benda di atasnya dianggap telah dilepaskan dan dikuasai langsung oleh negara. Jika Hak Atas tanah yang baru sudah terbit, maka pemegang hak dapat mengajukan Hak Tanggungan baru sesuai dengan ketentuan.

D. Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan

Pasal 6 UUP A (Undang-Undang Pokok Agraria) menyatakan bahwa "semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial". Artikel ini menandakan bahwa pemegang hak atas tanah tidak diizinkan untuk membiarkan tanah mereka dalam keadaan idle, atau tidak terpakai. Pada kenyataannya masih banyak individu, entitas hukum, dan lembaga pemerintah yang tidak memanfaatkan lahan yang mereka tempati. Dalam menanggapi krisis negara saat ini, yang telah menghasilkan masalah pasokan makanan bagi mayoritas penduduk, pemerintah telah mengadopsi kebijakan dalam bentuk Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No . 3 Tahun 1998 tentang Kewajiban Memanfaatkan Tanah yang tidak digunakan untuk Tanaman Tumbuh. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui faktor yang berkontribusi terhadap keberadaan lahan tidur, prosedur diikuti oleh pihak lain untuk pemanfaatan lahan tidur tanaman tumbuh, dan perlindungan hukum bagi pemilik lahan dan mereka yang dimanfaatkan tanah. Ini adalah penelitian deskriptif karena berusaha untuk menjelaskan dan untuk memecahkan masalah. Penelitian dilakukan di Kabupaten Bantul, yang merupakan salah satu districts mana program AMP (keterlibatan Angkatan Bersenjata dalam membantu masyarakat pedesaan di bidang pertanian) diimplementasikan. Responden terdiri dari 60 pemilik tanah dan 60 petani pekerja serta 7 pengembang yang memiliki tanah yang tidak terpakai di Bantul. Untuk melengkapi data, 9 nara sumber diwawancarai. Data kemudian dianalisis secara kualitatif dan data statistik yang ditabulasikan untuk mempermudah analisis.²⁰

²⁰ DPRD Kab Bantul

Penelitian ini mengungkapkan temuan sebagai berikut: (1) tanah Para pengembang tidak digunakan karena tidak ada permintaan dari masyarakat untuk pembangunan perumahan, yang disebabkan oleh kondisi ekonomi mereka. Dari sudut view masyarakat, faktor-faktor berkontribusi kondisi ekonomi, kurangnya waktu dan tenaga kerja, fakta bahwa pemilik tinggal di tempat lain, dan karena mereka masih tidak memiliki tanaman untuk memanfaatkan tanah mereka. (2) Pada umumnya para pengembang tidak sesuai dengan ketentuan dalam PMNA / KBPN No 1998 3. Dalam kasus pengembang yang tanahnya dimanfaatkan oleh pihak lain (pemilik tanah yaitu mantan. pengaturan yang dibuat secara lisan. Dalam kasus tanah swasta yang dimanfaatkan oleh AMP, yang prosedur yang ditetapkan dalam SKPJO AMP No.Skep/06/998 dan arahan operasional yang dibuat oleh Kodim (komando distrik militer) 0729 Bantul. (3) Tidak ada perlindungan hukum bagi pemanfaatan lahan yang tidak terpakai milik beberapa pengembang. Para pengembang menginginkan keterlibatan pemerintah daerah untuk memastikan perlindungan hukum. Adapun tanah swasta yang dimanfaatkan AMP. perlindungan hukum yang diberikan melalui perjanjian kontrak antara pemerintah daerah dan para pemegang hak.

Pada tahun 2011 Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah akan melaksanakan Inventarisasi dan identifikasi tanah tanah kosong. Kegiatan inventarisasi akan dilaksanakan pada bulan Maret dengan melibatkan aparat pemerintahan ditingkat Desa, Kecamatan dan pelaksana teknis Kabupaten, sedangkan identifikasi lapangan terhadap kosong tersebut akan dilaksanakan selama lima bulan dari bulan April-Agustus 2011.²¹

Banyaknya lahan tanah yang belum dimanfaatkan sepenuhnya sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan haknya menjadi dasar dalam pelaksanaan kegiatan ini. Pengertian tanah kosong itu sendiri adalah tanah yang dikuasai dengan hak milik, hak jsaha. hak guna bangunan, hak guna pakai, tanah hak pengelolaan dan atau Tanah sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau sebagiannya belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya atau rencana tata ruang wilayah yang berlaku. Pemegang hak atas tanah yang tidak memanfaatkan tanahnya secara optimal, selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak rteadilan. serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan Pemegang Hak atau yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Hal

²¹Profil DPPD Kabupate Sleman Tahun 2011.

ini juga berdampak terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan. Rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan sosial.

Negara memberikan hak atas tanah atau Hak Pengelolaan kepada Pemegang Hak diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi Pemegang Haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan arakat, bangsa dan Negara. Ketika Negara memberikan hak kepada orang atau badan hukum selalu diiringi kewajiban-kewajiban yang ditetapkan dalam Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang haknya.²² Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan surat keputusan pemberian haknya. Karena itu Pemegang Hak diwajibkan memanfaatkan tanahnya dan jika Pemegang Hak tidak memanfaatkan tanahnya, Peraturan Dasar Pokok-Agraria telah mengatur akibat hukumnya.

Oleh sebab itu permasalahan diatas harus dicegah dan ditertibkan untuk mengurangi atau menghapus dampak negatifnya. Dengan demikian pencegahan, penertiban dan pendayagunaan tanah kosong dengan menggunakan peraturan perundangan kebijakan pemanfaatan tanah kosong merupakan langkah dan prasyarat penting untuk menjalankan program-program pembangunan, terutama di bidang pertanian.²²

Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, Pemerintah Kabupaten Sleman telah menindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2008 tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten Sleman, pada Pasal 3 dan Lampiran mengamanatkan bahwa salah satu pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah urusan bidang pertanian, yang secara rinci dapat dibagi menjadi 7 sub bidang yakni;

- a. Izin lokasi,
- b. pengadaan tanah untuk kepentingan umum,
- c. penyelesaian sengketa tanah garapan,
- d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan,
- e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee,
- f. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong,

²² *Ibid*

²² *ibid*

- g. perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten.

Dalam hal ini khusus untuk point (6) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah iurusan yang dapat dilaksanakan adalah sebagai berikut:

- a. Inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim;
- b. Penetapan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama pihak lain berdasarkan perjanjian;
- c. Penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat;
- d. Fasilitasi perjanjian kerjasama antara pemegang hak tanah dengan pihak yang akan memanfaatkan tanah dihadapan/ diketahui oleh kepala desa/ lurah dan camat setempat dengan perjanjian untuk dua kali musim tanam;
- e. Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian.

E. Implementasi Kebijakan Penatagunaan Tanah

Kebijakan penatagunaan tanah merupakan implementasi Undang-Undang Penataan Ruang ciengan Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu bidang-bidang tanah yang teiah dikuasai dan atau dimiliki oleh orang-orang dan Badan Hukum dalam bentuk hubungan hukum, dan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku maupun ketentuan-ketentuan hukum adat atau ulayat. Oleh karena itu daiam rangka penyesuaian penggunaan tanah dengan rencana peruntukannya perlu benar-benar dipahami bahwa pada akhirnya pemegang hak atas tanahlah yang menjadi pelaksana dari kebijakan pemerintah mengenai Rencana Umum Tata Ruang Wilayah. Sehingga penatagunaan tanah bertujuan untuk mengatur dan mewujudkan penguasaan, penggunaan dan psmanraatan tanah untuk barbaga; kogiatan pembangunan sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang dan mewujudkan tertib pertanahan dengan tetap rnenjamin kepastian hukum atas tanah bagl masyarakat.

Apabila Tata Ruang merupakan konsepsi kondisi ideal dari tatanan ruang yang ingin dicapai dimasa depan, maka penatagunaan tanah disamping merupakan kriteria teknis dan pedoman peruntukkan tanah yang terintegrasi dalam proses perencanaan Tata Ruang, juga merupakan proses untuk mewujudkan kondisi ruang yang ideal tersebut. Dengan demikian upaya untuk mewujudkan kondisi ideal dengan kondisi penggunaan, potensi dan penguasaan tanah yang ada saat sekarang,

memerlukan tindakan-tindakan yang melibatkan kegiatan pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah melalui perijinan seperti ijin lokasi dan pemberian hak atas tanah, sehingga hal ini berimplikasi bahwa penataan ruang dan penatagunaan tanah merupakan suatu proses yang tidak dapat dipisahkan.

Integrasi kedua mekanisme perencanaan tadi terakomodasi dengan jelas dalam UU No.24/1992 juncto UU No.26/2007 tentang Penataan Ruang, yang menggariskan bahwa dalam rangka pemanfaatan ruang perlu dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut pola pengelolaan tata guna tanah. Hal ini mengandung makna bahwa penatagunaan tanah merupakan bagian dari penataan pertanahan seperti yang diatur dalam UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, selain itu juga mengandung komitmen untuk menerapkan Rencana Tata Ruang secara konsekuen dan konsisten.

Dalam implementasi kebijakan tataguna tanah harus memperhatikan prinsip-prinsip dasar dala pengaturan Penataan Runag dan Peraturan Pelaksananya. Sebagai contoh yang di impementasikan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Sleman yaitu: Kebijakan pertanahan mengenai penyelenggaraan penatagunaan tanah menggariskan antara lain:²³

1. Penguasaan tanah sebelum ditetapkan rencaria tata ruang tetap diakui, namun penggunaan dan pemanfaatan tanahnya disesuaikan dengan rencana tata ruang.
2. Penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah setelah ditetapkan Rencana Tata Ruang, maka penguasaan tanahnya dapat diberikan hak atas tanah apabila penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang.
3. Apabila terjadi perpanjangan hak atas tanah, penggunaannya disesuaikan dengan fungsi kawasan yang bersangkutan.
4. Penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, tidak boleh diperluas/ dikembangkan.
5. Penguasaan, Penggunaan dan Pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, disesuaikan. Penyesuaian tersebut adalah melalui penyeienggaraan penatagunaan tanah.
6. Pemegang hak atas tanah yang secara sukarela melaksanakan penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat diberikan insentif yang bertujuan memberikan rangsangan terhadap kegiatan yang seiring dengan tujuan penatagunaan tanah.

²³ Kantor Pertanahan Sleman bekerjasama dengan DPRD Kab Sleman, *Profil Kecamatan Kalasan, Penatagunaan tanah di Kecamatan Kalasan*, 2010

7. pemegang hak atas tanah yang belum melaksanakan penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat dikenakan dis-insentif.
8. bentuk-bentuk insentif dan dis-insentif ditetapkan oleh Pemerintah Daerah (kabupaten/ kota).
9. bentuk-bentuk dis-insentif tidak boleh mengurangi hak penduduk sebagai warganegara untuk memperoleh dan mempertahankan hidupnya.

a. Penyelenggaraan Penatagunaan Tanah

Penyelenggaraan penatagunaan tanah merupakan program penyesuaian, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka implementasi atas rencana tata ruang, baik diatas tanah-tanah yang telah ada pemilikinya maupun yang belum ada pemilikinya. Sedangkan keterkaitan langsung antara rencana tata ruang dengan azas pengelolaan pertahanan seperti yang digariskan dalam UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang pada hakekatnya bertujuan untuk:

1. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan arahan fungsi kawasan rencana tata ruang.
2. Mengatur tersedianya tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan sesuai rencana tata ruang.
3. Mewujudkan tertib penguasaan tanah yang meliputi persediaan, peruntukkan, penggunaan dan pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah untuk pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan hidup.
4. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah terutama golongan ekonomi lemah sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Selanjutnya, secara garis besar penyelenggaraan penatagunaan tanah di daerah (Kecamatan) meliputi:

1. Penyusunan pola pengelolaan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota meliputi kegiatan inventarisasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, dan tahapan penyesuaian penguasaan, penggunaan pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang (wilayah) serta kajian kondisi fisik wilayah.
2. Pelaksanaan pengelolaan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dilakukan oleh masyarakat pemegang hak atas

tanah, yang dilakukan melalui: penataan kembali, upaya kemitraan, penyerahan dan pelepasan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka penyelenggaraan penatagunaan tanah tersebut dilaksanakan pembinaan dan pengendalian, dimana pembinaan dilaksanakan oleh pemerintah melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan arahan, sedangkan pengendalian dilaksanakan melalui pengawasan dan penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

b. Inventarisasi Data dan Informasi

Penyusunan Neraca Penatagunaan Tanah membutuhkan data informasi yang akurat untuk kebutuhan analisis penatagunaan tanah. Untuk itu dilakukan kegiatan inventarisasi dan pembaruan (*updating*) data sebagai berikut:

1. Kompilasi Data

Kegiatan kompilasi data dilakukan dengan cara melakukan standarisasi data. Apabila data dan peta yang dibutuhkan belum tersedia, maka diperlukan pengumpulan data lapangan
2. Inventarisasi Data
 - a. Peta Administrasi Wilayah, bersumber dari Peta desa skala 1: 5000 dan hasil pengecekan di lapangan.
 - b. Peta Penggunaan Tanah. Data dan peta penggunaan tanah dapat diperoleh melalui interpretasi citra atau pengecekan di lapangan. Apabila data dimaksud tidak tersedia, Sub Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu pada Kantor Pertanahan kabupaten/ Kota dapat melakukan kegiatan pengumpulan data penggunaan tanah di lapangan.
 - c. Peta Rencana Tata ruang Wilayah (RTRW, RDTRK, RUTRK), diperoleh dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Sleman.
 - d. Peta Gambaran Umum Penguasaan Tanah, diperoleh dari data yang tersedia pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan cek lapangan.
 - e. Data pendukung lainnya, antara lain data kependudukan dan social ekonomi dari kantor statistik setempat atau BPS.
3. Pembaruan (*updating*) data

Untuk menjamin keakuratan hasil penyusunan Neraca Penatagunaan Tanah, data dan peta yang perlu dilakukan pembaruan (*updating*) adalah:

 - a. Peta Administrasi
 - b. Peta Penggunaan Tanah Lama.
 - c. Peta Rencana Tata Ruang (RDTRK, RUTRK)

d. Peta Gambaran Umum Penguasaan Tanah.

4. Koreksi Peta

Koreksi peta bertujuan agar hasil penyusunan Neraca Penatagunaan Tanah sesuai dengan standarisasi menurut kriteria yang di buat oleh Direktorat Penatagunaan Tanah BPN-RI. Koreksi dilakukan dua kali, yaitu koreksi peta sebelum dilaksanakan analisa dan koreksi terhadap hasil analisa.

c. Analisis Penatagunaan Tanah

Analisis Penatagunaan Tanah merupakan bagian terpenting dalam rangka kegiatan penyusunan Neraca Penatagunaan Tanah. Sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan pertanahan yang telah disampaikan sebelumnya, prinsip-prinsip analisa penatagunaan tanah adalah kelestarian sumberdaya tanah, keserasian dan keseimbangan penggunaan tanah, optimalisasi pemanfaatan tanah, penguasaan tanah dan atau hak atas tanah dengan memperhatikan fungsi sosial, perlindungan golongan ekonomi lemah dan keadilan dalam alokasi sumberdaya tanah. Dalam rangka penyusunan Neraca Penatagunaan Tanah, dilaksanakan analisa penatagunaan tanah yang meliputi:

1. Analisis Perubahan Penggunaan Tanah

Dalam analisa ini, dilaksanakan inventarisasi luas dan letak perubahan penggunaan tanah pada kurun waktu tertentu dalam fungsi kawasan pada Rencana Tata Ruang. Analisa ini dilaksanakan dengan overlay peta penggunaan tanah terbaru dan peta penggunaan tanah sebelumnya; selanjutnya, hasilnya di-*overiay* terhadap peta Rencana Tata Ruang Wilayah. Hasil dari analisa ini adalah Perubahan Penggunaan Tanah.

2. Analisis Kesesuaian Penggunaan Tanah Terhadap Rencana Tata Ruang

Sebelum melakukan analisis kesesuaian perlu menyusun matriks kesesuaian. Matriks ini disusun berdasarkan klasifikasi tingkat kesesuaian. Tingkat kesesuaian yaitu; sesuai dan tidak sesuai. Untuk mendapatkan sesuai tidak sesuai perlu peta penggunaan tanah dan peta rencana tata ruang kecamatan. Dalam analisa ini, dilihat kesesuaian penggunaan tanah saat ini terhadap fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang melalui overlay penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang. Klasifikasi tingkat kesesuaian penggunaan tanah adalah sebagai berikut:

a. Sesuai, apabila penggunaan tanah yang ada benar-benar sesuai dengan fungsi kawasan yang ditetapkan dalam tata ruang. Sebagai contoh, penggunaan tanah sawah pada fungsi kawasan pertanian lahan basah.

- b. Tidak sesuai, apabila penggunaan tanah tidak sesuai dengan fungsi kawasan yang ditetapkan dalam tata ruang. sebagai contoh, keberadaan industri pada fungsi kawasan pertanian lahan basah. Hasil analisa ini adalah Peta Kesesuaian Penggunaan Tanah.
3. Analisis Prioritas Ketersediaan Tanah
 - a. Dalam analisa ini, dilihat prioritas ketersediaan tanah berdasarkan kondisi penggunaan dan penguasaan tanah serta aranan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang. Melalui *overlay* Peta Penggunaan Tanah dan Peta Gambaran Umum Penguasaan Tanah, identifikasi tanah-tanah yang dapat dikategorikan masih tersedia, yaitu pada penggunaan tanah non-budidaya dan belum ada penguasaan tanah.
 - b. Selanjutnya tanah-tanah yang tersedia tersebut *dl-overlay* dengan Rencana Tata Ruang, sehingga diperoleh ketersediaan tanah-tanah yang tersedia terbatas untuk kegiatan yang berfungsi lindung.
 - c. Terhadap tanah-tanah yang dikategorikan tidak tersedia (penggunaan tanah) budidaya dan telah ada penguasaan tanah skala besar selanjutnya di-overfay dengan Peta Kesesuaian Penggunaan Tanah dengan Rencana Tata Ruang. Hasilnya adalah:
 - a) c.1. Tanah-tanah yang sudah ada penguasaan tanah dan penguasaan tanahnya sesuai dengan tata ruang
 - b) c.2. Tanah-tanah yang sudah ada penguasaan tanah, namun penguasaan tanahnya tidak sesuai dengan tata ruang

Dalam implementasinya, jenis penggunaan maupun penguasaan tanah yang dikategorikan tersedia ataupun tidak tersedia dapat disesuaikan dengan kondisi setempat, dengan pertimbangan:

- a. Ditinjau secara teknis, penggunaan tanah saat ini memungkinkan untuk berubah sesuai Rencana Tata Ruang, Kecuali untuk sawah irigasi teknis,
- b. Arahan fungsi kawasan memungkinkan perubahan penggunaan tanah yang secara sosial ekonomi dapat memberikan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat setempat,
- c. Mendukung pemeliharaan tanah yang lestari dan berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan.
- d. Dapat memberikan kontribusi dalam penguatan dan perlindungan hak rakyat atas tanah.

Sedangkan proses Pengendalian Pertanahan di daerah adalah: *Pertama*: Pengendalian pertanahan harus berkontribusi untuk menciptakan

tatanan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara secara berkeadilan. *Kedua*: Pengendalian pertanahan harus mampu mewujudkan tertib administrasi pertanahan dan tertib pemanfaatan tanah. *Ketiga*: Pengendalian pertanahan harus berkontribusi menciptakan harmoni, kerukunan, kenyamanan sehingga konflik, sengketa dan masalah pertanahan harus dikurangi.

F. Penutup

Pengaturan petatagunaan pertanahan dalam implemtasi kebijakan mengacu kepada peraturan Penataan Ruang sebagai peraturan pokok dan disesuaikan dengan suatu progam penyesuaian , penguasaan, penggunaan, dan pemanfatan tanah dalam rangka untuk mengimplementasikan rencana tata ruang dan tata wilayah. Kebijakan pertanahan dalam Penata unaan tanah dilaksanakan dengan mengacu kepada UUPA dan mengacu kepada UU No. 24 tahun 1992 junto UU No. 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Keterpaduan penyelenggaraan pengaturan dan penatagunaan tanah dilakukan secara koordinatif dari berbagai instansi terkait yang ada di Daerah yaitu Bappeda, Dinas-dinas dan Kantor Pertanahan Daerah.

Daftar Pustaka

- Harsono. Boedi, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 1999.
- Harsono Boedi, Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001, Jakarta: Universitas Trisakti, 2002
- Iswantoro, Baha Ajar Hukum Agraria II, FSH UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2006
- Purbacaraka, Purnadi dan A. Ridwan Halim. *Sendi-Sendi Hukum Agraria*. Jakarta, *Ghalia Indonesia*, 1985.
- Rashid. Harun. *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah; (berikut peraturan-peraturannya)*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- Soemardjono Maria, Nurhasan Ismail, Isharyanto 2008, *Mediasi Sengketa Tanah (Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas,
- Santoso, Urip Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah, Jakarta Cet. Kelima, Prenada Media Group.

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang, Peruntukan dan Penggunaan Tanah
- Bahan-Ajar-Penetapan-Hak-Milik-Hak-Guna-Bangunan-dan-Hak-Pakai
(diakses pada tanggal 12 Juni 2014 pukul 13.25)
- Pertanahannasional.blogspot.com/?doc_id=34299171&download=1
(diakses pada tanggal 11 Juni 2014 pukul 22.10 WIB)