

BAB II

TUGAS DAN FUNGSI BPN KANWIL DKI JAKARTA DALAM PENERTIBAN TANAH YANG DIINDIKASIKAN TERLANTAR

Sebelum membahas mengenai tugas dan fungsi BPN Kanwil DKI Jakarta dalam penertiban tanah yang diindikasikan terlantar, perlu kiranya memahami sejarah dan konteks kelahiran BPN sebagai lembaga yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan bagaimana relasinya dengan pemerintah daerah. Sehingga nantinya lebih jelas pemahaman mengenai tugas dan fungsi BPN Kanwil dalam penertiban tanah terlantar berdasarkan peraturan perundang-undangan dan perkembangan penerapannya sampai saat ini. Untuk menjawab hal ini, penulis menggunakan pengumpulan data studi literatur dan wawancara dengan BPN Kanwil DKI Jakarta.

2.1. Sejarah Kelembagaan Urusan Tanah dan Lahirnya BPN

Jika dirunut, maka sejarah kelembagaan urusan pertanahan telah hadir dan dibahas mulai dari rentang waktu zaman kerajaan/sebelum penjajahan. Akan tetapi, menimbang relevansi referensi dengan pertanyaan penelitian, maka referensi kajian mengenai kelembagaan urusan pertanahan yang penulis kaji adalah sejak pasca kemerdekaan dan lembaga yang mengurus pertanahan di luar wilayah hutan.

Sampai pada penelitian ini ditulis, belum terdapat anotasi komprehensif yang membahas sejarah kelembagaan urusan agraria atau pertanahan dalam rentang waktu sejak kemerdekaan pada tahun 1945 sampai 2015. Akan tetapi, penulis temukan anotasi yang komprehensif yang membahas kelembagaan agrarian/ pertanahan pada periode tahun 1948 sampai tahun 1965. Sedangkan belum terdapat anotasi yang komprehensif mengenai kelembagaan agraria lebih lanjut pada tahun 1966 sampai tahun 2015.

Lembaga pertanahan sering dianggap sebagai lembaga agraria, demikian pula sebaliknya. Sehingga pembahasan sejarah mengenai kelembagaan urusan agraria dan pertanahan saling tumpang tindih atau melengkapi dalam satu konteks pembahasan, karena memang definisi agraria yang merujuk pada tanah. Asal kata agraria adalah *akker* (Bahasa

Belanda), *agros* (Bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *agger* (Bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, dan *agrarian* (Bahasa Inggris) yang berarti tanah untuk pertanian. Beberapa ahli seperti Andi Hamzah menyebutkan bahwa agraria adalah masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di atasnya. Subekti dan R. Tjitrosoedibio juga menyebutkan hal serupa bahwa agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.³² Jadi dapat disimpulkan bahwa makna agraria meliputi tanah, apa yang ada di dalamnya (seperti tambang, batu, mineral) dan apa yang ada di atasnya (air, bangunan, tumbuhan). Secara cakupan lebih luas dari tanah. Dengan merujuk pada masing-masing objek agraria tersebut, hukum agraria nasional secara sempit adalah membahas hak penguasaan atas tanah sebagaimana yang penulis maksud jelaskan dalam penelitian ini. Sehingga konteks kelembagaan yang dibahas adalah lembaga yang mengurus pertanahan, meskipun nomenklatur yang digunakan adalah agraria.

Kehadiran lembaga agraria atau yang mengurus pertanahan tidak dapat dilepaskan dari dasar hukum nasional agraria yakni Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Meskipun UUPA baru hadir pada tahun 1960, namun perjalanan kelembagaan agraria sudah ada sejak sebelum kemerdekaan Indonesia. Sejak kemerdekaan, Indonesia bertekad untuk menyusun sistem hukum agraria nasional dan melepaskan diri dari sistem hukum agraria yang ditinggalkan Belanda. Konsep lembaga agraria pun mengalami perubahan dari waktu ke waktu dipengaruhi oleh situasi politik dan kebijakan pada masanya.

Pertama, pada awal kemerdekaan tahun 1945 sampai tahun 1955, urusan pertanahan berada di bawah naungan Departemen Dalam Negeri, yakni Dirjen Agraria.³³ Pada saat itu penataan urusan pertanahan pasca kemerdekaan disadari penting, namun belum dianggap terlalu esensial untuk diurus oleh sebuah lembaga negara tersendiri. Selain itu, kondisi negara yang baru merdeka dengan keterbatasan keuangan dan sumberdaya juga menjadi alasan. Pada saat itu urusan pendaftaran tanah berada di Departemen Kehakiman.

Dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno, melalui Penetapan Presiden Nomor 16 Tahun 1948, dibentuk kepanitiaan agraria tepatnya pada tanggal 21 Mei 1948.³⁴ Kepanitiaan agraria itu kemudian dikenal dengan Panitia Agraria Yogyakarta. Kepanitiaan agraria ini berbeda dengan Dirjen Agraria. Keduanya bekerja secara terpisah. Panitia Agraria Yogyakarta

³² Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Surabaya: Prenadamedia Group, 2012), hlm. 1.

³³ Budi Harsono, *supra note 15*, hlm. 4.

³⁴ Pada tahun ini, kedudukan Ibukota Negara Indonesia adalah Yogya.

secara umum ditugaskan untuk memberikan pertimbangan kepada pemerintah tentang soal-soal hukum tanah, menyusun politik agraria dan dasar hukum tanah nasional, serta merancang perubahan, penggantian, pencabutan peraturan-peraturan lama, baik dari sudut legislatif maupun dari sudut praktik.

Kemudian, pada tahun 1951 Panitia Agraria Yogyakarta dibubarkan, menimbang Panitia Agraria Yogyakarta tidak sesuai lagi dengan kebutuhan negara pada saat itu.³⁵ Melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1951 jo. Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1953 jo. Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1959, Panitia Agraria Yogyakarta dibubarkan dan dibentuk panitia baru yang dikenal dengan Panitia Agraria Jakarta. Tugas Panitia Agraria Jakarta serupa dengan tugas Panitia Agraria Yogyakarta, yakni merencanakan hukum tanah nasional, merencanakan perubahan, pencabutan, dan pembaharuan segala peraturan tentang tanah, memberi pertimbangan atas rancangan UU atau peraturan mengenai tanah kepada Pemerintah, serta memberi pertimbangan kepada Pemerintah terkait hukum tanah.³⁶ Akan tetapi, baik Panitia Agraria Yogyakarta maupun Jakarta pada saat itu belum berhasil membuat terobosan yang signifikan terkait hukum tanah nasional. Departemen Dalam Negeri memandang hal tersebut karena terkendala bahwa negara tidak memiliki kementerian tersendiri yang mengurus agraria.

Keresahan tersebut kemudian dijawab melalui Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 1951 yang berisi tentang susunan kabinet. Melalui Kepres tersebut, Presiden Soekarno mengangkat seorang Menteri Urusan Agraria bernama Gondokusumo. Akan tetapi, kurang dari lima bulan, Gondokusumo meninggal dan posisi Kementerian Urusan Agraria itu dibiarkan kosong sampai tahun 1953.

Pada saat itu, kedudukan Kementerian Urusan Agraria yang dibentuk pada 1951 dan Panitia Agraria Jakarta yang juga dibentuk pada tahun yang sama adalah dua instansi yang bekerja secara terpisah dengan orientasinya masing-masing. Panitia Agraria Jakarta masih meneruskan agenda Panitia Agraria Yogyakarta untuk menyusun hukum tanah nasional, sedangkan mengenai Kementerian Urusan Agraria tidak ditemukan dokumen yang menunjukkan aktivitas kementerian tersebut kala itu. Bahkan, dokumen Panitia Agraria Jakarta

³⁵ Pada tahun ini, kedudukan Ibukota Negara Indonesia berpindah ke Jakarta.

³⁶ www.bphn.go.id, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/arsip/ln/1951/51kp036.pdf>

juga tidak menunjukkan adanya kontribusi atau interaksi dengan Kementerian Urusan Agraria.³⁷

Sebagaimana diketahui pada sejarahnya, sistem pemerintahan Indonesia pada tahun 1950 berubah dari presidensial menjadi parlementer. Sistem pemerintahan parlementer ini berlangsung sampai tahun 1959. Salah satu hal yang menjadi kekhasan sejarah Indonesia dalam sistem parlementer kala itu adalah perombakan kabinet yang silih berganti dalam waktu singkat. Kondisi politik yang tidak kondusif demikian tentu menyebabkan Kementerian Agraria tidak stabil untuk melaksanakan kerja-kerjanya. Meskipun pada tahun 1953 Kementerian Agraria kembali dihadirkan, namun kabinet kala itu hadir tanpa portofolio.³⁸ Sehingga, sampai pada Agustus 1955, Kementerian Agraria belum sempat bekerja.³⁹

Dari perjalanan sejarah ini, dapat disimpulkan keberadaan Panitia Agraria Yogyakarta maupun Jakarta adalah instansi yang berbeda dan bekerja secara terpisah dari lembaga agraria kala itu. Panitia Agraria Yogyakarta dan Panitia Agraria Jakarta dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden dan berada di bawah pengawasan Presiden secara langsung. Dapat disimpulkan pula meskipun Kementerian Agraria secara *de jure* sudah hadir sejak tahun 1951. Akan tetapi secara *de facto* kementerian tersebut tidak dapat menjalankan tugas terkait urusan agraria. Dasar bahwa kementerian urusan agraria pada saat itu tidak pernah menjalankan tugas tertentu adalah bahwa tidak pernah muncul Keputusan Presiden yang mengatur mengenai lapangan pekerjaan, organisasi dan kelembagaan kementerian tersebut.⁴⁰

Dapat dikatakan bahwa kelembagaan agraria baru terbentuk secara utuh pada tahun 1955 melalui Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955. Dikatakan utuh karena Keppres tersebut disusul dengan diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk.35/Ka. tentang Lapangan Pekerjaan dan Susunan Jawatan (pemerintahan) Agraria, yang mengatur mengenai pekerjaan, organisasi, dan kelembagaan kementerian tersebut. Kementerian Agraria pada saat itu juga membentuk kantor-kantor di daerah. Dengan terbentuknya Kementerian Agraria ini, maka Panitia Agraria Jakarta yang dibentuk pada 1951 yang berada di bawah pengawasan/koordinasi Presiden dan Kementerian Dalam Negeri dipindahkan menjadi di bawah

³⁷ Nazir Salim, Heri Priyatmoko, dan Muh Arif Suhattanto, *Dari Dirjen Agraria Menuju Kementerian Agraria: Perjalanan Sejarah Kelembagaan Agraria, 1948-1965*, (Yogyakarta: STPN Press dan PPPM-STPM, 2014), hlm. 35-36.

³⁸ Dokumen lembaga untuk mendokumentasikan perkembangan suatu proses dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

³⁹*Id.*, hlm. 37.

⁴⁰ M. Nazir Salim, Heri Priyatmoko, dan Muh Arif Suhattanto, *supra note 34*, hlm. 38.

pengawasan Kementerian Agraria. Selain itu, urusan pendaftaran tanah yang sebelumnya di bawah naungan Departemen Kehakiman juga dipindahkan ke Kementerian Agraria.⁴¹

Melalui penertiban Keppres Nomor 55 Tahun 1955, Presiden Soekarno memandatkan salah satu tugas Kementerian Agraria ialah menyiapkan pembentukan perundang-undangan agraria nasional. Keppres tersebut dikuatkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria, mengingat Kementerian Agraria telah dibentuk di berbagai wilayah, maka segala urusan pertanahan yang saat itu diemban oleh lembaga lain (seperti pendaftaran tanah yang diemban oleh Departemen Kehakiman) dipindahkan sepenuhnya kepada Kementerian Agraria.⁴² Kemudian, Panitia Agraria Jakarta dibubarkan dan dibentuk panitia baru bernama Panitia Negara Urusan Agraria yang berkedudukan di Jakarta di bawah naungan/ pengawasan Kementerian Agraria. Panitia Negara Urusan Agraria secara pokok ditugaskan untuk menyusun hukum agraria nasional (UUPA) dan memberikan pertimbangan kepada Menteri Agraria mengenai persoalan agraria.

Panitia Negara Urusan Agraria berhasil mengusulkan draf undang-undang agraria nasional pada tahun 1958, yang kemudian pada tanggal 14 September 1960 disahkan menjadi Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Setelah UUPA disahkan, bentuk kelembagaan agraria adalah Kementerian Agraria. UUPA merupakan produk hukum yang memberikan dampak signifikan terhadap urusan agraria nasional. UUPA juga memicu pembentukan peraturan terkait tanah lainnya, seperti Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 tentang Penetapan Batas Luas Tanah Pertanian, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda yang Ada di Atasnya.⁴³

Akan tetapi, melalui Keputusan Presiden Nomor 63 Tahun 1966 dan Nomor 64 Tahun 1966, kelembagaan agraria yang tadinya adalah Kementerian Agraria dibubarkan dan menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi di bawah Departemen Dalam Negeri. Perubahan kelembagaan tersebut diduga karena situasi politik nasional pada saat itu yang tidak stabil berkaitan dengan konflik pemberontakan Partai Komunis Indonesia (PKI). Selanjutnya kementerian yang mengurus urusan agraria ditiadakan dari tahun 1966 ini dan baru ada jabatan Menteri Negara Agraria lagi pada tahun 1993 yang dijabat oleh Soni Harsono.⁴⁴ Susunan

⁴¹ M. Nazir Salim, Heri Priyatmoko, dan Muh Arif Suhattanto, *supra note 34*, hlm. 51.

⁴² Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria serta memori penjelasan mengenai usul undang-undang tentang peralihan tugas dan wewenang agraria.

⁴³ M. Nazir Salim, Heri Priyatmoko, dan Muh Arif Suhattanto, *supra note 34*, hlm. 50-57.

⁴⁴ "Profil Menteri", *atrbtn.go.id*, <https://www.ATRBN.go.id/?menu=profilMenteri>.

organisasi Departemen Dalam Negeri yang berkaitan dengan agraria selanjutnya ditetapkan melalui Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1984⁴⁵ yang beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1987.⁴⁶

Di sisi lain, untuk melaksanakan tugas pemerintahan dalam bidang pertanahan sangat diperlukan sumber daya manusia yang mumpuni dengan keahlian spesifik terutama untuk mengurus pendaftaran tanah. Pada tahun 1963, Kementerian Pertanian dan Agraria melalui SK Nomor 36/KA/1963 membentuk Akademi Agraria di Yogyakarta. Kemudian disusul dengan pembentukan Akademi Agraria di Semarang.⁴⁷ Kelahiran Akademi Agraria ini tidak lepas dari konteks kelahiran UUPA, tujuannya untuk memenuhi kebutuhan sumber daya manusia yang kompeten dalam bidang agraria berlandaskan UUPA.

Kemudian, pada tahun 1988, situasi politik dan ekonomi yang mengedepankan pembangunan nasional memicu kebutuhan akan kebijakan pertanahan yang efisien meningkat, sehingga kedudukan, tugas, dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri perlu ditinjau dan ditingkatkan menjadi suatu lembaga yang menangani bidang pertanahan secara nasional.⁴⁸ Presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 untuk membentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN pada saat itu adalah lembaga pemerintah non departemen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, ditugaskan untuk membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan. BPN sebagai lembaga pemerintah non departemen adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan dari Presiden untuk bidang pertanahan.⁴⁹ Berdasarkan Keppres ini juga dibentuk Kantor Wilayah sebagai instansi vertikal yang berada di setiap provinsi sebagai perangkat dekonsentrasi. Pada saat itu BPN dikepalai oleh Soni Harsono.⁵⁰

⁴⁵ Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1984 menempatkan kelembagaan yang mengurus agraria sebagai Direktorat Jenderal dibawah Departemen Dalam Negeri dengan nama Direktorat Jenderal Agraria yang terdiri dari: 1) Sekretariat Direktorat Jenderal, 2) Direktorat Tata Guna Tanah, 3) Direktorat Landreform, dan 4) Direktorat Pengurusan Hak-Hak Tanah, dan 5) Direktorat Pendaftaran Tanah.

⁴⁶ M. Nazir Salim, Heri Priyatmoko, dan Muh Arif Suhattanto, *supra note 34*, hlm. 108. Perubahan pada Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1987 tidak mengubah ketentuan mengenai Direktorat Jenderal Agraria.

⁴⁷ M. Nazir Salim, Heri Priyatmoko, dan Muh Arif Suhattanto, *supra note 34*, hlm. 56.

⁴⁸ Konsideran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/64294/keppres-no-26-tahun-1988>.

⁴⁹ Pasal 1 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

⁵⁰ "Profil Menteri", *atrbtn.go.id*, <https://www.atrbpn.go.id/?menu=profilMenteri>.

Jadi, secara kronologis, lembaga pertanahan dibentuk secara tersendiri sebagai Badan Pertanahan Nasional terjadi pada tahun 1988 saat kepemimpinan Presiden Soeharto. Lembaga ini berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden tanpa perantara lainnya seperti kementerian tertentu. Artinya, kekuasaan Soeharto sebagai presiden dalam mengelola BPN sangat besar. Hal ini sejalan dengan agenda politiknya yang menginginkan lembaga pertanahan efektif dan efisien dalam pemenuhan kebutuhan tanah akan pembangunan nasional. Kemudian baru pada tahun 1993 diadakan kembali Kementerian Negara Urusan Agraria, yang sekaligus dijabat oleh Soni Harsono yang pada saat itu sudah menjadi Kepala BPN.

Mengenai berbagai perubahan kedudukan, tugas dan fungsi BPN serta konteks politik yang terjadi penulis uraikan melalui perbandingan dalam tabel-tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan Kedudukan, Tugas, dan Fungsi BPN berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 1988, Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999, dan Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional.

	Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional	Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999 tentang Badan Pertanahan Nasional	Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional
Kedudukan	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Badan Pertanahan Nasional, dalam Keputusan Presiden ini selanjutnya disebut Badan Pertanahan, adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.</p> <p>(2) Badan Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala.</p>	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Badan Pertanahan Nasional dalam Keputusan Presiden ini selanjutnya disebut Badan Pertanahan adalah Lembaga Pemerintah Non-departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden</p>	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Badan Pertanahan Nasional, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Badan Pertanahan, adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.</p>

		<p>(2) Badan Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala, yang dijabat oleh Menteri Dalam Negeri.</p> <p>(3) Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala dibantu oleh seorang Wakil Kepala."</p>	<p>(2) Badan Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala yang dijabat oleh Menteri Dalam Negeri.</p> <p>(3) Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala dibantu oleh seorang Wakil Kepala.</p>
Tugas	<p>Pasal 2</p> <p>Badan Pertanahan bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.</p>	(tidak diubah)	<p>Pasal 2</p> <p>Badan Pertanahan mempunyai tugas merumuskan dan menetapkan kebijakan nasional di bidang: a. pengaturan peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah; b. pengaturan hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah; c. pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah;</p>

<p>Fungsi</p>	<p>Pasal 3</p> <p>Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Badan Pertanahan menyelenggarakan fungsi :</p> <p>a. merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan penguasaan dan penggunaan tanah; b. merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria;</p> <p>c. melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan; d. melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan; e. melaksanakan penelitian</p>	<p>(tidak diubah)</p>	<p>Pasal 3</p> <p>Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan menyelenggarakan fungsi: a. perumusan dan penetapan kebijakan, hukum serta kebijakan penanganan masalah pertanahan, yang meliputi penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, hak-hak atas tanah dan pendaftaran tanah; b. koordinasi perumusan kebijakan dan perencanaan program di bidang pertanahan; c. perumusan dan penetapan kebijakan serta koordinasi inventarisasi data, pengukuran dan pemetaan tanah, penilaian tanah, serta pengembangan sistem informasi pertanahan; d. perumusan dan penetapan kebijakan</p>
---------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan latihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang administrasi pertanahan; f. Lain-lain yang ditetapkan oleh Presiden.</p>		<p>tata laksanaa serta pelayanan pertanahan yang meliputi tata guna tanah, penguasaan pemilik tanah, hak-hak atas tanah dan pendaftaran tanah; e. perumusan dan penetapan kebijakan pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat di bidang Pertanahan; f. perumusan dan penetapan kebijakan pengembangan sumber daya pertanahan yang meliputi pendidikan dan pelatihan tenaga-tenaga pertanahan dan mitra kerja serta penyediaan sarana dan prasarana kerja teknis pertanahan.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

BPN lahir pada tahun 1988 di masa kepemimpinan Presiden Soeharto. Melihat konteks kelahirannya pada tahun 1988, BPN dibentuk sebagai lembaga pembantu presiden dalam administrasi pertanahan untuk memenuhi kebutuhan penguasaan tanah atas pembangunan nasional terutama kebutuhan tanah untuk instansi pemerintah. Meskipun fungsi sosial hak atas tanah sempat disebutkan muatan peraturan tidak membahas hal itu lebih lanjut. Keberadaan Deputi Hak-Hak Atas Tanah mengedepankan pengurusan pengadaan tanah untuk keperluan instansi pemerintah. Pasal 3 huruf f menyebutkan BPN dapat menyelenggarakan fungsi lain-lain yang ditetapkan oleh Presiden, hal ini membuat BPN berpotensi memiliki kewenangan yang luas dalam urusan pertanahan dan sangat bergantung pada politik yang diperintahkan oleh

Presiden. Terlebih pada masa ini tidak ada kementerian agraria tersendiri. Meskipun terdapat Deputy Pengaturan Penguasaan Dan Penatagunaan Tanah, akan tetapi fungsinya sebatas menghimpun dan mengolah data saja.

Kemudian terjadi reformasi dan lahir fitur otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sehingga pada masa kepemimpinan Presiden Abdurahman Wahid dilakukan struktur BPN melalui Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999. Selanjutnya, melalui Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000, Presiden Abdurahman Wahid menekankan kembali otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan dan pentingnya tanah tidak hanya untuk pembangunan nasional tetapi juga memiliki dimensi sosial budaya. Terkait dengan hadirnya fitur otonomi daerah, melalui Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, dinyatakan bahwa sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota.⁵¹

Tabel 2. Perbandingan Kedudukan, Tugas, dan Fungsi BPN Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2012, dan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional.

	Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006	Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2012	Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013
Kedudukan	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.</p>	<p>(tidak diubah)</p>	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang selanjutnya disebut BPN RI adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang berada di bawah dan</p>

⁵¹ Pasal 2 ayat (2) kewenangan tersebut yakni: a. pemberian ijin lokasi; b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; 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. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; h. pemberian ijin membuka tanah; i. perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

	(2) Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh Kepala		bertanggung jawab kepada Presiden. (2) BPN RI dipimpin oleh seorang Kepala.
Tugas	Pasal 2 Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.	(tidak diubah)	Pasal 2 BPN RI mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Fungsi	Pasal 3 Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi : a. perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan; b. perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan; c. koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan; d. pembinaan dan	(tidak diubah)	Pasal 3 Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPN RI menyelenggarakan fungsi: a. penyusunan dan penetapan kebijakan nasional di bidang pertanahan; b. pelaksanaan koordinasi kebijakan, rencana, program, kegiatan dan kerja sama di bidang pertanahan; c. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan

	<p>pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan; e. penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan; f. pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum; g. pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah; h. pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus; i. penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan; j. pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah; k. kerja sama dengan lembaga-lembaga lain; l. penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan,</p>		<p>pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN RI; d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan; e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat; f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan; g. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan penetapan hak tanah instansi; h. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan; i. pengawasan dan</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>perencanaan dan program di bidang pertanahan; m. pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan; n. pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan; o. pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan; p. penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;</p>		<p>pembinaan fungsional atas pelaksanaan tugas di bidang pertanahan; j. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan; k. pelaksanaan pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan; l. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; m. pelaksanaan pembinaan, pendidikan, pelatihan, dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan; dan n. penyelenggaraan dan pelaksanaan fungsi lain di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Selanjutnya dasar hukum tentang pemerintahan daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Karena terjadi beberapa perubahan terkait penyelenggaraan otonomi daerah, maka tata organisasi dan kewenangan BPN pun perlu ditinjau lagi. Maka, dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Perpres ini diterbitkan sejalan dengan mencuatnya isu tanah terlantar dan upaya penertibannya yang stagnan serta menekankan pentingnya tanah untuk memajukan kesejahteraan umum.

Melalui Perpres tersebut, BPN ditugaskan untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. BPN bertanggung jawab untuk merumuskan kebijakan nasional maupun kebijakan teknis di bidang pertanahan. Selain karena adanya perubahan pada undang-undang tentang otonomi daerah, pada tahun 2006 ini juga terjadi evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan mengenai penertiban tanah terlantar, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998. Evaluasi ini diinisiasi oleh Kepala BPN Joyo Winoto. Evaluasi terhadap PP Penertiban Tanah Terlantar yang dilakukan pada tahun 2006 itu juga menjadi momentum perubahan regulasi penertiban tanah terlantar yang pada akhirnya melahirkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar sebagai salah satu perwujudan agenda Reforma Agraria. Presiden yang menjabat pada saat itu adalah Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Akan tetapi sangat disayangkan agenda Reforma Agraria yang hendak diusung melalui perubahan PP Penertiban Tanah Terlantar kala itu mandek⁵² karena Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Reforma Agraria tidak ikut ditandatangani oleh Presiden SBY kala itu.⁵³

Selain melahirkan regulasi baru penertiban tanah terlantar, evaluasi juga menghasilkan pergeseran paradigma BPN sebagai lembaga yang tadinya hanya bersifat teknis administratif sebagai lembaga pendaftar tanah dan penerbitan sertifikat tanah menjadi lembaga yang bertanggung jawab atas pengelolaan pertanahan nasional, regional, dan sektoral.⁵⁴

Uraian di atas semakin menunjukkan bahwa BPN sejak kelahirannya pada tahun 1988 sangat berada di bawah kontrol politik Presiden dibandingkan sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk mengelola peruntukan dan penatagunaan penguasaan tanah. Kedudukannya sebagai lembaga non-departemen (yang artinya tidak bukan bagian dari kabinet) tidak serta-merta membuatnya mandiri dalam hal kebijakan pertanahan. Didudukan sebagai lembaga non-departemen justru membuatnya terlepas dari koordinasi antar lembaga terkait pertanahan lainnya seperti agraria, tata ruang serta membuat kontrol Presiden lebih besar.

Selanjutnya terbit Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006. Akan tetapi, kedua Perpres tersebut kemudian

⁵² Gunanegara, *Tanah Terlantar Melanggar Hukum: Catatan Sejarah Hukum, Latar Belakang, dan Penegakan Hukum Penertiban Tanah Terlantar*, (Jakarta), 2020, hlm. 55.

⁵³ Peraturan mengenai Reforma Agraria kemudian baru diterbitkan pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo melalui Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

⁵⁴ *Id.* 52., hlm. 39.

dicabut dan diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013. Pertimbangan utama pada Perpres 2013 adalah sebagai upaya untuk mendukung pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perbedaan signifikan yang ada pada Perpres 2013 adalah tugas BPN tidak lagi sebatas perumusan, dan pelaksanaan⁵⁵ tetapi juga meliputi penyusunan dan penetapan kebijakan pertanahan nasional.⁵⁶

Tabel 3. Perbandingan Kedudukan, Tugas, dan Fungsi BPN Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 dan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional.

	Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional	Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional	Ke- terangan
Kedudukan	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.</p> <p>(2) BPN dipimpin oleh seorang Kepala.</p>	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.</p> <p>(2) BPN dipimpin oleh Kepala.</p>	Sama
Tugas	<p>Pasal 2</p> <p>BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan</p>	<p>Pasal 2</p> <p>BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan</p>	Sama

⁵⁵ Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006.

⁵⁶ Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013.

	ketentuan peraturan perundang-undangan.	ketentuan peraturan perundang-undangan.	
Fungsi	<p>Pasal 3</p> <p>Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPN menyelenggarakan fungsi:</p> <p>a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;</p> <p>b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;</p> <p>c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;</p> <p>d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;</p> <p>e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;</p> <p>f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan</p>	<p>Pasal 3</p> <p>Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPN menyelenggarakan fungsi:</p> <p>a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;</p> <p>b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;</p> <p>c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;</p> <p>d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;</p> <p>e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang</p>	Berbeda

	<p>sengketa dan perkara pertanahan;</p> <p>g. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;</p> <p>h. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;</p> <p>i. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;</p> <p>j. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan</p> <p>k. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.</p>	<p>pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;</p> <p>f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;</p> <p>g. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;</p> <p>h. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;</p> <p>i. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;</p> <p>j. pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;</p>	
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		<p>k. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan</p> <p>l. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.</p>	
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Kemudian pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo terjadi pergeseran tugas dan fungsi antar kementerian dan lembaga. Ia menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja. Perpres ini menyebutkan susunan Kabinet Kerja yang menangani urusan pertanahan dengan nomenklatur Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional dengan konsekuensi Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang BPN tetap berlaku.⁵⁷ Lalu, Perpres Nomor 63 Tahun 2013 itu dicabut dengan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 yang kemudian dicabut lagi dan digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020. Perubahan Perpres tentang BPN terbaru pada tahun 2020 tersebut adalah respon untuk menyempurnakan organisasi dan tata kerja BPN atas perubahan susunan kabinet pada masa kepemimpinan Presiden Jokowi yang kedua, yakni Kabinet Indonesia Maju yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden Nomor 113/P/2019. Perpres Nomor 48 Tahun 2020 ini mencabut Perpres Nomor 20 Tahun 2015, akan tetapi ketentuan pelaksanaan dari Perpres Nomor 20 Tahun 2015 tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diubah atau diganti.

Dari perjalanan sejarah kelembagaan agraria ini terlihat bahwa kedudukan, tugas dan fungsi kelembagaan agraria atau lembaga yang mengurus pertanahan pasti berubah di setiap masa kepemimpinan Presiden. Hal itu menunjukkan bahwa kebijakan terkait pertanahan juga terus berubah seiring dengan situasi ekonomi negara dan agenda politik yang dibawa oleh masing-masing Presiden. Misalnya, pada zaman kepemimpinan Presiden Soekarno, kebijakan

⁵⁷ Pasal 21 Perpres Nomor 63 Tahun 2013 menyebutkan secara eksplisit mengenai fungsi BPN untuk menertibkan tanah terlantar sebagai berikut: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, Deputi Bidang Pengaturan dan Pengendalian Pertanahan menyelenggarakan fungsi: a. perumusan kebijakan teknis di bidang pengaturan, penataan, serta pemanfaatan dan penggunaan tanah, pengendalian kebijakan pertanahan, pengelolaan tanah terlantar, pengelolaan tanah negara dan tanah kritis, serta pengelolaan dan pendataan informasi tanah pertanian pangan berkelanjutan; b. penyiapan peruntukan, persediaan, pemeliharaan, dan penggunaan tanah; c. penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu lainnya; d. pengelolaan tanah negara, dan tanah kritis; e. pengelolaan dan pendataan informasi tanah pertanian pangan berkelanjutan; f. pelaksanaan pengendalian kebijakan dan program pertanahan; g. penertiban dan penayagunaan tanah terlantar; dan h. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala.

pertanahan maupun rancangan kelembagaan pertanahan sangat sarat dengan persoalan penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah, penghapusan feodalisme, memperluas kepemilikan tanah untuk kaum tani, dan memperkuat agenda *landreform*. Akan tetapi saat itu agenda *landreform* sangat dikaitkan dengan komunis hingga memuncaknya peristiwa PKI tahun 1965 yang menyebabkan agenda *landreform* terhenti.

Politik pertanahan yang dibawa oleh Presiden Soekarno saat itu juga ditunjukkan dalam pidatonya yang berjudul “Laksana Malaikat yang Menyerbu dari Langit, Jalannya Revolusi Kita”, Soekarno mengatakan “...*dan hak milik atas tanah itu kita nyatakan berfungsi sosial, dan Negara dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum mempunyai kekuasaan yang lebih tinggi daripada hak milik perseorangan...*”⁵⁸ Kalimat tersebut menekankan bahwa negara memiliki kuasa untuk memastikan peruntukan tanah demi kesejahteraan masyarakat, yang mana hal itu merupakan di atas hak perseorangan. Pidato ini sejalan dengan teori yang dikemukakan Leon Duguit yang menentang konsep liberal klasik. Konsep liberal klasik menganggap bahwa hak atas tanah adalah hak subjektif mutlak atau dalam arti pemegang hak atas tanah dapat sesuka hati dalam memanfaatkan tanah tersebut dengan dibatasi hak orang lain dan kepentingan umum.

Baik Leon Duguit maupun Presiden Soekarno menentang hal tersebut dengan membawa konsepsi bahwa kepemilikan hak atas tanah bukan merupakan hak, lebih dari itu merupakan fungsi sosial. Negara harus melindungi tanah hanya jika memenuhi fungsi sosialnya. Ketika pemegang hak tidak bertindak demikian, maka Negara harus melakukan intervensi.⁵⁹ Hal serupa juga dikemukakan oleh Guru Besar Agraria Budi Harsono, bahwa fungsi sosial bukanlah suatu komponen yang diberikan atas tanah, tetapi memang sudah merupakan elemen terpenting dan menjiwai hak itu. Koesnoe juga menyatakan bahwa nilai fungsi sosial sebenarnya inheren pada hak-hak atas tanah.⁶⁰ Maka, dengan memanfaatkan dan memberdayakan tanah sesuai perencanaan dan peruntukannya dan sesuai dengan perencanaan Pemerintah, maka terpenuhilah fungsi sosial hak atas tanah tersebut. Oleh sebab itulah, agenda *landreform* dan usaha-usaha penyusunan hukum pertanahan nasional sangat kuat pada masa

⁵⁸ M. Nazir Salim, Heri Priyatmoko, dan Muh Arif Suhattanto, *supra note 34*, hlm. 103.

⁵⁹ Triana Rejekiningsih, “Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum: Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis, dan Penerapannya di Indonesia”, *Yustisia*, Vol. 5 No. 2 Mei-Agustus 2016, hlm. 304-305, <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/view/8744>.

⁶⁰ Lieke Lianadevi Tukgalim, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Kertas Putih Communication: Jakarta), 2010, hlm. 6-8.

pasca kemerdekaan dan kepemimpinan Presiden Soekarno sampai diterbitkannya UUPA sebagai terobosan bagi hukum pertanahan nasional.

Kemudian pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto, kelembagaan pertanahan cenderung hendak dibuat efisien demi agenda pembangunan nasional. Selain disebutkan dalam konsideran Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988, hal tersebut juga ditandai dengan banyaknya hak-hak penguasaan atas tanah yang diterbitkan selama masa Orde Baru.⁶¹ Akan tetapi sebagian besar pengembalian hak atas tanah tidak menggunakan tanah-tanah tersebut sebagaimana peruntukannya. Hal itu sejalan dengan data BPN bahwa jumlah tanah yang diterlantarkan meningkat signifikan sejak tahun 1986 sampai tahun 1998.⁶² Puncaknya terjadi pada tahun 1998 dikarenakan sejak tahun 1997 terjadi krisis ekonomi yang menjadi faktor kerugian besar di bidang komoditas nasional, termasuk sektor-sektor yang memanfaatkan tanah sebagai sumberdaya utama seperti perkebunan maupun pembangunan gedung-gedung.

Selanjutnya, pasca reformasi, banyak pembaharuan terjadi pada sistem pemerintahan Indonesia, salah satunya adalah otonomi daerah. Kelahiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan warna baru dalam urusan pertanahan nasional dengan membagi sebagian kewenangan urusan pertanahan kepada pemerintah daerah.⁶³ Pada masa ini pula, urusan agraria bahkan dipindahkan menjadi Dirjen di bawah Kementerian Dalam

⁶¹ Pernyataan ini tentu wajar, sebab masa kepemimpinan Presiden Soeharto mencapai 30 tahun lebih. Akan tetapi hal itu juga menunjukkan bagaimana politik dan kekuasaan yang dibawa Presiden Soeharto pada masa itu adalah semangat pembangunan yang juga membutuhkan penerbitan hak-hak atas tanah secara masif. Serta, belum tentu jika lama kepemimpinan yang sama dijabat oleh Presiden lain hal serupa akan terjadi.

⁶² Suhariningsih, *supranote* 23, hlm. 1.

⁶³ Terdapat beberapa peraturan mengenai pemerintahan daerah sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yakni 1) Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh Wilayah Republik Indonesia, 2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan 3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Akan tetapi, ketiga peraturan tersebut tidak mengatur sama sekali mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam urusan pertanahan. Barulah dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ini disebutkan secara eksplisit mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam urusan pertanahan. Yakni pada BAB IV Kewenangan Daerah, Pasal 11 bahwa kewenangan daerah kabupaten/ kota mencakup semua kewenangan selain yang dikecualikan (politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain seperti perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan SDM, pendayagunaan SDA serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional), serta menyatakan bahwa pertanahan merupakan bidang pertanahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten/ kota. Bahkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini juga dinyatakan salah satu sumber pendapatan daerah adalah bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini penulis berfokus pada konsepsi otonomi daerah yang dibahas dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan perubahan-perubahan selanjutnya. Sesungguhnya dari sini juga dapat dilihat bahwa sejak mulanya urusan pertanahan merupakan domain pemerintah pusat. Akan tetapi seiring perkembangan sistem pemerintahan dan disadari bahwa masing-masing daerah memiliki kekhasan dan kebutuhan yang berbeda, maka sebagian urusan pertanahan di serahkan kepada pemerintah daerah.

Negeri, yang mana pada saat itu Kementerian Dalam Negeri adalah kementerian yang mengurus urusan pemerintahan daerah. Kewenangan pemerintah daerah baik pembagian maupun koordinasinya dengan pemerintah pusat semakin diperjelas melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta lampirannya dan terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Perkembangan terakhir pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Sejak tahun 2014 sampai tahun 2020, corak utama kepemimpinannya adalah reforma agraria. Hal itu tampak melalui rancangan agenda prioritas (Nawa Cita) yang ia kampanyekan bersama wakilnya Jusuf Kalla pada Pemilihan Presiden tahun 2014. Salah satu Nawa Cita yang diusungkan adalah peningkatan kualitas hidup masyarakat melalui program *landreform*.⁶⁴ Ia juga menargetkan redistribusi dan sertifikasi tanah seluas 4,5 juta hektar.⁶⁵ Ia juga menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo, cukup banyak dinamika kebijakan yang diterbitkan dalam urusan pertanahan. Selain Perpres Reforma Agraria, ia juga menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit.⁶⁶ Meskipun perlu ditelaah lebih lanjut mengenai progres pelaksanaan Nawa Cita dan kebijakan-kebijakan tersebut.⁶⁷

Setelah memahami konteks sejarah dan kelahiran lembaga pertanahan, khususnya kedudukan tugas dan fungsi BPN, pada sub bab selanjutnya akan dibahas mengenai situasi tanah terlantar khususnya di DKI Jakarta untuk kemudian dikaitkan dengan tugas dan fungsi BPN Kanwil DKI Jakarta dan melihat bagaimana implementasinya.

⁶⁴“Nawa Cita 9 Agenda Prioritas Jokowi-JK”, *Kompas.com*, 21 Mei 2014, <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454/.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK>

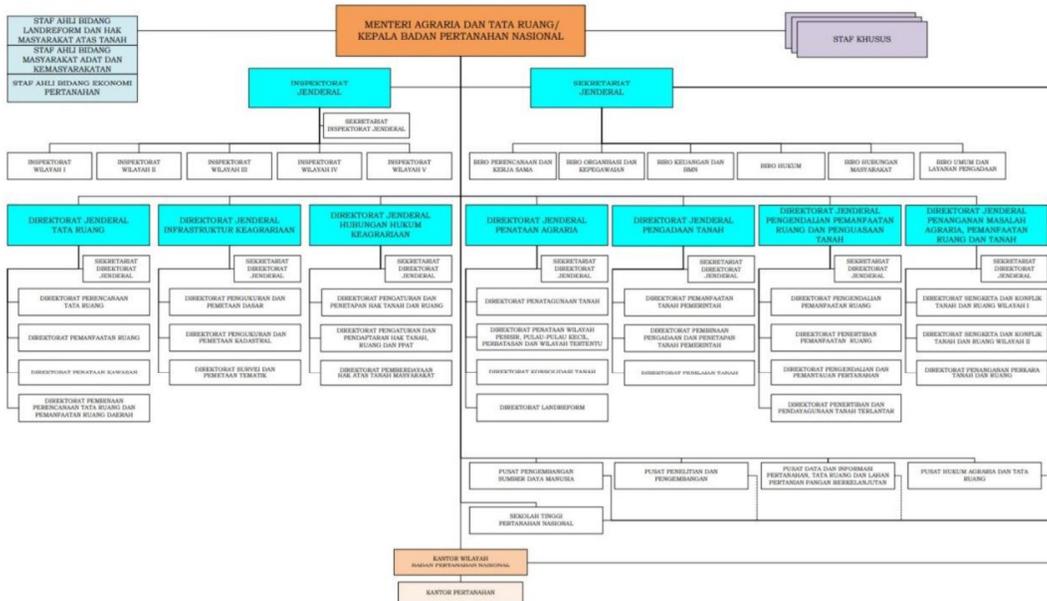
⁶⁵ Lalu Rahadian, “Ribuan Tani Tuntut Janji Bagi-Bagi Tanah Jokowi”, *CNN Indonesia*, 27 September 2017, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170927114357-12-244325/ribuan-tani-tuntut-janji-bagi-bagi-tanah-jokowi>

⁶⁶ Yodie Haridyan, “Jokowi Tandatangani Inpres Moratorium Ekspansi Kebun Sawit”, *ekonomi.bisnis.com*, 20 September 2018. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20180920/99/840542/jokowi-tandatangani-inpres-moratorium-ekspansi-kebun-sawit#:~:text=Moratorium%20izin%20perkebunan%20kelapa%20sawit,diharapkan%20dapat%20fokus%20men ggenjot%20produktivitas.>

⁶⁷ “Ironi Kebijakan Reforma Agraria Jokowi”, *pinterpolitik.com*, 7 Januari 2020, <https://www.pinterpolitik.com/ironi-kebijakan-reforma-agraria-jokowi/>

2.2. Struktur Organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN

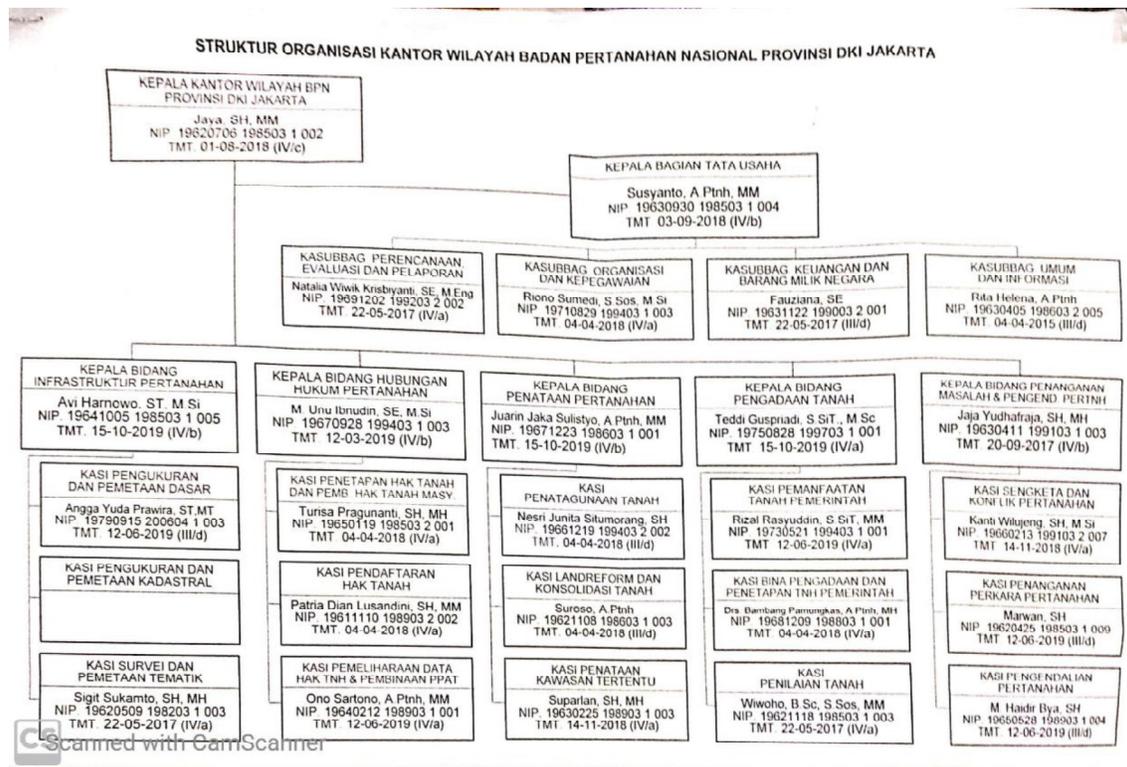
Gambar 1. Struktur Organisasi Kementerian ATR/ BPN 2020⁶⁸



Dari bagan di atas fungsi penertiban tanah terlantar terdapat di Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di bawah Direktorat Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah.

⁶⁸ <https://www.atrbpn.go.id/?menu=strukturOrganisasi>

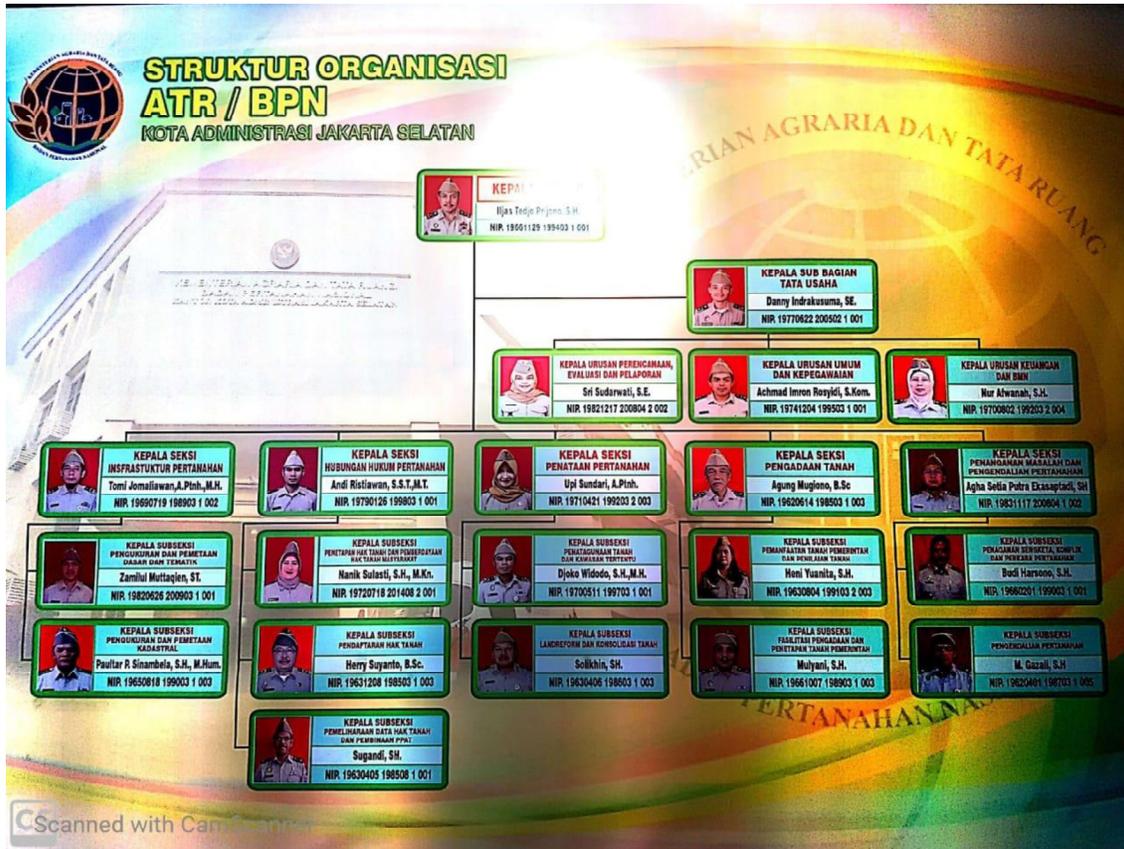
Gambar 2. Struktur Organisasi BPN Kanwil DKI Jakarta⁶⁹



Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Analis Pertanahan di Kanwil BPN Jakarta, urusan penertiban tanah terlantar berada di Bidang Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan tepatnya di Kasi Pengendalian Pertanahan. Kasi inilah yang nantinya akan berkoordinasi dengan Seksi Penataan Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota terkait data-data yuridis untuk kepentingan penertiban tanah terlantar.

⁶⁹ Kunjungan ke Kantor BPN Kanwil DKI Jakarta. Catatan: Struktur ini adalah struktur yang ada pada saat ini, akan tetapi untuk beberapa nama-nama yang tercantum pada gambar sudah terjadi pergantian.

Gambar 3. Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Jakarta Selatan⁷⁰



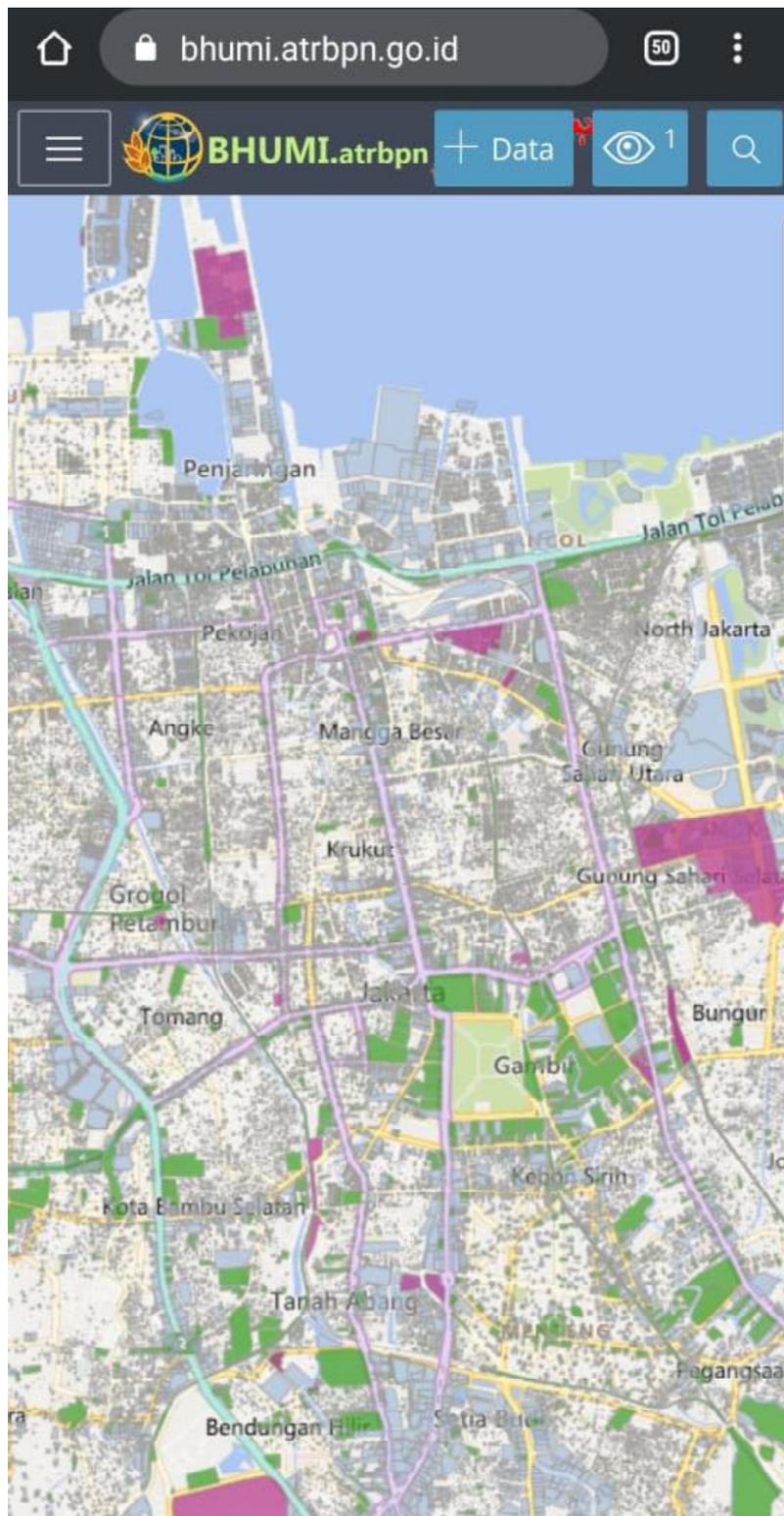
2.3. Situasi Penguasaan Hak Atas Tanah di Jakarta

Situasi penguasaan tanah di Jakarta dapat ditelusuri melalui teknologi *google maps* yang tersedia di website BPN, yakni <https://bhumi.atrbpn.go.id/>. Melalui gradasi dan keterangan warna pada peta dapat dilihat bagaimana situasi penguasaan hak atas tanah di DKI Jakarta. Di DKI Jakarta, penguasaan hak atas tanah didominasi oleh Hak Milik (berwarna kuning) dan Hak Guna Bangunan (berwarna biru), warna lain yang cukup mendominasi adalah hijau yakni Hak Pakai. Khusus untuk daerah Kelurahan Guntur, Kecamatan Setiabudi, Jakarta Selatan, penguasaan hak atas tanah yang mendominasi adalah HGB. Menurut informasi dari Kantor Kelurahan, Setiabudi merupakan kecamatan yang membayar pajak paling tinggi se-Indonesia. Sesuai dengan keterangan pada peta bidang tanah, Kecamatan Setiabudi memang didominasi gedung perkantoran dan mall, termasuk kelurahan Guntur dimana studi kasus dalam penelitian

⁷⁰ Kunjungan ke BPN Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Selatan.

ini terletak. Artinya, keberadaan tanah di Kecamatan Setiabudi adalah bernilai ekonomi tinggi baik untuk masyarakat maupun bagi pemerintah.

Gambar 4. Situasi Penguasaan Hak Atas Tanah di DKI Jakarta



Gambar 5. Situasi Penguasaan Hak Atas Tanah di Kelurahan Guntur, Kecamatan Setiabudi, Jakarta Selatan⁷¹



⁷¹ Kotak berwarna merah adalah lokasi studi kasus penelitian, yakni bidang tanah yang terletak di Jalan Kuningan Persada, sebelah utara berbatasan dengan Podjok Halal dan Gedung KPK Merah Putih, sebelah selatan berbatasan dengan Gedung Allianz dan sebelah timur berbatasan dengan Puri Imperium Office.

Gambar 6. Situasi Danau dilihat Dari Peta Bidang Tanah



Keberadaan HGB artinya keberadaan gedung perkantoran, perhotelan, mall, maupun apartemen. Keberadaan bangunan yang demikian adalah aktivitas ekonomi, baik bagi pekerja kantor, pemilik restoran, pekerja kebersihan, maupun pedagang kaki lima. Sedangkan bagi pemerintah, keberadaan HGB maupun perkantoran yang demikian adalah potensi pendapatan yakni pajak. Oleh sebab itu sesungguhnya keberadaan HGB yang terlantar terutama di wilayah strategis seperti ini sangat disayangkan. Meskipun luas HGB tidak terlalu luas seperti HGU, akan tetapi, HGB yang diterlantarkan tetap memiliki nilai ekonomi tinggi yang harus dimanfaatkan dan sebagai pemenuhan fungsi sosial hak atas tanah. Berdasarkan hal tersebut maka pada sub bab selanjutnya penting untuk membahas bagaimana tugas dan fungsi BPN Kanwil DKI Jakarta dalam penertiban tanah yang diindikasikan terlantar di Jakarta.

2.4. Tugas dan Fungsi BPN Kanwil DKI Jakarta dalam Penertiban Tanah yang Diindikasikan Terlantar dan Penerapannya

Mengenai tanah terlantar, UUPA telah mengatur khususnya dalam Pasal 15, Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40. Akan tetapi regulasi yang lebih tegas dan operasional belum ada selama lebih dari tiga puluh tahun sampai diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor (PP) 36 Tahun 1998. PP Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar lahir menimbang adanya fungsi sosial hak atas tanah, yang mana pemegang hak atas tanah pada dasarnya memiliki kewajiban tertentu yang apabila tidak dilaksanakan hal itu melanggar asas fungsi sosial hak atas tanah dan harusnya diperingati atau kemudian dibatalkan. Penerapan fungsi sosial hak atas tanah sebagai pemegang hak adalah memanfaatkan tanah tersebut sebagaimana tujuan hak atas tanah itu diberikan. Dengan melaksanakan hal itu, maka sebenarnya telah terpenuhi fungsi sosial hak atas tanah. Akan tetapi pada kenyataannya masih terdapat bidang tanah yang telah dikuasai hak atas tanah tidak digunakan sebagaimana sifat dan tujuan haknya. Kelahiran PP Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar pada tahun 1998 sejalan dengan fakta bahwa tahun 1998 merupakan puncak meningkatnya jumlah tanah-tanah yang diterlantarkan.⁷²

Akan tetapi sejak tahun 1998 peraturan tersebut diterbitkan sampai pada tahun 2006 hampir dapat dipastikan tidak pernah ada penegakan hukum penertiban tanah terlantar. Kemudian baru dilakukan evaluasi PP Nomor 36 Tahun 1998 pada tahun 2006 dibawah

⁷² Suhariningsih, *Tanah Terlantar: Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban* (Jakarta: Prestasi Pustaka Raya, 2009), hlm. 1.

kepemimpinan Kepala BPN Joyo Winoto. Hambatan yang menyebabkan PP Nomor 36 Tahun 1998 tidak dapat terlaksana dijelaskan komprehensif melalui penelitian oleh Dr. Gunanegara, diantaranya adalah sebagai berikut:⁷³

1) Masalah Aparatur

Pada saat itu BPN-RI memiliki 21.600 pegawai akan tetapi yang berwenang melakukan penertiban tanah terlantar hanya 16 orang.

2) Masalah Anggaran

Pemerintah diwajibkan memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah terlantar, akan tetapi tidak ada norma yang mengharuskan negara untuk menyediakan anggaran ganti rugi.

3) Masalah Prosedur Penetapan

Salah satu prosedur penetapan yang dianggap bermasalah yakni lama masa peringatan kepada pemegang hak yakni tiga kali peringatan dengan masing-masing rentang waktu satu tahun. Pemegang hak atas tanah juga diberi kesempatan dalam waktu tiga bulan untuk mengalihkan tanahnya melalui pelelangan umum.

4) Masalah Muatan Peraturan

PP Nomor 36 Tahun 1998 ini cenderung memuat hal-hal yang berkaitan mengenai pendayagunaan tanah terlantar dibandingkan mengatur penegakan hukum tanah terlantar.

Sebagaimana telah penulis jelaskan pada sub bab Sejarah Kelembagaan Pertanahan dan Lahirnya BPN, pada tahun 2006 terjadi evaluasi yang menjadi momentum diterbitkannya regulasi penertiban tanah terlantar baru yakni Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Selain UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, peraturan perundang-undangan terkait penertiban tanah terlantar lainnya penulis kelompokkan dalam tabel berikut:

Tabel 4. Pengelompokan Dasar Hukum yang BPN Kanwil dalam Penertiban Tanah yang Diindikasikan Terlantar

No.	Peraturan Mengenai Organisasi Kementerian ATR/	Peraturan Mengenai Hak Atas Tanah	Mengenai Prosedur Penertiban Tanah Terlantar
-----	------------------------------------------------	-----------------------------------	----------------------------------------------

⁷³ *Supra note 52*, Gunanegara, hlm 12-15.

	BPN, BPN Kanwil dan Kantor Pertanahan		
1	Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang	Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah Negara.	Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
2	Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional		Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar sebagaimana diubah dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2011.
3	Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri		

	ATR/ BPN Nomor 4 Tahun 2018. ⁷⁴		
Keterangan	Peraturan pada kolom ini penulis analisis untuk memahami bagaimana struktur dan tata kerja Kementerian ATR/ BPN dengan BPN Kanwil dan Kantor Pertanahan	Peraturan pada kolom ini penulis analisis untuk memahami prosedur penerbitan hak atas tanah, persyaratan, maupun kewajiban pemegang hak atas tanah.	Peraturan pada kolom ini penulis analisis untuk memahami prosedur pelaksanaan penertiban tanah yang diindikasikan tanah terlantar oleh Kementerian ATR/ BPN, BPN Kanwil, Kantor Pertanahan maupun Pemerintah Daerah.

Penertiban tanah terlantar merupakan bagian dari fungsi Kementerian ATR/ BPN yakni Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 tahun 2020 tentang BPN menyebutkan secara eksplisit salah satu fungsi BPN adalah perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang. Berkaitan dengan fungsi tersebut, terdapat Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang kemudian diatur lebih lanjut melalui Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 sebagaimana diubah dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Selain itu terdapat Petunjuk Teknis Penertiban dan Penetapan Tanah Terlantar dari Dirjen Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar BPN RI 2019.⁷⁵ Mengenai tugas dan fungsi BPN Kanwil dalam penertiban tanah terlantar dapat penulis jabarkan dalam pengelompokan sebagai berikut:

a. Pelaksana Penertiban Tanah Terlantar

⁷⁴ Dilihat dari urutan waktu diterbitkannya peraturan ini, Perpres Nomor 48 Tahun 2020 tentang BPN adalah peraturan terbaru terkait tata organisasi BPN dibandingkan dengan Peraturan Menteri ATR/ BPN tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan tahun 2016 dan 2018, akan tetapi aturan peralihan dalam Perpres Nomor 48 Tahun 2020 tersebut menyebutkan bahwa peraturan pelaksana dari Perpres Nomor 20 Tahun 2015 tentang BPN masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diubah dan/ atau diganti dengan peraturan baru.

⁷⁵ Dokumen ini penulis peroleh dari BPN Kanwil DKI Jakarta. Perlu dilampirkan?

Pelaksana penertiban tanah terlantar sebagai berikut:

- 1) Kepala Badan Pertanahan Nasional
Kepala BPN yang sekaligus dijabat oleh Menteri ATR berwenang membuat Penetapan Tanah Terlantar, yakni keputusan untuk menetapkan tanah yang terindikasi terlantar menjadi tanah terlantar.
- 2) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional
Kepala Kanwil BPN bertugas melaksanakan inventarisasi tanah terindikasi terlantar.
- 3) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.
Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota memberikan informasi terkait tanah terindikasi terlantar kepada BPN Kanwil.
- 4) Pemerintah Daerah
Pemda berupa dinas/ instansi lainnya melaporkan informasi tanah terindikasi terlantar kepada BPN Kanwil.
- 5) Masyarakat
Masyarakat dapat melaporkan informasi tanah terindikasi terlantar kepada BPN Kanwil secara tertulis.
- 6) Pemegang Hak
Pemegang hak dapat melaporkan informasi tanah terindikasi terlantar kepada BPN Kanwil DKI Jakarta. Pemegang hak memiliki peran dalam penertiban tanah terlantar sebab pemegang hak berkewajiban untuk melaporkan penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan keputusan pemberian hak atas tanah yang diberikan.
- 7) Media

b. Objek Penertiban Tanah Terlantar

Objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa:

- Hak Milik,
- Hak Guna Usaha (HGU),
- Hak Guna Bangunan (HGB),
- Hak Pakai,
- Hak Pengelolaan,

- Tanah yang telah memperoleh dasar penguasaan dari pejabat yang berwenang sejak diterbitkan izin/ keputusan/ surat dasar penguasaan tanah tersebut,

yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya, terhitung 3 (tiga) tahun sejak sertifikat Hak Milik, HGU, HGB dan Hak Pengelolaan diterbitkan.

Beberapa pengecualian dalam objek penertiban tanah terlantar:

- Tanah Hak Milik atau HGB atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai tujuan pemberian haknya.
- Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/ Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.
- Tanah yang ditetapkan sebagai lahan konservasi.
- Tanah yang musnah seluruhnya karena bencana alam.

Melalui wawancara penulis dengan BPN Kanwil DKI Jakarta, tanah yang sedang sengketa juga dikecualikan untuk menjadi objek penertiban tanah terlantar dan ditangguhkan sampai adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Sebab, tanah yang sedang bersengketa akan menyulitkan BPN Kanwil untuk mengidentifikasi subjek pemegang hak atas tanah tersebut. Pemegang hak atas tanah yang sedang pailit juga dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.⁷⁶

c. Subjek Penertiban Tanah Terlantar

⁷⁶ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang berbunyi: (1) Debitor demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaannya yang termasuk dalam harta pailit, sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan. (2) Tanggal putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung sejak pukul 00.00 waktu setempat. (3) Dalam hal sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan telah dilaksanakan transfer dana melalui bank atau lembaga selain bank pada tanggal putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), transfer tersebut wajib diteruskan. (4) Dalam hal sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan telah dilaksanakan Transaksi Efek di Bursa Efek maka transaksi tersebut wajib diselesaikan.

Subjek penertiban tanah terlantar adalah pemegang hak atas tanah (HAT) atau dasar penguasaan atas tanah (DPAT) yang menelantarkan tanahnya sebagaimana tersebut pada Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2010.⁷⁷ Keberadaan HAT/ DPAT dapat diketahui melalui database Dirjen Administrasi Hukum Umum (AHU). Akan tetapi dalam hal pemegang HAT/ DPAT tidak diketahui alamat dan keberadaannya, Kanwil BPN mesti melakukan klarifikasi mengenai hal tersebut kepada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dengan tembusan kepada Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara, Ketua Pengadilan Negeri, dan Bank Indonesia setempat. Apabila setelah melakukan upaya konfirmasi tersebut tidak diketahui juga keberadaan HAT/ DPAT, maka peringatan I, II, dan III tetap dilaksanakan oleh BPN Kanwil dengan menyampaikan kepada instansi-instansi tersebut serta mengumumkan lewat papan pengumuman Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan setempat.

d. Alur dan Tahapan Penertiban Tanah Terlantar

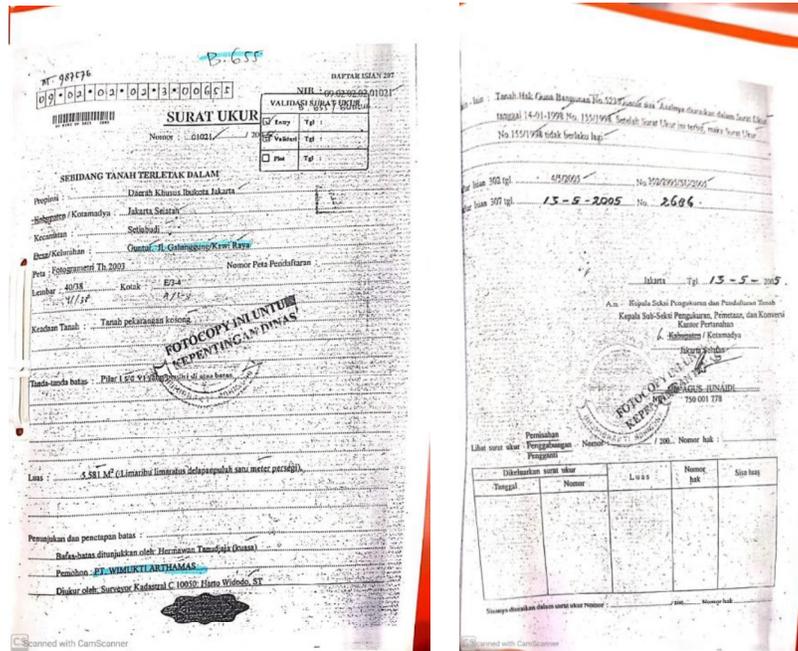
1) Inventarisasi Tanah Hak atau Dasar Penguasaan Atas Tanah yang Terindikasi Terlantar.

Inventarisasi tanah terindikasi terlantar merupakan kegiatan pra penertiban yang dilakukan oleh Kanwil BPN dalam rangka memperoleh data tanah terindikasi terlantar sebagai objek penertiban. Kepala Kanwil BPN cq. Kepala Bidang Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan cq. Seksi Pengendalian Pertanahan bertanggung jawab melaksanakan kegiatan inventarisasi tanah terindikasi terlantar. BPN Kanwil menerima informasi tanah terindikasi terlantar dari pemantauan lapangan, Kantor Pertanahan, laporan dari dinas/ instansi lainnya, laporan tertulis masyarakat, atau pemegang hak. Data yang dikumpulkan meliputi data tekstual (seperti nama pemegang HAT/ DPAT, tanggal sertifikat, letak tanah, luas tanah dan sebagainya) dan data spasial (data grafis berupa peta). BPN Kanwil memperoleh data tekstual melalui Buku Tanah dan Warkah Tanah. Sementara data spasial BPN Kanwil peroleh melalui teknologi *Google Maps*. Berikut contoh dokumen data tekstual dan data spasial

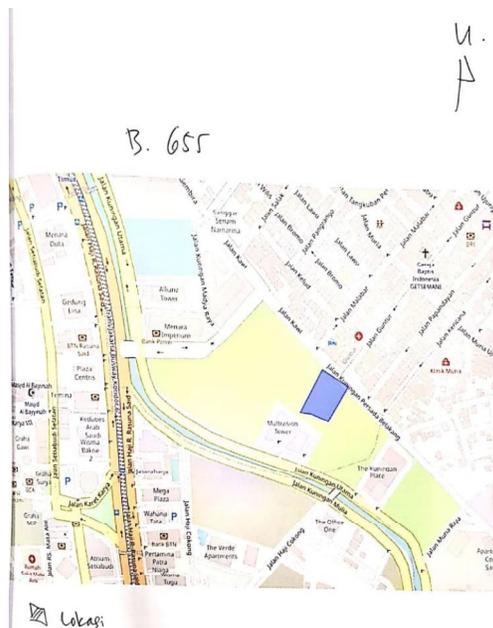
⁷⁷ Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2010 berbunyi, Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

yang digunakan oleh BPN Kanwil dalam melakukan inventarisasi tanah yang diindikasikan terlantar:

Gambar 7. Data Tekstual Tanah yang Diindikasikan Terlantar. Berikut merupakan data tekstual salah satu objek penertiban tanah terlantar di Kelurahan Guntur, Jakarta Selatan.



Gambar 8. Data Spasial Tanah yang Diindikasikan Terlantar. Berikut merupakan peta salah satu objek penertiban tanah terlantar di wilayah Kelurahan Guntur, Jakarta Selatan.



Berdasarkan wawancara penulis dengan BPN Kanwil DKI Jakarta, inventarisasi tanah terindikasi terlantar ini nantinya dilanjutkan dengan pemutakhiran melalui pengumpulan data fisik dan yuridis oleh BPN Kanwil untuk menghasilkan data potensi tanah terindikasi terlantar. BPN Kanwil mengumpulkan data yuridis melalui Buku Tanah dan Warkah Tanah, sementara data fisik diperoleh dengan turun ke lokasi dan mewawancarai pejabat setempat seperti RT/ RW.

2) Identifikasi dan Penelitian Tanah Terindikasi Terlantar.

Setelah melalui tahap inventarisasi, selanjutnya Kepala Kanwil BPN cq. Seksi Pengendalian Pertanahan melaksanakan identifikasi dan penelitian melalui data fisik dan yuridis untuk mengembangkan data dan informasi mengenai keadaan yang mengakibatkan tanah terlantar untuk menghasilkan laporan hasil identifikasi dan penelitian dan menetapkan target objek tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Pada tahapan ini, pelaksana yang menjadi *leading* adalah Panitia C. Panitia C merupakan panitia yang terdiri dari unsur Kanwil, Kantah, Pemda, dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan yang bertugas untuk menyiapkan semua data yang diperlukan dan membuat resume permasalahan tanah yang terindikasikan terlantar. Selanjutnya, Panitia C akan melakukan sidang untuk menghasilkan saran pertimbangan mengenai objek tanah terlantar yang akan diberikan kepada Kepala Kanwil. Dalam satu sidang, Panitia C dapat melakukan sekaligus terhadap beberapa objek tanah terindikasi terlantar.

3) Peringatan terhadap Pemegang Hak

Selanjutnya, apabila Panitia C menyimpulkan terdapat tanah yang diterlantarkan, maka Kepala Kanwil memperingatkan pemegang HAT agar mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Peringatan dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali dengan masing-masing jangka waktu 1 (satu) bulan untuk memberi kesempatan kepada pemegang hak untuk mengusahakan tanahnya.

Apabila keadaan objek tanah yang diindikasikan terlantar adalah karena tidak sesuai dengan peruntukannya⁷⁸, maka konsekuensinya adalah pemegang hak atas tanah mesti mengajukan izin perubahan hak. Apabila setelah peringatan ketiga pemegang hak tidak mematuhi peringatan⁷⁹, maka Kepala Kanwil BPN mengusulkan kepada Kepala BPN agar tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah terlantar. Tanah yang menjadi objek usulan Kepala Kanwil kepada Kepala BPN ditetapkan sebagai tanah terlantar berstatus quo dan tidak dapat dilakukan perbuatan hukum⁸⁰ atas tanah tersebut.

4) Penetapan Tanah Terlantar.

Setelah Kepala Kanwil memberikan usulan penetapan tanah terlantar, selanjutnya adalah kewenangan Kepala BPN untuk menetapkan keputusan penetapan tanah terlantar. Keputusan tersebut akan membuat hapusnya hak atas tanah, pemutusan hubungan hukum, dan sekaligus menegaskan bahwa tanah tersebut dikuasai oleh negara. Tanah tersebut nantinya akan menjadi Tanah Cadangan Umum yang akan didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui:

- Reforma Agraria,
- Program strategis negara, dan
- Cadangan negara lainnya.

⁷⁸ Perlu diingat bahwa yang menjadi objek tanah terlantar tidak hanya tanah yang belum dilakukan pembangunan atau diusahakan, akan tetapi tanah yang dilakukan pembangunan yang tidak sesuai dengan peruntukannya sebagaimana sertifikat diterbitkan juga menjadi objek penertiban tanah terlantar. Misalnya, jika sertifikat HGB diterbitkan untuk pembangunan hotel atau apartemen, akan tetapi yang dibangun adalah mal, maka HGB tersebut termasuk dalam objek penertiban tanah yang diindikasikan terlantar.

⁷⁹ Berdasarkan Pasal 17 Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010, pemegang hak dianggap tidak mematuhi apabila: a. tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, b. masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai dengan Keputusan atau dasar penguasaan tanah, c. masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan, d. tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan, e. penggunaan tanah tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah, atau f. belum mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan tanah.

⁸⁰ Sovia Hasanah, "Arti Perbuatan Hukum Bukan Perbuatan Hukum dan Akibat Hukum", *hukumonline.com*, 28 Mei 2019. Perbuatan hukum menurut R. Soeroso, dalam bukunya *Pengantar Ilmu Hukum* (hlm. 291), adalah setiap perbuatan manusia yang dilakukan dengan sengaja untuk menimbulkan hak dan kewajiban, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5ceb4f8ac3137/arti-perbuatan-hukum--bukan-perbuatan-hukum-dan-akibat-hukum/#:~:text=Perbuatan%20hukum%20adalah%20setiap%20perbuatan,kehendak%20dari%20yang%20melakukan%20hukum.&text=Adanya%20kehendak%20orang%20itu%20untuk,akibat%20yang%20diatur%20oleh%20hukum.>

Terkait implemementasi fungsi penertiban tanah terlantar, BPN Kanwil DKI Jakarta menyatakan bahwa belum pernah melakukan penetapan tanah terlantar di DKI Jakarta. Mengapa hal demikian terjadi adalah menimbang bahwa jenis penguasaan hak atas tanah yang ada di DKI Jakarta, sebagaimana rencana tata ruang daerah, tidak terdapat rencana wilayah pertanian. Hak-hak atas tanah yang mendominasi adalah Hak Milik, HGB, dan cukup sedikit Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Tidak ada HGU sama sekali. Berbeda dengan karakteristik penguasaan tanah di daerah luar Jakarta seperti daerah Jawa yang cenderung banyak lahan pertanian dan penguasaan hak atas tanahnya adalah HGU. HGB di DKI Jakarta cenderung tidak terlalu luas, mulai dari satu hektar sampai lima hektar. Luas lahan yang demikian dan kondisi tanah yang tidak subur/ tidak dapat diberdayakan secara pertanian dan perkebunan dianggap tidak terlalu berdampak buruk signifikan terhadap ekonomi maupun ke masyarakat. Berbeda dengan HGU yang sangat luas dan jelas memberikan dampak ekonomi secara langsung kepada masyarakat pertanian di daerah pedesaan yang sebenarnya bisa mendayagunakan tanah tersebut untuk penghidupan.

HGB memang memiliki karakteristik yang berbeda dari HGU yang biasanya untuk perkebunan dan pertanian yang secara kualitas tanah lebih subur dan luas. Akan tetapi, hal itu tidak dapat dijadikan pembenaran untuk tidak maksimal dan tegas menindak HGB yang diterlantarkan. Penelantaran HGB adalah pelanggaran terhadap asas fungsi sosial hak atas tanah.

Ironi jika keberadaan HGB di perkotaan yang dimiliki badan hukum yang berkemampuan ekonomi tidak ditindak tegas sementara terdapat banyak *slums area* maupun penggusuran yang terjadi. Sebidang HGB yang terlantar memiliki potensi pemanfaatan yang besar seperti ruang terbuka publik, ruang terbuka hijau, untuk menampung air, maupun membangun semacam rumah deret untuk menyelesaikan permasalahan *slums area* dan penggusuran yang terjadi maupun menghidupkan perekonomian masyarakat di sekitar. Lagi pula, tanah terlantar tersebut juga merugikan negara karena seharusnya negara dapat memungut pajak dari pemegang HGB, apalagi untuk daerah perkotaan seperti DKI Jakarta yang arus perekonomiannya sangat tinggi, kebutuhan tanah untuk tempat tinggal maupun pembangunan juga tinggi. Selain itu, secara umum, tanah yang diterlantarkan jelas merugikan negara sebagaimana sebuah penelitian pada tahun 2007-2008 menunjukkan bahwa penelantaran tanah

yang berstatus HGU dan HGB seluas 7,3 hektar merugikan secara ekonomi sebesar \$54,5 miliar *Direct Opportunity Loss* dengan *Total Opportunity Loss* sebesar \$634,4 miliar.⁸¹

Berdasarkan keterangan dari BPN Kanwil DKI Jakarta, proses penertiban tanah terlantar di Jakarta pada saat ini adalah tahap inventarisasi. Inventarisasi tanah terindikasi terlantar merupakan kegiatan pra penertiban tanah terlantar yang dilakukan oleh BPN Kanwil dalam rangka memperoleh data tanah terindikasi terlantar sebagai objek penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang mutakhir. Artinya sampai sekarang di DKI Jakarta belum pernah dibentuk Panitia C, peringatan kepada pemegang hak, penetapan tanah terlantar, maupun pendayagunaan tanah terlantar.

Terdapat 73 bidang HGB di seluruh wilayah DKI Jakarta yang diindikasikan terlantar dan sedang dimutakhirkan oleh BPN Kanwil DKI Jakarta. Data 73 bidang tanah tersebut seluruhnya adalah HGB yang subjek pemegang haknya adalah badan hukum Perseroan Terbatas (PT). Menurut Ibu Munisah, mengapa tidak ada HGB yang pemegang haknya perorangan dijadikan objek penertiban adalah karena pada umumnya HGB yang dimiliki perorangan adalah HGB yang sedang dalam konversi untuk dinaikkan menjadi hak milik karena pemegang hak membeli rumah atau bangunan dari developer. Oleh karena itu tidak strategis untuk menjadi objek penertiban.

Data 73 bidang HGB yang saat ini sedang diinventarisasi sesungguhnya berasal dari data yang dikumpulkan pada tahun 2010. Namun, tidak jelas informasinya karena apa sampai 2019 tidak ada tindak lanjut dari data tersebut. Menurut Ibu Munisah secara pribadi, perubahan struktur dan petugas yang bertanggung jawab membuat hal itu sulit dikonfirmasi. Baru pada 2019 BPN Kanwil DKI Jakarta ditargetkan oleh BPN RI untuk melakukan inventarisasi dan pemutakhiran terhadap data 73 bidang HGB yang pernah diusulkan berbagai Kantor di DKI Jakarta pada tahun 2010. Sampai saat ini, dari 73 bidang tanah itu dimutakhirkan datanya oleh BPN Kanwil DKI Jakarta dengan cara mengecek kondisi fisik maupun yuridis apakah tanah tersebut masih tidak didayagunakan atau sudah ada aktivitas pembangunannya untuk kemudian dikeluarkan dari data tanah terlantar atau diteliti lebih lanjut untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Saat ini, dari 73 bidang HGB tersebut, 60% sudah berhasil dimutakhirkan oleh BPN Kanwil DKI Jakarta melalui kegiatan penelitian yuridis dan lapangan. Penelitian yuridis

⁸¹*Supra note 52.*, Gunanegara, hlm. 15. Kurs USD adalah Rp. 9000.

dilakukan dengan memeriksa Buku Tanah dan Warkah Tanah. Sementara penelitian lapangan dilakukan dengan cara BPN Kanwil berkunjung langsung ke lapangan didampingi dengan perwakilan Kantor Pertanahan, pemeritahuan kepada pemegang hak dan mewawancarai pejabat setempat seperti RT, RW dan Lurah.

Salah satu bidang HGB yang telah dilakukan pemutakhiran data fisik dan yuridis di bilangan Kota Jakarta Selatan adalah Hotel JS Luwansa. Ternyata, pada tahun 2010 tanah tempat berdirinya Hotel JS Luwansa itu sempat menjadi objek tanah yang diindikasikan terlantar. Namun pada tahun 2019 saat BPN Kanwil DKI Jakarta melakukan pemeriksaan fisik, tanah tersebut sudah dibangun hotel sebagaimana peruntukannya yang tertera di Warkah Tanah. Ternyata mereka baru mulai melakukan pembangunan pada tahun 2016. Oleh karena itu bidang tanah JS Luwansa itu pun dikeluarkan dari data inventarisasi oleh BPN Kanwil DKI Jakarta.

Ketika dikonfirmasi mengenai apakah yang sudah selesai dimutakhirkan itu akan segera ditinjaulanjuti ke tahap penertiban selanjutnya, Ibu Munisah mengkonfirmasi bahwa cara kerja BPN Kanwil sebagai instansi vertikal dari Kementerian ATR/ BPN sangat bergantung pada target-target yang ditetapkan dari Kementerian ATR/ BPN. Target-target itu juga yang akan menentukan alokasi anggaran yang diperoleh Kasi. Mengenai penertiban tanah terlantar, target yang diberikan oleh Kementerian ATR/ BPN adalah inventarisasi, jadi belum ada target, rencana maupun alokasi anggaran terkait tahap berikutnya. BPN Kanwil sendiri tidak dapat menentukan kapan target tersebut akan diubah dan diganti karena hal itu merupakan kewenangan dan keputusan pusat.

Selain target dan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh pusat, salah satu kendala lainnya yang dihadapi BPN Kanwil dalam proses inventarisasi ini adalah menghubungi pemegang hak. Terkadang ada pemegang hak yang kooperatif namun ada pula yang sulit untuk disurati karena alamatnya perusahaannya berpindah. Hal ini tentu terjadi karena adanya jarak data dari tahun 2010 sampai tahun 2020 sekarang. Tentu sudah banyak perubahan. Bahkan beberapa bidang tanah diceritakan oleh Ibu Munisah, sudah dilakukan pembebasan untuk pembangunan jalan tol dan sebagainya.

Saat dikonfirmasi, selain 73 bidang HGB tersebut, apakah BPN Kanwil akan menerima potensi bidang tanah baru untuk diteliti, Ibu Munisah merespon sebagaimana seperti sebelumnya bahwa pelaksanaan tugas ini sangat bergantung pada target yang diberikan oleh pusat. Target tersebut tentunya menjadi dasar dalam alokasi anggaran lembaga. Ketika pusat

menargetkan 73 bidang HGB itu saja, artinya BPN Kanwil terbatas untuk meluaskan tindakannya untuk meneliti bidang tanah di luar 73 bidang tersebut.

Mengingat kedudukan, tugas dan fungsi BPN sering berubah seiring dengan perubahan regulasi mengenai otonomi daerah, maka perlu ditelaah pula bagaimana relasi BPN Kanwil DKI Jakarta selaku perwakilan pemerintah pusat berinteraksi dengan Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam penertiban tanah terlantar di DKI Jakarta.

2.5. Kewenangan BPN Kanwil DKI Jakarta dan Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam Penertiban Tanah Terlantar

Pada sub bab ini penulis hendak menelusuri domain urusan pertanahan khususnya dalam hal penertiban tanah terlantar apakah berada pada kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah daerah, serta bagaimana interaksi keduanya dalam melaksanakan penertiban tanah terlantar.

Kebijakan petanahan nasional dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 didasarkan pada konsepsi hak menguasai negara, yang kemudian dilanjutkan dalam rumusan Pasal 2 UUPA, yang pada intinya memberikan kewenangan negara untuk mengatur dan menetapkan berbagai segi penguasaan tanah yang sejak semula menurut sifatnya selalu dianggap sebagai tugas pemerintah pusat.⁸² Pertimbangan urusan pertanahan menjadi domain pemerintah pusat antara lain sebagai berikut:⁸³

- 1) Pasal 1 ayat (1) UUPA, bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini memberikan dasar kenasionalan dalam pengelolaan agraria. Dalam penjeleasan angka II dijelaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah RI yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah tidak serta-merta menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja.

⁸² Hutagalung, Ari Sukanti dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Rajawali Pers: Jakarta), 2008, hlm. 1.

⁸³ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2008), hlm. 59-61.

- 2) Pasal 1 ayat (2) UUPA, seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya adalah bagi bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Hal ini memberikan makna bahwa sumber daya agraria merupakan kekayaan nasional sehingga pengelolaannya mesti memperhatikan kepentingan bangsa Indonesia secara keseluruhan.
- 3) Pasal 1 ayat (3) UUPA, hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa bersifat abadi. Hal ini merupakan dasar dalam rangka pembinaan integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tanah merupakan salah satu unsur pembentuk NKRI. Oleh karena itu, hubungan bangsa Indonesia dengan tanah dalam wilayah RI tidak boleh putus atau diputuskan.

Urusan pertanahan mengenai penguasaan tanah meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah pada dasarnya selalu dilakukan oleh pemerintah pusat.⁸⁴ Walaupun ada kewenangan pemerintah daerah dalam urusan pertanahan, hal itu merupakan dalam rangka otonomi daerah yang dibingkai dalam sebuah Negara Kesatuan. Rancangan lembaga BPN yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden juga menunjukkan nasionalitas terhadap urusan pertanahan. Selain itu Kantor Wilayah BPN yang dibentuk di provinsi maupun kabupaten adalah sebagai instansi vertikal dari BPN itu sendiri. Legitimasi lainnya yang menunjukkan bahwa urusan pertanahan sebagai domain pemerintah pusat adalah Keppres Nomor 131 Tahun 1961 tentang Organisasi Penyelenggaraan Landreform. Kemudian disusul Keputusan Menteri Pertama RI Nomor 311/MP/1961 dan Nomor 328/MP/1961 tentang Pembentukan Panitia-Panitia Landreform Daerah Tingkat I dan II. Hal ini menunjukkan bahwa kelahiran organisasi landreform dan penataan struktur agraria disepakati sebagai tugas dari pemerintah pusat, artinya presiden langsung mengambil posisi sebagai pimpinan untuk mengerjakan penataan struktur kepemilikan tanah, bukan semata hanya diserahkan kepada Kementerian Agraria.⁸⁵

Fitur otonomi daerah menggeser sebagian urusan pertanahan daripada pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota; dan Undang-Undang Nomor 23

⁸⁴ Hutagalung, Ari Sukanti dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Rajawali Pers: Jakarta), 2008, hlm. 1-2.

⁸⁵ Nazir Salim, Heri Priyatmoko, dan Muh Arif Suhattanto, *supra note 34*, hlm. 34.

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah⁸⁶, yang menyatakan bahwa urusan pertanahan adalah kewenangan daerah sebagai urusan pemerintahan konkuren.⁸⁷ Pembagian urusan tersebut dijabarkan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

Tabel 5. Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Bidang Pertanahan

No.	SUB URUSAN	PUSAT	PROVINSI	KABUPATEN/ KOTA
1	Izin Lokasi	Pemberian izin lokasi lintas Daerah provinsi.	Pemberian izin lokasi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Pemberian izin lokasi dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.
2	Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.	Penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum provinsi.	-
3	Sengketa Tanah Garapan	Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas Daerah provinsi.	Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi	Penyelesaian sengketa tanah garapan dalam Daerah kabupaten/kota.

⁸⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini sebenarnya sudah beberapa kali diubah dengan 1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, 2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, dan 4) Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Akan tetapi, perubahan-perubahan tersebut tidak ada yang berkaitan dengan urusan pertanahan. Maka dari itu penulis tetap merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta lampirannya.

⁸⁷ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Urusan pemerintahan konkuren menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib, salah satu Urusan Pemerintahan Wajib adalah pertanahan.

4	Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan	Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Pusat.	Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah provinsi	Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah
5	Subyek dan Obyek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah <i>Absentee</i>	Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i> lintas Daerah provinsi.	Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i> lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i> dalam Daerah kabupaten/kota.
6	Tanah Ulayat	-	Penetapan tanah ulayat yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Penetapan tanah ulayat yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota.
7	Tanah Kosong	-	a. Penyelesaian masalah tanah kosong lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	a. Penyelesaian masalah tanah kosong dalam Daerah kabupaten/kota. b. Inventarisasi dan pemanfaatan tanah

			b. Inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	kosong dalam Daerah kabupaten/kota.
8	Izin Membuka Tanah	-	-	Penerbitan izin membuka tanah.
9	Penggunaan Tanah	Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas Daerah provinsi.	Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya dalam Daerah kabupaten/kota.

Tabel di atas menunjukkan bahwa penertiban tanah tidak termasuk urusan konkuren pemerintah daerah. Meskipun penertiban tanah terlantar tidak termasuk urusan konkuren pemerintah daerah, akan tetapi dalam hal penertiban tanah terlantar, pemerintah daerah melalui dinas/ instansi terkait akan dilibatkan dalam Panitia C untuk menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian serta melaksanakan sidang untuk memberikan pertimbangan kepada Kepala Kanwil terkait tanah yang menjadi objek penetapan tanah terlantar.

Melalui wawancara dengan BPN Kanwil DKI Jakarta, penulis hendak mendalami bagaimana interaksi BPN Kanwil DKI Jakarta dengan Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam penertiban tanah terlantar. Akan tetapi, karena proses penertiban tanah terlantar yang dilakukan BPN Kanwil DKI Jakarta saat ini masih pada tahap inventarisasi, sehingga belum ada proses pembentukan Panitia C yang melibatkan pemerintah daerah. Proses inventarisasi tanah terlantar yang dilakukan oleh BPN Kanwil DKI Jakarta sejauh ini juga belum ada yang melibatkan pemerintah daerah.

Selain dilibatkan dalam Panitia C, Pemerintah Daerah juga memiliki peran untuk melaporkan tanah yang diindikasikan terlantar kepada BPN Kanwil DKI Jakarta. Penulis mengkonfirmasi apakah Pemerintah Daerah pernah melakukan ini. BPN Kanwil DKI Jakarta mengkonfirmasi bahwa sejauh ini data yang digunakan untuk inventarisasi tanah yang diindikasikan terlantar adalah bersumber dari Kantor Pertanahan seluruh Jakarta, yakni berupa 73 bidang HGB yang diusulkan pada tahun 2010. Belum ada laporan mengenai tanah yang diindikasikan terlantar dari pemerintah daerah ataupun instansi terkait. Hal ini menjadi gelak karena sejak tahun 2016, Menteri ATR/ BPN, Sofyan Djalil meminta Gubernur DKI Jakarta⁸⁸ untuk memanfaatkan tanah terlantar untuk pembangunan dan kepentingan umum. Tanah terlantar dianggap merusak keindahan kota, maka dari itu sebaiknya dimanfaatkan menjadi fasilitas umum seperti taman atau *jogging track*, Ruang Terbuka Terpadu Ramah Anak (RPTRA), lahan parkir atau digunakan pedagang kaki lima (PKL).

Pemanfaatan tanah terlantar dianggap Sofyan Djalil sebagai cara untuk meminimalisir penyerobotan lahan.⁸⁹ Pada kenyataannya bagaimana mungkin hal demikian dapat dilakukan oleh Pemda DKI Jakarta, sementara belum pernah ada penetapan tanah terlantar di DKI Jakarta. Proses yang dilaksanakan oleh BPN Kanwil DKI Jakarta sejak awal peraturan penertiban tanah terlantar ada pada tahun 1998 sampai sekarang juga baru pada tahap sangat awal yakni inventarisasi tanah yang diindikasikan terlantar. Selama lebih dari 20 (dua puluh) tahun, proses yang dilalui masih ada di tahap inventarisasi. Artinya, menuju penetapan tanah terlantar masih sangat panjang apalagi untuk penda penggunaannya.

⁸⁸ Pada saat ini Gubernur DKI Jakarta adalah Basuki Cahaya Purnama, yang menjabat sebagai Gubernur sejak 19 November 2014 sampai 9 Mei 2017.

⁸⁹ Intan Fauzi, "BPN Minta DKI Memanfaatkan Tanah Terlantar", *medcom.id*, 11 Agustus 2016, diakses pada 4 September 2020, <https://www.medcom.id/nasional/metro/nbwdBD6k-bpn-minta-dki-memanfaatkan-tanah-terlantar>