



**TUGAS DAN FUNGSI BADAN PERTANAHAN NASIONAL
KANTOR WILAYAH DKI JAKARTA
DALAM PENERTIBAN TANAH TERLANTAR
STUDI KASUS: BIDANG TANAH YANG TERLETAK DI ANTARA
GEDUNG ALLIANZ DAN GEDUNG KPK MERAH PUTIH
DI JALAN KUNINGAN PERSADA, JAKARTA YANG DIINDIKASIKAN SEBAGAI
HAK GUNA BANGUNAN TERLANTAR**

SKRIPSI

**DISUSUN OLEH:
ELVITA TRISNAWATI
101160007**

**SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA
JAKARTA
2020**

Pernyataan Penyusunan Skripsi

Saya Elvita Trisnawati

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia:

Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah DKI Jakarta
dalam Penertiban Tanah Terlantar

Studi Kasus: Bidang Tanah yang Terletak di Antara Gedung Allianz dan Gedung KPK Merah Putih di Jalan Kuningan Persada, Jakarta yang Diindikasikan sebagai Hak Guna Bangunan Terlantar

Bahasa Inggris:

Duties and Functions of the Provincial Office of National Land Board on Controlling the Abandoned Land

Case Study: A Plot of Land Located between Allianz Building and KPK Building on Jalan Kuningan Persada, Jakarta Which is Indicated as an Abandoned Building Rights Title.

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 28 Agustus 2020



Elvita Trisnawati
101160007

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING

**Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah DKI Jakarta
dalam Penertiban Tanah Terlantar
Studi Kasus: Bidang Tanah yang Terletak di Antara Gedung Allianz dan Gedung KPK
Merah Putih di Jalan Kuningan Persada, Jakarta yang Diindikasikan sebagai
Hak Guna Bangunan Terlantar**

**Elvita Trisnawati
101160007**

Jakarta, Jumat 28 Agustus 2020

Mengetahui

Pembimbing I,



Fajri Nursyamsi, S.H., M.H.

Pembimbing II,



Siti Rakhma Mary Herwati, S.H, MSi., MA.

PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Elvita Trisnawati
Nomor Induk Mahasiswa : 101160007
Bidang Studi : Konstitusi dan Legisprudensi
Nomor Telepon : 0812-8625-2768
Email : elvita.trisnawati@jentera.ac.id

demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyatakan karya ilmiah berupa skripsi, dengan judul:

Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah DKI Jakarta dalam Tanah Terlantar Studi Kasus: Bidang Tanah yang Terletak di Antara Gedung Allianz dan Gedung KPK Merah Putih di Jalan Kuningan Persada, Jakarta yang Diindikasikan sebagai Hak Guna Bangunan Terlantar,

dan menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut di atas.

Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan/mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Jakarta, 28 Agustus 2020

Yang Menyatakan



Elvita Trisnawati

Pembimbing I



Fajri Nursyamsi,

S.H., M.H.

Pembimbing II



S. Rakhma Mary,

S.H., M.Si., M.A.

Ketua Bidang Studi



Fajri Nursyamsi,

S.H., M.H.

PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR

**Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah DKI Jakarta
dalam Tanah Terlantar
Studi Kasus: Bidang Tanah yang Terletak di Antara Gedung Allianz dan Gedung KPK
Merah Putih di Jalan Kuningan Persada, Jakarta yang Diindikasikan sebagai
Hak Guna Bangunan Terlantar**

Elvita Trisnawati

101160007

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

Giri Ahmad Taufik

**Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah DKI Jakarta
dalam Penertiban Tanah Terlantar**

**Studi Kasus: Danau yang Terletak di Antara Gedung Allianz dan Gedung KPK Merah
Putih di Jalan Kuningan Persada, Jakarta yang Diindikasikan sebagai
Hak Guna Bangunan Terlantar**

Elvita Trisnawati (101160007)

Abstrak

Tanah adalah sumber daya alam yang terbatas, sedangkan kebutuhan atas tanah terus meningkat. Keberadaan tanah saat ini mengalami ketimpangan penguasaan. Apalagi situasi tanah di perkotaan seperti DKI Jakarta yang umumnya sudah dikuasai hak atas tanah, salah satunya Hak Guna Bangunan (HGB). Akan tetapi, kenyataan situasinya menunjukkan seringkali para pemegang HGB tidak memanfaatkan tanah sebagaimana peruntukannya. Terhadap hal itu, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar menugaskan Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah untuk melakukan penindakan terhadap HGB yang diindikasikan terlantar. Penelitian ini membahas studi kasus HGB yang terletak di antara Gedung Allianz dan Gedung KPK Merah Putih, Jakarta. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pengumpulan data berupa studi literatur, observasi dan wawancara. Proses penertiban tanah terlantar yang dilakukan oleh BPN Kanwil DKI Jakarta saat ini adalah inventarisasi dan pemutakhiran melalui penelitian fisik dan yuridis terhadap 73 bidang HGB yang diindikasikan terlantar. HGB yang terletak di antara Gedung Allianz dan Gedung KPK Merah Putih tidak termasuk diantaranya. Bidang tanah itu juga tidak termasuk dalam pemantauan oleh Kantor Pertanahan DKI Jakarta.

Kata Kunci: Badan Pertanahan Nasional, Hak Guna Bangunan, penertiban tanah terlantar, fungsi sosial hak atas tanah.

Abstract

Land is a limited resource, while the need for land continues to increase. There is currently an imbalance ownership of land, especially in urban areas such as DKI Jakarta Province, where the state has mostly granted Building Rights Title (HGB). In practice, often recipients of such HGB rights do not utilize the land in accordance with its designation. In relation to this, Government Regulation Number 11 of 2010 on Issuance and Utilization of Abandoned Land has assigned the Provincial Office of National Land Board to take action over HGB land showing indications of abandonment. The case study of this research is a plot of HGB land located between the Allianz Building and KPK Building on Jalan Kuningan Persada, Jakarta. This is a qualitative research conducted by way of research on literature, observations, and interviews. The implementation on the issuance of abandoned land currently in inventory and upgrading through field and document research on 73 plot of Building Rights Title which showing indications of abandonment. The Building Rights Title of the plot of land located between the Allianz Building and KPK Building is not part of it.

Keywords: National Land Board, Building Rights Title, issuance of abandoned land, the social function of the land.

KATA PENGANTAR

Situasi pandemi, dua laptop, hape, dompet, ATM, bahkan sepeda dicuri, lebaran ga pulang, Mamaku dua kali bolak balik rumah sakit dan diinfus di rumah, pingsan di supermarket, bonus demografi, jutaan pekerja dirumahkan, IHSG anjlok, berbagai sektor bisnis kolaps dan masih banyak lagi dan semua hal itu benar-benar menghasilkan situasi mental yang tidak sehat. Bukan situasi yang mudah untuk dihadapi dengan penuh keyakinan bisa menyelesaikan skripsi ini. Akan tetapi berkat nama-nama berikut, semua ketidakyakinan itu terbantahkan.

Bersyukur ke Allah itu yang utama. Pemilik segala ilmu, Maha menghujamkan segala ilmu, Maha membolak-balikan hati, dan Maha berkuasa atas segala sesuatu. Melihat terlalu banyak hal yang membuat penulis merasa tidak mungkin untuk bisa menyelesaikan skripsi ini adalah batas kemampuan penulis sebagai manusia. Tapi kepada Pencipta, serendah mungkin kita mesti menghamba, biarkan Yang Berkuasa yang bekerja. Kepada Bapak, Mama, Ibu, Bude, Pakde yang selalu menjadi rumah tempat pulang dan tempat tenang.

Terima kasih Salma Fahira, yang setiap saat bertanya mau didoakan apa, untuk setiap Alfatihah dan sujud bahkan air mata yang dijatuhkan untuk Vita. Bisa jadi segala kemudahan atas ketidakmungkinan ini adalah jawaban dari doa-doa Salma untuk Vita. Terima kasih, Sartika Nurul Ulfa, Dinda Desma Romadona untuk memastikan banyak hal akan baik-baik saja.

Terima kasih Kak Agri, yang menemani Vita untuk tetap waras melalui waktu-waktu berat ini, yang selalu memberi cara dan kata terbaik untuk memberi semangat dan nasihat, meski dalam marah dan kecewa karna Vita bandel blokir-blokir. Terima kasih sudah menjadi alarm istirahat, alarm iman, 911, m-banking, dan banyak peran lainnya. Thanks juga Akram, yang betah berjam-jam nemenin gue begadang mengerjakan skripsi, dan menjadi personal *one-call-away-IT-consultant*.

dr. Ana dan dr. Keiko yang menampung keluh kesah, dan dukungan sehingga meskipun situasi sedang tidak baik, Vita bisa mengeluarkan usaha terbaik. Terimakasih kepada Abang Gojek yang waktu saya mau turun lapangan wawancara mengurus saya yang tiba-tiba muntah dan mengantar pulang. Terimakasih kepada Bang Dul, Bang Man, Bang Ade, alias abang-abang geng mancing. Skripsi ini ga akan jadi cerita seru tanpa kalian.

Thanks a lot Kacacah and fam! For showing me what qualities a human being should have, for helping me to get through many hard moments, to remind me that I am stronger and getting better, helping me with my English and made my abstract sounds expensive. Kepada Rizki Darmawan yang selalu meladeni kebutuhan nasi goreng kambing, JCO, es krim dan coklatku, meng-*cancel* agenda ke kantor, tidak begadang main *game* supaya bisa bangun subuh sampe ditilang supaya bisa bantu aku. Dan tentu, Grup Basecamp yang menjadi *charger* untuk semangat dan *happy* dari hiruk pikuk pusingnya skripsi.

Dan tentu saja Bang Fajri dan Mba Rahma, dosen pembimbing yang sampai aku tidak punya kata-kata untuk mendefinisikan keprofesional-an, kebaikan, maklum dan maaf yang terus diberikan. Kepada Mba Gita, yang menyelamatkan saya pulang dengan aman. Makasih juga Bang Arsil, meskipun aku selalu deg-deg-an kalau diskusi sama Bang Arsil, tapi skripsi ini adalah buah pikir dari obrolan di singgasananya Bang Arsil. Terima kasih Bang Adil, yang mengingatkan aspek kemanan dan kehati-hati-an yang hampir aku luput dalam pengerjaan skripsi ini. Terima kasih keluarga besar YLBHI, yang memberi saya banyak maaf, maklum, dan kesempatan untuk belajar sampai saya menjadi berani dan terbentuk seperti sekarang.

Terimakasih Nufa, Anita, Andri atas misi-misi rahasianya memberikan dukungan moril yang sangat berarti. Terimakasih Fitri atas essay 500 kata-nya untuk menyemangatiku. Terimakasih Mas Gun yang sering kali hanya bicara 2-3 kalimat tapi nyelekit, dan tentu saja yang menjadi jembatanku bisa berkenalan dengan banyak narasumber baik dan keren untuk menyelesaikan skripsi ini.

Terima kasih Debby, karena sudah menjadi kuat dan aku banyak jadi belajar. Pajah, *yoga-date* setia untuk mendetoks energi-energi negatipp dan terus mentransfer sabar. Kak Sitis, yang selalu masak untuk temani aku skripsian. Kak Paye, yang selalu ngetok kamar memastikan aku masih hidup atau engga. Made, yang selalu mengingatkan dan mengirimkan energi ambisiusnya. Mba Tuti, yang super sabar direcokin masalah buku dan nyariin buku di perpustakaan se-Jakarta. Mba Aci, yang baik hati, lembut, sabar dan *fast respond* sekali atas segala kebutuhan per-suratan skripsiku. Maupun nama-nama yang aku luput sebutkan tapi sedikit banyak tidak luput membantu, berkontribusi, dan mendoakan proses yang tidak mudah namun aku sangat nikmati ini. *It's blessing to have all of you around. I feel loved.* Banyak-banyak terima kasih.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Lembar Pengesahan	ii
Pernyataan Orisinalitas	iii
Pernyataan Kesiapan Sidang Skripsi	iv
Lembar persetujuan	v
Abstrak	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR SINGKATAN	xi
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB I	
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pertanyaan penelitian	6
1.3 Tujuan penelitian	6
1.4 Kerangka pemikiran	7
1.5 Metodologi Penelitian	14
1.6 Sistematika penulisan	18
BAB II	
TUGAS FUNGSI BPN KANWIL DKI JAKARTA DALAM PENERTIBAN HGB YANG DIINDIKASIKAN TERLANTAR	19
2.1. Sejarah Kelembagaan Urusan Tanah dan Lahirnya BPN	19
2.2. Struktur Organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN	40
2.3. Situasi Penguasaan Hak Atas Tanah di Jakarta	42
2.4. Tugas dan Fungsi BPN Kanwil DKI Jakarta dalam Penertiban Tanah yang Diindikasikan Terlantar dan Penerapannya	47
2.5. Kewenangan BPN Kanwil DKI Jakarta dan Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam Penertiban Tanah Terlantar	60
BAB III	
PENERTIBAN HGB DANAU YANG DIINDIKASIKAN TERLANTAR	66

3.1. Sejarah, Perkembangan dan Status Danau	66
3.2. Penertiban HGB Danau yang Diindikasikan Terlantar	74
BAB IV	
PENUTUP	79
4.1. Kesimpulan	79
4.2. Saran	82
DAFTAR PUSTAKA	89

DAFTAR SINGKATAN

ATR	: Agraria dan Tata Ruang
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
DKI	: Daerah Khusus Ibu Kota
HGB	: Hak Guna Bangunan
HGU	: Hak Guna Usaha
HMN	: Hak Menguasai Negara
Kantah	: Kantor Pertanahan
Kanwil	: Kantor Wilayah
Pemda	: Pemerintah Daerah
PP	: Peraturan Pemerintah
Perpres	: Peraturan Presiden
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
UUPA	: Undang-Undang Pokok Agraria

DAFTAR TABEL

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.

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.

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.

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

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

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 1.** Struktur Organisasi Kementerian ATR/ BPN 2020
- Gambar 2.** Struktur Organisasi BPN Kanwil DKI Jakarta
- Gambar 3.** Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Jakarta Selatan
- Gambar 4.** Situasi Penguasaan Hak Atas Tanah di DKI Jakarta
- Gambar 5.** Situasi Penguasaan Hak Atas Tanah di Kelurahan Guntur, Kecamatan Setiabudi, Jakarta Selatan
- Gambar 6.** Situasi Danau dilihat Dari Peta Bidang Tanah
- 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.
- Gambar 9 .** Penampakan spasial danau dilihat dari Peta Bidang Tanah ATR/ BPN.
- Gambar 10. Gambar 10.** Penampakan Plang di Danau
- Gambar 11.** Penampakan Plang HGB Pada Umumnya
- Gambar 12.** Situasi Fisik Danau
- Gambar 13.** Penampakan Bidang Tanah yang Menjadi Objek Inventarisasi Penertiban HGB Terlantar di BPN Kanwil DKI Jakarta

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah adalah sumber daya alam yang terbatas. Tanah memiliki peran vital bagi kelangsungan hidup masyarakat dan negara. Bagi masyarakat, tanah tidak hanya menjadi tempat tinggal, tetapi juga menjadi sumber usaha dan penghidupan seperti pertanian, perkebunan, pertambangan, dan kegiatan usaha lainnya bahkan terkait nilai-nilai sosial dan budaya. Adapun bagi negara, tanah adalah sumber daya yang penting untuk memaksimalkan penyelenggaraan pemerintahan seperti penyelenggaraan pelayanan publik dengan membangun kantor pemerintahan ataupun fasilitas publik. Bagi negara tanah juga penting sebagai sumber daya untuk pertahanan seperti untuk pelatihan militer TNI, dan lain sebagainya.

Vitalnya peranan dan makna tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat dan negara pernah diingatkan oleh Drs. Mohammad Hatta, Wakil Presiden pertama Indonesia, supaya tanah tidak menjadi komoditas bisnis dan spekulasi. Tanah harus dikelola dan dimanfaatkan dengan baik, sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tidak hanya itu, TAP MPR RI Nomor Tap II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara juga telah menggariskan bahwa:

“Penguasaan dan penataan tanah oleh negara diarahkan pemanfaatannya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penguasaan tanah oleh negara, sesuai dengan tujuan pemanfaatannya perlu memperhatikan kepentingan masyarakat luas dan tidak menimbulkan sengketa tanah. Penggunaan tanah digunakan atau dilaksanakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dengan memperhatikan hak-hak atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum kepemilikan tanah, khususnya tanah pertanian termasuk berbagai upaya lain untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah dan penelantaran tanah.”

Terhadap sumberdaya alam yang terbatas dan tidak dapat diperbaharui itu, Negara sebagai otoritas harus mengambil andil terhadap tanah yang ada agar penggunaannya tidak diselewengkan, berorientasi jangka panjang, dan berorientasi menciptakan kesejahteraan masyarakat. Mengenai peran negara yang memiliki otoritas ini dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, bahwa negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan

untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan yang terjadi, serta sebagai organisasi yang dalam suatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama.¹

Keberadaan tanah sebagai sumber daya yang terbatas membuat manusia berbondong-bondong untuk menguasai hingga terjadi ketimpangan penguasaan tanah oleh sebagian orang. Ketimpangan penguasaan tanah bisa menjadi penyebab rendahnya kesejahteraan masyarakat.² Ditinjau dari koefisien gini menurut Badan Pusat Statistik, status ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia berada di angka 0,6. Angka 0 berarti pemerataan sempurna, sedangkan angka 1 berarti ketimpangan sempurna. Angka 0,6 menunjukkan angka ketimpangan yang buruk. Penguasaan tanah berjalan lurus dengan kesejahteraan. Artinya, ketimpangan penguasaan tanah yang tinggi menunjukkan besarnya kelompok masyarakat yang tidak dapat menguasai tanah, yang artinya dapat dikatakan pula mereka kesulitan untuk mencapai kesejahteraan.³ Menurut Winoto, 56% aset nasional berupa tanah dikuasai oleh hanya sekitar 0,2% elite ekonomi. Hal menarik lainnya, simpanan uang di lembaga perbankan nasional memiliki proporsi ketimpangan yang nyaris sama, yakni 56,87% dari total simpanan uang dikuasai oleh hanya 0,11% pemilik rekening kaya dengan simpanan lebih dari Rp 2 miliar. Hal itu mengindikasikan bahwa kemakmuran segelintir elite itu diperoleh dari penguasaan atas sumber daya agraria dan eksploitasi berbagai kekayaan alamnya.⁴

Kondisi ketimpangan penguasaan tanah yang demikian terjadi di berbagai wilayah Indonesia. Baik pedesaan maupun perkotaan. Permasalahan ketimpangan penguasaan tanah di perkotaan menjadi lebih pelik. Mengingat kondisi perkotaan seperti Provinsi DKI Jakarta sudah sangat padat bangunan dan ramai pula penduduknya. Provinsi DKI Jakarta memiliki luas

¹ Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Media Abadi, 2005), hal. 21.

² “Turunnya Kesejahteraan, Ketimpangan Lahan, dan Klaim Kepuasan Petani”, *money.kompas.com*, 11 Juli 2017, diakses pada 4 Januari 2020, <https://money.kompas.com/read/2017/07/11/070000526/turunnya.kesejahteraan.ketimpangan.lahan.dan.klaim.kepuasan.petani?page=all>

³ Ketimpangan Penguasaan Lahan, *Harian Kompas*, 30 Januari 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=aDdT-UGRovA>

⁴ Mohammad Sohibudin, “Meluruskan Narasi Ketimpangan Agraria”, *pusat studi agraria*, 2 Maret 2019, <https://psa.ipb.ac.id/meluruskan-narasi-ketimpangan-agraria/>

661,5 km persegi, dengan jumlah penduduk hampir mencapai 10,5 juta jiwa pada tahun 2019.⁵ Data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menyatakan bahwa kepadatan penduduk DKI Jakarta saat ini mencapai 16.704 jiwa per kilometer persegi.⁶

Selain fenomena soal ketimpangan penguasaan tanah, ada pula fenomena dimana suatu tanah sudah diberikan hak penguasaannya akan tetapi tanah tersebut dilerantarkan, sehingga tidak diberdayakan sebagaimana mestinya. Hal demikian serupa dengan keadaan sebidang tanah yang terletak di antara Gedung Allianz dan Gedung KPK Merah Putih, Jakarta. Sebidang tanah tersebut sudah digenangi air, sehingga masyarakat sekitar Puri Imperium terutama mahasiswa Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jember (STHI) Jember menyebutnya ‘danau’ karena penampakannya serupa dengan danau/ waduk.⁷ Terlebih, danau itu sering dinikmati sebagai pemandangan sore atau malam hari yang indah, dijadikan objek foto, bahkan sering dijadikan orang-orang tempat berenang, bermain rakit dan memancing. Lokasi danau ini tepatnya di Jalan Kuningan Persada, Kelurahan Guntur, Kecamatan Setiabudi, Jakarta Selatan. Di sisi timur berbatasan dengan Puri Imperium Office, di sisi utara berbatasan dengan Podjok Halal dan Gedung KPK Merah Putih, dan di sisi selatan berbatasan dengan Gedung Allianz. Penulis menelusuri Peta Bidang Tanah⁸ dan menemukan bahwa lokasi tersebut peruntukannya adalah Hak Guna Bangunan, bukan diperuntukan sebagai danau. Berdasarkan diskusi informal yang penulis pernah lakukan dengan penduduk sekitar, danau itu bukan diperuntukkan untuk jadi danau, melainkan sebuah pembangunan yang mangkrak sejak tahun 1998.

Fenomena penelantaran tanah seperti danau tersebut, khususnya di wilayah perkotaan akan melahirkan kondisi yang memprihatinkan. Ketersediaan tanah di perkotaan cenderung statis. Namun kebutuhan dan permintaan akan tanah terus meningkat seiring dengan kebutuhan pembangunan maupun tujuan penguasaan properti secara pribadi. Menjadi ironi ketika di satu sisi terdapat tanah-tanah yang dilerantarkan, dan di sisi lain wilayah kumuh (*slums area*)

⁵ “Jumlah Penduduk DKI Jakarta 2019 Mencapai 10,5 Juta Jiwa”, *katadata.co.id*, Dwi Hadya Jayani, 10 September 2019, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/10/jumlah-penduduk-dki-jakarta-2019-mencapai-105-juta-jiwa>.

⁶ “Berapa Kepadatan Penduduk DKI Jakarta Saat Ini?”, *statistik.jakarta.go.id*, 6 Maret 2020, <http://statistik.jakarta.go.id/berapa-kepadatan-penduduk-dki-jakarta-saat-ini/> diakses pada 22 Juni 2020.

⁷ Penulis akan menggunakan istilah danau untuk merujuk pada bidang tanah yang terletak di antara Gedung Allianz dan Gedung KPK Merah Putih.

⁸<https://www.atrbpn.go.id/Peta-Bidang-Tanah#>

maupun penggusuran merajalela. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik 2018, terdapat 445 RW⁹ di DKI Jakarta yang termasuk sebagai kategori kumuh. Jumlah itu hampir $\frac{1}{4}$ dari total jumlah RW yang ada di Jakarta yakni 2.738 RW.¹⁰ Bahkan pada tahun 2019, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/ BPN) menyebutkan 118 dari 264 kelurahan di DKI Jakarta masih tergolong kumuh.¹¹ Angka itu menunjukkan bahwa hampir separuh wilayah DKI Jakarta masih tergolong kumuh. Keberadaan pemukiman kumuh yang demikian tentu mengganggu estetika kota, terlebih lagi berpotensi menyebabkan masalah sosial lain seperti kriminalitas. Sedangkan mengenai penggusuran, Lembaga Bantuan Hukum Jakarta menyebutkan terdapat 91 titik penggusuran yang terjadi sepanjang tahun 2017 sampai tahun 2018.¹²

Terkait penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, penulis menemukan sebuah penelitian oleh Dr. Suhariningsih, S.H., S.U. yang berjudul “Tanah Terlantar: Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban” pada tahun 2009. Sejalan dengan penelitian yang akan dilakukan penulis, keresahan dalam penelitian tersebut juga berangkat dari kesadaran bahwa hak atas tanah harus digunakan sesuai dengan peruntukannya, karena apabila tidak dipergunakan dalam waktu tertentu tanah tersebut dapat dikatakan sebagai tanah terlantar. Penelitian Dr. Suhariningsih membahas mengenai tanah terlantar ditinjau dari aspek konsep dan asas-asas serta penerapannya dalam penertiban Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan di Jawa Timur. Penelitian ini sudah lama sekali, sedangkan peraturan mengenai kelembagaan BPN, penertiban tanah tanah terlantar dan peraturan tentang pemerintahan daerah sudah beberapa kali diubah, sehingga penulis merasa perlu ada penelitian terbaru mengenai hal ini. Selain itu, objek dalam penelitian Dr. Suhariningsih hanya membahas HGU di daerah pedesaan. Maka perlu adanya penelitian mengenai penertiban tanah terlantar dengan objek HGB di daerah perkotaan.

⁹ “445 RW di DKI Jakarta Masuk Kategori Kumuh”, *katadata.co.id*, Viva Budy Kusnandar, 8 Juli 2019, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/07/08/445-rw-di-dki-jakarta-masuk-kategori-kumuh>

¹⁰ “Berapa Jumlah RT/ RW di DKI Jakarta?”, *katadata.co.id*, 10 Desember 2017, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2017/12/10/berapa-jumlah-rtrw-di-dki-jakarta>

¹¹ “Total Luas Perkampungan Kumuh Hampir Separuh Luas DKI”, *jakarta.bisnis.com*, Muhamad Wildan, 27 Mei 2019, <https://jakarta.bisnis.com/read/20190527/77/927975/total-luas-perkampungan-kumuh-hampir-separuh-luas-dki>.

¹² “LBH Jakarta Sebut Ada Penggusuran di 91 Titik di Era Anies”, *cnnindonesia.com*, 14 Oktober 2018, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181014161430-20-338390/lbh-jakarta-sebut-ada-penggusuran-di-91-titik-di-era-anies> diakses pada 4 September 2020.

BPN Kanwil memiliki peran yang sangat vital dalam penertiban tanah terlantar. BPN Kanwil adalah instansi vertikal dari Kementerian ATR/ BPN dan melaksanakan target-target yang diberikan oleh pemerintah pusat. Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota juga nantinya akan menyetorkan berbagai rekomendasi tanah yang diindikasikan terlantar kepada BPN Kanwil. Bahkan, di BPN Kanwil pula nanti akan dibentuk tim gabungan dari unsur Kanwil, Kantor Pertanahan serta Pemerintah Daerah untuk mengasilkan laporan akhir rekomendasi penetapan tanah terlantar. Sehingga, peran BPN Kanwil sangat vital dan penting untuk ditelaah bagaimana implementasi dan progress penertiban tanah terlantar sampai saat ini.

Beberapa penelitian lain dalam jurnal yang berhasil penulis temukan menunjukkan bahwa pendekatan penelitian hanya normatif dan yuridis saja. Studi kasus cenderung dilakukan di daerah pedesaan dan membahas penertiban HGU. Sedangkan penelitian dengan topik serupa dengan mengkaji praktiknya belum penulis temukan. Terutama untuk studi kasus di daerah perkotaan seperti di provinsi DKI Jakarta dengan objek bahasan HGB. Berdasarkan fenomena tersebut, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana Tugas dan Fungsi BPN Kantor Wilayah Provinsi DKI Jakarta dalam penertiban tanah yang diindikasikan terlantar serta bagaimana tindakannya terhadap danau yang diindikasikan sebagai HGB terlantar.

1.2. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka pertanyaan penelitian yang dirumuskan adalah:

- 1.2.1. Bagaimana tugas dan fungsi BPN Kanwil DKI Jakarta dalam penertiban tanah yang diindikasikan terlantar?
- 1.2.2. Bagaimana BPN Kanwil DKI Jakarta mengimplementasikan tugas dan fungsinya dalam penertiban HGB danau yang diindikasikan terlantar?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pertanyaan penelitian diatas maka penelitian ini bertujuan untuk:

- 1.3.1. Mengetahui bagaimana tugas dan fungsi BPN Kanwil DKI Jakarta dalam penertiban tanah yang diindikasikan terlantar.
- 1.3.2. Mengetahui bagaimana BPN Kanwil DKI Jakarta mengimplementasikan tugas dan fungsinya dalam penertiban HGB danau yang diindikasikan terlantar.

1.4. Kerangka Pemikiran

1.4.1. Hak Menguasai Negara

Negara memperoleh hak menguasai negara dalam arti memiliki kewenangan untuk menguasai hubungan antara negara dengan bumi, air, kekayaan alam dan sebagainya, bukan pemilikan. Menurut Franz Magnis Suseno, negara memperoleh kewenangan itu karena tidak semua permasalahan atau urusan dapat dilakukan atau diselesaikan oleh masyarakat sendiri. Kewenangan ini lahir pada dasarnya karena pendelegasian wewenang dari masyarakat kepada negara.¹³ Dengan demikian, maka negara wajib mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangannya untuk dipergunakan sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat.

Konsepsi HMN yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA ini lahir berpangkal pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Makna “dikuasai” dalam pasal ini bukan berarti “dimiliki”, melainkan pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi. Kekuasaan Negara yang dimaksud adalah baik yang sudah dihaki maupun yang belum. Kekuasaan Negara atas tanah yang sudah dihaki dibatasi oleh isi dari hak itu.¹⁴ Konsepsi HMN memberikan sejumlah wewenang kepada negara untuk¹⁵:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

¹³ Imam Koeswahyono, *Hak Menguasai Negara, Perspektif Indonesia sebagai Negara Hukum*, hal. 61, <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/download/165/103>.

¹⁴ Soetiknjo, *Proses Terjadinya Undang-Undang Pokok Agraria*, hlm. 271.

¹⁵ Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, (Yogyakarta: STP Pres, 2014), hlm. 384.

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

1.4.2. Sistem Hukum Pertanahan

Hukum pertanahan bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu dari aspek yuridisnya, yakni yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem, yang disebut hukum tanah. Ketentuan-ketentuan hukum tanah ini pun dapat dipelajari dengan menggunakan suatu sistematika pengaturan hak-hak atas tanah. Dalam hukum pertanahan sebagai suatu sistem, tanah serta hak-hak penguasaan atas tanah mengambil peranan yang penting dan perlu dikaji untuk menunjukkan bahwa benar hukum tanah merupakan suatu sistem dan sebagai cabang hukum yang mandiri dan berhak mempunyai tempat sendiri dalam Tata Hukum Nasional.¹⁶

Saat ini, Indonesia belum memiliki Undang-Undang khusus yang mengatur mengenai pertanahan. Sehingga, segala aspek yuridis mengenai pertanahan berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) disertai beberapa peraturan turunan yang terkait dengan pertanahan.

1.4.3. Pengertian Tanah

Tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah lapisan permukaan atau lapisan bumi yang di atas sekali. Terdapat beberapa definisi tanah menurut KBBI, diantaranya sebagai berikut¹⁷:

- a. permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali,

¹⁶ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Djambatan, Edisi Revisi 1997, hal. 16-17.

¹⁷ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tanah>

- b. keadaan bumi di suatu tempat,
- c. permukaan bumi yang diberi batas.

Ketentuan mengenai tanah secara yuridis terdapat di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyebutkan bahwa:

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

Dengan demikian maka tanah diartikan sebagai permukaan bumi. Adapun hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹⁸ Berdasarkan hal tersebut, maka yang dimiliki dalam hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang di atasnya.

Sedalam apa tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada di atasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Penggunaan tubuh bumi itu harus ada hubungannya langsung dengan gedung yang dibangun di atas tanah yang bersangkutan, misalnya untuk pemancangan tiang-tiang pondasi, untuk basemen, ruang parkir dan lain-lain keperluan yang langsung berhubungan dengan pembangunan dan penggunaan gedung yang dibangun.¹⁹

1) Hak Penguasaan atas Tanah

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada

¹⁸ Harsono, *supra note 12*, hlm. 17.

¹⁹ I Wayan Adi Sumiarya, “Wewenang Badan Pertanahan Nasional dalam Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar”, hal 28.

pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain, misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik, atau tanah tersebut dikuasai secara fisik pihak lain tanpa hak. Dalam hukum tanah Indonesia dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditur pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang mempunyai tanah.²⁰

2) Hak Guna Bangunan (HGB)²¹

HGB dalam sejarahnya merupakan konversi atas hak-hak barat yakni dari hak *opstal*. Hak *opstal* adalah hak kebendaan untuk mempunyai gedung bangunan atau tanaman di atas tanah orang lain.²² Hak *opstal* merupakan hak sekunder karena dapat lahir dari hak milik sebagai pokok hak tanah.

Ketentuan mengenai HGB disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c, dan lebih khusus dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA. Ketentuan lebih lanjut mengenai HGB diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 19 sampai dengan Pasal 38.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan bisa diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. HGB dapat berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara, tanah hak milik, atau tanah hak pengelolaan. Subjek HGB adalah warga negara Indonesia dan badan hukum.

Pemegang HGB berkewajiban:

²⁰ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, Edisi Revisi 1997), hal. 22-24.

²¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Surabaya: PT Kharisma Putra Utama, 2012, hal 109-118.

²²“Hak Eigendom, Hak Erfpacht, Hak Opstal dan Hak Gebruik”, *hukumonline.com*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt58e28281dd903/hak-ieigendom-i--hak-ierfpacht-i--hak-iopstal-i-dan-hak-igebruik-i/>

- a) membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- b) menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- c) memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- d) menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGB kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan, atau pemegang Hak Milik sesudah HGB itu hapus;
- e) menyerahkan sertifikat HGB yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan;
- f) memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung oleh tanah HGB tersebut.

3) Tanah Terlantar

Pemegang hak atas tanah memiliki kewajiban yang harus dilakukan sebagai wujud prestasi dari sebuah hubungan hukum. Jika pemegang hak atas tanah tidak melaksanakan prestasi sesuai dengan daripada pemberian hak pada awalnya yang menyebabkan tanah tidak terpelihara, tidak terawat, bahkan tidak produktif, maka tanah tersebut dapat dikatakan tanah terlantar.²³

Ketentuan mengenai tanah terlantar²⁴ terdapat dalam pasal 27 ayat (3) beserta penjelasannya, bahwa hak milik atas tanah dapat hapus bila diterlantarkan. Diterlantarkan berarti kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya. Hal itu berarti UUPA menekankan bahwa perbuatan pemegang hak atas tanah yang dengan sengaja tidak menggunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dari pada tujuan haknya. Kata “sengaja” dalam implementasinya harus atau perlu pembuktian terlebih dahulu adanya perbuatan yang menyebabkan tanah terlantar.²⁵ Pengertian ini belum operasional, sehingga pemerintah

²³ Yesi Dwi Aprilan, *Perbandingan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Indonesia dengan Malaysia*, hlm. 8. <https://media.neliti.com/media/publications/35638-ID-perbandingan-hukum-pengaturan-penertiban-dan-pendayagunaan-tanah-terlantar-di-in.pdf>

²⁴ Ejaan yang baku menurut KBBI adalah “telantar”, akan tetapi peraturan perundang-undangan menggunakan penyebutan “terlantar”.

²⁵ Suhariningsih, *Tanah Terlantar: Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban* (Jakarta: Prestasi Pustaka Raya, 2009), hlm. 247.

menurunkan beberapa peraturan perundang-undangan lain yang lebih operasional untuk melaksanakan undang-undang ini. Selain itu, Pasal 40 UUPA juga menyebutkan bahwa sebab HGB hapus adalah karena diletantarkan.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar mendefinisikan tanah terlantar adalah tanah yang dilerantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan, atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, PP Nomor 36 Tahun 1998 ini dicabut dan digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan peraturan turunannya yakni Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 jo. Peraturan Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Akan tetapi, baik PP Nomor 11 Tahun 2010 maupun Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010, tidak memberikan definisi tekstual mengenai tanah terlantar sebagaimana terdapat pada PP Nomor 36 Tahun 1998 sebelumnya. Akan tetapi, objek tanah terlantar yang dimaksud melalui PP Nomor 11 Tahun 2010 adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan hak atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.²⁶

Penertiban tanah terlantar terdiri atas inventarisasi tanah atau hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar, identifikasi dan penelitian tanah yang terindikasi terlantar, peringatan terhadap pemegang hak, baru kemudian penetapan tanah terlantar oleh Kepala BPN.²⁷

Terkait tanah terlantar, beberapa pakar hukum agraria memberikan penjelasan sebagai berikut²⁸:

- 1) Budi Harsono, memandang hak tanah terlantar lebih mengarah pada terjadinya peristiwa hukum karena perbuatan manusia, sehingga hak atas tanah menjadi hapus.

²⁶ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

²⁷ Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar

²⁸ Suhariningsih, *supra note* 23, hlm. 109-112.

Hak atas tanah dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya oleh pemegang hak yang bersangkutan kewajiban tertentu atau dilanggarkannya sesuatu larangan.

- 2) Achmad Sodiki, menyatakan bahwa persoalan pengertian tanah terlantar meliputi bagaimana dan oleh siapa status tanah dinyatakan tanah terlantar. Demikian juga tanah yang jatuh ke tangan negara itu bekas pemiliknya sama sekali kehilangan hak atas tanah yang demikian ini haruslah mendapatkan kejelasan secara pasti.
- 3) Gouw Giok Siong, menyatakan bahwa diterlantarkan awalnya diartikan jika keadaan tanah tidak dipakai sesuai dengan keadaannya, sifat atau tujuannya.
- 4) Maria S.W. Sumarjono, asas fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6 UUPA meliputi juga kewajiban memelihara bagi setiap orang dan badan hukum pemegang hak atas tanah. Pengertian pemeliharaan tanah secara *a contrario* berarti mencegah penelantaran tanah.

1.4.4. Tanah dan Fungsi Sosial

Tanah secara filosofis memiliki fungsi sosial. Teori tanah memiliki fungsi sosial dikemukakan oleh ahli hukum Perancis, Leon Duguit pada tahun 1922. Teori ini muncul sebagai pertentangan konsep liberal klasik bahwa kepemilikan hak atas tanah adalah hak subjektif dan sifatnya mutlak. Kepemilikan hak atas tanah hanya dibatasi oleh hak orang lain dan kepentingan umum. Konsep ini dikritik karena mengaburkan kewajiban dan hubungan antara pemegang hak dengan masyarakat. Atas kritik itu lahirlah konsep alternatif yang dikenal dengan istilah *the social function of property*. Leon Duguit berpendapat bahwa kepemilikan hak atas tanah bukan merupakan hak, lebih dari itu merupakan fungsi sosial. Pemegang hak tidak bisa hanya melakukan apa yang dia inginkan atas properti miliknya. Negara harus melindungi tanah hanya jika memenuhi fungsi sosialnya. Ketika pemegang hak tidak bertindak demikian, maka Negara harus melakukan intervensi.²⁹

Pasal 6 UUPA menyatakan “*Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*”. Dalam penjelasan dikatakan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, tanahnya akan dipergunakan atau tidak dipergunakan

²⁹Triana 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>.

semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

Berdasarkan Pasal 6 UUPA, fungsi sosial tanah adalah mewajibkan pada pemegang hak atas tanah untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, sifatnya, dan tujuan diberikannya hak atas tanah tersebut. Mempergunakan tanah sebagaimana mestinya bertujuan agar tanah tersebut berdaya hasil dan berdaya guna serta bermanfaat untuk kesejahteraan masyarakat maupun kebaikan lingkungan.

1.5. Metodologi Penelitian

1.5.1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai suatu proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar ilmiah.³⁰

Metode kualitatif dalam penelitian ini adalah peneliti mendeskripsikan bagaimana tugas dan fungsi BPN Kanwil DKI Jakarta dalam penertiban tanah terlantar di DKI Jakarta serta bagaimana penerapannya pada HGB danau yang diindikasikan sebagai HGB terlantar berdasarkan studi literature, observasi dan wawancara.

1.5.2. Data dan Sumber Data

Data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian baik hasil wawancara dengan narasumber maupun hasil observasi terkait permasalahan yang dibahas. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, maupun berita yang berhubungan dengan

³⁰Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm. 76.

permasalahan yang dibahas. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, meliputi tetapi tidak terbatas pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria; Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah; Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar; Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar; dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2011.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yang diperoleh dari studi kepustakaan.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan penelitian seperti berita, internet, kamus hukum maupun Kamus Besar Bahasa Indonesia.

1.5.3. Metode Pengumpulan Data

1.5.3.1. Studi Literatur

Studi literatur peneliti lakukan untuk menelusuri segala sumber baik secara *hardcopy* maupun *softcopy* serta penelusuran internet. Peneliti menggali dari berbagai teori dan konsep bagaimana hak menguasai negara menjadi legitimasi supaya BPN Kanwil DKI Jakarta mampu melakukan tindakan penertiban tanah terlantar secara tegas.

Studi literatur juga peneliti gunakan guna memperoleh informasi bagaimana peraturan perundang-undangan memberikan amanat untuk pelaksanaan kewenangan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

1.5.3.1.2. Observasi

Observasi peneliti lakukan di kawasan tanah yang terletak di antara Gedung Allianz dan Gedung KPK Merah Putih, atau yang pada selanjutnya penulis istilahkan ‘danau’, di Jalan Kuningan Persada, Kelurahan Guntur, Setiabudi, Jakarta Selatan. Sebelah timur berbatasan dengan Puri Imperium Office, sebelah utara berbatasan dengan Podjok Halal dan Gedung KPK Merah Putih, dan sebelah selatan berbatasan dengan Gedung Allianz.

1.5.3.1.2. Wawancara

Dalam metode pengumpulan data, peneliti melakukan wawancara terhadap narasumber sebagai berikut:

1) BPN Kanwil DKI Jakarta

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Kantor Wilayah BPN adalah aktor yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan hak atas tanah, melakukan pengawasan terhadap hak atas tanah yang telah diterbitkan, serta melakukan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, dan menjadi instansi yang meneruskan pelaksanaan target dari Kementerian ATR/ BPN, serta menerima data usulan dari Kantor Pertanahan maupun berhubungan dengan Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, BPN Kanwil DKI Jakarta merupakan narasumber utama untuk mengetahui bagaimana penertiban tanah terlantar dilaksanakan di DKI Jakarta, koordinasi dengan Kementerian ATR/ BPN dan Kantor Pertanahan (Kantah) Kota Administrasi Jakarta Selatan maupun koordinasi dengan Pemerintah Daerah DKI Jakarta.

Di BPN Kanwil DKI Jakarta, penulis mewawancarai Ibu Munisah, Analis Pertanahan Bidang Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan. Melalui Ibu Munisah, peneliti menggali bagaimana perkembangan penertiban tanah terlantar di DKI Jakarta, sudah sejauh mana BPN Kanwil melaksanakan fungsi tersebut serta bagaimana kendala yang dihadapi BPN Kanwil DKI Jakarta dalam penertiban tanah terlantar.

Selain itu, penulis juga mewawancarai Bapak Juarin, Kepala Bidang Penataan Tanah sekaligus Sekretaris II Gugus Tugas Reforma Agraria di DKI Jakarta. Melalui Pak Juarin, penulis menggali bagaimana proses penertiban tanah yang dilakukan BPN Kanwil dan koordinasinya dengan Pemerintah Pusat.

2) Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Selatan

Hasil wawancara dari BPN Kanwil DKI Jakarta penulis konfirmasi ke Kantor Kota Administrasi Jakarta Selatan. Penulis menggali bagaimana proses Kantor mengindikasikan dan mengusulkan bidang tanah untuk diinventaris oleh BPN Kanwil DKI Jakarta.

3) Kantor Kelurahan Guntur, Jakarta Selatan

Melalui Kantor Kelurahan Guntur, penulis menggali informasi mengenai sejarah, perkembangan, dan status danau tersebut.

4) Warga A, satpam yang bekerja di sekitar danau dan berdomisili di dekat danau sebelum tahun 1998.

Penulis menggali bagaimana sejarah dan perkembangan keberadaan danau tersebut terutama terhadap masyarakat sekitar.

5) Warga B, pemancing di danau dan berdomisili di dekat danau sebelum tahun 1998.

Penulis menggali bagaimana sejarah dan perkembangan keberadaan danau tersebut terutama terhadap masyarakat sekitar.

6) Warga C, pemancing di danau dan berdomisili di dekat danau sebelum tahun 1998.

Penulis menggali bagaimana sejarah dan perkembangan keberadaan danau tersebut terutama terhadap masyarakat sekitar.

1.5.4. Metode Analisis Data

Noeng Muhadjir mengemukakan pengertian analisis data sebagai upaya mencari dan menata secara sistematis catatan hasil observasi, wawancara, dan lainnya untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan

menyajikannya. Upaya dimulai dari proses pengumpulan data, menata secara sistematis hasil temuan, menyajikan temuan, mencari makna atau penyimpulan hasil penelitian.³¹

Hal demikian penulis lakukan dalam penelitian ini yakni dengan observasi ke lokasi danau serta menghubungi narasumber yang berkaitan dengan sejarah, status dan perkembangan danau. Kemudian dari kegiatan pengumpulan data itu diperoleh berbagai informasi yang saling terkonfirmasi, maupun yang berbeda. Dari situ, penulis menyusun sistematika hasil temuan dan menyajikannya dalam penelitian.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) BAB I – Pendahuluan

Dalam bab ini, penulis akan menguraikan latar belakang masalah yang akan diteliti yaitu keresahan akan keberadaan HGB yang diterlantarkan di wilayah DKI Jakarta, sementara banyak pemukiman kumuh, kebutuhan pembangunan serta potensi pendayagunaan tanah yang dapat dilakukan. Penulis juga menjabarkan kerangka pemikiran dan metode penelitian yang digunakan.

2) BAB II – Tugas dan Fungsi BPN Kanwil DKI Jakarta dalam Penertiban Tanah yang Diindikasikan Terlantar

Pada bab ini penulis akan menjabarkan hasil temuan data dan informasi mengenai sejarah kelahiran lembaga pertanahan dan perkembangan fungsinya dalam penertiban tanah terlantar. Penulis juga menjabarkan bagaimana tugas dan fungsi BPN Kanwil DKI Jakarta dalam penertiban tanah yang diindikasikan terlantar berdasarkan peraturan perundang-undangan maupun perkembangan penerapannya saat ini. Penulis juga menjabarkan bagaimana relasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penertiban tanah terlantar.

3) BAB III – Penertiban Hak Guna Bangunan Danau yang Diindikasikan Terlantar

³¹ Ahmad Rijali, “Analisis Data Kualitatif”, Jurnal UIN Antasari, Vol. 17 No. 33 (Januari-Juni 2018): 84. <https://jurnal.uin-antasari.ac.id/index.php/alhadharah/article/download/2374/1691>

Pada bab ini, penulis akan menjabarkan hasil temuan mengenai pelaksanaan penertiban tanah terlantar oleh BPN Kanwil DKI Jakarta danau yang diindikasikan sebagai hak guna bangunan terlantar.

4) Bab IV – Penutup

Dalam bab ini, penulis akan membuat kesimpulan dan saran atas hasil penelitian.