

POTENSI DAN PERMASALAHAN PULAU SANGIANG SEBAGAI OBJEK TANAH TERLANTAR¹

Dian Aries Mujiburohman²

Abstract: Sangiang island is a natural tourist park having a strategic location as it is situated at Sunda strait. The place is popularly called seven wonders of Banten since the island has a high Land Value. Besides, the place will be one of the spots of the Sunda strait bridge. The above economic potential is used as a sue at the Administrative Law Court (PTUN) as the island has been determined as a neglected land. The decision on the neglected lands on the right of buildings No. 23, 24, 22 held by PT. Kalimaya Putih stating that the decision of National Land Agency should be declared invalid since it was in opposition of the valid regulation and it also opposes the General Principles of Good Governance.

Keywords: Letter of Decision, neglected lands, PTUN

Abstrak: Pulau Sangiang merupakan taman wisata alam mempunyai letak strategis yang terletak di selat sunda dikenal dengan julukan *Seven Wonders of Banten*, karena letaknya yang strategis mempunyai potensi sebagai tempat wisata dan secara ekonomi baik itu potensi nilai tanah Pulau Sangiang atau *Land Value* yang tinggi, didukung dengan direncanakan akan dilewati jembatan selat sunda. Potensi ini salah satu yang mendasari gugatan di pengadilan tata usaha negara atas gugatan penetapan tanah terlantar di Pulau Sangiang. Penetapan Tanah Terlantar atas Tanah Hak Guna Bangunan Nomor 23, 24 dan 22 atas nama PT. Pondok Kalimaya Putih, pada pokoknya keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional dinyatakan batal dan harus dicabut karena secara prosedur bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, secara substansi juga bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

Kata kunci: Surat Keputusan, Tanah Terlantar, PTUN.

A. Pendahuluan

Pengelolaan dan penggunaan sumberdaya alam di Indonesia, telah memberikan sumbangan berarti dalam pembangunan. Luas perkebunan ditingkatkan, hutan terus dibuka, batu bara, mineral, gas dan minyak bumi terus digali, didukung dengan perangkat peraturan perundang-undangan sebagai sarana kepastian hukum dalam pengelolaan sumberdaya alam. Sumber daya alam pada dasarnya ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berlakunya hukum sebagai sarana kepastian

hukum dalam pengelolaan dan penggunaan sumberdaya alam mempunyai dampak sampingan negatif yaitu, ketimpangan dan monopoli sumber daya alam. Pengelolaan dan penggunaan sumberdaya alam memerlukan tanah yang sangat luas, hal ini mengakibatkan banyak masyarakat tidak memiliki tanah, sebaliknya sedikit orang tapi menguasai tanah dengan jumlah yang sangat luas.

Saat ini tanah yang telah dikuasai dan/atau dimiliki baik yang sudah ada hak atas tanahnya banyak dalam keadaan terlantar, sehingga cita-cita luhur untuk meningkatkan kemakmuran rakyat tidak optimal. Menurut Joyo Winoto (2010, 1-5) terdapat tiga motif yang mendasari mengapa tanah terlantar harus ditertibkan, *pertama*, pertimbangannya adalah asas keadilan, banyak

¹Hasil Penelitian Sistematis Sekolah Tinggi Pertanahan (STPN) Tahun 2013.

²Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN).
Alamat Korespondensi: esamujiburohman@yahoo.com

tanah terlantar yang status tanah tersebut tidak menjadi bagian sistem ekonomi dan politik negara, tapi sudah memiliki dasar penguasaan, sehingga masyarakat dan negara tidak dapat memanfaatkannya; *kedua*, pertimbangannya adalah mandat konstitusi, berdasarkan Pasal 27, Pasal 37 dan Pasal 40 Undang-Undang No 5 Tahun 1960 mengamanatkan bahwa tanah terlantar harus diambil oleh negara; *ketiga*, tanah terlantar sering menjadi sumber konflik.

Terdapat beberapa hal yang menjadi penyebab penelantaran tanah. *Pertama* adalah karena ketidakmampuan mendayagunakan, baik secara finansial maupun non finansial. *Kedua* adalah karena pemiliknya berspekulasi pada saat membeli dan tidak memiliki gambaran yang jelas tentang penggunaannya. *Ketiga* adalah bahwa tanah tersebut sengaja ditelantarkan tapi sertifikatnya dipakai untuk mencari pinjaman (Joyo Winoto 2010, 1-5). Sebagaimana yang disebut dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang menyatakan penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial.

Tujuan penertiban tanah terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar adalah:

Penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni sosial. Selain itu, optimalisasi pengusahaan, penggunaan, dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan

lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi.

Berdasarkan analisis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) sampai dengan 27 Februari 2010 terdapat 7,3 juta hektar tanah terlantar, 15,32 persen adalah tanah-tanah yang dikuasai pemerintah atau BUMN, sisanya dikuasai swasta, (Joyo Winoto 2010, 45-46). Dari total tanah terlantar tersebut, sekitar 3.1 juta hektar diantaranya berupa tanah terdaftar sedangkan 4,2 juta hektar sisanya sudah ada dasar penguasaannya, tapi belum memiliki hak atas tanah dimana semuanya milik badan hukum. Sebanyak 15,32 persen milik badan hukum publik yaitu instansi pemerintah sedangkan sisanya milik badan hukum privat, (Joyo Winoto 2010, 1-5). Berdasarkan hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar di seluruh Indonesia dapat dilihat dalam tabel 1.

Tabel. 1. Hasil Inventarisasi Tanah Terindikasi Terlantar (Per 17 Agustus 2010)

No	HAT / DPAT	Jumlah Hak	Luas HAT/DPAT (Ha)	Luas Terindikasi Terlantar (Ha)
1	HGU	892	1.876.550,1948	961.830,8000
2	HGB	1338	77.596,7041	68.869,4040
3	HP	71	9.712,9953	8.389,9607
4	HPL	169	560.589,9816	227.709,2715
5	Ijin Lokasi	665	4.693.951,4276	3.535.076,0450
Jumlah		3135	7.218.401,3034	4.801.875,4813

Sumber: Kantor Wilayah BPN RI Provinsi Banten

Berdasarkan hasil Rapat dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun Sidang: 2012–2013, Rabu, 28 November 2012, bahwa hasil identifikasi awal BPN RI, tanah terindikasi terlantar kurang lebih seluas 7,3 juta hektar. Setelah dilakukan identifikasi lanjutan, didapat seluas 4,8 juta hektar yang berpotensi terlantar. Pada Tahun 2010, telah dilaksanakan kegiatan penertiban tanah terindikasi terlantar untuk seluas 66.551 hektar, dari luasan tersebut pada Tahun 2011 telah diterbitkan 19 surat keputusan

penetapan tanah terlantar seluas 37.244 hektar. Dari 19 surat keputusan tersebut, 11 surat keputusan menjadi obyek perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sampai saat ini ada 8 surat keputusan yang tidak digugat seluas 3.009 hektar.

Pada Tahun 2012, Badan Pertanahan Nasional merilis data tentang surat keputusan penetapan tanah terlantar yang telah diajukan 94 SK Penetapan Tanah Terlantar dan yang telah ditetapkan sebanyak 80 SK atau seluas 54.123,2436 Ha. Namun dari 80 Surat Keputusan tersebut, sebanyak 11 SK digugat di pengadilan seluas 34.368 Ha (BPN RI 2013).

Dari sebelas Surat Keputusan yang menjadi objek perkara di Pengadilan TUN tersebut, 4 (empat) diantaranya ada di Provinsi Banten. Penetapan Tanah Terlantar Atas Tanah Hak Guna Bangunan Nomor 23, 24 dan 22 atas nama PT. Pondok Kalimaya Putih, terletak di Desa Cikoneng, Kecamatan Anyer, Kabupaten Serang, Provinsi Banten tanggal 18 Januari 2012 dan Hak Guna Bangunan No. 4 Kepuh atas nama PT. Pasetran wanarattindo dikota Cilegon. Berikut disajikan dalam Tabel 2.

Tabel. 2. Tanah Terlantar di Propinsi Banten

No	Nama badan hukum	No HGB	Lokasi	Luas	No SK
1	PT. Pondok kalimaya putih	23	Kab. Serang	43,59 ha	1/PTT-HGB/BPN RI/2012
2	PT. Pondok kalimaya putih	24	Kab. Serang	189,6 ha	2/PTT-HGB/BPN RI/2012
3	PT. Pondok kalimaya putih	22	Kab. Serang	2,45 ha	3/PTT-HGB/BPN RI/2012
4	PT. Pasetran wanarattindo	4	Kota Cilegon	66,4 ha	4/PTT-HGB/BPN RI/2012
Jumlah				302,04 ha	

Sumber: Kantor Wilayah BPN RI Provinsi Banten, Tahun 2010.

Keempat Surat Keputusan Kepala BPN RI digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, yang pada pokoknya Surat Keputusan Kepala BPN RI dinyatakan batal dan harus dicabut sesuai dengan putusan Nomor 13/G/2012/PTUN-SRG dan putusan Nomor 16//G/2012/PTUN-SRG. Berdasarkan hal tersebut yang menjadi fokus

kajian adalah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 13/G/2012/PTUN-SRG dengan objek gugatan pada HGB No 23, 24, dan 22 yang terletak di Pulau Sangiang Desa Cikoneng, Kecamatan Anyer, Kabupaten Serang, Provinsi Banten.

Pulau Sangiang adalah pulau kecil yang terletak di Selat Sunda, yakni antara Jawa dan Sumatra, dengan Pesona alam Pulau Sangiang dikenal dengan julukan *Seven Wonders of Banten*. Keindahan alamnya, baik itu terumbu karang, pantai, disisi lain Pulau Sangiang juga direncanakan akan dilewati atau sebagai jalur penghubung Jembatan Selat Sunda (JSS). Berdasarkan alasan tersebut pembahasan akan menitik beratkan pada potensi dan permasalahan Pulau Sangiang sebagai aset bangsa dan kajian atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 13/G/2012/PTUN-SRG.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, atau data skunder atau *Library Reseacrh*.³ Bahan pustaka merupakan data dasar yang digolongkan sebagai data sekunder. Data sekunder mempunyai ruang lingkup yang sangat luas baik data sekunder bersifat pribadi mencakup dokumen pribadi dan data pribadi yang disimpan di lembaga dimana seseorang berkerja maupun data sekunder bersifat publik yang mencakup data arsip, data resmi instansi pemerintah dan data lain, misalnya yurisprudensi Mahkamah Agung.⁴

Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan tentang penetapan tanah terlantar, dengan menelaah Pasal-Pasal dalam UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,

³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 12-14.

⁴ *Ibid*, hlm. 37.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Dengan memfokuskan pada penerapan dan atau kesesuaian antara peraturan perundang-undangan dalam penertiban tanah terlantar dengan implementasinya dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

C. Potensi dan Permasalahan Pulau Sangiang

Pulau Sangiang merupakan taman wisata alam yang terletak di Selat Sunda. Pesona alam Pulau Sangiang baik itu terumbu karang, pantai, hutan mangrove yang terbentang yang terbentang di pesisir pulau, dan jarak tempuhnya yang hanya membutuhkan waktu kurang lebih 45 menit dari Anyer, dengan menggunakan kapal atau perahu bermotor, Pulau Sangiang dikenal dengan julukan *Seven Wonders of Banten*.

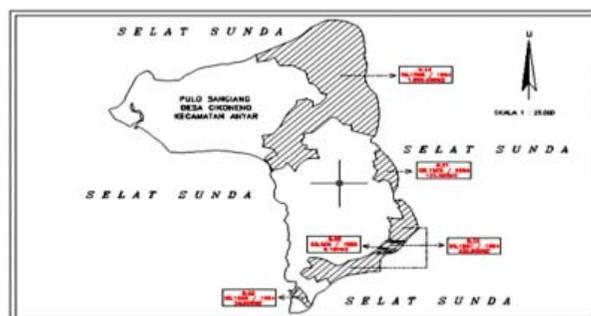
Pulau ini memiliki empat zonasi. Pertama, hutan mangrove yang berciri vegetasi yang tumbuh pada pasang surut, adapun tegakan mangrove yang ada di pulau ini diantaranya *Bruguera gymnorrhiza*, *Rhizophora mucronata*, *Soneratia alba*, *Ceriop tagal*, *Lumnitzera racemosa*, *Xylocarpus granatum*. Kedua, hutan pantai yaitu hutan yang berada di daerah pantai dan biasanya tumbuh di daerah pasir pinggir pantai. Tegakan yang terdapat pada daerah pantai di pulau ini antara lain, Kelapa (*Cocos nicifera*), Waru (*Hibiscus tiliaceus*), Ketapang (*Terminalia katapa*), Cemara laut (*Casuarinas sp*). Ketiga, hutan dataran rendah yaitu hutan yang berada pada ketinggian 100- 700 mdpl. Tegakan yang tumbuh pada hutan dataran rendah lebih beragam karena media tumbuhnya sudah bertekstur tanah seperti beringin, petai cina, johor

serta pohon-pohon besar lainnya. Keempat, zona perairan yang dihuni oleh berbagai macam terumbu karang dan jenis ikan hias. Zona ini merupakan salah satu andalan yang dibanggakan dari Pulau Sangiang (Kanwil BPN RI Prov. Banten 2010).

Taman Wisata Alam Pulau Sangiang berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor 698/Kpts-II/93 pada tanggal 12 Oktober 1993. Kawasan yang memiliki luas sekitar 1.420,35 hektar ini, terdiri dari dataran seluas 700,35 hektar dan taman laut seluas 720 hektar. Berdasarkan SK Menhut RI No. 66/Kpts-II/1993 tanggal 12 Pebruari 1993 diberikan Izin Prinsip Penguasaan Pariwisata Alam kepada PT. Pondok Kalimaya Putih (PKP) untuk membangun kawasan wisata terpadu seluas 750 ha. Status tanah yang dikuasai PT PKP dengan Hak Guna Bangunan (B. 21. B. 22, B.23 dan B.24) seluas 2.478.400 m²/248 ha. Perusahaan dengan Direktur Utama Dewanto Kurniawan, dan haknya akan habis pada Tahun 2024 (Kanwil BPN RI Prov. Banten 2010).

Pulau Sangiang terdapat bangunan pertahanan Jepang, terdapat 44 kepala keluarga yang sebagian besar berprofesi petani kebun, masyarakat tinggal sejak tahun 1978, memiliki 1 buah Masjid, pemakaman/kuburan tersebar penggunaan tanah dominan hutan belukar, selain PT Pondok Kalimaya Putih penguasaan tanah di Pulau Sangiang adalah Departemen Kehutanan, TNI AL dan penguasaan, pemilikan tanah oleh masyarakat.

Gambar. 1 Pulau Sangiang, Desa Cikoneng, Kecamatan Anyer Kabupaten Serang Provinsi Banten



Sumber: Kantor Wilayah BPN RI Prov. Banten, Tahun 2010

Pengelolaan kawasan wisata di Pulau Sangiang ini tentu akan menelan dana triliunan rupiah. Dalam perencanaannya, akan membangun tempat rekreasi dan hiburan (lapangan golf dan taman wisata alam) serta pembangunan peristirahatan (*villa*, *bungalow* dan *cottage*). Dalam merealisasikan usahanya, PT Pondok Kalimaya Putih pada Tahun 1993 melakukan pembebasan atas tanah-tanah hak milik dan hak milik adat dari penduduk setempat. Pada Tahun 1995 melakukan pembangunan sarana dan prasara wisata, antara lain, (1) membangun Marina/Pelabuhan (untuk sandar kapal wisata/kapal penumpang); (2) membangun Marina/Pelabuhan di pantai Anyar; (3) membeli Kapal Penumpang untuk sarana transportasi dari dan ke Pulau Sangiang; (4) membangun Mess/Tempat Peristirahatan; (5) Membuat dan membangun tanggul-tanggul penahan rob (gelombang air pasang surut); (6) membuat kolam pemandian alam. Berikut adalah pemandangan alam Pulau Sangiang.

Gambar. 2 Pemandangan Pantai Sebelah Selatan



Sumber: Kantor Wilayah Badan Pertanahan Republik Indonesia Provinsi Banten, Tahun 2010

Akibat terjadi krisis moneter pada tahun 1998 dan adanya perselisihan internal pemegang saham, serta dipermasalahkannya pembangunan yang telah dilaksanakan dengan tuduhan pengerusakan lingkungan hidup, dimana Dirut PT PKP Dewanto Kurniawan dituduh sebagai pihak yang paling bertanggung jawab, dan disidangkan di PN Serang maka pembangunan yang direncanakan oleh PT PKP untuk membangun

wisata terpadu itu mengalami kendala.

Rentang waktu Tahun 1998 sampai dengan Tahun 2012 hingga putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 13/G/2012/PTUN-SRG dijatuhkan, tidak ada kegiatan atau aktivitas pengelolaan pembangunan oleh PT Pondok Kalimaya Putih di Pulau Sangiang, sehingga layak ditetapkan sebagai tanah terlantar. Akan tetapi berdasarkan putusan Peradilan Tata Usaha Negara Serang, ditemukan fakta hukum bahwa prosedur/formal, terdapat tahapan-tahapan yang tidak dipatuhi sebelum mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Walaupun hakim mengakui secara material tanah tersebut adalah tanah terlantar, tapi proses prosedur/formalnya terdapat kelemahan, sehingga pemerintah dalam hal ini BPN RI kalah dalam berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

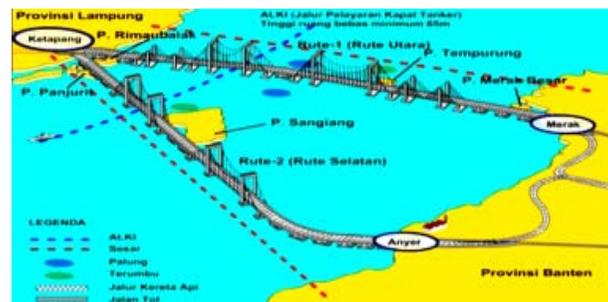
Potensi Pendayagunaan Tanah Terlantar Pulau Sangiang PT. Pondok Kalimaya Putih, apabila dimenangkan oleh pemerintah akan didayagunakan dengan mempertimbangkan adanya penggarapan masyarakat dan letaknya di selat sunda, maka alternatif peruntukannya adalah; (1) Pengembangan kawasan pariwisata dan komersial dalam rangka pembangunan jembatan selat sunda; (2) Sebagian dibagikan kepada masyarakat penggarap untuk kebun rakyat; (3) Sebagian untuk Pos Pengamatan TNI Angkatan Laut; (4) Sebagian untuk Cadangan Negara lainnya (Kanwil BPN RI 2010).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, terdapat tiga cara pendayagunaan tanah terlantar, *Pertama*, tanah untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria. *Kedua*, tanah dipergunakan untuk program strategis negara antara lain untuk pengembangan sektor pangan, energi, perumahan rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, tanah digunakan untuk cadangan negara antara lain untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan

pemerintah, pertahanan dan keamanan, kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam, relokasi dan pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam rumusan Joyo Winoto reforma agraria sebagai *land reform plus* yang mengartikan reforma agraria adalah *land reform* di dalam kerangka mandat konstitusi, politik, dan undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam P4T ditambah dengan *access reform*, dirumuskan *reforma Agraria = land Reform + Access Reform* (Joyo Winoto 2007).

Potensi lain dari Pulau Sangiang berdasarkan masterplan yang diterapkan oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Jembatan Selat Sunda (JSS) akan melintasi Pulau Jawa ke Pulau Ular sepanjang 3 kilometer merupakan jalan layang (viaduck), Pulau Ular ke Pulau Sangiang sepanjang 8 kilometer akan merupakan jembatan gantung (suspension bridge), Pulau Sangiang sepanjang 5 kilometer merupakan jalan raya darat dan rel kereta api, Pulau Sangiang ke Pulau Prajurit sepanjang 8 kilometer merupakan jembatan gantung; Pulau Prajurit sepanjang 7,6 kilometer merupakan jalan raya darat dan rel kereta api, serta Pulau Panjurit ke Pulau Sumatera sepanjang 3 kilometer merupakan jalan layang (Dani Wibowo 2014).

Pengembangan kawasan strategis Selat Sunda sebagaimana telah ditetapkan sebagai kawasan strategis nasional dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Kawasan Strategis Selat Sunda meliputi kawasan darat, pulau dan laut yang terletak di dalam Provinsi Lampung, Provinsi Banten dan kawasan lain yang ditetapkan berdasarkan rencana pengembangan Infrastruktur Selat Sunda meliputi Jembatan tol, jalan kereta api, lalu lintas, sistem navigasi pelayaran dan infrastruktur lainnya termasuk energi terbarukan yang terintegrasi menghubungkan Pulau Jawa dan Pulau Sumatera.

Gambar. 3 Masterplan Jembatan Selat Sunda⁵

Potensi Pulau Sangiang yang akan dibuat jalan raya darat dan rel kereta api yang dilintasi jembatan selat sunda, jika jadi dibangun jembatan selat sunda berpotensi berkembangnya pariwisata dan perekonomian di pulau Sangiang. Hal inilah yang menjadi salah satu dasar dalam perjuangannya untuk membatalkan surat keputusan tentang tanah terlantar walaupun dalam gugatannya tidak mengkaitkan dengan rencana pembangunan jembatan selat sunda.

Potensi secara ekonomi terlihat berdasarkan data pada HGB No. 21 sudah diagunkan pada tahun 1996 senilai Rp. 5 Milyar, berarti permeter persegi dinilai sebesar ± Rp. 41.000,- saat ini berdasarkan NJOP permeter tahun 2009 senilai 285.000/m², sehingga bila diasumsikan Potensi Nilai Tanah Pulau Sangiang atau *Land Value* adalah dari Luas 8.094.730 m² x Rp. 285.000,- adalah sebesar Rp. 2.306.998.050.000,- (dua trilyun tiga ratus enam milyar Sembilan ratus Sembilan puluh delapan juta lima puluh ribu rupiah) atau bila asumsi 1 US Dolar Rp. 10.000 maka nilainya adalah 230.699.805 \$. Belum termasuk HGB No 23, 24, 22 (Kanwil BPN RI Prov. Banten 2010).

D. Penetapan Tanah Terlantar Sebagai Objek Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara

Hak penguasaan atas tanah adalah serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu

⁵ Sumber: <http://www.antaraneews.com/berita/388933/menanti-jembatan-selat-sunda-sebagai-warisan-sby>, diakses tanggal 23 Agustus 2014.

mengenai tanah yang dihaki. Dalam ketentuan Pasal 15 UU Nomor 5 Tahun 1960 ditegaskan bahwa: “memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakan adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah”.

Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 5 Tahun 1960 berhubungan langsung dengan Pasal 6 yang secara tegas menyatakan: “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Kemudian dijabarkan dalam penjelasan UU Nomor 5 Tahun 1960 angka II nomor (4), fungsi sosial dari hak atas tanah dijelaskan: “hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara”.

Konsekuensi hukum dengan tidak dipergunakan tanahnya sesuai dengan keadaan dan sifat daripada haknya, sehingga tidak memberikan manfaat dan kebahagiaan bagi masyarakat dan negara. Jika ditinjau dalam perspektif Hukum Tanah Nasional dikategorikan sebagai tanah yang diterlantarkan, dimana pengertian “diterlantarkan” memperoleh penjelasan sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang secara tegas menyatakan: “tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya”. Selanjutnya hak atas tanah tersebut menjadi hapus seperti diatur dalam Pasal 40 huruf e UU Nomor 5 Tahun 1960 *jo* Pasal 35 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun

1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah yang menegaskan: “Hak guna Bangunan hapus karena diterlantarkan.”

Kewenangan Negara/Pemerintah dalam hal penertiban tanah terlantar bersumber pada hak menguasai dari negara telah diberikan dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menegaskan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara.

Secara teknis, mekanisme pengaturan tanah terlantar oleh Pemerintah telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dalam ketentuan Pasal 2 telah ditegaskan: “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.”

Dalam Putusan Tata Usaha Negara Serang Nomor 13/G/2012/PTUN-SRG, Surat Keputusan tentang penetapan tanah terlantar dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Untuk menguji penerbitan Surat Keputusan penetapan tanah terlantar telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik atau tidak. Dengan cara pengujian aspek prosedur/formal dan substansi/material dari tindakan Keputusan Tata Usaha Negara dalam menerbitkan Surat Keputusan yang menjadi Objek Sengketa. Pengujian dari segi prosedur/formal ini, adalah dengan cara berpe-

doman ketentuan Pasal 4 sampai dengan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010.

Tahapan-tahapan penertiban tanah terlantar diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang pada intinya membagi tahapan sebelum penetapan tanah terlantar diterbitkan, yaitu;

- 1) Identifikasi dan penelitian oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan oleh Panitia (Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 PP Nomor 11 Tahun 2010);
- 2) Peringatan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi kepada Pemegang Hak (Pasal 8 PP Nomor 11 Tahun 2010);
- 3) Penetapan tanah terlantar oleh Kepala BPN atas usul Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi (Pasal 8 sampai dengan Pasal 13 PP Nomor 11 Tahun 2010).

Tahapan-tahapan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 diperjelas dalam Pasal 3 Peraturan Kepala BPN RI Nomor 4 Tahun 2010 menjadi 4 (empat) bagian tahapan penertiban tanah terlantar, yaitu; *pertama*, inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar; *kedua*, identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar; *ketiga*, Peringatan terhadap pemegang hak; *keempat*, penetapan tanah terlantar.

Dalam pertimbangannya, Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan fakta hukum pengadilan berkesimpulan dari segi prosedur formal terdapat tahapan-tahapan yang tidak di patuhi sebelum mengeluarkan keputusan tata usaha negara, yaitu:

1. Tahapan inventarisasi tanah terlantar atas terindikasi terlantar pada tanah HGB Nomor 23, 24, 22, masing-masing atas nama PT. Pondok Kalimaya Putih tidak berdasarkan pada sumber informasi yang jelas sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 4 ayat (2)

Perkaban No 4 Tahun 2010;

2. Tidak ada analisis hasil inventarisasi untuk menyusun dan menetapkan target yang dilakukan indentifikasi dan penelitian dari Kepala Kantor BPN Provinsi Banten sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 7 ayat (3) Perkaban No 4 Tahun 2010;
3. Tidak ada Laporan hasil identifikasi dan penelitian dengan format lampiran 3 sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 8 ayat (2) huruf g Perkaban No 4 Tahun 2010;
4. Laporan akhir indentifikasi dan penelitian tanah, hanya untuk atas tanah HGB No 21, 22, 23, sedangkan HGB No 24 tidak ada laporannya.
5. Peringatan I, II dan III tidak sesuai dengan format lampiran 7 dan 8 sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 14 dan Pasal 16 Perkaban No 4 Tahun 2010 jo Pasal 8 PP No 11 Tahun 2010.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, dari pengujian prosedur formal terbukti terdapat tahapan-tahapan yang tidak dipatuhi dan dianggap sebagai cacat yuridis, yaitu tidak memenuhi tata cara sebagaimana dimaksud pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, dengan demikian surat keputusan objek sengketa secara prosedur terbukti bertentangan dengan ketentuan perundangan yang berlaku haruslah dinyatakan batal. Maka pengujian secara substanti/meterial tidak perlu dilakukan lagi.

Faktor gagalnya penertiban tanah terlantar kemudian di Identifikasi oleh Kantor Wilayah BPN RI Provinsi Banten terdapat hambatan, kendala dan masalah berdasarkan Putusan PTUN: a). Surat Pemberitahuan kepada Badan Hukum Pemegang Hak tidak sampai dan kembali, disebabkan pindah alamat atau alamat tidak

diketahui; b). Identifikasi dan Penelitian tanah tidak dihadiri oleh Badan Hukum Pemegang Hak; c). Kesulitan menyampaikan peringatan I,II dan III kepada Badan Hukum Pemegang Hak bagi yang tidak diketahui alamatnya; d). Terlambat memperoleh data tekstual dan data spasial pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; e) Kesulitan identifikasi dan penelitian tanah bagi Badan Hukum Pemegang Hak yang penguasaan tanahnya berdasarkan atas ijin lokasi sebagai DPAT (Dasar Penguasaan Atas Tanah); f). Kesulitan mengetahui penyebab tanah ditelantarkan; g). Kesulitan menetapkan luasan tanah dan batas-batas tanah terindikasi terlantar bagi tanah yang dikuasai Badan Hukum Pemegang Hak berdasarkan Ijin lokasi sebagai DPAT.

Kendala atau hambatan dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dalam tataran implementasinya dapat dilihat pada: *pertama*, Panitia C menjadi sangat penting dalam menentukan keberhasilan penertiban tanah terlantar, keanggotaannya dilekatkan pada pejabat pemerintahan, pada praktiknya ada yang berhasil yang mengerjakan perkerjaan dengan baik, sehingga penertiban tanah terlantar berhasil, jika keanggotaannya dari pejabat pemerintahan struktural yang disibukan dengan tugas-tugas kedinasan lain, seringkali tugas panitia tidak berjalan dengan baik, hingga penertiban tanah terlantar menjadi terkendala tersendiri. *kedua*, fungsi koordinasi dengan instansi lain di luar BPN RI, karena penertiban tanah terlantar terkait dengan instansi multi sektor, penertiban tanah terlantar bukan hanya kewenangan BPN RI semata, maka perlu diatur tatacara koordinasi dengan instansi lain. *Ketiga*, faktor sumber daya manusia, baik dari segi kuantitas maupun kualitas, secara kuantitas perlu diperbanyak sumber daya manusianya, secara kualitas perlu pemahaman yang baik dari segi yuridis dan teknis dalam penertiban tanah terlantar, khususnya

pemahaman tentang masalah-masalah hukum yang akan terjadi, jika menghadapi gugatan di pengadilan. *Keempat*, Perlu dialokasikan anggaran yang memadai untuk mendukung pelaksanaan tahapan-tahapan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terindikasi terlantar. karena tanah terlantar kebanyakan jauh dari kota, akses jalan menuju lokasi sulit dilalui kendaraan, maka penertiban tanah terlantar tidak bisa dilakukan dengan alokasi dana berbasis SPPD (Surat Perintah Perjalanan Dinas). Disamping itu tanah terlantar yang akan ditertibkan bernilai milyaran rupiah bukan triliunan, anggaran untuk penertiban sekitar 30 jutaan per Surat Keputusan.

Menurut Ida Nurlinda ada dua sisi yang menjadi hambatan implementasi penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, khususnya dalam kaitan implementasi PP No 11 Tahun 2010 beserta peraturan pelaksanaannya Ida Nurlinda 2014, 7-8, yaitu:

- 1) Secara Normatif, bentuk hukum PP (Peraturan Pemerintah) yang mengatur mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, memiliki posisi yang *inferior* ketika dilapangan berhadapan dengan tanah-tanah terlantar yang merupakan kawasan hutan misalnya, yang diatur dalam bentuk hukum yang lebih tinggi (Undang-Undang) dari pada PP; atau jika upaya itu terkait dengan kewenangan instansi lain yang diatur dalam bentuk undang-undang. Misalnya dalam hal terkait tanah pertanian, telah diatur dalam bentuk undang-undang, yaitu UU No 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan, atau tanah perkebunan yang diatur dalam UU No 18 Tahun 2014 tentang Perkebunan.
- 2) Dalam tataran implementasi, bentuk hukum PP mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut menjadi masalah tersendiri ketika berkaitan dengan instansi pelaksanaannya, dimana BPN hanyalah sebuah

“badan” yang tentu akan berbeda dengan kawasan hutan atau pertanian yang kewenangannya dilakukan oleh sebuah kementerian. Kendala-kendala demikian disadari atau tidak menjadi hambatan tersendiri ketika BPN akan menetapkan suatu tanah menjadi tanah terlantar.

Kendala/hambatan dalam penertiban tanah terlantar tersebut harus segera diatasi, karena banyak tanah yang tersandera oleh perijinan, hak, politik dan hukum dapat ditertibkan dengan baik, dikaji dalam multi perspektif dan multi sektoral terkait dengan regulasi dan kewenangan lembaga dalam penertiban tanah terlantar, sehingga tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat dapat terwujud sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 serta pendayagunaan tanah terlantar dapat terlaksana sesuai dengan PP No 11 Tahun 2010, yaitu tanah untuk reforma agraria, tanah untuk program strategis negara serta tanah untuk cadangan negara.

E. Kesimpulan

Terhadap uraian yang telah disampaikan sebagaimana tersebut di atas, maka dapat disimpulkan, *pertama*, Pulau Sangiang merupakan taman wisata alam mempunyai letak strategis yang terletak di selat sunda dikenal dengan julukan *Seven Wonders of Banten*, karena letaknya yang strategis mempunyai potensi sebagai tempat wisata dan secara ekonomi baik itu potensi nilai tanah Pulau Sangiang atau *Land Value* yang tinggi, didukung dengan direncanakan akan dilewati jembatan selat sunda. Potensi ini salah satu yang mendasari gugatan di pengadilan tata usaha negara atas gugatan penetapan tanah terlantar di Pulau Sangiang.

Kedua, Penetapan tanah terlantar harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diatur dalam Pasal 53 ayat (2) a dan b Undang-Undang Republik

Indonesia Nomor 9 Tahun 2004. Dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Serang Nomor 13/G/2012/PTUN-SRG secara prosedur bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, secara substansi juga bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, yaitu tidak memenuhi tata cara sebagaimana dimaksud pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Dengan demikian ke 4 (empat) surat keputusan objek sengketa dinyatakan batal dan dicabut sesuai Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004.

Daftar Pustaka

A. Buku

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji 2011, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Winoto, Joyo 2007, *Reforma Agraria Mandat Politik Konstitusi Dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat*, Badan Pertanahan Nasional RI, Jakarta.

B. Makalah/Pidato/Laporan

Badan Pertanahan Nasional (BPN RI), *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun Anggaran 2012*, BPN RI 14 Maret 2013

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Republik Indonesia Provinsi Banten, *Menjelajah Ke Pulau Sangiang*, 2 Juni 2010.

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Republik Indonesia Provinsi Banten, *The Seven Wonders Of Banten (Tujuh Keajaiban Banten) Pulau Sangiang* Kabupaten Serang Provinsi Banten Mei 2010

Nurlinda, Ida. *Kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Kerangka*

Reforma Agraria. Makalah disajikan pada Rapat Kerja Teknis Penatagunaan Tanah dan Konsultasi Teknis Pengendalian Penerapan Kebijakan dan Program T.A. 2014 BPN, Jakarta, 6 Mei 2014.

Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, Kepe-miluan, Pertanahan Dan Reforma Agraria) Tahun Sidang 2012 – 2013, Rabu, 28 November 2012.

Winoto, Joyo, *Tanah Terlantar Untuk Rakyat*, diambil dari wawancara yang dilakukan Majalah GATRA terbitan 19 April 2010.

_____, *Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, Key Note Speech yang disampaikan pada acara Simposium Nasional “Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat”, yang diselenggarakan oleh Dewan Guru Besar Universitas Indonesia pada tanggal 12 Mei 2010.

C. Internet

Dani Wibowo, *Ketuk Palu Jembatan Selat Sunda*, 12 Juli 2013 www.m.kompasiana.com/post/read/576182/3/ketuk-palu-jembatan-selat

sunda.html. diakses pada tanggal 25 Agustus 2014

- D. Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomo 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- Peraturan Presiden Nomor 86 tentang Kawasan Strategis dan Infratuktur Selat Sunda (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 126)
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.