



JURNAL ILMU HUKUM, HUMANIORA DAN POLITIK (JIHP)

E-ISSN: 2747-1993 | P-ISSN: 2747-2000

<https://dinastirev.org/JIHP>

dinasti.info@gmail.com

+62 811 7404 455

DOI: <https://doi.org/10.38035/ijhnp>.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Kajian Yuridis Urgensinya Penatagunaan Tanah dalam Mewujudkan Kemakmuran Rakyat

Irpan Suriadiata¹

¹Universitas Nahdlatul Ulama Nusa Tenggara Barat (UNU NTB), Indonesia, irpan.suriadiata@gmail.com

Corresponding Author: irpan.suriadiata@gmail.com

Abstract: *This research was conducted with the aim of determining the urgency of land use in realizing people's prosperity. The type of research used in this research is normative legal research using statutory and conceptual approaches. The results of this research show that land stewardship is a series of activities to plan, implement and control land use. The aim of land stewardship is to regulate the control, use and utilization of land for various needs, realize control, use and utilization of land in accordance with directions, realize land order which includes control, use and utilization of land and guarantee legal certainty for control, use and utilization. land for people who have a legal relationship with land. The principles of land stewardship are: integration, efficiency and efficacy, harmony, harmony and balance, sustainability, openness and equality, justice and legal protection. There are three (3) land use models in Indonesia, namely: closed model (zoning), open model and use model that serves development. The state's obligation in planning land use is proven by the state's participation in formulating and organizing the formation of regulations regarding Government Regulation Number 16 of 2004 concerning Land Use Management. The state examines it from three sides, namely philosophy, constitutional juridical and sociological/empirical.*

Keywords: *Urgency, Land Stewardship, People's Prosperity*

Abstrak: Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui kajian yuridis urgensi penatagunaan tanah dalam mewujudkan kemakmuran rakyat. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan konseptual. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa penatagunaan tanah merupakan serangkaian kegiatan merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan tata guna tanah. Tujuan dari penatagunaan tanah yaitu untuk mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan, mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan, mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah. Adapun asas-asas dari penatagunaan tanah

yaitu: keterpaduan, berdayaguna dan berhasil guna, serasi, selaras dan seimbang, berkelanjutan, keterbukaan dan persamaan, keadilan serta perlindungan hukum. Model penatagunaan tanah di Indonesia ada tiga (3) yaitu: model tertutup (*zoning*), model terbuka dan model penggunaan yang mengabdikan pada pembangunan. Kewajiban negara dalam perencanaan penatagunaan tanah dibuktikan dengan ikut andilnya negara dalam merumuskan dan menata pembentukan peraturan mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Negara mengkaji dari tiga sisi, yaitu filosofi, yuridis konstitusional serta sosiologis/empiriknya.

Kata Kunci: Urgensi, Penatagunaan Tanah, Kemakmuran Rakyat

PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, baik untuk mata pencarian, kebutuhan sandang, pangan, papan/tempat tinggal dan kebutuhan lain yang bersifat religius. Tanah sebagai salah satu kekayaan bangsa Indonesia harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, untuk mewujudkan hal itu, pemanfaatan tanah harus dilaksanakan dalam bentuk pengaturan penguasaan, dan penatagunaan. Kenyataannya di dalam masyarakat, orang akan senantiasa berusaha untuk mempertahankan setiap jengkal tanahnya karena masalah tanah adalah masalah yang sangat menyentuh keadilan dikarenakan sifat tanah yang langka dan terbatas, dan merupakan kebutuhan dasar setiap manusia.

Hubungan antara manusia dengan tanah maupun kelompok manusia dengan tanah adalah hubungan yang hakiki yang bersifat magis-religius. Tanah adalah sumberdaya utama yang merupakan titik temu kepentingan semua pihak. Seiring dengan perkembangan zaman dan begitu kompleksnya kebutuhan-kebutuhan atas penguasaan, pengelolaan, dan pemilikan tanah yang tidak terlepas dari berbagai konflik dan sengketa. Konflik bukanlah suatu keadaan yang statis, melainkan bersifat ekspresif, dinamis, dan dialektis (A. Suriyaman Mustari Pide dan Sri Susyanti Nur, 2008). Dengan demikian, maka yang dipunyai dengan hak atas tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi, wewenang menggunakan yang bersumber dari hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya (Boedi Harsono, 2007).

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik sekaligus bagi masyarakat dan Negara. Ketentuan tersebut tidak berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum masyarakat. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi hingga tercapainya tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Boedi Harsono, 2007). Dalam arti pelaksanaan pembangunan harus sesuai dengan substansi yang akan dituju secara terpadu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yang dimaksudkan penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Penataan penggunaan tanah dilaksanakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dengan memperhatikan antara lain hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah dan batas maksimal kepemilikan tanah khususnya tanah pertanian termasuk berbagai upaya lain untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah dan penelantaran tanah.

Oleh karena itu penatagunaan tanah merupakan syarat dalam mengimplementasikan Rencana Tata Ruang Wilayah di lapangan. Hal ini didasarkan bahwa, pada hakekatnya telah melekat hak kepemilikan tanah, sehingga untuk mewujudkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), harus berinteraksi terlebih dahulu dengan pemegang hak atas tanah tersebut. Perwujudan penggunaan dan pemanfaatan tanah agar optimal harus menyesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, maka untuk kesesuaian kebutuhan akan tanah telah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah penulis paparkan di atas, terdapat beberapa masalah yang dapat diidentifikasi dari persoalan tersebut sehingga penulis tertarik melakukan pengkajian lebih mendalam dalam dengan tema: “Kajian Yuridis Urgensinya Penatagunaan Tanah Dalam Mewujudkan Kemakmuran Rakyat”.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jenis dan sumber bahan hukumnya yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini dilakukan teknik dan alat pengumpulan bahan hukum dengan studi kepustakaan. Kemudian dalam penelitian ini juga digunakan teknik analisa bahan hukum dengan analisis penafsiran (*interpretation*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengertian dan Tujuan Penatagunaan Tanah di Indonesia

Istilah penatagunaan tanah atau tata guna tanah adalah kata-kata yang pertama kali dirumuskan pada seminar *land use* Tahun 1967 sebagai pengganti istilah *land use* yang mencakup pengertian persediaan, peruntukan, penggunaan tanah sebagaimana dimaksud Pasal 14 dan Pasal 15 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Dalam rancangan undang-undang tata guna tanah, penatagunaan tanah diartikan suatu rangkaian kegiatan penataan, peruntukkan dan penggunaan tanah secara terencana dalam rangka pembangunan nasional. Penatagunaan tanah adalah serangkaian kegiatan merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan tata guna tanah (Boedi Harsono, 1999).

Penatagunaan tanah dilaksanakan melalui kebijakan penatagunaan dan penyelenggaraan penatagunaan tanah (Imas Siti Masitoh, 2018). Adapun yang menjadi tujuan dari penatagunaan tanah di Indonesia (PP No. 16 Tahun 2004, Pasal 3), antara lain sebagai berikut:

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

Asas-asas Penatagunaan Tanah di Indonesia

“*principle*” atau asas adalah sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tumpuan, sebagai tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal

yang hendak dijelaskan (Mustopo dan Suratman, 2013). Adapun yang menjadi asas-asas penatagunaan tanah di Indonesia (PP No. 16 Tahun 2004, Pasal 2), antara lain:

1. Keterpaduan: Penatagunaan tanah yang dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
2. Berdayaguna dan Berhasil Guna: Penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
3. Serasi, Selaras dan Seimbang: Penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar penggunaan atau pemanfaatan tanah.
4. Berkelanjutan: Penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antar generasi.
5. Keterbukaan: Penatagunaan tanah dapat diketahui seluruh lapisan masyarakat.
6. Persamaan, Keadilan dan Perlindungan Hukum: Dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Model Penatagunaan Tanah di Indonesia

Salah satu cara untuk mengantisipasi berbagai permasalahan atas hak atas tanah adalah dengan cara pendaftaran tanah sebagai upaya menciptakan kepastian hukum dan menguatkan hak atas tanah (Iswantoro, 2014). Dalam perencanaan penggunaan tanah di Indonesia, dikenal beberapa model, antara lain yaitu:

1. Model Tertutup (*zoning*)

Model tertutup (*zoning*) adalah suatu model penatagunaan tanah dengan membuat zona-zona penggunaan tanah atas dasar pertimbangan teknis untuk jangka waktu yang telah ditentukan. Model penggunaan tanah ini sulit diterapkan disebabkan karena:

- a) Peruntukan penggunaan tanah telah ditetapkan sebelum ada kebijakan penggunaan tanah.
- b) Hak atas tanah dan penggunaan tanah yang telah ada dikesampingkan.
- c) Mendorong timbulnya spekulasi tanah.
- d) Kondisi tanah atau keadaan tanah sering tidak mendukung.
- e) Kesulitan dalam memperoleh tanah kosong.
- f) Perkembangan wilayah sering tidak merata.

Adapun yang menjadi kelebihan dari model tertutup (*zoning*) adalah lingkungan tertata dengan baik, penggunaan tanah tidak tumpang tindih, dan biaya untuk menetapkan model *zoning* tidak begitu mahal.

2. Model terbuka

Model terbuka artinya bahwa beberapa ruang atas tanah dalam suatu wilayah tidak dibagi dalam zona-zona penggunaan sebagaimana dalam model *zoning*, tetapi pelaksanaan kegiatan pembangunan disesuaikan dengan kondisi tanah, bagi tanah yang subur hanya boleh digunakan untuk usaha pertanian, sedangkan tanah yang kurang subur dapat dipergunakan untuk mendirikan bangunan.

3. Model penggunaan yang mengabdikan pada pembangunan

Dalam model penggunaan tanah yang mengabdikan pada pembangunan, maka perencanaan dan penggunaan tanah mengikuti keperluan kegiatan pembangunan sehingga penggunaan tanah sesuai dengan arah kebijaksanaan pembangunan serta model penggunaan tanahnya secara berencana, yaitu dengan:

- a) Tanah disediakan setelah ada dana dan penetapan proyek pembangunan yang selaras.

- b) Proyek pembangunan yang ditetapkan atas dasar kaitan yang selaras antara sasaran pembangunan dan fakta daerah secara seksama.
- c) Ada ijin perubahan penggunaan tanah.
- d) Memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peruntukan tanah.

Kewajiban Negara dalam Perencanaan Penatagunaan Tanah

Undang-Undang Penataan Ruang dibentuk berdasarkan nilai-nilai Pancasila, yakni bahwa penataan ruang dan pemanfaatan sumber daya alam harus betul-betul memperhatikan nilai-nilai yang tertuang di dalam Pancasila (Arba, *dkk*, 2017). Setiap kegiatan dalam rangka mengisi kemerdekaan Bangsa Indonesia dan pelaksanaan pembangunan di segala bidang, harus mempunyai landasan hukum sebagai pijakannya, baik dasar filosofisnya, konstitusionalnya, maupun sosiologis/empiriknya.

a) Dasar Filosofi Penatagunaan Tanah

Dasar filsafati dan fundamental bagi bangsa Indonesia adalah Pancasila. Bagi bangsa Indonesia falsafah hidup Pancasila merupakan asas kerohanian Negara, norma dasar, cita hukum, dan sumber dari segala sumber hukum (M. Noor Syam, 2000). Pancasila selain sebagai cita hukum, juga merupakan Norma Fundamental Negara (*Staats fundamental norm*), karena itu sila-sila Pancasila baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama merupakan norma dasar atau norma yang tertinggi bagi berlakunya semua norma hukum.

Dalam teori hukum *Stufenbau The Teory* (teori jenjang) menempatkan *grundnorm* sebagai dasar fundamental yang utama dalam pembentukan suatu aturan hukum. Sehubungan dengan itu, maka dalam pembentukan peraturan per-undang-undangan Negara Indonesia menempatkan Pancasila sebagai *grundnorm*nya, sebagai-mana yang diatur di dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata cara Pembentukan Peraturan Perundang- undangan menentukan bahwa sumber dari segala sumber hukum adalah Pancasila. Adapun dasar filosofi lahirnya Undang-Undang Penataan Ruang dibentuk berdasarkan nilai-nilai Pancasila, yakni bahwa penataan ruang dan pemanfaatan sumber daya alam harus betul-betul memperhatikan nilai-nilai yang tertuang di dalam Pancasila.

b) Dasar Yuridis Konstitusional Penatagunaan Tanah

Semua produk hukum dan penegakkannya di Indonesia haruslah didasarkan pada pokok pikiran yang ada di dalam UUD 1945 termasuk Pancasila. Pancasila itu merupakan cita hukum. Pancasila dapat merupakan penguji kebenaran hukum positif sekaligus menjadi arah hukum positif tersebut untuk dikristalisasikan dalam bentuk norma yang imperatif untuk mencapai tujuan negara. Dari sini dapat dimengerti bahwa cita hukum harus dibedakan dari konsep tentang hukum: yang pertama terletak di dalam ide dan cita, sedangkan yang kedua merupakan suatu kenyataan yang harus bersumber dari cita tersebut (Moh. Mahfud MD, 2011).

Pancasila dengan fungsi konstitutifnya menentukan dasar suatu tatanan hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri sehingga tanpa dasar yang diberikan oleh Pancasila itu hukum akan kehilangan arti dan makna sebagai hukum. Sedangkan dengan fungsi regulatifnya Pancasila menentukan apakah hukum positif sebagai produk itu adil ataukah tidak adil. Hans Kelsen dalam teori hirarki peraturan perundang-undangan mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini sesuai dengan asas hukum (*adagium*) yang mengatakan "*Lex superior derogat legi inferiori*". Dengan demikian, maka pembentukan Undang-undang Penatagunaan Tanah harus mencerminkan nilai-nilai fundamental dari Pancasila dan UUD 1945 sebagai norma dasar (*grundnorm*).

c) Dasar Sosiologis/Empirik Penatagunaan Tanah

Konsideran UUPR bagian menimbang mengatakan bahwa NKRI yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya penjelasan umum UUPR mengatakan pada dasarnya ruang sebagai sumber daya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggungjawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antar daerah, antar pusat dan daerah, antar sektor, dan antar pemangku kepentingan. Oleh karena itu penatagunaan tanah didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

Penatagunaan Tanah merupakan kegiatan yang terstruktur dan sistematis dalam rangka upaya menata dan merencanakan persediaan, peruntukkan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Dengan adanya Penatagunaan tanah, maka persediaan, peruntukkan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam (darat, laut/air, dan udara, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya) dapat direncanakan dan ditata dengan baik dan benar.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah penulis paparkan di atas, maka dapat ditarik kesimpulannya yaitu Penatagunaan tanah merupakan serangkaian kegiatan merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan tata guna tanah. Tujuan dari penatagunaan tanah yaitu untuk mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan, mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan, mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah. Adapun asas-asas dari penatagunaan tanah yaitu: keterpaduan, berdayaguna dan berhasil guna, serasi, selaras dan seimbang, berkelanjutan, keterbukaan dan persamaan, keadilan serta perlindungan hukum. Model penatagunaan tanah di Indonesia ada tiga (3) yaitu: model tertutup (*zoning*), model terbuka dan model penggunaan yang mengabdikan pada pembangunan. Kewajiban negara dalam perencanaan penatagunaan tanah dibuktikan dengan ikut andilnya Negara dalam merumuskan dan menata pembentukan peraturan mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah. Negara mengkaji dari tiga sisi, yaitu filosofi, yuridis konstitusional serta sosiologis/empiriknya.

REFERENSI

- A. Suriyaman Mustari Pide dan Sri Susyanti Nur, *Dasar-Dasar Hukum Adat*, (Makassar: Pelita Pustaka, 2008).
- Arba, *dkk*, "Kajian Normatif Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah", *Jurnal Hukum JATISWARA*, Fakultas Hukum Universitas Mataram.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria di Indonesia*, (Bandung: Djambatan, 2012).

- _____, Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya UUPA. Jilid I, (Jakarta: Jambatan, 1999).
- Imas Siti Masitoh, “Penatagunaan Tanah Kas Desa Kondangjajar Kecamatan Cijulang Kabupaten Pangandaran”, Jurnal MODERAT, Volume 4, Nomor 4, November 2018.
- Iswantoro, “Perspektif Yuridis Pengaturan Tata Guna Tanah dalam Implementasi Kebijakan Bidang Pertanahan”, Supremasi Hukum. Vol. 3, No. 2, Desember 2014.
- M. Noor Syam, Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum (Sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional), (Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 2000).
- Moh. Mahfud MD, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).
- Mustopo dan Suratman, Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah.