

346.03
NAG
P 21

**PEMANFAATAN DAN PENYELESAIAN
MASALAH TANAH KOSONG DI KOTA
DENPASAR**

TESIS S2

*Program Studi
Magister Kenotariatan UNNDIP*



Oleh:

Luh Gde Ranita Nagoyawati, SH

B4B 002 125

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2004**

PEMANFAATAN DAN PENYELESAIAN MASALAH TANAH KOSONG DI KOTA DENPASAR

TESIS

Oleh:

Luh Gde Ranita Nagoyawati, SH
B4B 002 125

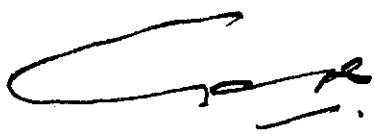
Telah disetujui
Oleh

Telah Di Pertahankan Di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 28 September 2004
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

Pembimbing Utama

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan


Hi. ENDANG SRI SANTI, SH., MH.
NIP. 130 929 452


Prof. I.G.N. SUGANGGA, SH.
NIP. 130 359 063

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:	3265/T/mnot/04
Tgl.	17 Feb 05

Kata Pengantar

"Om Swastyastu"

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat *Ida Sang Hyang Widhi Wasa*/Tuhan Yang Maha Esa. Karena atas Asung Kerta Wara Nugraha-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis "*Pemanfaatan Dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong Di Kota Denpasar*" dan dapat menyelesaikan study pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang sesuai dengan harapan.

Selama proses penulisan tesis ini mulai dari penyusunan proposal penelitian, pengumpulan data di lapangan serta, pengolahan hasil penelitian sampai tersajikannya karya ilmiah ini, penulis telah banyak mendapat sumbangan pemikiran maupun tenaga yang tidak ternilai harganya bagi penulis. Untuk itu pada kesempatan ini perkenankanlah penulis dengan segala kerendahan hati dan penuh keikhlasan untuk menyampaikan rasa terima kasih yang tulus kepada :

1. Bapak Prof. Ir. H. Eko Budihardjo, MSc, sebagai Rektor Universitas Diponegoro;
2. Bapak Prof. Dr. dr. Suharjo Hadisaputro sebagai Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro;
3. Bapak Prof. I.G.N. Sugangga, SH selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;

4. Bapak R. Suharto, SH., MHum, selaku Sekretaris Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang juga selaku dosen penguji tesis;
5. Ibu Hj. Endang Sri Santi, SH., MH., selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan arahan dalam penyusunan karya ilmiah ini;
6. Bapak H. Ahmad Chulaemi, SH., Ibu Ana Silviana, SH., MHum., Ibu Sri Wahyu Ananingsih SH., MHum., selaku Dosen Penguji tesis yang bersedia meluangkan waktu untuk memberikan perbaikan pada karya ilmiah ini;
7. Seluruh staf Pengajar dan staf karyawan tata usaha pada Program Studi Magister Kenotariatan yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan pendidikan di Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
8. Bapak Drs. Bambang Ekanto Putro, selaku Kepala Bidang Penatagunaan Tanah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali yang telah membantu penulis dalam pelaksanaan penelitian di lapangan;
9. Ibu Kusmitarti, BSc, Kepala Bagian Tata Guna Tanah Kantor Pertanahan Kota Denpasar, dan Bapak Anak Agung Rai Suryawan, SH, selaku Kepala Bagian Hukum Kota Denpasar, yang telah membantu penulis dalam pelaksanaan penelitian di lapangan;

10. Bapak Ketut Gde Ridhasastra dan Ibu Nyoman Santun Pudjawati yang selalu merestui segala kemauan Penulis;
11. Bapak Ketut Widjana,SH, dan Ibu Ketut Persi yang selalu mendoakan keberhasilan Penulis;
12. Suamiku tercinta I Made Wiryawan Fajarjaya, ST., MM, dan anakku tercinta Putu ayu Dwinata Prajawati yang selalu menemani Penulis dalam suka dan duka;
13. Dan berbagai pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Kemudian pada hakekatnya penulis berharap semoga jasa-jasa baik tersebut di atas mendapat balasan yang setimpal dari *Ida Sang Hyang Widhi Wasa*. Akhirnya penulis sadari bahwa penulisan tesis ini tidak luput dari kekurangan, sehingga pada kesempatan ini penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun serta berharap semoga tesis ini dapat berguna bagi pihak yang membutuhkan.

Om, Santi, Santi, Santi, Om

Semarang, 28 September 2004

ttd

Penulis

PERNYATAAN

Dengan ini penulis menyatakan bahwa Tesis ini adalah hasil pekerjaan penulis sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang telah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya telah dijelaskan di dalam tulisan, dan daftar pustaka dari tulisan ini.

Semarang, 28 September 2004

Penulis

Abstraksi

Pemanfaatan Dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong Di Kota Denpasar

Luli Gde Ranita Nagoyawati, SH

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka setiap orang badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Dewasa ini banyak bidang-bidang tanah di Kota Denpasar yang menunggu dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku, dibiarkan kosong, sehingga tidak memberikan manfaat apapun pada masyarakat. Dengan adanya kebijakan untuk memelihara ketahanan pangan nasional perlu ditetapkan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah untuk memanfaatkan tanah-tanah kosong yang ada di wilayah Kota Denpasar, dengan menanaminya dengan tanaman pangan/semusim yang bisa bermanfaat bagi masyarakat sekitar lokasi tanah tersebut. Dari latar belakang ini maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang pelaksanaan Pemanfaatan Dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong Di Kota Denpasar.

Penelitian tentang pelaksanaan Pemanfaatan Dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong Di Kota Denpasar ini menggunakan pendekatan *yuridis-empiris*. Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, dan data sekunder, Teknik pengumpulan data dengan cara teknik wawancara, dan study dokumen-dokumen hukum, sedangkan teknik analisis datanya secara kualitatif.

Kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah kosong meliputi tahap-tahap persiapan (inventarisasi tanah kosong untuk dimanfaatkan), tahapan pelaksanaan (identifikasi, penetapan, serta pembuatan surat perjanjian pemanfaatan tanah-tanah kosong), dan tahapan pelaporan (pelaksanaan pemanfaatan tanah kosong tersebut oleh BPN dan Dinas Pertanian) Kota Denpasar. Pemanfaatan tanah-tanah kosong yang ada diupayakan untuk menyejahterakan rakyat, agar berkelanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung, dan daya dukung tanah, melaksanakan fungsi sosial hak atas tanah, serta kelestarian. Penekanan pada fungsi ekonomi semata-mata dari ruang tanah di lokasi tertentu telah menyebabkan pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan pemanfaatan yang tidak konsisten, dan mengabaikan fungsi sosial -dan publik dari lokasi yang akan dijadikan lokasi pembangunan. Hal ini karena kurangnya Sumber daya Manusia dan terjadinya krisis ekonomi. Upaya pemerintah Kota Denpasar untuk mengatasi permasalahan itu dengan cara mengadakan penyuluhan dan latihan bagi aparat di lapangan.

ABSTRACT**“Usefulness and solution for uncultivated land in Denpasar”**

Luh Gde Ranita Nagoyawati, SH

All of the Indonesian land have a social function, so the people or legal body or company that have law relationship with land ought to use their land so that become more useful and more successful and also advantagous for social prosperity. Nowadays, many part of land in Denpasar that wait for using according to the characteristic and purpose of rights or Area Organized Planning taken place, intentionally uncultivated, so that they don't give any advantage for people around. Together with the policy for keeping national food endurance, so there is any obligation for every land holders or those who plants / at seasoning that is useful for people around that location. From this background, the writer has an interest to explore more about implementation of usefulness and solution for uncultivated land in Denpasar.

The observation about implementation of usefulness and solution for uncultivated land in Denpasar uses empire-juridical approach. The using datum in this research is primary and secondary datum (primary and secondary law material). The technic of collecting data by interview, and law document study, meanwhile it analyzes qualitatively.

From the result of observation in Denpasar, many parts of land in Denpasar that will be used according to the character and purpose of rights that is purposed by the holder or Area Organized Planning taken place, intentionally uncultivated so that they don't give any advantage for people around, uncultivated land is strived to prosper to society, having, holding, using and keeping; and, so that can give optimal advantage continuously, either for the moment or for next generation, by keep looking stocks, and supporting land effort, implement social function fort right land, also beautifulness. Preasure only for economical function in a location has caused inconsistency of police and its usefulness, and neglected social and public function on location that would be developed. The administration of Denpasar has tried to overcome this problem by giving guidances and exercises for those in the area.

Daftar Isi

	Hal
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
PERNYATAAN	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	7
1.4. Manfaat Penelitian	7
1.5. Sistematika Penulisan Tesis	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Hak Menguasai Negara atas Tanah	10
2.2. Tinjauan Umum Tentang Pemanfaatan Tanah Kosong ..	23
2.2.1. Latar Belakang Keluarnya Peraturan Menteri Agraria Nomor: 3 Tahun 1998.....	23
2.2.2. Pemanfaatan Tanah	24
2.2.3. Pengaturan Pemanfaatan Tanah Kosong	25
2.3. Pembaharuan Hukum Agraria Nasional	26
2.4. Fungsi Hukum dan Penegakan Hukum	33

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Metode Pendekatan	38
3.2. Spesifikasi Penelitian	38
3.3. Lokasi Penelitian	39
3.4. Populasi dan sampel	39
3.5. Jenis dan Sumber Data	41
3.6. Teknik Pengumpulan Data dan Instrumen Penelitian	42
3.7. Pengolahan dan Analisis Data	43
3.7.1. Pengolahan Data	43
3.7.2. Analisis Data	44

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Daerah Penelitian	45
4.2. Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Dalam Pemanfaatan Dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong Di Kota Denpasar	51
4.2.1. Tugas Pokok Dan Fungsi Kantor Pertanahan Kota Denpasar	51
4.2.2. Kondisi Kesiapan Aparat Pelaksana Kantor Pertanahan Kota Denpasar	55
4.2.3. Kebijakan Pemerintah Dalam Pemanfaatan Masalah Tanah Kosong di Kota Denpasar	56
4.3. PEMBAHASAN	65

BAB V PENUTUP

5.1 Kesimpulan	85
5.2 Saran-Saran.....	86

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1.	55
Tabel 4.2.	55
Tabel 4.3.	56
Tabel 4.4.	61

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan, dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk, dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998, dinyatakan bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada Daerah secara profesional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat, dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat,

pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi, dan keanekaragaman daerah.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya. Di samping itu keleluasaan otonom mencakup pula kewenangan yang utuh, dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Otonomi yang nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang hidup, dan berkembang di daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekwensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat, dan daerah serta antar daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Pemberlakuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah telah menimbulkan perubahan dalam melaksanakan kewenangan di tingkat organisasi negara. Selama ini pandangan sentralisme sangat mewarnai pelaksanaan, dan pemberian kewenangan negara. Pandangan ini menempatkan Pemerintah Pusat sebagai pemegang, dan pelaksana kewenangan. Otonomi Daerah sebaliknya menghendaki adanya penyerahan kewenangan kepada Pemerintah daerah dengan kewenangan itu merupakan kepunyaan daerah.

Perubahan dari sentralisasi ke desentralisasi dapat menimbulkan guncangan-guncangan karena ketidak siapan baik di tingkat struktur kelembagaan maupun cara berfikir dari sumber daya manusia yang melaksanakan kebijakan tersebut. Di antara bidang atau urusan pemerintah yang menghadapi perubahan ini adalah urusan pertanahan. Bidang pertanahan selama ini diatur, dan dilaksanakan secara sentralistik, sementara daerah hanya mempunyai peranan sebagai pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan oleh pusat. Oleh karenanya guncangan dapat saja terjadi di dalam penanganan bidang ini sehingga yang terjadi justru suatu kondisi yang melenceng dari tujuan yang sudah ditetapkan, atau yang dicita-citakan.¹

¹ Nurhasan Ismail, *Otonomi Bidang Pertanahan: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah dan Ideologi Politik Pertanahan*, Mimbar Hukum, nomor: 34/III/2000: hal. 33

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada hakekatnya mengemban 3 (tiga) fungsi utama, yakni:²

1. Fungsi alokasi yang meliputi antara lain sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat;
2. Fungsi distribusi yang meliputi antara lain pendapatan dan kekayaan masyarakat dan pemerataan pembangunan;
3. Fungsi stabilisasi yang meliputi antara lain pertahanan-keamanan ekonomi dan moneter.

Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, kepada Daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan, serta standar pelayanan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi, dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah disesuaikan dengan kemampuan, dan potensi baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang dimiliki daerah tersebut.

Sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai rahmad Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola, dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi

² Laporan Pertanggungjawaban Walikota Denpasar Tahun 1999/2000, hal. 1

sekarang mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil, dan makmur.

Pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah banyak menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik tentang tanah. Maka dengan adanya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, penataan kembali penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka setiap orang badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Dewasa ini banyak bidang-bidang tanah di Kota Denpasar yang menunggu dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku, dibiarkan kosong, sehingga tidak memberikan manfaat apapun pada masyarakat sekitarnya.

Dengan adanya kebijakan untuk memelihara ketahanan pangan nasional perlu ditetapkan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah untuk memanfaatkan tanah-tanah kosong yang ada di wilayah Kota Denpasar, dengan menanaminya dengan tanaman pangan/semusim yang bisa bermanfaat bagi masyarakat sekitar lokasi tanah tersebut.

Dari latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong di Kota Denpasar, sebagai ibukota propinsi Bali yang memiliki daya tarik tersendiri di bidang pariwisata. Maka dalam melakukan pembangunan senantiasa harus memperhatikan estetika yang tinggi, namun terbentur semakin minimnya lahan kosong untuk pengembangan wilayah kota, yang sesuai dengan visi kota Denpasar "mewujudkan pembangunan Kota Denpasar yang berwawasan Budaya yang dijiwai oleh Agama Hindu dan dilandasi *Tri Hita Karana*".

1.2. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah kosong di Kota Denpasar ?
2. Kendala apakah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong Kota Denpasar, dan bagaimana penyelesaiannya?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk memahami pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah kosong di Kota Denpasar.
2. Untuk memahami dan menganalisis kendala yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong Kota Denpasar, dan penyelesaiannya.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik bagi kepentingan akademis maupun bagi kepentingan praktisi, dalam hal ini pemerintah selaku penentu kebijakan dan pelaksana aturan hukum.

1. Kegunaan secara teoritis, dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi ilmiah guna melakukan pengkajian lebih lanjut dan mendalam tentang permasalahan pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah kosong di Kota Denpasar.
2. Kegunaan secara praktis, dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam mengambil langkah-langkah kebijakan selanjutnya dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam

pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong di Kota Denpasar.

1.5. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

Hasil penelitian yang diperoleh setelah dilakukan analisis kemudian disusun dalam bentuk laporan akhir dengan sistematika penulisannya sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan yang berisi uraian tentang: Latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan tesis.

Bab II Tinjauan pustaka yang berisi uraian tentang tinjauan umum tentang hak menguasai negara atas tanah, pembaharuan Hukum Agraria Nasional, pemanfaatan tanah-tanah kosong, kebijakan nasional di bidang pertanahan, dan penegakan Hukum Agraria Nasional.

Bab III Metode Penelitian, yang menguraikan tentang metode pendekatan, spesifikasi penelitian, lokasi penelitian, teknik sampling, jenis, dan sumber data, serta analisa data.

Bab IV Bab ini berisikan tentang hasil penelitian dan pembahasan, yang diawali dengan diuraikan tentang gambaran umum Kota Denpasar, selanjutnya diuraikan hasil penelitian tentang

pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan masalah tanah kosong di Kota Denpasar berikut pola penyelesaiannya, setelah itu hasil penelitian tersebut dianalisa secara kualitatif.

Bab V Bab ini berisikan kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan, dan disertakan pula saran-saran sebagai rekomendasi berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH

Urusan bidang pertanahan seperti yang dikonsepsikan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ditangani secara sentralistis oleh pemerintah pusat. Kekuasaan Negara atas tanah atau yang secara teknis-yuridis disebut hak menguasai negara atas tanah oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diserahkan pelaksanaannya kepada Pemerintah Pusat.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang telah ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu, dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara bertindak sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan, bahwa "Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, ada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara".

Dengan dasar pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam Pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang diberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:³

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa,
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa,
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang, dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut oleh UUPA diberikan interpretasi otentik mengenai hak menguasai negara yang dimaksudkan oleh UUD 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Pembentukan Undang-Undang Pokok Hukum Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djembatan, Jakarta, 1999, hal. 560

Adapun kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang memunyainya untuk menggunakan haknya sampai di situlah batas kekuasaan Negara tersebut.

Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas, dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang, atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukan, dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai, atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat (4)). Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah-tanah inipun sedikit, atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada.

Dengan mencermati isi Pasal 2 ayat (4), dan penjelasannya tersebut, kewenangan Hak Menguasai Negara dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat secara sentralistik. Hal ini jelas pada kalimat *menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat*. Dalam pelaksanaannya Pemerintah dapat menguasai (memberi kuasa) kepada Pemerintah Daerah, namun hal tersebut bukan keharusan. Kata-kata "*dapat dikuasakan*", dan "*sekedar diperlukan*" memberi tekanan bahwa pemberian kuasa kepada Pemerintah daerah bukan suatu keharusan. Karenanya apabila kemudian Pemerintah Pusat memberikan kuasa kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kewenangan itu, maka pemberian kuasa itu hanya bersifat *medebwind* atau dalam kerangka membantu Pemerintah Pusat.⁴

Dari sudut bahasa, dan hubungan hukum, istilah "dikuasakan" mengandung beberapa komponen, yaitu:⁵

- (1) adanya pernyataan dari pihak yang memegang kewenangan untuk menyerahkan kewenangannya kepada institusi atau pihak lain yang ditunjuk. dalam kaitannya dengan kewenangan hak Menguasai Negara, pihak yang memegang kewenangan adalah Pemerintah Pusat, dan kemudian memberikan kuasa kepada Pemerintah daerah untuk melaksanakan;
- (2) Pihak yang menerima kuasa hanya boleh melaksanakan kewenangan itu sebatas apa yang tersebut dalam pernyataan penyerahan. Artinya pihak ini tidak boleh melaksanakan kewenangan selain

⁴ Nurhasan Ismail, *Op. Cit.* hal. 34

⁵ Hartono Soerjopratiknjo, *Perwakilan Berdasarkan Kehendak*, P.T. Mustika Wikasa, Yogyakarta, 1994, hal. 50-57

yang diserahkan, atau tidak boleh melampaui kewenangan yang diserahkan. Pemerintah daerah tidak boleh melaksanakan kewenangan selain yang secara tegas diserahkan kepadanya;

- (3) Pihak penerima penyerahan harus mempertanggung jawabkan pelaksanaannya kepada pemberi kewenangan. Dalam hal ini Pemerintah Daerah harus memberikan pertanggungjawabannya kepada Pemerintah pusat.

Menurut Pasal 2 ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, di mana kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilimpahkan ke Pemerintah Kabupaten/Kota termasuk Pemerintah Kota Denpasar antara lain meliputi kewenangan dalam hal:

- a. Pemberian ijin lokasi;

Yang dimaksud dengan ijin lokasi adalah sebagaimana tercantum dalam ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999, ijin lokasi merupakan suatu arahan dan pengendalian bagi daerah untuk mengalokasikan tanah-tanah dalam wilayahnya bagi keperluan pembangunan.

Selama ini pelaksanaan ijin Lokasi yang mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999, harus

ditandatangani oleh Walikota/Kabupaten (untuk DKI Jakarta oleh Gubernur), namun penyiapan data sebagai bahan pertimbangan bagi penetapan ijin lokasi sampai dengan konsep penetapannya masih disiapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Bahkan di beberapa daerah, penerbitan ijin lokasi pelaksanaannya beragam.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003, penerbitan ijin lokasi mulai dari permohonan sampai penerbitannya dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu kepala daerah harus tetap melakukan koordinasi dan sinkronisasi dengan pemerintah Kabupaten/Kota mengenai penyediaan data sebagai bahan pertimbangan bagi penetapan ijin lokasi yang bersangkutan.

- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;

Pengadaan tanah ini untuk pembangunan prasarana umum, yang mana pelaksanaannya mengharuskan berpedoman pada ketentuan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 1 Tahun 1994.

Penyelenggaraan pengadaan tanah ini dilakukan oleh Panitia Pengadaan tanah yang diketuai oleh Walikota/Bupati, atau Gubernur bila obyek pengadaan tanahnya terletak di dua atau lebih kabupaten/Kota, namun sekretariat Panitia dan tahapan kegiatan yang meliputi penetapan lokasi, penyuluhan, inventarisasi, pengumuman hasil inventarisasi musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian, penyusunan daftar nominatif, dan pelaksanaan pembayarannya serta pelepasan haknya disiapkan oleh Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten atau Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

c. Penyelesaian sengketa tanah garapan;

Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor: 51 Prp. Tahun 1960. Walikota/Bupati dalam penyelesaian sengketa tanah garapan ini mempunyai peranan yang sangat penting hal ini berkaitan dengan upaya mewujudkan ketahanan pangan mempunyai hubungan erat dengan upaya penguatan hak-hak rakyat atas tanah. Namun peranan Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten juga besar dalam hal menyediakan data teknis yang diperlukan serta dukungan operasional lapangan.

- d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;

Masalah ganti kerugian di sini adalah ganti kerugian yang timbul sebagai akibat dari kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan di luar kriteria kepentingan umum sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor: 55 Tahun 1993 dan Pasal 47 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 1 Tahun 1994. Dalam hal ini masalah yang timbul berkaitan dengan penentuan besar ganti kerugian disebabkan tidak adanya mediator yang menjembatani para pihak dalam musyawarah penentuan besarnya ganti kerugian.

Selama ini pengawasan terhadap pengadaan tanah di atas dilakukan oleh Tim Pengawasan dan Pengendalian Pengadaan Tanah yang diketuai oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota/kabupaten, sebagaimana dimaksud Surat edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 580.2-5568.D.III, tanggal 6 Desember 1990.

- e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;

Walikota/Bupati diberikan kewenangan selaku Ketua Panitia Pertimbangan Landreform Kota/Kabupaten, untuk menentukan tanah-tanah kelebihan batas-batas maksimum dan tanah absentee, menjadi tanah obyek landreform dan petani calon penerima tanah sesuai persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah kelebihan tanah maksimum dan tanah abenstee sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 224 tahun 1961 yang penetapannya dikeluarkan sejak berlakunya Kepres Nomor 34 Tahun 2003 ini.

Apabila penetapan tanah kelebihan tanah obyek landreform telah diterbitkan sebelum berlakunya Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 ini, maka ganti kerugian kepada bekas pemilik masih dilaksanakan oleh Pemerintah.

f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;

Tanah Ulayat adalah tanah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 5 Tahun 1999, berdasarkan

Peraturan tersebut Bupati/Walikota berwenang untuk menetapkan keberadaan tanah ulayat tersebut termasuk status, dan pemegang hak ulayatnya.

Selama ini ketentuan di atas belum dilaksanakan sebagaimana mestinya, karena berkembang persepsi bahwa pengaturan mengenai tanah ulayat tersebut tidak memadai, apabila diatur dengan peraturan yang setingkat dengan peraturan menteri.

Dengan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 ditegaskan kembali mengenai amanat Pasal 3 Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1960, yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat, dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, yang meliputi:

- 1) penyamaan persepsi mengenai hak ulayat;
- 2) kriteria dan penentuan mengenai hak ulayat, dan
- 3) Kewenangan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya.

Hal tersebut di atas dimaksudkan untuk terwujudnya kebijakan, dan langkah-langkah penyelesaian masalah-masalah yang menyangkut tanah ulayat dalam kerangka pelaksanaan hukum tanah nasional, Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kepala Kantor Pertanahan

Kabupaten/Kota, agar memberikan bantuan data teknis yang berkaitan dengan pelaksanaannya.

g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;

Yang dimaksud tanah kosong adalah tanah hak atau tanah-tanah yang telah terdapat dasar penguasaannya, yang dalam jangka waktu tertentu tidak atau belum dimanfaatkan oleh yang bersangkutan terhadap tanah-tanah kosong tersebut tugas pemerintah Kabupaten/Kota melakukan inventarisasi, identifikasi, pengaturan, serta menentukan kebijakannya sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan, dalam rangka upaya meningkatkan ketahanan pangan nasional.

h. Pemberian ijin membuka tanah;

Ijin membuka tanah yang semula diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan instruksi Menteri Dalam Negeri tanggal 22 Mei 1984 Nomor: 593/5707/SJ, dan Peraturan Menteri Negara agraria/Kepala Badan

Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999. Sampai saat ini ijin membuka tanah belum diatur kembali sehingga penataan, dan penertiban kegiatan pembukaan tanah menjadi tidak terkendali. Hal ini terlihat dari banyaknya pembukaan tanah yang dilakukan oleh masyarakat di kawasan-kawasan hutan, taman nasional, kawasan lindung, dan kawasan konservasi lainnya.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 ini perlu dilakukan pencegahan terhadap kerusakan tanah, dan lingkungan dengan mengatur kembali ijin membuka tanah sebagai upaya untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional. Ijin membuka tanah harus memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, misalnya pembukaan tanah dalam kawasan hutan memerlukan ijin pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan.

Dalam rangka pencegahan kerusakan tanah, dan lingkungan tersebut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk membantu pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pengendalian, dan pengawasan pemanfaatan tanah dengan cara penyediaan data kemampuan tanah dalam wilayahnya.

i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Yang dimaksud dengan perencanaan penggunaan tanah adalah membuat rencana letak kegiatan penggunaan tanah yang sesuai dengan fungsi kawasan. Di bidang perencanaan, penggunaan tanah Bupati/walikota:

1. melaksanakan dan menetapkan rencana letak kegiatan penggunaan tanah yang sesuai dengan fungsi kawasan;
2. menyusun rencana letak kegiatan penggunaan tanah dimaksudkan harus mempertimbangkan data dari informasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang disiapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah hak-hak yang masing-masing berisikan kewenangan, tugas/kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan bidang tanah yang dihaki. Apa yang boleh, wajib ataupun dilarang untuk diperbuat itulah yang membedakan hak penguasaan atas tanah yang satu dengan yang lain.

2.2. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMANFAATAN TANAH KOSONG

2.2.1. LATAR BELAKANG KELUARNYA PERATURAN MENTERI AGRARIA NOMOR: 3 TAHUN 1998

Hal ini dilatar belakangi oleh adanya semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial maka setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib mempergunakan tanahnya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat.

Dengan banyaknya tanah-tanah kosong yang sementara waktu menunggu dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku, dibiarkan kosong, sehingga tidak memberikan manfaat bagi masyarakat dan justru memberikan permasalahan baru bagi masyarakat sekitar tanah-tanah tersebut.

Serta untuk mempertahankan ketahanan pangan nasional perlu adanya penetapan kewajiban bagi setiap pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah untuk memanfaatkan tanah-tanah kosong tersebut dengan menanam tanaman pangan.

2.2.2. PEMANFAATAN TANAH KOSONG

Salah satu permasalahan pertanahan yang perlu mendapat perhatian adalah terdapatnya bidang-bidang tanah yang keadaanya masih dibiarkan kosong. Jika tidak ditangani dengan penuh perhatian, hal ini pada gilirannya akan mengganggu jalannya pembangunan, mengingat persediaan tanah yang semakin terbatas dan kebutuhan tanah untuk pembangunan yang semakin meningkat.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 3 Tahun 1998 tentang pemanfaatan tanah Kosong untuk tanaman pangan maka pengertian tanah kosong adalah tanah yang dikuasai dengan hak milik, hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaan tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau sebagiannya, yang belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.

Di daerah pedesaan, keberadaan tanah kosong akan mengganggu kelestarian swasembada di bidang pangan, sedangkan di daerah perkotaan, keberadaan tanah kosong akan menyebabkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh, yang mengurangi estetika perkotaan dan mengurangi efisiensi penggunaan tanah serta dapat menyebabkan masalah-masalah sosial yang tidak dikehendaki.

Di samping itu keberadaan tanah-tanah kosong, baik di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan akan mengurangi arti dan peran tanah yang berfungsi sosial. Hal ini menjadi kewajiban masyarakat baik yang perorangan maupun badan hukum yang mempunyai hubungan hukum terhadap tanah, untuk senantiasa memelihara, menambah kesuburan serta mencegah kerusakan, yang bertujuan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat.

2.2.3. PERATURAN-PERATURAN YANG BERKAITAN DENGAN PEMANFAATAN TANAH

Pemanfaatan tanah secara khusus telah diatur di dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 3 Tahun 1998 Tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan. Sedangkan

peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah antara lain:

- a. Pasal 10 ayat (1) UUPA "Setiap orang dan badan Hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan;
- b. Menurut Pasal 2 ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, huruf g, pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

2.3. PEMBAHARUAN HUKUM AGRARIA NASIONAL

Sumber daya agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri, oleh karena itu harus dimanfaatkan secara optimal untuk generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, dan makmur yang berdasarkan Pancasila.

Pemanfaatan sumber daya agraria yang menggunakan asas sentralisasi banyak menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketidakadilan dalam penguasaan, kepemilikan, dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Maka untuk mengatasi semua permasalahan ini diperlukan adanya deregulasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi, dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.

Pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian, dan perlindungan hukum serta keadilan, dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut, dan angkasa dilakukan optimal, adil, dan berkelanjutan, dan ramah lingkungan. Ketetapan MPR RI Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan agraria, dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, proses ini dilaksanakan dengan prinsip-prinsip, antara lain:

1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menghormati, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia,
3. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
4. Menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
5. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi, dan optimalisasi partisipasi rakyat;
6. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatannya, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
7. Memelihara berkelanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung, dan daya dukung lingkungan;
8. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologi sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;

9. Meningkatkan keterpaduan, dan koordinasi antar sektor pembangunan, dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria, dan pengelolaan sumber daya alam;
10. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat, dan keaneka ragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
11. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah propinsi, kabupaten/kota, dan desa, atau yang setingkat), masyarakat, dan individu;
12. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa, atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi, dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Arah kebijakan pembaharuan agraria menurut Ketetapan MPR RI nomor: IX/MPR/2001 adalah:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor

demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana di atas;

- b. Melaksanakan penataan kembali pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat;
- c. Menyelenggaraan pendataan pertanahan melalui inventarisasi, dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif, dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*;
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip di atas;
- e. Memperkuat kelembagaan, dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria, dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi;
- f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agraria,

dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangkaian sinkronisasi kebijakan antar sektor yang berdasarkan prinsip-prinsip di atas;
- b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumberdaya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas, dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional;
- c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya, dan mendorong terwujudnya tanggungjawab sosial untuk menggunakan tehnologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional;
- d. Memperhatikan sifat, dan karakteristik dari berbagai jenis sumberdaya alam, dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk dari sumber daya alam tersebut;

- e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik pada masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakkan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip di atas;
- f. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan;
- g. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi kepentingan masyarakat, dan kondisi daerah maupun nasional.

Selanjutnya dengan dilandasi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan agraria, dan Pengelolaan Sumber Daya Alam ini pemerintah berusaha untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaharuan agraria, dan pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan.

2.4. FUNGSI HUKUM DAN PENEGAKAN HUKUM

Hukum dalam kehidupan masyarakat diartikan dengan berbagai macam sesuai dengan sudut pandang masyarakat tersebut. Demikian pula arti hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum, yang mengartikan hukum itu sesuai dengan sudut pandang masing-masing, sehingga sampai sekarang tidak ada satu pengertian hukum yang bisa diterima dan disepakati oleh semua pihak karena masing-masing mempunyai pandangan yang berbeda-beda, Soerjono Soekanto, dan Purnadi Purbacaraka mengatakan, bahwa:⁶

- a. Hukum sebagai ilmu pengetahuan, yakni pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran;
- b. Hukum sebagai disiplin, yakni suatu sistem ajaran tentang kenyataan, atau gejala-gejala yang dihadapi;
- c. Hukum sebagai kaidah, yakni pedoman, atau patokan sikap tindak atau perilaku yang pantas atau diharapkan;
- d. Hukum sebagai tata hukum, yakni struktur, dan proses perangkat kaidah hukum yang berlaku pada suatu waktu, dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis;
- e. Hukum sebagai petugas, yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*law enforcement officer*);
- f. Hukum sebagai keputusan penguasa yakni hasil proses deskresi;
- g. Hukum sebagai proses pemerintahan yaitu proses hubungan timbal balik antara unsur pokok dari sistem kenegaraan.

⁶ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu hukum dan Tata Hukum*, Bandung, Alumni, 1982, hal. 12

Perubahan di bidang hukum akan mempengaruhi terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, fungsi hukum di satu pihak dapatlah dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar lebih baik, dan di lain pihak untuk mempertahankan susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan perubahan-perubahan yang telah terjadi di masa lalu⁷.

Mochtar Kusumaatmadja yang dipengaruhi oleh pemikiran dari Roscou Pound dengan teori yang dikenal dengan *law as a tool of social engineering* memperkenalkan konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia.

Di Indonesia fungsi hukum di dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Di samping itu hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut diatas seyogyanya dilakukan di samping hukum sebagai sarana sistem pengendalian sosial.⁸

⁷ Supriadi dalam Lili Rasyidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1994, hal. 75.

⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta, 1976, hal.9

Sebagai sarana pembaharuan masyarakat hukum di dasarkan atas anggapan bahwa terdapat keteraturan, dan ketertiban dalam usaha pembangunan. Pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan, dan dipandang mutlak perlu. Selain itu kaidah-kaidah, atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai alat pengatur yang menuntun masyarakat kearah tujuan yang dikehendaki.

Dalam beberapa peraturan, atau kebijakan hukum yang dibuat oleh pemerintah tidak berjalan sesuai dengan keinginan, dan tujuan yang ingin dicapai. Kenyataan yang demikian disebabkan karena hukum tidak akan dapat berjalan, atau berfungsi dengan sendirinya tanpa ditunjang oleh kondisi sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat.

Berfungsinya hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak. Teori-teori hukum memaparkan tiga hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah, yaitu :⁹

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya didasarkan atas kaidah yang tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi, dan akibatnya (Logemann);

⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press. 1983, hal.13.

2. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis apabila kaidah tersebut efektif, artinya dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat (teori kekuasaan), atau karena kaidah tadi berlaku diterima, dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan); dan
3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Bahwa berfungsinya hukum harus melibatkan juga beberapa faktor, yaitu :¹⁰

1. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri harus sistematis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun secara horizontal, dan dalam pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan;
2. Penegak hukum haruslah mempunyai pedoman berupa peraturan yang tertulis yang menyangkut ruang lingkup tugasnya dengan menentukan batas-batas kewenangan dalam pengambilan kebijaksanaan, yang paling penting, adalah kualitas petugas memainkan peranan penting dalam berfungsinya hukum;
3. Adanya fasilitas yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum yang telah ditetapkan. Fasilitas di sini terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung untuk mencapai tujuan; dan
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

¹⁰ *ibid*, hal 14-18

BAB III

METODE PENELITIAN

Istilah "metodologi" berasal dari kata "metode" yang berarti "jalan ke" namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan, dengan kemungkinan-kemungkinan, sebagai berikut:¹¹

1. suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian;
2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan; dan
3. Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro penelitian merupakan kegiatan akademik yang menggunakan penalaran empirik dan atau non empirik dan memenuhi persyaratan metodologi disiplin ilmu yang bersangkutan.¹²

Metode penelitian adalah cara-cara berfikir dan berbuat, yang dipersiapkan dengan baik-baik untuk mengadakan penelitian, dan untuk mencapai suatu tujuan penelitian.¹³

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, 1984, hal. 5

¹² Ronny Hanitijo Soemitro, *Makalah Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial*, Undip, 1999/2000, hal.2

¹³ Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 15-16

3.1. METODE PENDEKATAN

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka penelitian ini menggunakan *pendekatan yuridis-empiris*, artinya pendekatan itu dipergunakan untuk mengetahui hal-hal yang mempengaruhi proses bekerjanya hukum khususnya dalam pelaksanaan pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong di Kota Denpasar.

3.2. SPESIFIKASI PENELITIAN

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian *deskriptif analitis*. Penelitian ini melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami, dan disimpulkan. Biasanya, penelitian deskriptif seperti ini menggunakan metode survei.¹⁴ Dikatakan deskriptif, maksudnya dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran secara menyeluruh, dan sistematis pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong di Kota Denpasar. Sedangkan analitis, dilakukan terhadap berbagai aspek hukum yang mengatur tentang pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong di Kota Denpasar. Lebih jauh penelitian ini berusaha untuk menjelaskan

¹⁴ Altherton & Klemmack dalam Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, Bandung, Remaja Rosda Karya, 1999, hal. 63

postulat-postulat yang diteliti secara lengkap sesuai dengan temuan-temuan di lapangan.

3.3. LOKASI PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di Kota Denpasar Propinsi Bali, dengan pertimbangan Kota Denpasar memenuhi karakteristik yang representatif untuk mendapatkan gambaran mengenai masalah yang akan diteliti.

3.4. POPULASI DAN SAMPLE

a. Populasi

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas, obyek/subyek yang mempunyai kuantitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk mempelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya.¹⁵

Jadi populasi bukan hanya orang, tetapi juga benda-benda alam yang lain. Populasi juga bukan sekedar jumlah yang ada pada obyek/subyek yang dipelajari, tetapi meliputi seluruh karakteristik/sifat yang dimiliki oleh subyek atau obyek itu.¹⁶

¹⁵ Sugiono, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung, Alfabeta, 2001, hal. 57

¹⁶ *Loc. Cit.*

Untuk penelitian ini populasinya adalah tanah-tanah kosong di Kota Denpasar, dan pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaannya dan pihak-pihak yang harus mengawasi di Kota Denpasar.

b. Teknik Sampling

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah secara *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara mengambil subyek yang didasarkan pada tujuan tertentu. Berdasarkan tujuan penelitian ini maka yang dijadikan sampel dalam penelitian ini adalah Badan Pertanahan Kota Denpasar, dan Pemerintahan Kota Denpasar.

Adapun penentuan responden yang diambil dalam penelitian ini juga menggunakan tipe *snowball* dimana setelah responden yang dituju memberikan keterangan maka penulis akan mengklarifikasikan dengan orang/instansi yang terkait dengan keterangan tersebut, responden dalam penelitian ini, antara lain :

1. 1 (satu) orang Kepala Bagian Tata Guna Tanah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Bali;

2. 1 (satu) Kepala Bagian Tata Guna Tanah Badan Pertanahan Kota Denpasar;
3. 1 (satu) Kepala Bagian Hukum Pemerintahan Kota Denpasar; dan
4. 2 (dua) orang investor yang ada di wilayah Kota Denpasar.

3.5. JENIS DAN SUMBER DATA

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari data primer, dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan melalui penelitian, yaitu dari perilaku masyarakat. Sedangkan data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.¹⁷

Ronny Hanitijo Soemitro membagi jenis, dan sumber data atas data primer, dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Sedangkan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan dengan membaca, dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder dalam penelitian hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan

¹⁷ Soeryono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta, hal. 12

bahan hukum tertier. Bahan hukum primer berupa: norma dasar Pancasila, UUD 1945, Undang-undang, yurisprudensi, dan Traktat, dan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya. Bahan hukum sekunder berupa: rancangan peraturan perundang-undangan, buku-buku hasil karya para sarjana dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dan bahan hukum tertier berupa bibliografi, dan indeks kumulatif.

Dalam penelitian ini yang dijadikan data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan, yaitu bersumber dari hasil wawancara, dan observasi dengan responden.

3.6. TEKNIK PENGUMPULAN DATA DAN INSTRUMEN PENELITIAN

Pengumpulan data lapangan akan dilakukan dengan cara:

Wawancara, baik secara terstruktur maupun tak struktur. Wawancara terstruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan-pertanyaan yang sudah disediakan peneliti, sedangkan wawancara tak terstruktur yakni wawancara yang dilakukan tanpa berpedoman pada daftar pertanyaan. Materi diharapkan berkembang sesuai dengan jawaban informan, dan situasi yang berlangsung. Catatan lapangan diperlukan untuk menginventarisir hal-hal baru yang terdapat di lapangan yang

ada kaitannya dengan daftar pertanyaan yang sudah dipersiapkan.

Instrumen dalam penelitian ini terdiri dari instrumen utama, dan instrumen penunjang. Instrumen utama adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjang adalah daftar pertanyaan, catatan lapangan, dan rekaman tape recorder.¹⁸

3.7. PENGOLAHAN DAN ANALISIS DATA

3.7.1. Pengolahan Data

Setelah semua data dapat dikumpulkan dengan *interview*, maka dilakukan pengolahan data dengan cara sebagai berikut.¹⁹

- a. Semua catatan dari buku tulis pertama diedit, yaitu diperiksa dan dibaca sedemikian rupa. Hal-hal yang diragukan kebenarannya, atau masih belum jelas, setelah dibandingkan antara yang satu dengan yang lain, dilakukan pertanyaan ulang kepada responden yang bersangkutan;
- b. Kemudian setelah catatan-catatan itu disempurnakan kembali, maka dipindahkan dan ditulis kembali ke dalam buku tulis yang kedua, dengan judul catatan hasil wawancara dari responden. Isi buku tulis kedua ini memuat catatan keterangan menurut nama-nama responden;
- c. Selanjutnya setelah kembali dari lapangan, penulis, mulai menyusun semua catatan keterangan, dengan membanding-bandingkan antara keterangan yang satu, dan yang lain, dan mengelompokkannya, dan

¹⁸ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Bandung, Tarsito, 1992, hal. 9

¹⁹ Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995.hal 12

mengklasifikasikan data-data tersebut ke dalam buku ketiga, menurut bidang batas ruang lingkup masalahnya, untuk memudahkan analisis data yang akan disajikan sebagai hasil penelitian lapangan.

3.7.2. Analisis Data

Terhadap semua data yang telah diklasifikasikan tersebut dilakukan analisis yang bersifat kualitatif, artinya diuraikan menurut mutu, dan sifat gejala, dan peristiwa hukumnya yang berlaku dalam kenyataan sebagai data primer yang ditautkan dengan teori-teori, dan uraian para penulis buku kepustakaan yang merupakan data data sekunder.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

a. LETAK GEOGRAFIS

Kota Denpasar terletak di antara $08^{\circ} 35' 31''$ - $08^{\circ} 44' 49'$ Lintang Selatan, dan antara $115^{\circ} 10' 23''$ - $115^{\circ} 16' 27''$ Bujur Timur.²⁰

Kota Denpasar berbatasan dengan kota-kota antara lain dengan:

- Sebelah Utara : Kabupaten Badung,
- Sebelah Barat : Kabupaten Badung,
- Sebelah Timur : Kabupaten Gianyar,
- Sebelah Selatan : Laut Samudera Indonesia.

Kota Denpasar memiliki luas wilayah duabelas ribu tujuh ratus tujuh puluh delapan kilometer persegi (12.778 km^2). Secara administrasi Kota Denpasar terbagi dalam 3 (tiga)

²⁰ Denpasar dalam angka , tahun 2003

Kecamatan dan terdiri dari 43 (empatpuluhtiga) Desa/Kelurahan dengan 387 (tigaratusdelapanpuluhtujuh) Banjar/Dusun.

b. IKLIM

Kota Denpasar termasuk daerah beriklim tropis yang dipengaruhi angin musiman sehingga memiliki musim kemarau dengan angin timur (Juni s/d September) dan musim hujan dengan angin musim angin barat (september s/d maret) dan diselingi oleh musim pancaroba. Suhu rata-rata berkisar antara $26,1^{\circ}$ C sampai $28,1^{\circ}$ C dengan suhu maksimum jatuh pada bulan pebruari, sedangkan suhu minimum pada bulan agustus.

Dari perhitungan curah hujan pada stasiun Mambal maka besarnya curah hujan rata-rata per tahun mencapai 1.181 mm, dengan bulan basah jatuh pada bulan Januari sebesar 577 mm dan bulan basah selama bulan Nopember-April. Sedangkan bulan terkering jatuh pada bulan Agustus sebesar 0 mm, dengan bulan kering Mei-Oktober. Kelembaban udara rata-rata 60-97% yaitu pada musim panas bisa mencapai 60 %.

c. TOPOGRAFI

Kota Denpasar dengan wilayah dataran rendah yang merupakan daerah pusat pemerintahan Propinsi Bali, pada

umumnya keadaan tanahnya cukup subur kecuali daerah Pulau Serangan yang kondisi tanahnya cenderung kering dan gersang.

d. TANAH DAN TATA GUNA TANAH

d.1. KEADAAN TANAH

Jenis tanah sangat erat hubungannya dengan topografi, geologi, iklim dan pola kehidupan di kota Denpasar. Jenis tanah di Kota Denpasar adalah jenis tanah mediterian yang kurang peka terhadap erosi.

d.2. TATA GUNA TANAH

Kota Denpasar dengan luas wilayah 12398 ha tahun 1998, berdasarkan Perda No. 10 Tahun 1999 telah menjadi 12.778 ha dengan adanya pembebasan tanah di daerah Serangan Denpasar Selatan seluas 380 ha.

Luas wilayah dan penggunaan tanah di Kota Denpasar dengan tingkat pemanfaatannya adalah sebagai berikut:

- Sawah : 3.147 ha
- Tanah kering : 9.631 ha
- Tegalan : 396 ha

- Pekarangan : 7.260 ha

e. PEMERINTAHAN

Sebagai Ibu kota Propinsi yang terkenal Denpasar memiliki misi, sebagai berikut:

1. Membangun pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju *mokshartam jagadita ya ca iti dharma*;
2. Mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governace*);
3. Mempercepat pertumbuhan dan memperkuat ketahanan ekonomi melalui sistim ekonomi kerakyatan;
4. Pemberdayaan masyarakat dilandasi dengan budaya daerah; dan
5. Menumbuhkembangkan jati diri ruang dan masyarakat Kota Denpasar berdasarkan kebudayaan Bali yang dijiwai Agama Hindu.

Secara administrasi Kota Denpasar terbagi menjadi 3 (tiga) wilayah kecamatan yang meliputi kecamatan Denpasar Barat, Denpasar Timur dan Denpasar Selatan. Wilayah

Kecamatan ini dibagi menjadi beberapa Desa/Kelurahan, masing-masing terdiri dari beberapa Dusun/Lingkungan.

1. kecamatan Denpasar Barat,

Ibukota kecamatan Denpasar Barat adalah Pemecutan Kaja, dengan luas wilayah 5006 Ha. Terdiri dari 5 Kelurahan, 13 Dinas, 10 Desa Adat, 178 Banjar Adat.

2. kecamatan Denpasar Timur,

Kecamatan Denpasar Timur dengan ibu kotanya Kesiman, wilayahnya seluas 2773 Ha, yang terdiri dari 5 Kelurahan, 10 Desa Dinas, 14 Desa Adat, 108 Banjar Dinas, 125 Banjar Adat.

3. kecamatan Denpasar Selatan,

Dengan ibukotanya Sesetan, daerahnya seluas 4999 Ha, terdiri dari 6 Kelurahan, 4 Desa Dinas, 11 Desa Adat, 104 Banjar Dinas, 87 Banjar Adat .

f. DEMOGRAFI

Menurut hasil sensus, jumlah penduduk Kota Denpasar sampai akhir tahun 2003 adalah 562.852 jiwa, bila dibandingkan

dengan jumlah penduduk tahun 2002 sebesar 415.412 jiwa atau mengalami peningkatan 35,49%²¹.

Tingginya tingkat pertumbuhan ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, migrasi yang sangat dominan dengan alasan pokok mencari pekerjaan.

Diperkirakan jumlah penduduk di Kota Denpasar akan terus meningkat dari tahun ke tahun. Kepadatan penduduk Kota Denpasar tahun 2003, menurut hasil sensus adalah: 4.137 orang/km².

g. KEADAAN PEREKONOMIAN

Keadaan perekonomian penduduk Kota Denpasar dengan mata pencaharian yang beraneka ragam seperti perindustrian, perdagangan, buruh pariwisata, pegawai Negeri Sipil, Polri, Tentara Nasional Indonesia, Bertani yang sering berkaitan dengan pelayanan masyarakat dalam hal permohonan sertifikat hak atas tanah.

Struktur Kota Denpasar didominasi oleh faktor perdagangan, hotel dan restoran dengan distribusi sebesar: 34,58 %, sektor jasa 9,46 %, sektor konstruksi 3,29 %,

²¹ Statistik Kota Denpasar tahun 2003

sedangkan sektor lainnya seperti pertanian, industri dan pengalihan masih di bawah 9 %.²²

4.2. PELAKSANAAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMANFAATAN TANAH KOSONG DI KOTA DENPASAR

4.2.1. TUGAS POKOK DAN FUNGSI KANTOR PERTANAHAN KOTA DENPASAR

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar merupakan pembantu pemerintah Kota Denpasar, dan secara struktural Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar bertanggungjawab kepada Kepala Kantor Wilayah Pertanahan Nasional Propinsi Bali, dan secara teknis operasional Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar di bawah koordinasi Walikota Denpasar, baik koordinasi di bidang perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pembinaan.²³

Kantor Pertanahan Kota Denpasar sebagai bagian dari Pemerintahan Kota rangka pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Otonomi di bidang Pertanahan, yang kemudian dipertegas dengan diundangkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia

²² Laporan Program Kerja Tahunan Tahun 2003 Kantor Pertanahan Kota Denpasar

²³ Wawancara dengan Kusmintarti selaku Kepala Bagian Penatagunaan Tanah Kota Denpasar, tanggal 3 Maret 2004

Nomor: 34 Tahun 2003 tentang kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan pada tanggal 31 mei 2003, maka Kantor Pertanahan Kota Denpasar melakukan koordinasi, sinkronisasi, dan harmonisasi dengan Pemerintah Propinsi Bali, Pemerintah Kota Denpasar maupun instansi terkait, dalam hal menjalankan fungsinya, antara lain:²⁴

1. Koordinasi dalam hal perencanaan;

Rencana Strategis (Renstra) Kantor Pertanahan Kota Denpasar yang akan dibuat selalu melakukan koordinasi dengan Walikota Denpasar melalui Bappeda dan juga Repetada yang akan dibuat setiap tahunan tetap koordinasi dengan Walikota Denpasar melalui Bappeda.

2. Koordinasi Pelaksanaan

Program Kerja Tahunan yang dibuat setiap tahun secara teknis operasional selalu dikoordinasikan dengan Walikota Denpasar.

3. Koordinasi Pengawasan

Pelaksanaan WASKAT tetap dilaporkan dikoordinasikan pada Walikota Denpasar.

4. Koordinasi Pembinaan

Tugas-tugas di bidang pertanahan baik bersifat operasional maupun non teknis selalu di bawah pembinaan Walikota Denpasar.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perda Kota Denpasar Nomor: 13 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah Kota Denpasar, antara lain kelembagaan kantor

²⁴ *ibid*

pertanahan Kota Denpasar Kota Denpasar dijadikan Dinas Pertanahan, namun belum dilaksanakan secara efektif disebabkan karena dengan diundangkannya Kepres Nomor 10 Tahun 2001 tentang Otonomi Daerah di bidang pertanahan bahwa P3D belum diserahkan kepada daerah dan Kepres Nomor 62 dan Nomor 103 Tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi dan tata kerja lembaga Pemerintah non Departemen bahwa kedudukan status Badan Pertanahan Nasional sampai dengan tahun 2003 masih instansi Vertikal.²⁵ Sehingga tugas dan fungsi kantor Pertanahan Kota Denpasar tetap mengacu keputusan Kepala Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota bahwa dalam pelaksanaan tugasnya secara taktis operasional dikoordinasikan Bupati/Walikota selaku Kepala Wilayah dan Teknis Administrasi di bawah Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Tugas pokok dan fungsi Kantor Pertanahan Kota Denpasar, antara lain:²⁶

²⁵ Wawancara dengan Anak Agung Gde Rai Suryawan, Selaku Kepala Bagian Hukum Kota Denpasar tanggal 8 Maret 2004

²⁶ Memori Serah Terima Jabatan Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar Nopember 2002

- a. menyiapkan kegiatan bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah serta pengukuran dan pendaftaran tanah;
- b. melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran; dan
- c. melakukan urusan Tata Usaha dan Rumah Tangga.

Setiap tahun Kantor Pertanahan Kota Denpasar sebagai Koordinator Program Strategis Bidang Pertanahan dan Tata Ruang tetap membuat program kerja dengan koodinasi dengan instansi terkait seperti Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Denpasar, Kepala bagian Tata Pemerintahan Kota Denpasar, Kepala Bagian Kota Denpasar, Camat se Kota Denpasar yang merupakan Kelompok Kerja.

Program Strategis Bidang Pertanahan dan Tata Ruang ini selalu diadakan Evaluasi Tahunan, yang dilaksanakan dalam 2 (dua) tahap yaitu:

1. Laporan Paruh Tahunan (dalam kurun waktu satu semesteran April-September);
2. Laporan Evaluasi Tahunan yang selalu dikoordinasikan dengan Kelompok Kerja dari setiap instansi yang terkait.

4.2.2. KONDISI KESIAPAN APARAT PELAKSANA KANTOR PERTANAHAN KOTA DENPASAR

Jumlah personil pada Kantor Pertanahan Kota Denpasar, sebanyak 83 (delapanpuluhtiga) orang yang terdiri dari:

Tabel 4.1. : Jumlah pegawai Kantor Pertanahan Kota Denpasar Tahun 2002

No	Bagian	jumlah
1.	Sub Bagian Tata Usaha	16
2.	Seksi Pengaturan penguasaan Tanah	9
3.	Seksi Penatagunaan Tanah	4
4.	Seksi Hak-Hak Atas Tanah	10
5.	Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah	44

Sumber: Memori Serah Terima Jabatan Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar Nopember 2002

Selanjutnya dalam perkembangannya Kantor Pertanahan Kota Denpasar menambah pegawai dengan tenaga pengabdian yang terdiri dari:

Tabel 4.2.: Jumlah pegawai Honorer Kantor Pertanahan Kota Denpasar Tahun 2002

NO	BAGIAN	JUMLAH
1.	Sub Bagian Tata Usaha	3
2.	Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah	18

Sumber: Memori Serah Terima Jabatan Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar Nopember 2002

Tabel 4.3.: Jumlah pegawai Honorer Kantor Pertanahan Kota Denpasar Tahun 2002

No	Bag.	Pendidikan Umum					Ketrn Teknis	Jml	Ketr
		SD	SMP	SMU	SARMUD	S1			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	TU	-	-	12	-	4	1	16	
2.	PPT	-	-	3	-	6	9	9	
3.	PGT	-	-	3	1	-	4	4	
4.	H2AT	-	-	3	2	5	10	10	
5.	P&PT	-	-	30	1	13	30	44	
JUMLAH		-	-	51	4	28	54	83	

Sumber: Memori Serah Terima Jabatan Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar Nopember 2002

4.2.3. KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMANFAATAN MASALAH TANAH KOSONG DI KOTA DENPASAR

Sebagaimana diketahui bahwa pembangunan yang dilaksanakan di Kota Denpasar semakin pesat dan kompleks, sehingga kebijakan pemerintahan Kota Denpasar ke depan diarahkan untuk mewujudkan pembangunan Kota Denpasar yang berwawasan budaya yang dijiwai Agama Hindu dan dilandasi Tri Hita Karana.

Melihat Kondisi fisik dan potensi Kota Denpasar tersebut maka peranan tanah sangatlah besar sekali dalam kehidupan ini. Penanganan masalah pertanahan bukan hanya bersifat teknis, yuridis, administrasi saja melainkan juga menyangkut aspek sosial dan politik, hankam sehingga

penangannya tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu pelayanan di bidang pertanahan lebih ditingkatkan secara profesionalisme sesuai dengan visi, misi, tujuan dan sasaran Badan Pertanahan Nasional yaitu memberikan pelayanan pendaftaran tanah yang cepat dan terjamin kepastian hukum menuju Catur Tertib Pertanahan, yaitu:

- a) Tertib Hukum Pertanahan;
- b) Tertib Administrasi Pertanahan;
- c) Tertib Penggunaan Tanah; dan
- d) Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

Menurut Pasal 2 ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, dimana kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilimpahkan ke Pemerintah Kabupaten/Kota termasuk Pemerintah Kota Denpasar antara lain meliputi kewenangan dalam:

- a. Pemberian ijin lokasi;
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- c. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;

- e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
- f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
- h. Pemberian ijin membuka tanah;
- i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Pada prinsipnya penyelesaian kegiatan pertanahan Kota Denpasar mengacu pada Program Kerja Strategis Bidang Pertanahan dan Tata Ruang, yang telah dibuat setiap tahun. Sebagai parameter umum dari tingkat kemampuan penyelenggaraan pelayanan umum dari Kantor Pertanahan dapat dilihat dari realisasi-realisis kegiatan Kantor Pertanahan Kota Denpasar.

Dengan dasar hukum Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 2 Tahun 2003 tanggal 28 Agustus 2003, maka Pemerintah Kota Denpasar melakukan tindakan pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong di wilayah Kota Denpasar dengan tahap-tahap sebagai berikut:

I. TAHAPAN PERSIAPAN

Pada tahapan ini Pemerintah Kota Denpasar memberitahukan kepada Badan Hukum, melalui pengumuman bahwa akan dilaksanakan inventarisasi tanah kosong untuk dimanfaatkan dengan tanaman pangan/semusim dalam rangka ketahanan pangan nasional. Dalam hal ini Walikota Denpasar mengeluarkan Surat Edaran.

Inventarisasi tanah-tanah kosong yang luasnya lebih dari 5.000 (lima ribu) m², yang dikuasai dan/atau dipunyai oleh badan hukum baik yang sudah ada maupun belum ada hak atas tanahnya. Tahapan ini akan menghasilkan tanah-tanah yang masuk dalam kategori obyek tanah kosong berikut subyek pemegang hak atas tanah tersebut.

II. TAHAPAN PELAKSANAAN

Setelah dilakukan tahapan persiapan yang menghasilkan data subyek dan obyek hak atas tanah yang masuk kriteria tanah kosong, maka selanjutnya dilaksanakan identifikasi, yang meliputi: obyek dan subyek hak atas tanah tersebut, status tanah tersebut, dan kemampuan tanah tersebut.

Langkah selanjutnya Walikota Denpasar menetapkan daftar bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan tanaman pangan/semusim. Setelah data tanah kosong tersebut ditetapkan maka diupayakan usaha-usaha untuk memberdayakan tanah-tanah tersebut dengan cara bekerjasama dengan pihak lain yang berkompeten dengan suatu perjanjian bagi hasil, dengan memperhatikan juga pihak-pihak yang memerlukan tanah dan masyarakat sekitar lokasi tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah kosong tersebut.

Pembuatan surat perjanjian pemanfaatan tanah kosong tersebut dibuat oleh pemegang hak atas tanah dengan pihak yang akan memanfaatkan tanah tersebut dihadapan Kepala Desa/Lurah dan Camat setempat. Perjanjian kerjasama tersebut dibatasi hanya untuk 2 (dua) musim tanam saja hal itu dikaitkan dengan prinsip pemerataan atas pemanfaatan tanah tersebut.

Setelah surat perjanjian pemanfaatan tanah kosong tersebut ditanda tangani maka tidak berhenti sampai di situ tugas Pemerintah Kota Denpasar harus menangani permasalahan yang mungkin timbul dalam pelaksanaan perjanjian yang telah ditanda tangani oleh pemegang hak atas tanah dan pihak yang diberikan kewenangan untuk

memanfaatkan tanah kosong tersebut, sekaligus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian pemanfaatan tanah kosong tersebut.

III. TAHAPAN PELAPORAN

Setelah semuanya berjalan lancar maka Walikota Denpasar diwajibkan untuk melaporkan pemanfaatan tanah-tanah kosong kepada Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional dan Departemen Pertanian melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Bali.

Tabel 4.4. Pemanfaatan tanah Kota Denpasar

No	Tahun	Yang dimanfaatkan	Keterangan
1.	2000	-	
2.	2001	21 bidang	
3.	2003	15 bidang	

Sumber: memori serahterima Jabatan Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar 2002 dan tambahan

Dengan demikian secara eksplisit maupun implisit ciri-ciri umum suatu sistem ialah: bertujuan, punya batas, terbuka, tersusun dari sub-sub sistem, ada saling keterkaitan dan saling tergantung, merupakan satu kesatuan yang utuh, melakukan kegiatan transmigrasi, ada mekanisme kontrol, dan memiliki kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri.²⁷

²⁷ *Ibid.*, hal. 21

Pemanfaatan suatu bentuk pendekatan sistem pada analisis hukum termasuk penegakannya akan sangat membantu, karena menempatkan konsep penegakan hukum sebagai suatu sistem yang akan bekerja untuk mencapai tujuan sistem dalam hal ini pemanfaatan tanah kosong di Kota Denpasar.

Konsep dari sistem penegakan hukum mengandung makna adanya komponen-komponen atau subsistem yang merupakan bagian dari sistem penegakan hukum, dimana komponen-komponen itu mewujudkan sinergi dalam rangka mencapai tujuan dari sistem penegakan hukum.

Analisis terhadap komponen-komponen dari sistem ini merupakan hal yang amat berguna, terutama dalam hal memberikan kemungkinan untuk menggambarkan dan membedakan antara benda-benda, masalah-masalah (*konflik*), atau peristiwa-peristiwa yang berlainan dan untuk menetapkan batas-batas kelilingnya atau menyendirikannya (memilahnya) guna kepentingan analisis dan untuk mempermudah masalah.

Pada kalangan hukum sendiri perspektif hukum sebagai suatu sistem ada dua pandangan. Pertama kalangan yuris atau normatif yang berpandangan bahwa sistem hukum

itu berkaitan dengan masalah aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum yang berlaku pada suatu masyarakat tertentu dalam suatu hubungan yang berkaitan. Istilah sistem hukum yang dimaksud itu berkenaan dengan suatu keseluruhan yang terbatas, misalnya sistem hukum perdata.²⁸

Dengan berpedoman pada pandangan yang tersebut diatas, maka penerapan pendekatan sistem pada penegakan hukum sangat dimungkinkan, karena penegakan hukum sebagai suatu permasalahan dalam masyarakat sekurang-kurangnya akan mengangkat persoalan-persoalan disekitar usaha untuk mengekspresikan citra moral yang terkandung di dalam hukum, usaha manusia yang dengan sengaja dilakukan untuk itu, serta faktor-faktor lain yang dapat mendukung. Memandang penegakan hukum sebagai suatu sistem, maka untuk menunjang keberhasilannya, diperlukan suatu sinergi antara komponen-komponennya (*subsistem*).

Pendekatan kebijakan yang sistematis akan dapat mencapai tujuan pemanfaatan tanah kosong yang ada di wilayah Kota Denpasar sebagai mana yang diharapkan bersama.

²⁸ J.J.H. Bruggink, *Recht Reflecties, Grondbegrippen uit de rechttheorie*, alih bahasa Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 136

Aplikasi pendekatan sistem terhadap penegakan hukum ditegaskan oleh Soerjono Soekanto yang mengatakan bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor atau komponen itu ialah.²⁹

1. Faktor hukumnya sendiri, atau peraturan perundang-undangan;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Ke lima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya. Oleh karena itu merupakan esensi dari penegakan hukum, disisi lain yang merupakan tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum dalam masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo bahwa penegakan hukum berarti menempatkan hukum sebagai suatu *solengesetze* pada kehidupan sehari-hari. Pada saat itulah hukum mendapatkan kesempatannya untuk diuji dan diterapkan

²⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, hal. 5

dalam dunia kenyataan sehari-hari terjadilah di sini suatu proses interaksi yang melibatkan empat unsur yaitu.³⁰

1. Kemauan hukum, artinya tujuan-tujuan dan janji-janji yang tercantum dalam peraturan hukum;
2. Tindakan para penegakan hukum;
3. Struktur penegak hukum;
4. Pengaruh atau bekerjanya kekuatan-kekuatan yang berasal dari kenyataan hidup sehari-hari.

Dalam proses interaksi antara unsur-unsur atau komponen-komponen dari sistem penegakan hukum yang ada, bukanlah suatu hal yang mustahil apabila berbagai hal bisa terjadi yang dapat di kelompokkan ke dalam kejadian-kejadian yang menghambat terciptanya suatu penegakan hukum yang baik.

4.3. PEMBAHASAN

Sejalan dengan bunyi Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor; 5 Tahun 1960 bahwa, setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan, maka keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Keadaan dan Permasalahan Dalam Penegakan Hukum Dewasa ini*, Makalah dalam simposium Penegakan hukum di Den Pasar, 1979, hal. 1

Nasional di Bidang Pertanahan dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 36 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 2 Tahun 2003 tanggal 28 Agustus 2003, selanjutnya Pemerintah Kota Denpasar melakukan tindakan pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong di wilayah Kota Denpasar, serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998, memberikan amanat kepada Pemerintah untuk melaksanakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah secara profesional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Pelaksanaan kewenangan hak menguasai negara dijalankan oleh alat-alat perlengkapan negara baik yang ada di pusat maupun di daerah. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan kewenangan ini harus memperhatikan 2 (dua) hal yang saling berkaitan, yaitu di satu sisi sumber daya agraria merupakan unsur pemersatu komponen bangsa dan salah satu syarat eksistensi negara kesatuan

Indonesia, namun di sisi lain sumber daya agraria itu berada di wilayah daerah-daerah yang lebih memahami kondisi yang sesungguhnya.

Apabila kewenangan itu seluruhnya dilaksanakan oleh pemerintah pusat secara sentralistik, maka pengaturan dan pelaksanaannya cenderung menyamaratakan kondisi sosial yang ada di daerah. Secara substansif, kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan cenderung dibangun dengan menggunakan pola pikir dan kondisi sosial yang beraneka ragam yang menjadi ciri dari masyarakat Indonesia.

Konsekwensi dari suatu kebijakan yang cenderung sentralistik akan membawa pengaruh pada kebijakan dan peraturan perundangan akan bertentangan dengan nilai-nilai sosial dan kepentingan dari kelompok masyarakat di daerah yang tidak dijadikan model. Lebih lanjut, akan terjadi kesenjangan nilai sosial dan kepentingan antara yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan yang dihayati dan dipunyai masyarakat di sejumlah daerah. Kesenjangan itu tentu akan berdampak yang tidak menguntungkan baik sosial maupun ekonomis terhadap upaya mewujudkan tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sebaliknya jika kewenangan itu seluruhnya dilaksanakan oleh masing-masing daerah secara desentralistik, hal itu dapat mengarah pada terjadinya perbedaan antar daerah dengan mengabaikan hakekat dari keberadaan negara Indonesia sebagai negara Kesatuan dan bukan negara federal. Sentimen kedaerahan dapat berkembang ke arah munculnya tuntutan untuk mengatur persediaan dan penggunaan sumber daya agraria secara eksklusif bagi kelompok masyarakat. Yang asli daerah tersebut.

Fenomena umum yang sudah berlangsung dalam era otonomi daerah sekarang ini sudah mengarah pada maksimalisasi kepentingan daerah yang menyebabkan terjadinya kesenjangan antar daerah dan menghambat proses pembangunan secara nasional dan berdampak pada pembangunan daerah dalam jangka panjang

Wilayah negara Indonesia sebagai wadah atau tempat bagi manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatannya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia. Sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang perlu disyukuri, dilindungi, dan dikelola, tanah wajib dikembangkan, dan dilestarikan pemanfaatannya secara optimal dan berkelanjutan demi kelangsungan hidup yang berkualitas.

Sebagai negara yang berlatar belakang agraris, tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat di Indonesia, terlebih lagi bagi para petani di pedesaan. Tanah adalah merupakan sumber utama penghidupan bagi para petani karena merupakan sumber utama penghidupan dan mata pencaharian, jadi dapat dikatakan kalau hidup dan matinya ditentukan oleh tanah yang dimilikinya. Secara kultural ada hubungan batin yang tak terpisahkan antara tanah dan manusia.

Pengelolaan tata guna tanah, pola pengelolaan tata guna air, pola pengelolaan tata guna udara, dan pola pengelolaan tata guna sumber daya alam lainnya adalah sama dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya. Yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Kebutuhan akan tanah baik sebagai fungsi sosial (tempat tinggal/pemukiman) maupun sebagai tempat usaha menunjukkan peningkatan yang cukup tinggi dari tahun ketahun. Kondisi yang demikian nampaknya akan terus meningkat di masa- masa yang akan datang, sejalan dengan semakin meningkatnya Pembangunan Nasional.

Penataan penguasaan tanah oleh Negara diarahkan pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu penata penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana, bertahap, terpadu guna mewujudkan kemakmuran yang sebesar-besarnya.

Banyaknya kasus tanah yang muncul kepermukaan disebabkan belum dimengerti dan dipahaminya peraturan perundang-undangan pertanahan baik oleh aparat Pemerintah sebagai penemu dan pelaksana kebijakan dan pelayanan, maupun oleh masyarakat pengguna/pemakai tanah atau pemegang hak atas tanah.

Dengan diundangkannya Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 36 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 2 Tahun 2003 tanggal 28 Agustus 2003, maka Pemerintah Kota Denpasar melakukan tindakan pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong di wilayah Kota Denpasar, maka masyarakat Kota Denpasar sekarang ini sedang berada di tengah-tengah suatu proses perubahan besar-besaran yang mengalihkannya dari suatu bentuk masyarakat dengan tingkat keadaan dan struktur tertentu seperti sekarang ini menjadi masyarakat dengan keadaan dan struktur yang berbeda.

Perubahan tersebut mempunyai banyak segi dan meliputi banyak bidang. Secara singkat proses ini disebut juga sebagai perubahan sosial khususnya di bidang pengelolaan tanah-tanah.

Perubahan sosial adalah segala perubahan-perubahan pada lembaga-lembaga kemasyarakatan di dalam suatu masyarakat yang mempengaruhi sistem sosialnya, termasuk di dalamnya nilai-nilai, sikap-sikap dan pola perikelakuan di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat.³¹ Bentuk dari perubahan-perubahan di dalam masyarakat dapat mengenai norma-norma, nilai-nilai, pola-pola perikelakuan orang, organisasi, susunan dan stratifikasi kemasyarakatan, dan juga dapat mengenai lembaga kemasyarakatan.³² Dalam penulisan tesis ini, yang dimaksud dengan bentuk perubahan-perubahan sosial adalah hanya pola-pola perikelakuan individu atau lembaga yang terkait dalam pemanfaatan tanah-tanah kosong yang ada di wilayah Kota Denpasar.

Perubahan-perubahan sosial yang terjadi tersebut, ada yang dikehendaki atau direncanakan dan tidak dikehendaki atau direncanakan.³³ Dalam tesis ini, yang akan dibahas hanya

³¹ Selo Soemardjan dalam bukunya Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hal. 89.

³² Selo Soemardjan dan Soelaeman Soemardi, *Setangkai Bunga Sosiologi*, Lembaga Penerbit FE UI, Jakarta, 1964, hal. 487.

³³ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Yayasan Penerbit UI, Jakarta, 1970, hal. 245.

perubahan sosial yang dikehendaki atau direncanakan. Pada perubahan sosial yang dikehendaki atau direncanakan, hukum sebagai sarana untuk mengubah masyarakat mempunyai peranan penting. Untuk negara yang sedang membangun seperti Indonesia ini, hukum dapat berperan untuk mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang modern.

Peranan yang dilakukan oleh hukum untuk menimbulkan perubahan-perubahan di dalam masyarakat dapat dilakukan melalui dua saluran, yaitu yang langsung dan tak langsung. Di dalam peranannya yang tak langsung maka hukum misalnya dapat menciptakan lembaga-lembaga di dalam masyarakat yang pada gilirannya nanti akan menyebabkan perubahan-perubahan di dalam masyarakat. Di samping dengan cara yang demikian itu maka hukum juga dapat menjadi perantara yang langsung bagi terjadinya perubahan sosial.³⁴

Dengan Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 36 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 2 Tahun 2003, maka hukum diharapkan bisa menimbulkan

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal. 114.

semacam perubahan yang besar di bidang pertanahan di Indonesia khususnya dalam hal pemanfaatan tanah kosong.

Sudah fitrah manusia dalam kehidupan sehari-hari tidak hanya ingin memenuhi kebutuhan material dan kebutuhan biologis saja, akan tetapi juga kebutuhan akan keamanan dan ketertiban dalam hidup bermasyarakat.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria, dan Kepres RI Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, bila dihubungkan dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat, maka Friedman³⁵ menyatakan bahwa dalam melihat hukum itu tidak boleh hanya dibicarakan dari segi struktur dan substansinya saja, melainkan juga harus dilihat dari segi kulturnya. Friedman menjelaskan bahwa komponen struktural dari sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum. Dalam kaitan dengan ini termasuk pembicaraan tentang bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi dan lain-lain. Komponen substantif adalah mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari sistem hukum. Di dalam pengertian ini termasuk "norma hukum" baik yang berupa peraturan, keputusan-

³⁵ *Ibid*

keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. Sedangkan kultur (*culture*) budaya hukum yaitu keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai-nilai dalam masyarakat. Budaya hukum (*legal culture*) ada dua macam, yaitu : budaya hukum (*legal culture*) internal, yakni budaya hukum dari lawyers dan hakim yang dalam penelitian ini analoginya adalah budaya hukum dari aparat yang terkait dengan perberlakuan Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 36 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 2 Tahun 2003, dan budaya hukum (*legal culture*) eksternal, yakni budaya hukum penduduk atau masyarakat setempat dalam hal ini respon masyarakat pemilik tanah-tanah yang ada dalam wilayah Kota Denpasar dalam merespon kebijakan pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong di wilayah Kota Denpasar.

Untuk memperoleh pemahaman yang sama maka pembahasan tentang pelaksanaan pemanfaatan tanah-tanah kosong di Kota Denpasar ini dimulai dari pengertian sistem. Istilah sistem paling sering digunakan untuk menunjuk pengertian metode atau cara dan sesuatu himpunan unsur atau komponen yang saling berhubungan satu sama lain menjadi satu kesatuan yang utuh.

Sebenarnya penggunaannya lebih dari itu, tetapi kurang dikenal. Sebagai suatu himpunan sistem pun didefinisikan bermacam-macam.

Salah satu definisi yang sederhana dari sistem ialah definisi yang mengartikan sistem merupakan suatu kebulatan/keseluruhan yang kompleks atau utuh. Definisi lain yang menunjukkan adanya tujuan suatu sistem, yang menyatakan suatu sistem itu merupakan himpunan komponen, atau bagian yang saling berkaitan yang bersama-sama berfungsi untuk mencapai suatu tujuan.³⁶

Dari definisi-definisi sistem di atas, maka unsur-unsur dari sistem pemanfaatan tanah kosong di Kota Denpasar adalah himpunan bagian-bagian dalam pemanfaatan tanah-tanah kosong mulai dari Pemerintah Kota Denpasar, Kantor Pertanahan Kota Denpasar, Dinas Pertanian Kota Denpasar, pemegang hak atas tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah kosong oleh Pemerintah Kota Denpasar sekaligus masyarakat setempat yang diberikan kewenangan untuk memanfaatkan tanah-tanah kosong tersebut untuk tanaman pangan/semusim, bagian-bagian itu saling berkaitan dan masing-masing bagian bekerja secara mandiri dan bersama-sama satu sama lain saling mendukung untuk tercapainya tujuan

³⁶ Johnson. *Et al.*, dalam Tatang M. Amirin, *Pokok Teori Sistem*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hal.20

memanfaatkan tanah-tanah kosong yang ada dalam wilayah Kota Denpasar.

Penekanan pada fungsi ekonomi semata-mata dari ruang tanah di lokasi tertentu telah menyebabkan pembuatan yang berkaitan dengan pemanfaatan yang tidak konsisten, dan mengabaikan fungsi sosial dan publik dari lokasi yang akan dijadikan lokasi pembangunan. Lebih lanjut, hal tersebut justru berdampak negatif bagi keberlangsungan rencana pembangunan yang bersangkutan.

Berbagai kebijakan dan program yang diuraikan dalam bab ini adalah dalam rangka mendukung pelaksanaan prioritas pembangunan nasional yang kelima, yaitu meningkatkan pembangunan daerah.

Sistem pemerintahan, dan pembangunan yang sentralistik, lemahnya pengawasan, ketidaktanggapan dalam mengubah pendekatan, dan strategi pembangunan, serta ketidakselarasan antara kebijakan, dan pelaksanaan pada berbagai bidang pembangunan, dan terjadinya krisis ekonomi telah melemahkan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas secara otonom, tidak terdesentralisasinya kegiatan pelayanan masyarakat, ketidakmerataan pertumbuhan ekonomi antar daerah, dan

ketidakberdayaan masyarakat dalam proses perubahan sosial bagi peningkatan kesejahteraan diberbagai daerah.

Pengambilan keputusan dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan pembangunan selama ini yang lebih menekankan pada pendekatan sektoral dan cenderung terpusat menyebabkan pemerintah daerah kurang mendapat kesempatan untuk mengembangkan kapasitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat secara optimal. Di samping itu pembangunan sektoral yang terpusat cenderung kurang memperhatikan keragaman kondisi sosial ekonomi daerah mengakibatkan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, lemahnya pertanggungjawaban kinerja pemerintah daerah kepada masyarakat, dan kurang efektifnya pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dalam meningkatkan kemajuan daerah, dan kesejahteraan masyarakat.

Kapasitas pemerintah kota Denpasar yang tidak optimal disebabkan oleh kuatnya kendali pemerintah pusat dalam proses pengambilan keputusan melalui berbagai pedoman dan petunjuk pelaksanaan yang sangat rinci dan kaku. Pertumbuhan penduduk dan kegiatan sosial ekonomi menyebabkan pula meningkatnya kebutuhan penyediaan hunian, dan lingkungan pendukungnya secara layak, aman, dan nyaman.

Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sedikit banyak membawa perubahan baik dalam melaksanakan kewenangan di tingkat organisasi negara, pada umumnya dan pada pelaksanaan organisasi pertanahan pada khususnya. Pandangan sentralisme selama ini sangat mempengaruhi pelaksanaan, dan pemberian kewenangan negara. Pandangan ini menempatkan Pemerintah Pusat sebagai pemegang, dan pelaksana kewenangan. Namun pada era Otonomi Daerah ini akan sebaliknya yaitu menghendaki adanya penyerahan kewenangan kepada Pemerintah daerah dengan kewenangan itu Pemerintah Daerah dapat memaksimalkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin.

Menurut Kepala Bidang Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kantor Wilayah BPN Bali, Bambang Ekanto Putro,³⁷ perubahan sistem dari yang semula sentralisasi ke desentralisasi menimbulkan sedikit gangguan hal ini disebabkan karena *pertama*, belum memadai sarana dan prasarana, *kedua*, belum adanya peraturan yang mendukung kebijakan tersebut, dan yang *ketiga*, cara berfikir dari sumber daya manusia yang melaksanakan kebijakan tersebut. Hal ini mengakibatkan kualitas pelayanan, dan

³⁷ Wawancara dengan Bambang Ekanto Putro, Selaku Kepala Bidang Penatagunaan Tanah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali tanggal 2 Februari 2004

pengabdian aparatur Kantor Pertanahan kota Denpasar menjadi sangat tidak maksimal.

Berdasarkan memori serahterima jabatan Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar menyatakan bahwa hambatan yang terbesar pada pelaksanaan pemanfaatan tanah di Kota Denpasar adalah:³⁸

1. Sering terjadi alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian yang tidak terkendali, terutama di kawasan Ruang Terbuka Hijau Kota (RTHK) dengan KDB 0% disebabkan karena tidak sesuai dengan Tata Ruang dan Bukti Hak Atas Tanah;
2. Ketidak sinkronan penetapan tanda batas wilayah dalam RTRW dengan penetapan batas wilayah Kawasan Kehutanan;
3. Belum adanya kewenangan pengaturan yang jelas dalam pengelolaan penggunaan tanah pada pesisir pantai; dan
4. Belum optimalnya pelayanan kepada masyarakat karena belum tersedianya sarana, dan prasarana yang memadai disebabkan karena keterbatasan dana.

Dari kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pemanfaatan tanah kosong di Kota Denpasar, menurut Kusmintarti pihak Kantor Pertanahan Kota Denpasar mengambil kebijakan-kebijakan antara lain:³⁹

- 1) Melakukan penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat tentang pertanahan;
- 2) Menempatkan pegawai sesuai dengan kemampuannya;
- 3) Peningkatan sarana dan prasarana aparatur Kantor Pertanahan Kota Denpasar;

³⁸ memori serahterima jabatan Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar

³⁹ Kusmintarti, Kepala Bagian Tata Guna Tanah Kantor Pertanahan Kota Denpasar
Tanggal 3 Maret 2004

- 4) Melakukan pelatihan dan pendidikan teknis bagi aparatur Kantor Pertanahan Kota Denpasar; dan
- 5) melakukan pengawasan terhadap kinerja aparatur Kantor Pertanahan Kota Denpasar.

Selanjutnya guna mewujudkan Catur Tertib pertanahan yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, di kalangan masyarakat perkotaan maupun di pedesaan, membutuhkan kerjasama yang erat antara Pemerintah dan masyarakat.

Masyarakat pada dasarnya selalu ingin berpartisipasi dalam pembangunan, karena itu pemberian motivasi kepada masyarakat menduduki peran yang sangat penting. Berkaitan dengan itu, di bidang pertanahan pemberian motivasi akan dilakukan secara terus menerus agar masyarakat selalu aktif dan berkreasi yang pada akhirnya tercipta rasa aman dan tenteram memanfaatkan tanahnya di dalam suasana yang serba berkepastian hak.

Untuk mewujudkan suasana masyarakat yang kita harapkan bersama tersebut, maka kepada seluruh masyarakat perlu diberikan dorongan untuk melakukan suatu gerakan yang akan memberikan nilai lebih bagi masyarakat itu sendiri. Gerakan

dari masyarakat ini perlu ditimbulkan agar nantinya secara mandiri seluruh masyarakat dapat melaksanakan tertib pertanahan.

Agar masyarakat bisa mengetahui, menyadari, memahami, menghayati arti peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan diharapkan kelancaran serta kelangsungan pemanfaatan tanah secara aktif.

Dalam rangka pengamanan kebijakan pertanahan disusun program kegiatan yang menyeluruh, terpadu, siap pakai, lengkap, jelas dan terarah dengan menggunakan media elektronik, cetak, dan penerbitan serta penerangan umum baik yang dimiliki oleh Pemerintah maupun masyarakat .

Penyelenggaraan penyuluhan guna menyukseskan kebijakan pertanahan pemerintah Kota Denpasar dalam hal pemanfaatan tanah-tanah kosong yang ada di wilayah Kota Denpasar dan dengan demikian luasnya serta memiliki dimensi yang amat kompleks. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya harus dimantapkan dan dikembangkan secara terpadu di antara berbagai pihak yang secara aktif menangani permasalahan pertanahan di Kota Denpasar.

Penyuluhan pertanahan lebih bersifat diwujudkan kegiatan lintas sektoral sehingga dalam implementasinya harus diwujudkan melalui kegiatan-kegiatan yang disusun dengan sistem prioritas.

Dengan demikian maka pola pendekatan yang harus dikembangkan adalah mewujudkan tata laksana dan mekanisme yang terpadu dan melembaga antara Departemen Teknis/Instansi/Dinas yang setingkat, guna memecahkan permasalahan dan menekan sekecil mungkin hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan pemanfaatan tanah kosong di Kota Denpasar.

Dasar filosofi diundangkan dan dilaksanakannya Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 36 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 2 Tahun 2003, adalah untuk menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia, mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi, dan optimalisasi partisipasi rakyat, mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan tanah, agar memelihara berkelanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung, dan daya dukung lingkungan, melaksanakan fungsi sosial hak atas tanah, kelestarian, dan fungsi ekologi sesuai dengan kondisi sosial budaya

setempat, meningkatkan keterpaduan, dan koordinasi antar sektor pembangunan, dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria, dan pengelolaan sumber daya alam. Karena menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang ketentuan Pokok Agraria, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Pelekatan fungsi sosial terhadap hak atas sumber daya agraria dimaksudkan agar tidak terjadi penguasaan yang bersifat mutlak yang semata-mata hanya untuk kepentingan individu, dengan fungsi sosial itu wewenang yang ditimbulkan oleh suatu hak atas sumber daya agraria tidak bersifat mutlak, tetapi relatif. Di samping dapat memberikan manfaat bagi kepentingan masyarakat luas. Dalam bahasa yang lebih lugas adalah adanya keseimbangan manfaat antara yang dinikmati oleh individu dengan manfaat yang diberikan kepada masyarakat sekitar tanah tersebut.

Konsekwensi pemanfaatan suatu hak atas sumber daya agraria tidak boleh hanya mendatangkan keuntungan atau manfaat bagi pemiliknya dengan mendatangkan kerugian bagi masyarakat. Hak atas sumber daya agraria tidak boleh dibiarkan atau tidak dimanfaatkan sumber daya agraria sesuai dengan sifat atau kemampuan fisik atau tujuan pemberian hak atau ijin yang bersangkutan. Tindakan tersebut dapat mendatangkan kerugian bagi pemegang hak atas tanah tersebut, serta dapat

mendatangkan kelangkaan sumber daya agraria yang terbatas bagi anggota masyarakat.

Jadi dari larangan pemerintah agar memanfaatkan tanah semaksimal, yang akhirnya akan memperkuat hubungan hukum antara subyek hak atau pemegang ijin dengan sumber agraria yang diberikan. Hubungan yang semakin menguat itu menjadi dasar keberlangsungan atau dipertahankan keberadaanya hak penguasaan akan berakibat melemahnya akan dapat mengarah pada pembinaan .

BAB V
PENUTUP
KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. KESIMPULAN

1. Kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah kosong meliputi tahap-tahap persiapan (inventarisasi tanah kosong untuk dimanfaatkan dengan tanaman semusim), tahapan pelaksanaan (identifikasi, penetapan, serta pembuatan surat perjanjian pemanfaatan tanah-tanah kosong), dan tahapan pelaporan (pelaksanaan pemanfaatan tanah kosong tersebut oleh BPN dan Dinas Pertanian) Kota Denpasar.
2. Kendala yang timbul dalam pelaksanaan pemanfaatan tanah kosong Kota Denpasar antara lain:
 - belum memadai sarana dan prasarana,
 - belum adanya peraturan pelaksana yang mendukung kebijakan tersebut,
 - cara berfikir dari sumber daya manusia yang melaksanakan kebijakan tersebut.

dan pola penyelesaiannya

- Melakukan penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat tentang pertanahan;
- Menempatkan pegawai sesuai dengan kemampuannya;
- Peningkatan sarana dan prasarana aparatur Kantor Pertanahan Kota Denpasar;
- Melakukan pelatihan dan pendidikan teknis bagi aparatur Kantor Pertanahan Kota Denpasar;
- melakukan pengawasan terhadap kinerja aparatur Kantor Pertanahan Kota Denpasar.

5.2. SARAN-SARAN

Perlu ditumbuhkan sikap mental yang profesional terhadap aparatur pemerintahan yang menangani bidang pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Pembentukan Undang-Undang Pokok Hukum Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 1999;
- Hadikusuma, Hilman, *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- J.J.H. Bruggink, *Recht Reflecties, Grondbegrippen uit de rechttheorie*, alih bahasa Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995,
- Kartono, Kartini, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, Alumni, Bandung, 1986;
- Kusumaatmadja, Muchtar, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta, 1976;
- Lili Rasyidi dan B. Arief Sidarta, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rodakarya, 1994;
- M Amiri, Tatang, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984;
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Angkasa, 1980;
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Alumni, Bandung, 1982;
- S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Bandung, Tarsito, 1992;
- Soegiono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, 2001;
- Soehartono, Irawan, *Metode Penelitian Sosial Suatu Tehnik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1999;
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, UI Press, 1983;

- _____, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Yayasan Penerbit UI, Jakarta, 1970;
- _____, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001,
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, Cet. Ke 4, 1984;
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cet. Ke 4, 1995;
- Soemardjan, Selo dan Soelaeman Soemardi, *Setangkai Bunga Sosiologi*, Lembaga Penerbit FE UI, Jakarta, 1964,
- Soerjopratiknjo, Hartono, *Perwakilan Berdasarkan Kehendak*, P.T. Mustika Wikasa, Yogyakarta, 1994,

LAPORAN PENELITIAN DAN JURNAL

- Denpasar Dalam Angka Tahun 2003, Pemerintahan Kota Denpasar
- Ismail, Nurhasan, *Otonomi Bidang Pertanahan: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah dan Ideologi Politik Pertanahan*; *Mimbar Hukum*, Nomor: 34/II/2000, hal. 33;
- Laporan Pertanggungjawaban Walikota Denpasar Tahun 1998/1999;
- Laporan Pertanggungjawaban Walikota Denpasar Tahun 1999/2000;
- Laporan Pertanggungjawaban Walikota Denpasar Tahun 2000/2001;
- Laporan Pertanggungjawaban Walikota Denpasar Tahun 2001/2002;
- Laporan Pertanggungjawaban Walikota Denpasar Tahun 2002/2003;
- Memori Serah Terima Jabatan Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar Pada Nopember 2002;
- Program Kerja Kantor Pertanahan Kota Denpasar tahun 2000;

- Program Kerja Kantor Pertanahan Kota Denpasar tahun 2001;
Program Kerja Kantor Pertanahan Kota Denpasar tahun 2002;
Program Kerja Kantor Pertanahan Kota Denpasar tahun 2003
Rahardjo, Satjipto, *Keadaan dan Permasalahan Dalam Penegakan Hukum Dewasa Ini*, Makalah dalam simposium Penegakan Hukum di Denpasar, 1979;
Soemitro, Ronny Hanitijo, *Makalah Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial*, Undip, 1999/2000;

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia nomor: XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang berkeadilan Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia,
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam,
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah,
Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar,
Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan,

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional
Nomor: 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong
Untuk Tanaman Pangan.