

KONSEP PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR DALAM PERSPEKTIF REFORMA AGRARIA

Saripudin

Dosen Fakultas Hukum Universitas Widyagama Mahakam Samarinda

Abstrak

Sekitar tiga dasawarsa, pertumbuhan ekonomi yang berbasis pada paham pembangunan, sebagian besar tersumbang oleh eksploitasi dan eksplorasi sumber daya agraria/sumber daya alam, dikuasai dengan hak tertentu dan ada pula yang terlantar. Penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial. Menyadari hal tersebut, dilakukanlah program pengaturan, penataan, dan pemanfaatan tanah, sebagai konsekuensinya harus pula dilakukan penataan tertib Hukum Pertanahan dengan menggunakan pendekatan aspek ekonomi, tetapi juga memperhatikan aspek-aspek lain, termasuk aspek pembangunan di bidang hukum, politik, kesejahteraan, pertahanan dan keamanan. Penertiban tersebut berguna untuk mencegah dan menertibkan serta mengurangi atau menghapus dampak negatif penelantaran tanah. Reforma Agraria akan melakukan penataan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya atau tanah harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemilikinya sendiri. Penelitian ini mengetengahkan masalah hakekat reforma agraria dan konsep penertiban dan pendayagunaan dalam hukum pertanahan di Indonesia.

Kata kunci: tanah terlantar, reforma agraria.

PENDAHULUAN

Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 merupakan tonggak kelahiran bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebab pada saat itulah rakyat Indonesia diwakili oleh dua orang proklamatornya menyatakan diri kemerdekaannya, dan sekaligus sebagai momentum terbebasnya bangsa dan negara Indonesia dari belenggu kolonialisme. Kemerdekaan bangsa dan negara Indonesia tersebut juga sekaligus membebaskan bangsa Indonesia baik dari penjajahan bangsa Belanda maupun kebebasan dari tata hukum Belanda yang selama berabad-abad menguasai tata kehidupan bangsa dan negara Indonesia.

Berbekal adanya keinginan untuk segera membangun tata kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan karakter dan jiwa bangsa

sendiri, maka sehari setelah merdeka bangsa Indonesia mengesahkan Undang-Undang Dasar, yang selanjutnya disebut UUD 1945. Bagi bangsa Indonesia UUD 1945 merupakan sumber hukum tertinggi di dalam hirarki perundang-undangan. UUD 1945 telah meletakkan prinsip-prinsip dasar dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara, oleh karena itu UUD 1945 ini merupakan jiwa atau “roh” dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Makna dan arti penting UUD 1945 bagi bangsa dan negara Indonesia ini dapat dipahami melalui Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang selengkapanya dirumuskan:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”¹.

Mencermati bunyi pembukaan UUD 1945 tersebut, dapat dikemukakan bahwa secara filosofis (pembentukan negara Kesatuan Republik Indonesia) bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia, dan melindungi seluruh bangsa dan rakyat Indonesia. Mengenai hal ini dapat dilihat di dalam kalimat yang dirumuskan: “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Pengaturan prinsip-prinsip penguasaan dan pemanfaatan tanah diletakkan di dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang selengkapanya dirumuskan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Mencermati ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa ketentuan pasal tersebut mencerminkan adanya perintah kepada negara agar bumi, air dan luar angkasa dan kekayaan alam yang diletakkan dalam kekuasaan negara untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.²

¹ Alinea Keempat Undang Undang Dasar 1945.

² Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945.

Mengingat keseluruhan batang tubuh UUD 1945 itu merupakan penjabaran dari Pancasila, maka dengan sendirinya kesejahteraan yang dimaksud adalah kesejahteraan lahir batin yang adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini tercermin di dalam sila Kelima dari Pancasila, yang berbunyi: “Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia”. Melihat isi ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dapat dipahami mengenai maksud dan tujuan negara Indonesia yang diinginkan oleh para pendiri Negara Republik Indonesia merupakan maksud dan tujuan yang bersifat prinsipial, mendasar, dan abadi.

Kebijakan tersebut tentunya merupakan kemauan politik Pemerintah yang sangat monumental dalam merombak struktur penguasaan tanah, yang selama ini di bawah penguasaan beberapa kelompok anggota masyarakat saja. Namun kebijakan reforma agraria pada saat itu tidak dapat dilaksanakan dan dikembangkan dengan baik, karena UUPA telah dimanfaatkan secara politis oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) untuk menggoyang stabilitas persatuan dan kesatuan Negara Republik Indonesia.

Berkaitan dengan program pengaturan, penataan, dan pemanfaatan tanah, sebagai konsekuensinya harus pula dilakukan penataan tertib Hukum Pertanahan. Dalam rangka penataan tertib Hukum Pertanahan ini, pertamanya yang perlu dipahami adalah perberbedaan pendekatan yang dilakukan, bahwa sebelumnya penataan Hukum Pertanahan hanya mengedepankan aspek ekonomi dari tanah, namun sejak GBHN 1999 pendekatan penataan tanah tidak lagi semata-mata menggunakan pendekatan aspek ekonomi, tetapi juga memperhatikan aspek-aspek lain, termasuk aspek pembangunan di bidang hukum. Perubahan pendekatan dalam penataan Hukum Pertanahan ini setidaknya-tidaknya juga memperhatikan sasaran umum pembangunan jangka panjang kedua, yang meliputi 7 bidang pembangunan, yaitu:

1. bidang ekonomi;
2. bidang kesejahteraan rakyat, pendidikan dan kebudayaan;
3. bidang agama dan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
4. bidang ilmu pengetahuan dan teknologi;
5. bidang hukum;
6. bidang politik, aparatur negara, penerangan, komunikasi dan media massa; dan
7. bidang pertahanan dan keamanan.

Selanjutnya mengenai garis kebijakan pertanahan yang digariskan oleh MPR hasil Pemilu 1999, sebagaimana tertuang dalam TAP MPR No. IV/MPR/1999 Bab IV.B.3 angka 16 adalah “Kebijakan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang”. Kebijakan bidang hukum tanah demikian itu dapat dikatakan masih sejalan dan searah dengan kebijakan lama sebelum reformasi, namun

hanya berbeda dalam penekanan “keberpihakan” yang lebih mengutamakan kepentingan hak-hak rakyat setempat.³

Selama lebih kurang dari tiga dasawarsa, pertumbuhan ekonomi yang berbasis pada faham pembangunan (*developmentalism*), sebagian besar tersumbang oleh eksploitasi dan eksplorasi sumber daya agraria/sumber daya alam. Manfaat yang sedemikian besar, dengan upaya yang relatif mudah untuk memperolehnya, didukung oleh kebijakan yang sangat akomodatif dan responsif terhadap kebutuhan eksploitasi dan eksplorasi besar-besaran terhadap sumber daya agraria/sumber daya alam terbukti telah membawa dampak degradasi sumber daya agraria/sumber daya alam dari segi kualitas maupun kuantitasnya, serta dampak sosial yang mengiringi setiap upaya yang kurang bertanggung jawab itu. Lingkungan fisik, sosial, budaya dan ekonomi sangat terbebani oleh dampak eksploitasi yang terus dipacu.⁴

Berdasarkan penjelasan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dinyatakan, bahwa tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi rakyat, bangsa dan negara Indonesia, yang harus diusahakan, dimanfaatkan dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Saat ini tanah yang telah dikuasai dan/atau dimiliki baik yang sudah dikuasai dengan status hak atas tanah tertentu, maupun yang baru berdasar perolehan tanah, di beberapa tempat masih banyak dalam keadaan terlantar, sehingga cita-cita luhur untuk meningkatkan kemakmuran rakyat tidak optimal.

Menyadari hal tersebut itu, dipandang perlu untuk dilakukan penataan kembali terhadap hak atas tanah untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, demi mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni sosial. Selain itu, optimalisasi pengusahaan, penggunaan dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi.

Kondisi pertanahan sebelum diadakannya Reforma Agraria adalah banyaknya penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, dimana hal tersebut merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah) dan tidak berkeadilan, juga merupakan bentuk pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya

³ Mohammad Hasan Warga Kusumah, *Penguasaan Tanah dalam Hukum Tanah Nasional dan Penerapannya di Kawasan Industri*, Disertasi UGM, Yogyakarta, 2001, h. 14.

⁴ Maria SW Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008, h. 89.

ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial.

Bagi tanah-tanah yang belum dilekatkan hak atas tanah terhadapnya, tetapi ada dasar penguasaannya, penggunaan atas tanah tersebut harus dilandasi dengan sesuatu hak atas tanah sesuai Pasal 4 *juncto* Pasal 16 UUPA. Orang atau badan hukum yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, baik dengan pengadaan tanah itu dari hak orang lain, memperoleh penunjukan dari pemegang Hak Pengelolaan, karena memperoleh izin lokasi, atau memperoleh keputusan pelepasan kawasan hutan berkewajiban memelihara tanahnya, mengusahakannya dengan baik, tidak menelantarkannya, serta mengajukan permohonan untuk mendapatkan hak atas tanah. Meskipun yang bersangkutan belum memperoleh hak atas tanah, sementara yang bersangkutan menelantarkan tanahnya, maka hubungan hukum yang bersangkutan dengan tanahnya akan dihapuskan dan ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, atau kembali menjadi tanah negara bebas.

Penelantaran tanah harus dicegah dan ditertibkan untuk mengurangi atau menghapus dampak negatifnya. Pencegahan, penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan langkah dan prasyarat penting untuk menjalankan program-program pembangunan nasional, terutama di bidang agraria yang telah diamanatkan oleh UUD 1945, UUPA, serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN).

Reforma Agraria atau "*Agrarian Reform*" adalah suatu penataan kembali (atau penataan ulang) susunan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (terutama tanah), untuk kepentingan rakyat kecil (petani, buruh tani, tunawisma, dan lain-lainnya), secara menyeluruh dan komprehensif (lengkap).⁵

Reforma Agraria dimaknai sebagai penataan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya atau tanah harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemilikinya sendiri.

Perlunya pelaksanaan Reforma Agraria tersebut antara lain untuk: *pertama*, menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil, mulai dari permasalahan hukumnya sampai dengan implementasi di lapangan. *Kedua*, menyusun peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pembaruan agraria (Reforma Agraria).

⁵ Direktorat Landreform, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2009, *Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Landreform Tahun Anggaran 2009 tentang Inventarisasi P4T dan Redistribusi Tanah Objek Landreform*, h. 25.

Dan *ketiga*, mempermudah pemberian akses tanah (*Access Reform*) terhadap masyarakat kecil, khususnya petani.⁶

Terbitnya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan menunjukkan komitmen pemerintah selanjutnya. Keputusan Presiden tersebut memerintahkan untuk segera melakukan inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T), sebagai basis data pendukung pelaksanaan *Landreform*.

Reforma Agraria ini dilanjutkan dengan keluarnya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Peraturan Presiden tersebut memberikan tugas kepada BPN RI untuk menjalankan pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Arah kebijakan Reforma Agraria ini diimplementasikan dalam fungsi perluasan tugas BPN RI dan dijabarkan dalam 11 Agenda Kebijakan Prioritas BPN RI.⁷

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana hakekat reforma agraria dalam hukum pertanahan di Indonesia?
2. Bagaimana konsep penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di Indonesia?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁸ Sehubungan penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan ini dilakukan untuk memperoleh hasil kajian serta analisis hukum yang lebih komprehensif terhadap permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, h. 26.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media, 2005, h. 35.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang.⁹

Pendekatan konseptual dipergunakan karena penelitian ini mencoba menggali unsur-unsur abstrak dari sebuah fenomena dalam suatu bidang. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.¹⁰

PEMBAHASAN

1. Hakekat reforma agraria dalam hukum pertanahan di Indonesia

1.1 Hakekat *Landreform* Dalam Hukum Pertanahan

Memasuki abad ke-21, falsafah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diwujudkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mendukungnya, dipertanyakan kembali. Setidaknya terdapat dua kelompok yang mewakili kecenderungan pemikiran yang berbeda terhadap orientasi kebijakan saat ini dan kebijakan yang akan datang. Penggunaan berbagai istilah, misalnya: reformasi, amandemen, ataupun revisi UUPA sesuai dengan definisi masing-masing, menyiratkan adanya keinginan untuk melihat kembali apakah falsafah UUPA masih relevan atau sudah saatnya ditinggalkan.¹¹

Perwujudan keadilan sosial di bidang pertanahan dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA, yakni prinsip ‘negara menguasai’, prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip *landreform*, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, dan prinsip nasionalitas. Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya. Di dalam praktik dapat dijumpai berbagai peraturan yang bias terhadap kepentingan sekelompok kecil

⁹ *Ibid*, h. 93.

¹⁰ *Ibid*, h. 95.

¹¹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Buku Kompas, 2009, h. 39.

masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat yang lebih besar.¹²

Kebijakan pertanahan nasional yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai oleh negara yang pada intinya dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan untuk mengatur dan menetapkan berbagai segi penguasaan tanah yang sejak semula menurut sifatnya selalu dianggap sebagai tugas pemerintah pusat.¹³

Pengaturan dan penetapan tersebut yang meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada dasarnya selalu dilakukan oleh pemerintah pusat sendiri. Kalaupun ada pelimpahan kewenangan dalam pelaksanaannya, pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah ataupun kepada pemerintah daerah dalam rangka *medebewind*, bukan otonomi daerah.¹⁴

1.2 Kebijakan Pertanahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria sebagai undang-undang pokok tidak saja secara tegas dinyatakan dalam judul undang-undangnya, tetapi juga diperlihatkan dalam pasal demi pasal yang mengatur bidang agraria tersebut. Kendati undang-undang secara formal merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi mengingat sifatnya sebagai peraturan dasar, dalam undang-undang tersebut hanya dimuat mengenai asas-asas dan garis besarnya saja.

Terbitnya Undang-Undang Pokok Agraria seakan dimaknai sebagai bagian dari keberhasilan Bangsa Indonesia untuk secara perlahan melepaskan diri dari keterikatan peraturan hukum agraria yang bersendikan pemerintah jajahan yang amat bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara dalam melaksanakan pembangunan.

Di samping itu, terjadinya dualisme peraturan, yaitu berlaku peraturan-peraturan dari hukum adat dan peraturan-peraturan yang didasarkan atas hukum barat sebagai akibat dari politik hukum pemerintah jajahan. Situasi

¹² Maria SW Sumardjono, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Kompas, September 1994, h. 6.

¹³ Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005, h. 40.

¹⁴ *Ibid.*

ini tidak mencerminkan adanya kepastian hukum dan memicu konflik antargolongan yang dapat memecah belah persatuan.

Hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari asas kerohanian, negara dan cita-cita bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

1.3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Relevansinya terhadap Kebijakan Pertanahan Nasional

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam ditetapkan pada Sidang MPR pada tanggal 9 November 2001. Beberapa pertimbangan mendasar yang berkaitan dengan terbitnya Ketetapan MPR ini antara lain sebagai berikut.¹⁵

1. Sumber daya agraria/sumber daya alam 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 dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.
2. MPR mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan, dan ketidakadilan sosial ekonomi rakyat, serta kerusakan sumber daya alam.
3. Pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik.
4. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan.
5. 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.
6. Untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan

¹⁵ Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, No. IX Tahun 2001, Pertimbangan.

pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.

Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang; peraturan pemerintah; peraturan presiden; peraturan daerah yang terdiri dari peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, peraturan desa/peraturan yang setingkat. Sebelum berlakunya undang-undang ini, tata urutan peraturan perundang-undangan meliputi: Pancasila, UUD 1945, TAP MPR, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan pelaksanaan lainnya yang meliputi peraturan menteri, peraturan daerah. Hal ini berarti bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, TAP MPR bukan merupakan sumber hukum formil, namun merupakan ketetapan konstitusional dalam rangka menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional.

Berkaitan dengan hal itu, sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, namun bukan merupakan sumber hukum formil. Kedudukan TAP MPR hanya merupakan tuntunan bagi penetapan arah dan kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Pasal 2 ketetapan tersebut menyebutkan bahwa pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, yang dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini menjadi kebutuhan yang mendesak untuk diwujudkan karena dalam hal penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria dalam banyak hal belum sepenuhnya menjamin tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta berkeadilan dan memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, sesuai dengan semangat Pasal 3 ketetapan ini, pengelolaan sumber daya agraria yang terkandung di daratan, laut, dan angkasa perlu dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan. Hal itu terutama ditujukan demi terciptanya pemerataan pemanfaatan sumber daya agraria dan menjamin keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ketetapan MPR ini secara tegas menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Presiden Republik Indonesia untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah, dan/atau mengganti semua

undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketentuan ini. Selain itu, Pasal 7 ketentuan ini menugaskan kepada presiden untuk segera melaksanakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta melaporkan pelaksanaannya pada sidang tahunan MPR.

1.4 Kebijakan Pertanahan Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

Dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan, dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Badan Pertanahan Nasional melakukan langkah-langkah percepatan:

1. penyusunan Rancangan Undang-Undang Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan;
2. pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
 - a. penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/ pemerintah/ pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
 - b. penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah yang dihubungkan dengan *e-government*, *e-commerce* dan *e-payment*;
 - c. pemetaan kadastral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *landreform* dan pemberian hak atas tanah;
 - d. pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.¹⁶

Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan menyebutkan tentang bagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan tersebut antara lain:

1. pemberian izin lokasi;
2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;

¹⁶ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, No. 34 Tahun 2003, Pasal 1.

5. penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
6. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
7. pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong;
8. pemberian izin membuka tanah;
9. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Untuk kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi, dilaksanakan oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan.¹⁷

Berdasarkan kerangka kebijakan pertanahan nasional yang disusun oleh Tim Teknis Program Pengembangan kebijakan dan Manajemen Pertanahan, disebutkan bahwa kebijakan pertanahan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut.

1. Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi, dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
2. Kebijakan pertanahan didasarkan kepada upaya konsisten untuk menjalankan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu "... bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat..." Oleh karena itu, merupakan tugas negara untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanah dan memberikan akses yang adil atas sumber daya agraria, termasuk tanah.
3. Kebijakan pertanahan diletakkan sebagai dasar bagi pelaksanaan program pembangunan dalam upaya mempercepat pemulihan ekonomi yang difokuskan kepada ekonomi kerakyatan, pembangunan stabilitas ekonomi nasional dan pelestarian lingkungan.
4. Kebijakan pertanahan merupakan dasar dan pedoman bagi seluruh kegiatan pembangunan sektoral yang memiliki kaitan, baik secara langsung maupun tidak dengan pertanahan.
5. Kebijakan pertanahan dibangun atas dasar partisipasi seluruh kelompok masyarakat sebagai upaya mewujudkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan pertanahan.
6. Kebijakan pertanahan diarahkan kepada upaya menjalankan TAP MPR Nomor IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, khususnya Pasal 5 ayat (1).¹⁸

¹⁷ *Ibid*, Pasal 2.

¹⁸ Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, *Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional* Jakarta, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas dan Direktorat Pengukuran dan Pemetaan BPN, 2004, h. v.

1.5 Kebijakan Pertanahan Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional

Eksistensi Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas dan kewajiban di bidang pertanahan dipertegas dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam salah satu pertimbangan terbitnya Peraturan Presiden ini adalah bahwa tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa fenomena desentralisasi bidang pertanahan melalui model otonomi kepada daerah otonom tidak menjadi kenyataan karena pemerintah tetap mempertahankan keberadaan Badan Pertanahan Nasional sebagai badan yang secara nasional bertugas menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bidang pertanahan. Di lain pihak, pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah berdasarkan model *medebewind* atau tugas perbantuan memperoleh pengaturannya di mana kedudukan Badan Pertanahan Nasional yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.¹⁹

1.6 Hak Menguasai Tanah oleh Negara Berdasarkan UUPA

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menempatkan tanah pada kedudukan yang penting. Perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang dijajah selama 350 tahun oleh kolonial Belanda, menunjukkan indikasi bahwa tanah sebagai milik bangsa Indonesia telah dikuasai baik secara fisik maupun secara yuridis diatur oleh bangsa lain, dengan sikap dan niat yang tidak lazim bagi masyarakat Indonesia. Tanah sebagai berkah Illahi telah menjadi sumber keresahan dan penindasan, rakyat ditindas melalui politik dan hukum pertanahan yang tidak berkeadilan, demi kemakmuran bangsa lain. Oleh karena itu, setelah kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia mengatur sendiri tanah yang telah berhasil dikuasai dan menjadi milik bangsa Indonesia kembali.

Mengatur kembali tanah yang telah dikuasai dan dimilikinya sendiri tidaklah mudah, walaupun telah tegas dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang merupakan landasan ideal hukum agraria Nasional yang menetapkan bahwa “Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Namun bayang-bayang masa lalu, yaitu sistem pertanahan yang telah diterapkan selama berabad-abad seolah menjadi penghalang langkah reformasi keagrariaan di Indonesia sampai saat ini.

¹⁹ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Pertanahan Nasional*, Perpres No. 10 Tahun 2006, Pasal 2.

1.7 Karakteristik Reforma Agraria

Secara konvensional pembangunan pedesaan (*rural development*) maupun pembangunan pertanian (*agricultural development*) dianggap sebagai bagian dari proses modernisasi. Secara kasar dapat dikatakan bahwa paradigma modernisasi bertumpu pada pandangan bahwa secara global, pembangunan itu terdiri dari empat proses, yaitu:

1. Penanaman modal untuk meningkatkan produktivitas.
2. Proses alih teknologi dari negara maju ke negara berkembang dalam rangka penerapan iptek bagi kegiatan produksi dan jasa.
3. Proses munculnya negara-negara, dan organisasi-organisasi politik dan ekonomi yang berskala besar.
4. Proses urbanisasi.

Atas dasar itu maka negara-negara berkembang dibangun melalui bantuan penanaman modal asing, agar berproses menjadi masyarakat modern seperti negara-negara yang telah dianggap maju. Jadi, negara-negara barat yang modern dipandang sebagai model.²⁰

Dalam rangka prakteknya, pembangunan atas dasar paradigma modernisasi menampilkan sejumlah ciri. Untuk menyebut beberapa saja, ciri-ciri yang segera menonjol adalah sebagai berikut:

1. Pertumbuhan ekonomi adalah segala-galanya. Berapapun harganya, segala dana dan daya dikerahkan untuk itu. Tidak peduli, hasil pertumbuhan itu untuk siapa.
2. Salah satu harga yang harus dibayar adalah: pemerintah yang otoriter dan represifpun di tolerir demi stabilitas, karena stabilitas adalah sarana utama bagi pertumbuhan ekonomi.
3. Peranan negara/pemerintah sangat besar: sebagai produsen, sebagai penyedia berbagai sarana, dan sebagai pengatur dan pengelola. Tetapi dilain pihak, ekonomi pasar dipromosikan.
4. Perencanaan merupakan pusat pemikiran, tetapi sifatnya top-down, karena bertumpu kepada yang kuat. Pandangannya fragmentaris, sektoral, tidak holistik, dan tidak partisipatif.²¹

Berbagai negara yang pernah melakukan Reforma Agraria itu menganut model yang berbeda-beda, dan sangat beragam.

1. Berdasarkan ideologi ekonomi, dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu model kapitalis, model sosialis, dan model neo-populis.²²

²⁰ A. Shepherd, *Sustainable Rural Development*, London, Mac Millan Press Ltd, 1998, dalam Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria, Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Yogyakarta, Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 2000, h. 168.

²¹ A Shepherd, 1998, *Op. Cit*, h. 17.

²² A K Ghose, *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries*, London, Croom Helm Ltd, 1983.

2. Atas dasar arah transaksi dapat dibedakan dua model *collectivist reform* dan *redistributive reform*. Yang pertama, ‘mengambil dari yang kecil untuk diberikan kepada yang besar’, sedang yang kedua, ‘mengambil dari yang besar untuk diberikan kepada yang kecil’.
3. Di antara model-model *redistributive reform* dapat dibedakan tiga model atas dasar kriteria teknis (i) batas luas maksimum dan minimum ditetapkan; (ii) batas maksimum ditetapkan tapi batas minimum diibandingkan; dan (iii) dua-duanya (maksimum dan minimum) diibandingkan.
4. Atas dasar besarnya peran, baik dalam hal perencanaan program maupun pelaksanaan, dapat dibedakan dua model, yakni *reform-by-grace* dan *reform-by-leverage*. Dalam *reform-by-grace* peran pemerintah sangat dominan. Sedangkan dalam *reform-by-leverage*, justru peran rakyat secara terorganisir melalui organisasi-organisasi tani sangat besar, dan dijamin oleh undang-undang nasional.

Apapun modelnya, dalam pelaksanaan Reforma Agraria selalu terdapat kemungkinan terjadinya hambatan-hambatan. Hambatan itu, antara lain adalah:

1. Tentangan dari mereka yang kepentingannya terancam, atau merasa dirugikan, oleh adanya *reform*.
2. Pemahaman yang belum mantap di antara berbagai kelompok atau lapisan masyarakat mengenai Reforma Agraria, baik tentang tujuannya maupun mengenai mekanisme pelaksanaannya (ya petaninya, ya aparatnya, ya para elitnya).
3. Pengelolaan dana operasional yang kurang berhati-hati merupakan hambatan yang seringkali menimbulkan keributan. Jika KKN belum terberantas, rasanya hal ini merupakan hambatan besar.
4. Hambatan-hambatan teknis lainnya yang sifatnya sangat tergantung dari design *reformasi* itu sendiri.

Sebenarnya, dirumuskannya beberapa prasyarat tersebut di depan itu, justru dimaksudkan untuk sejauh mungkin menghindari atau mengatasi hambatan-hambatan itu. Dampak positif dari Reforma Agraria yang diharapkan adalah, antara lain:

1. Aspek Hukum: akan tercipta kepastian hukum mengenai hak-hak rakyat, terutama kaum tani.
2. Aspek Sosial: akan tercipta suatu struktur sosial yang dirasakan lebih adil.
3. Aspek Psikologis: kedua hal tersebut di atas pada gilirannya akan menimbulkan suasana *social euphoria* dan *family security*, sedemikian rupa sehingga para petani menjadi termotivasi untuk mengelola usaha taninya dengan lebih baik.
4. Aspek Ekonomi: butir (c) tersebut pada gilirannya dapat menjadi sarana awal bagi peningkatan produksi.

5. Aspek Politik: semua itu pada akhirnya dapat meredam keresahan, sehingga gejala kekerasan dapat dihindari.

Semua itu adalah harapan, baru tafsiran. Karena itu, kemungkinan adanya dampak negatif juga perlu diantisipasi sejak dini, yaitu antara lain:

1. Segera setelah reformasi, produksi pertanian secara nasional cenderung menurun untuk jangka waktu tertentu (Taiwan, misalnya, produksi pasca reform menurun selama sekitar tiga tahun. Tetapi kemudian meningkat pesat). Hal ini disebabkan karena para tunakisma yang belum terbiasa menjadi pengelola usaha tani, masih canggung. Selain itu, hiruk pikuknya pelaksanaan reformasi membuat kegiatan produksi tersendat-sendat. Kondisi ini tentu saja merupakan juga potensi keresahan.
2. Kualitas yang beragam dari aparat pelaksana, seringkali melahirkan tafsiran yang berbeda-beda terhadap peraturan-peraturan yang berlaku, dan pada gilirannya menimbulkan konflik-konflik setempat antara berbagai kelompok.
3. Di luar negara-negara sosialis, redistribusi dilakukan dengan adanya ganti rugi (kompensasi) atas tanah-tanah kelebihan di atas batas luas maksimum yang dibolehkan menurut undang-undang. Berarti menyangkut uang. Selalu ada saja, partisipan yang berjiwa spekulasi, yang merencanakan jalannya reformasi, dan juga menimbulkan konflik.

Sebenarnya, berbagai komponen yang dimasukkan ke dalam konsep *Redistributive Land Reform* (sehingga menjadi Reforma Agraria) seperti disebutkan sebelumnya, juga dimaksudkan untuk sedapat mungkin mengatasi dampak negatif tersebut.

Untuk mengatasi berbagai konflik yang mungkin terjadi selama pelaksanaan reformasi, perlu dibentuk Panitia Penyelesaian Sengketa, baik pada tingkat regional maupun lokal. Panitia itu seyogianya terdiri dari wakil-wakil berbagai kelompok yang umumnya memang dipimpin oleh wakil pemerintah (kecuali di Ethiopia). Pada zaman 1960-an, ada Pengadilan Land Reform. Barangkali istilah "pengadilan" yang statusnya di luar badan Pengadilan yang formal, lalu terasa "mengerikan", maka badan tersebut di masa Orde Baru lalu dihapuskan. Walaupun dapat diberi nama lain, bagaimanapun juga badan seperti itu sangat diperlukan dalam konteks Reforma Agraria.

Reforma Agraria adalah suatu program yang bernuansa gebrakan cepat. Ini berarti bukan suatu kerja rutin. Bukan kegiatan birokratis. Karena itu, untuk melaksanakannya diperlukan suatu badan otorita yang khusus dan terpusat, bersifat independen, dan hanya bertanggung jawab kepada Presiden atau Perdana Menteri. Atas dasar pengalaman berbagai negara, maka para pakar berkesimpulan bahwa adanya badan khusus itu diperlukan untuk:

1. Mengkoordinasikan dan mengintegrasikan berbagai sektor dalam menggerakkan langkah cepat tersebut di atas.

2. Menangani secara cepat dan adil berbagai konflik yang biasanya memang menyertai pelaksanaan Reforma Agraria.²³

Badan khusus tersebut di atas juga dibentuk pada tingkat regional/daerah, dan dalam kegiatan operasional, badan di tingkat daerah inilah yang justru sangat penting perannya.

Agraria sebenarnya bukan sektor, apalagi sub-sektor (seperti yang selama Orde Baru diberlakukan). Menurut berbagai pakar, Reforma Agraria memang tidak menciptakan pembangunan, namun Reforma Agraria seyogianya justru menjadi basis pembangunan. Karena itu, suatu badan khusus tersebut di atas diperlukan agar dapat mendasari kepentingan berbagai sektor sehingga tidak berjalan sendiri-sendiri seperti yang selama ini terjadi (kehutanan, pertambangan, pertanian, transmigrasi, dan lain-lain).

Prinsip-prinsip dasar kebijakan di bidang pertanahan telah digariskan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau UUPA. Seiring dengan semakin derasnya kecenderungan global terhadap penguasaan dan penggunaan tanah, semakin dirasakan pula perlunya melakukan pembaruan pola pikir yang mendasari terbitnya berbagai kebijakan di bidang pertanahan selama ini.²⁴

Pertambahan jumlah penduduk, kelangkaan tanah dan kemunduran kualitasnya, alih fungsi tanah dan semakin tajamnya konflik dalam penggunaan tanah antarberbagai faktor pembangunan dalam berbagai tingkatan; kemiskinan, sempitnya lapangan kerja dan akses yang timpang dalam perolehan dan pemanfaatan tanah, serta semakin terdesaknya hak-hak masyarakat hukum adat, hanyalah beberapa contoh kenyataan yang harus dihadapi saat ini.

Dalam perjalanan waktu, setidaknya terdapat empat hal yang perlu diperhatikan sebagai dasar berpijak untuk pembuatan kebijakan di masa yang akan datang.

Pertama, prinsip-prinsip dasar yang diletakkan oleh UUPA perlu dipertegas dan dikembangkan orientasinya agar dapat diterjemahkan dalam kebijakan yang konseptual, sekaligus operasional dalam menjawab berbagai kebutuhan dan dapat menuntun ke arah perubahan yang dinamis.

Kedua, perlu persamaan persepsi pembuat kebijakan berkenaan dengan berbagai hal yang prinsipil, agar tidak menunda jalan keluar dari permasalahan yang ada.

Ketiga, tanpa mengingkari banyaknya kebijakan yang berhasil diterbitkan, masih terdapat kesan adanya pembuatan kebijakan yang bersifat parsial atau untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek, karena belum jelasnya urutan prioritas kebijakan yang harus diterbitkan.

²³ Gunawan Wiradi, 2000, *Op. Cit*, h. 188

²⁴ Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Kebijakan...*, *Op. Cit*, h. 45.

Keempat, masih diperlukan adanya suatu cetak biru kebijakan di bidang pertanian yang dengan jelas menunjukkan hubungan antara prinsip kebijakan, tujuan yang hendak dicapai, serta sasaran.

Sebagai prinsip dasar yang diletakkan hampir empat dasawarsa yang lalu, yakni prinsip “negara menguasai”, penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial hak atas tanah, prinsip *landreform*, asas perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, serta prinsip nasionalitas, untuk saat ini masih cukup relevan. Namun, itu memerlukan penyempurnaan serta penajaman dan pengembangan orientasi agar lebih akomodatif terhadap perkembangan masyarakat.

Saat ini, melihat permasalahan tanah tidak dapat dilepaskan dari pandangan bahwa tanah merupakan bagian sumber daya alam, sehingga kebijakan tentang pengelolaannya memerlukan kerja sama berbagai pihak terkait dalam koordinasi yang efektif.

Dalam prinsip “negara menguasai”, maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, masyarakat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya di bawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah. Kewenangan mengatur oleh negara pun dibatasi, baik oleh UUD maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai, dan pengawasan terhadap peran negara oleh masyarakat dilakukan melalui kemungkinan untuk berperan serta dalam proses pembuatan keputusan, keterbukaan/transparansi dalam proses pembuatan kebijakan, serta pemberian hak untuk memperoleh informasi dalam permasalahan tanah. Di luar hal-hal yang telah diatur, campur tangan negara diperlukan ketika terdapat gejala ketidakadilan dalam mekanisme pasar. Kemitraan antara pemerintah dengan pihak swasta dalam arti luas juga dimaksudkan untuk membatasi peran pemerintah.

Diperlukan juga penegasan mengenai pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar yang adil untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dan tindak lanjut pengelolaannya. Bila diabaikan, hal ini akan menjadi bom waktu yang dapat meledak setiap saat.²⁵

Pengaruh global membuat pengelolaan masalah pertanian harus berorientasi kepada prinsip penggunaan tanah yang berkelanjutan. Pengabaian terhadap hal ini akan berdampak negatif, tidak hanya dalam skala regional tetapi juga dalam skala global, mengingat saling ketergantungan yang semakin besar antarmasyarakat internasional.

Berdasarkan kenyataan sulitnya akses terhadap tanah serta kerusakan sumber kehidupan karena penggunaan tanah yang melampaui batas ditambah

²⁵ Maria S W Sumardjono, *Hak Ulayat dan Pengakuannya dalam UUPA*, SKH Kompas, 13 Mei 1993.

dengan konflik penggunaan tanah yang semakin intens, prinsip memberikan perlindungan kepada pihak ekonomi lemah telah diperluas dengan orientasi memerangi kemiskinan yang sudah merupakan permasalahan global.

Sengketa pertanahan dalam berbagai dimensi yang pada umumnya diselesaikan melalui pengadilan atau keputusan administrasi, pada masa yang akan datang tidak akan memadai lagi karena beberapa kendala dalam sistem peradilan yang ada. Untuk itu diperlukan tersedianya lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan, misalnya melalui lembaga mediasi. Untuk menjamin terlaksananya kekuasaan kehakiman yang independen maka campur tangan oleh pihak luar, termasuk eksekutif, terhadap pengadilan tidak dapat ditoleransi.²⁶

Di masa depan, dalam kaitannya dengan pengadaan tanah, baik untuk keperluan pemerintah maupun swasta, salah satu pilihan bentuk ganti kerugian yakni permukiman kembali disertai kelengkapan prasarana penunjangnya perlu dimasyarakatkan, karena permukiman kembali berorientasi pada pemulihan status bekas pemegang hak atas tanah. Dalam hal pemberian rekognisi kepada masyarakat hukum adat perlu dipertimbangkan bentuk dan nilainya yang pada intinya harus sesuai dengan keinginan masyarakat yang bersangkutan, dan hasilnya dapat meningkatkan taraf hidup mereka.

Berdasarkan orientasi serta tujuan dan sarana yang mendukung itu tidak akan mencapai sasaran, bila tidak diterima dan disikapi serta ditindaklanjuti oleh para pelaksananya secara konsekuen. Reformasi dalam arti perubahan pola pikir dan tindakan aparat pelaksana, dalam fungsi pelayanan kepada masyarakat, sangat dibutuhkan untuk mendukung keberhasilan kebijakan pertanahan.²⁷

Program *landreform* sebagai strategi untuk mencapai keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah pertanian telah diawali dengan penerbitan UU No. 56 Prp Tahun 1960 berikut pelbagai peraturan pelaksanaannya. Salah satu strategi yang dipilih adalah redistribusi tanah pertanian yang berasal dari tanah-tanah kelebihan batas maksimum, tanah guntai (*absentee*), tanah swapraja, tanah partikelir, dan tanah negara. Secara operasional, program itu tidak berjalan lancar karena kendala yang bersifat politis, teknis administrasi, dan legal.

Mengingat tanah yang tersedia semakin terbatas dan hambatan lain (data pertanahan akurat untuk mendeteksi tanah-tanah potensial sebagai obyek *landreform* belum tersedia, keterbatasan dana pemerintah, dan tidak berfungsinya program *landreform* swadaya karena krisis ekonomi), perlu dipikirkan kembali kelanjutan program redistribusi itu, di samping pengembangan potensi program konsolidasi tanah pertanian.

²⁶ Maria S W Sumardjono, 2009, *Kebijakan...*, Op. Cit, h. 48.

²⁷ *Ibid*, h. 50.

Dalam tatanan legal-formal, perlu dikaji ulang beberapa ketentuan berkenaan dengan batas maksimum penguasaan tanah pertanian, pemilikan tanah secara guntai, perjanjian bagi hasil tanah pertanian, serta penetapan batas luas maksimum berdasarkan kepadatan penduduk dan jenis penggunaan tanahnya (sawah atau tanah kering) untuk Daerah Tingkat II. Pertambahan penduduk selama hampir empat dasawarsa dan ketersediaan tanah saat ini, serta prakiraan kebutuhannya di masa datang, dapat dijadikan dasar untuk merevisi ketentuan tersebut.

Ketentuan tentang larangan pemilikan tanah secara *absentee* pun sering dilanggar dengan adanya kemudahan memperoleh KTP di lokasi tanah pertanian yang bersangkutan. Di samping itu, mengingat kemajuan komunikasi dan transportasi, alasan jarak antara tempat tinggal dan letak tanah sebagai dasar larangan pemilikan tanah secara *absentee* sudah ketinggalan zaman. Karena itu, perlu dipikirkan apakah ketentuan tentang pemilikan tanah *absentee* akan dihapuskan atau masih dipertahankan. Kalau masih dipertahankan kriteria “terletak dalam satu kecamatan” dapat diganti dengan, misalnya, yang bersangkutan untuk sebagian besar waktunya tinggal di lokasi tanah pertaniannya, penghasilan terbesarnya diperoleh dari hasil tanah tersebut, dan tanah itu tidak boleh ditelantarkan.

Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian yang bertujuan memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah dan penggarap, dalam kenyataannya, secara sosiologis tidak berlaku. Hal itu antara lain akibat kesenjangan pola pikir legalistik-formalistik, dengan adanya keharusan perjanjian tertulis, dan alam pikiran tradisional yang lebih menghargai hubungan kepercayaan ketimbang formalitas. Namun, mengingat untuk sementara waktu perjanjian bagi hasil masih diperlukan, seyogianya ihwal isi perjanjian itu diserahkan kepada para pihak, sesuai dengan kebiasaan yang berlaku di daerah masing-masing, disertai anjuran untuk menuangkannya secara tertulis.

Pembaruan agraria merupakan perjuangan yang terus-menerus, berkelanjutan, yang setiap langkahnya ke depan perlu dibentengi, terutama terhadap kekuatan pasar bebas yang semakin meningkat yang lahir dari kegiatan yang semakin meluas dari perusahaan-perusahaan transnasional (Trans-Nasional Corporation).

Pembaruan agraria “*by-leverage*” bukan merupakan program hitam-putih yang dapat direalisasikan dalam satu malam. Ia merupakan proses yang memerlukan waktu. Sebab, bagaimanapun, pembaruan agraria, seperti juga pembaruan-pembaruan lainnya tetap memerlukan kekuasaan. Namun, agar rakyat tidak ‘terkhianati’, maka pemberdayaan politik dari bawah perlu dikembangkan. Posisi tawar yang kuat dari rakyat akan dapat mendesak aspirasinya untuk dituangkan dalam kebijakan-kebijakan pembaruan.

Untuk dapat mewujudkan peran sebagai pendongkrak (*by leverage*), organisasi tani/rakyat haruslah kuat, bukan saja secara kuantitatif, tetapi juga

secara kualitatif. Artinya, secara kuantitatif jumlah massa petani harus cukup besar. Sedangkan kualitatif, organisasi itu harus cukup solid. Artinya, harus terbangun solidaritas yang tinggi. Perbedaan-perbedaan kecil untuk sementara harus dikesampingkan, demi kepentingan bersama yang lebih besar. Pendeknya, petani harus bersatu, jangan cakar-cakaran sendiri.

Agar peran sebagai dongkrak dan pendorong itu dapat lebih efektif, maka diperlukan langkah-langkah konkret, antara lain dengan menjajaki kemungkinan berkembangnya inisiatif lokal. Artinya, dikaji adanya peluang untuk melakukan Reforma Agraria tingkat lokal. Hal ini bukan hal yang mudah. Beberapa hal berikut ini perlu diperhatikan:

1. sikap penguasa lokal harus diketahui secara pasti.
2. peta perimbangan antara yang pro dan anti reform harus diketahui. Jika terlalu tidak seimbang, jangan dipaksakan. Harus dibangun dulu kesadaran, secara persuasif, secara damai.
3. harus diusahakan agar tidak terperangkap ke dalam langkah-langkah yang dapat menimbulkan citra sebagai aksi sepihak. (membangkitkan trauma masa lalu).
4. jangan sampai terjebak ke dalam langkah-langkah yang oleh mereka yang anti reform dapat dipakai sebagai alasan untuk menuduh sebagai pelanggaran hukum, misalnya penjarahan. (Dalam hal ini, pendampingan dari Lembaga Swadaya Masyarakat memang diperlukan!). Organisasi tani yang kuat, pasti dapat mengendalikan hal ini.

Inisiatif lokal ini artinya merupakan keputusan bersama masyarakat lokal. Antara lain, hal ini menyangkut:

1. Gambaran, atau peta pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah dalam masyarakat setempat itu seperti apa. Timpang, tidak merata, penggunaannya tidak sesuai, merusak lingkungan dan sebagainya. Ataukah sebaliknya.
2. Apa yang harus dilihat sebagai masalah. Apa yang harus di-*reform*. (Luasnya, distribusinya, tata kerjanya, dan sebagainya).
3. Kalau harus di-*reform*, bagaimana caranya.

Semuanya itu harus dirundingkan dan diputuskan secara bersama, secara demokratis, antara semua warga masyarakat setempat, dan penguasa setempat. Namun, sekali lagi pertama-tama organisasi tani/rakyat perlu diperkuat dulu, walaupun penjajagan tentang kemungkinan bagi adanya inisiatif lokal bisa dimulai. Penyadaran dan persuasi terhadap penguasa lokal sedikit demi sedikit dapat saja mulai dilakukan. Mumpung suasana kebebasan sedang terbuka. Momentum ini perlu dimanfaatkan. Dalam situasi yang belum jelas ini, siapa tahu kebebasan tersebut akan tertutup kembali.

Sifat Reforma Agraria di berbagai negara (di luar negara sosialis), juga berbeda-beda. Ada yang koersif dan ada yang demokrasi. Substansinya ada yang bersifat lunak, ada yang moderat, dan ada yang radikal. Berdasar pengamatan dari berbagai pakar dari FAO yang melakukan studi tentang Reforma Agraria di berbagai negara di dunia, maupun pakar-pakar lain yang

mengkaji di negara tertentu, diperoleh kesimpulan bahwa agar suatu program Reforma Agraria mempunyai peluang untuk berhasil, maka diperlukan sejumlah prasyarat yang harus dipenuhi. Empat prasyarat yang terpenting adalah:

- a. Kemauan politik (dalam artinya yang sungguh-sungguh) dari elit penguasa, harus ada.
- b. Elit pemerintahan/birokrasi *harus terpisah* dari elit bisnis. (inilah sulit menciptakannya).
- c. Partisipasi aktif dari semua kelompok sosial harus ada. Organisasi Rakyat/Tani yang pro-reform harus ada.
- d. Data-data masalah agraria yang lengkap dan teliti harus ada.

Mengingat berbagai prasyarat tersebut, sekarang inilah momentum yang tepat untuk menggugah kesadaran, menyamakan pandangan, membangkitkan niat untuk menyatukan langkah untuk mempersiapkan segalanya agar segera setelah kemauan politik sudah seratus persen bulat, maka gerak pembaruan itu dapat langsung dimulai.

Memang, kita dapat saja mengambil pilihan lain, terutama dalam menghadapi persoalan-persoalan yang sudah nyata ada di depan meja, dengan cara pembenahan secara gradual, bertahap, *piece meal*, pragmatis. Namun ini berarti kita tidak berbicara tentang Reforma Agraria, karena pemahaman semacam itu bukan Reforma Agraria dalam artinya yang *genuine*.

Untuk mencari model Reforma Agraria yang tepat untuk kondisi Indonesia, adalah Pertama-tama, yang harus kita lakukan adalah memikirkan dan menyusun model pembaruan yang sesuai dengan kondisi Indonesia. Artinya, kita harus menciptakan model kita sendiri. Walaupun demikian, kita dapat belajar dari pengalaman berbagai negara lain (bukan meniru). Tentu, model itu sendiri sangat tergantung dari tujuan, hendak dibawa ke mana masyarakat Indonesia ini.

2. Konsep penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar

2.1 Kewenangan Dalam Penertiban Tanah Terlantar

2.1.1 Konsep Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata “wenang” yang artinya adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak sehingga kewenangan berarti kekuasaan untuk membuat/melakukan sesuatu.²⁸

Menurut Juanda, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari atau yang diberikan oleh Undang-Undang, yang disebut kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif atau administratif. Sedangkan wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan

²⁸ W.J.S. Poerwadaminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1982, h. 1130.

suatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri atau Gubernur, sedangkan kewenangannya tetap berada ditangan Menteri atau Gubernur, sehingga dalam hal ini terdapat pendelegasian wewenang. Jadi di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang.²⁹

Dari segi praktis, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*". Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa kalau dikaji secara cermat ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah "*bevoegdheid*". Perbedaannya terletak dalam karakter hukumnya. Istilah "*bevoegdheid*" digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Sedangkan istilah wewenang atau kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik.³⁰

Kadangkala istilah wewenang dikaitkan dengan suatu kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Terkait dengan kekuasaan hukum maka ada dua hal yang perlu dicermati yaitu: berkaitan dengan keabsahan suatu tindak pemerintahan dan kekuasaan hukum. Suatu tindak pemerintahan dianggap sah jika dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum, dan suatu tindak pemerintah mempunyai kekuasaan hukum jika dapat mempengaruhi pergaulan hukum.³¹

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa kewenangan itu diperoleh melalui tiga (3) cara yaitu:

1. Atribusi adalah wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada Undang-undang dalam arti materiil. Dari pengertian tersebut nampaknya kewenangan yang didapat melalui cara atribusi oleh institusi pemerintah merupakan kewenangan asli.
2. Delegasi adalah penyerahan wewenang untuk membuat besluit oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dalam artian adanya perpindahan dari pemberi delegasi (*delegans*) kepada penerima delegasi (*delegetaris*).
3. Mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan dalam artian memberikan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat yang memberi mandat dan tanggung jawab ada pada pemberi mandat, bukan merupakan tanggungjawab mandataris.³²

SF. Marbun dan Mahmud MD, menyatakan cara untuk memperoleh kewenangan ada dua yaitu: Pertama, kewenangan atas inisiatif sendiri berarti bahwa pemerintah (Presiden) tanpa harus dengan persetujuan DPR diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya

²⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, Alumni, 2008, h. 271.

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursbevoegdheid)*, Jakarta, Pro Justitia, 1998, h. 91.

³¹ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Hukum Administrasi*, Yogyakarta, Laksbang, Prescindo, 2008, h. 59

³² Philipus M. Hadjon, *Loc. Cit.*

setingkat dengan Undang-Undang bila keadaan terpaksa. Kedua, kewenangan atas delegasi berarti kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya dibawah Undang-Undang.³³

2.1.2 Organ yang Berwenang Dalam Penertiban Tanah Terlantar

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Dari kata “dikuasai oleh Negara” terlihat bahwa kewenangan dibidang pertanahan dilaksanakan oleh negara yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Berdasarkan kewenangan yang bersumber pada konstitusi maka kemudian diterbitkan UU No. 5 Tahun 1960 yang mengatur masalah keagrariaan atau pertanahan sebagai bagian dari bumi.

Dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat diberi wewenang untuk mengatur, yaitu membuat peraturan, menyelenggarakan dalam arti melaksanakan (*execution*), menggunakan (*use*), menyediakan (*reservation*), dan memelihara (*maintenance*), atas bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Berdasarkan hak menguasai negara atas bumi, air dan kekayaan alam tersebut, maka kewenangan penguasaan dan pengurusan bidang pertanahan ada pada negara, di mana di bidang eksekutif (pemerintahan) dijalankan oleh Presiden (Pemerintah) atau didelegasikan kepada Menteri.³⁴

Penetapan dan pengaturan tersebut meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan hukum mengenai tanah. Kewenangan di bidang pertanahan yang dalam UUPA ditetapkan sebagai wewenang Pemerintah Pusat didasarkan pada beberapa hal, pertama, seluruh wilayah Indonesia adalah merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Kedua, seluruh bumi,air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Ketiga, hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa adalah bersifat abadi. Dengan demikian kewenangan untuk mengurus bidang pertanahan ada pada Negara yang dalam pelaksanaannya dilakukan Pemerintah Pusat.

Kewenangan yang ada pada pemerintah adalah sebagai dasar dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan yang artinya setiap penyelenggaraan kenegaraan harus memiliki legitimasi yaitu adanya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Konsep ini sesuai dengan

³³ SF. Marbun dan Mahmud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2000, h. 55.

³⁴ Edy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, Edisi Kedua, Bandung, Alumni, 1999, h. 54.

konsep Negara Hukum dimana setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus ada aturan yang mengaturnya.

Wewenang ini sangatlah diperlukan oleh pemerintah, mengingat pemerintah adalah pemegang kekuasaan dalam organisasi Negara. Pemerintah untuk dapat menjalankan kekuasaannya dengan baik dan lancar perlu diberi wewenang. Adanya pengaturan pemberian wewenang tersebut akan memberikan keabsahan bagi tindakan yang dilakukan pemerintah. Pemerintah dalam menjalankan urusan pemerintahannya haruslah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tindakan pemerintah sah adanya dan mempunyai kekuasaan hukum. Sudah tentu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas dan pasti, sehingga tidak dapat ditafsirkan secara berbeda-beda. Ketentuan yang dapat ditafsirkan secara berbeda-beda disebut dengan istilah norma kabur, sehingga lingkup kewenangan yang diaturnyapun menjadi tidak jelas. Hal itu senada dengan apa yang dikemukakan oleh J.J.H Bruggink, yaitu "*Vage begrippen, Dit zijn begrippen waarvan de inhoud niet precies te bepalen is, zodat ook de omvang onduidelejk*"³⁵ (pengertian yang kabur adalah pengertian yang isinya tidak dapat ditetapkan secara pasti, sehingga lingkungannya tidak jelas).

Kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari pemerintah (Presiden) kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Ketentuan ini tersirat dalam Pasal 17 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa: "Pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah terlantar dilakukan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan secara berkala kepada Presiden". Dalam pelaksanaan penertiban tanah terlantar dibentuk sebuah panitia. Susunan keanggotaan panitia ini terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan instansi terkait yang diatur oleh Kepala (Pasal 5 PP No.11 Tahun 2010). Melihat ketentuan tersebut terjadi kekaburan norma karena instansi terkait yang dimaksud tidak jelas. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 14 PP No.11 Tahun 2010 dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Panitia yang dimaksud Pasal 5 PP No.11 Tahun 2010, dalam Peraturan Kepala BPN No.4 Tahun 2010 adalah Panitia C yang terdiri dari Kanwil BPN, Pemerintah Daerah, dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya yang mempunyai wewenang untuk melakukan identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar.

Organ yang berwenang dalam penertiban tanah terlantar adalah panitia C yang terdiri dari Kanwil BPN, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan berwenang dalam melakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah yang

³⁵ J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties Grondbegrippen uit de rechtstheorie*, Kluwer, Deventer, 1993, h. 438.

terindikasi terlantar. Sedangkan penetapan tanah terlantar merupakan kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

2.1.3 Ruang Lingkup Wewenang Penertiban Tanah Terlantar

Berdasarkan pada PP No. 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala BPN No.4 Tahun 2010 organ yang berwenang dalam penertiban tanah terlantar adalah Panitia C yang terdiri dari Kanwil BPN, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah dan instansi 88 yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Adapun wewenang yang dimiliki adalah:

1. Panitia C

Berdasarkan Pasal 7 PP No.11 Tahun 2010 dan Pasal 11 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 2010 Panitia C memiliki wewenang untuk melakukan:

a. Kegiatan identifikasi dan penelitian yang meliputi :

- 1) Melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;
- 2) Mengecek buku tanah dan / atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak;
- 3) Meminta keterangan dari Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait tersebut harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan;
- 4) Melaksanakan pemeriksaan fisik;
- 5) Melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;
- 6) Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
- 7) Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian;
- 8) Melaksanakan sidang Panitia; dan
- 9) Membuat berita acara.

b. Menyampaikan laporan hasil identifikasi, penelitian dan Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah.

2. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional berwenang :

a. Memberikan peringatan kepada Pemegang Hak yang telah melantarkan tanahnya berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian yang telah dilakukan oleh Panitia C. Berdasarkan Pasal 8 PP No.11 Tahun 2010 dan Pasal 14 Peraturan Kepala BPN No.4 Tahun 2010 dinyatakan :

- (1) Apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) disimpulkan terdapat tanah terlantar, maka Kepala Kantor Wilayah memberitahukan dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama kepada

Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya surat peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin / keputusan / surat sebagai dasar penguasaannya.

- (2) Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama.
 - (3) Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan ketiga dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan kedua.
- b. Mengusulkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 8 ayat (6) yang menyatakan bahwa: Apabila Pemegang Hak tetap tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar.
3. Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berwenang untuk membuat keputusan penetapan tanah terlantar terhadap tanah yang diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 9 PP No.11 Tahun 2010 dan Pasal 19 Peraturan Kepala BPN No.4 Tahun 2010. Pasal 19 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 2010 menyatakan bahwa:
- (1) Kepala menetapkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar atas usulan Kepala Kantor Wilayah;
 - (2) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat hapusnya hak atas tanah, pemutusan hubungan hukumnya, dan sekaligus menegaskan bahwa tanah dimaksud dikuasai langsung oleh Negara.

2.1.4 Ruang Lingkup Obyek Penertiban Tanah Terlantar

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa “Atas dasar hak menguasai negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Pemberian hak-hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan lain-lain) kepada perorangan atau badan hukum oleh Negara untuk diusahakan, dikelola dan dipergunakan dalam rangka memberikan

kesejahteraan kepada masyarakat, merupakan suatu kebijakan di bidang pertanian yang harus dikerjakan dengan sebaik-baiknya. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Jika kewajiban itu sengaja diabaikan, maka dapat mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Dengan kata lain dalam pemberian hak itu ada maksud agar tidak menelantarkan tanah.

Beberapa ketentuan UUPA yang berkaitan dengan tanah terlantar dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Hak milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena ditelantarkan (Pasal 27 poin a. 3). Penjelasan Pasal 27 menyatakan: “Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya”.
2. Hak Guna Usaha hapus karena ditelantarkan (Pasal 34 e).
3. Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan (Pasal 40 e).

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, menunjukkan bahwa setiap hak atas tanah yang diberikan atau diperoleh dari negara (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan) haknya hapus apabila ditelantarkan. Ruang lingkup tanah terlantar berdasarkan UUPA meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

Dalam rangka mencegah terjadinya tanah-tanah yang ditelantarkan pemerintah mengeluarkan PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 PP No. 36 Tahun 1998 menyatakan, “Tanah terlantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan, atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Selanjutnya Pasal 2 menyatakan bahwa: “Peraturan Pemerintah ini mengatur tanah terlantar yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 ruang lingkup tanah terlantar dibagi menjadi tiga bagian:

Bagian Kesatu mengenai tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai (Pasal 3 – 6), Bagian Kedua mengenai Tanah Hak Pengelolaan (Pasal 7), Bagian Ketiga Tanah Yang Belum Dimohon Hak (Pasal 8).

Berdasarkan PP No. 36 Tahun 1998 ruang lingkup obyek penertiban tanah terlantar adalah tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna

Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik. Obyek penertiban tanah terlantar yang diatur dalam PP No. 36 Tahun 1998 hanya perbuatan yang dengan sengaja tidak mempergunakan tanahnya sesuai dengan keadaannya dan sifat serta tujuan pemberian haknya, sedangkan bagaimana jika pemegang hak tidak dengan sengaja tidak mempergunakan tanahnya, apakah menjadi obyek penertiban atau tidak. Ketentuan ini tidak diatur dalam peraturan pemerintah tersebut.

Masih banyaknya bidang-bidang tanah yang ditelantarkan dan PP No. 36 Tahun 1998 tidak dapat diterapkan maka Pemerintah mengeluarkan PP No.11 Tahun 2010. Berdasarkan Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa: “Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Berdasarkan Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010, ruang lingkup obyek penertiban tanah terlantar meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dan atau dasar penguasaan atas tanah.

1. Hak Milik

Pengertian hak milik dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA sebagai berikut: Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6). Dengan demikian sifat-sifat hak milik adalah:

- a. Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli waris.
- b. Terkuat artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara hak-hak yang lain atas tanah.
- c. Terpenuh artinya artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.
- d. Dapat beralih dan dialihkan.
- e. Dapat dibebani kredit dengan dibebani hak tanggungan.
- f. Jangka waktu tidak terbatas.

Hak milik hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia, seperti apa yang dirumuskan dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA. Selain itu dalam ayat (2) disebutkan bahwa badan hukum juga dapat memiliki hak

milik, sebagaimana ditentukan lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 yaitu:

- a. Bank-bank Negara misalnya: Bank Indonesia, Bank Dagang Negara, Bank Negara Indonesia 1946.
- b. Koperasi Pertanian.
- c. Badan-badan sosial.
- d. Badan-badan keagamaan.

2. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu 25 atau 30 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan yang luasnya paling sedikit 5 Hektare dengan ketentuan bila luasnya 25 Ha atau lebih, harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain (Pasal 28 UUPA), serta dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan (Pasal 33 UUPA). Sifat-sifat Hak Guna Usaha adalah:

- a. Hak atas tanah untuk mengusahakan tanah Negara untuk keperluan perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.
- b. Jangka waktu 25 atau 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 25 tahun.
- c. Luas minimum 5 Hektare jika luasnya lebih dari 25 Ha, harus mempergunakan teknik perusahaan yang baik.
- d. Dapat beralih dan dialihkan.
- e. Dapat dijadikan jaminan kredit dengan dibebani Hak Tanggungan.

Sesuai dengan Pasal 30 ayat (1) UUPA, yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha adalah:

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Badan-badan Hukum yang didirikan dan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

3. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun lagi, dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Pasal 35), serta dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan (Pasal 39). Dengan demikian sifat-sifat Hak Guna Bangunan adalah:

- a. Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri, Tanah Negara atau tanah milik orang lain.
- b. Jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun lagi.
- c. Dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain.
- d. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan.

Berdasarkan Pasal 36 ayat (1), yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan adalah:

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

4. Hak Pakai

Berdasarkan pada Pasal 41 UUPA Hak Pakai adalah Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini. Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu dan dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Pemberian Hak Pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Jadi sifat-sifat Hak Pakai adalah:

- a. Hak Pakai atas tanah bangunan maupun tanah pertanian.
- b. Dapat diberikan oleh Pemerintah maupun si pemilik tanah.
- c. Hak Pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
- d. Hak Pakai dapat diberikan dengan cuma-cuma dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
- e. Hak Pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, sepanjang dapat izin Pejabat yang berwenang, apabila mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan apabila mengenai tanah milik.
- f. Hak Pakai tidak dapat dijadikan jaminan hutang.
- g. Pemberian Hak Pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung pemerasan.

Sesuai dengan Pasal 42 UUPA yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah:

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- c. Badan-badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia.
- d. Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

5. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan adalah Hak Penguasaan atas tanah Negara, dengan maksud di samping untuk dipergunakan sendiri oleh si Pemegang, juga oleh pihak Pemegang memberikan sesuatu Hak kepada pihak ketiga. Kepada Pemegang Hak diberikan wewenang untuk:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut.

- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga, dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Pemberian hak atas bagian-bagian tanah tetap dilakukan oleh Pejabat yang berwenang.
- d. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau wajib tahunan.

Dengan demikian sifat-sifat Hak Pengelolaan adalah:

- a. Hak penguasaan atas tanah Negara.
- b. Untuk dipergunakan sendiri oleh si Pemegang dan sebagian atas tanah tersebut diberikan kepada pihak ketiga sesuatu Hak.
- c. Kepada si Pemegang Hak diberikan beberapa wewenang termasuk dapat menerima uang pemasukan dan/atau wajib tahunan.
- d. Setelah jangka waktu Hak atas tanah yang diberikan kepada pihak ketiga berakhir maka tanah dimaksud kembali kedalam penguasaan sepenuhnya dari Pemegang Hak Pengelolaan yang bebas dari Hak tanggungan.
- e. Apabila sebagian dari Hak Pengelolaan itu diberikan dengan Hak Milik kepada pihak ketiga, maka dengan sendirinya Hak Milik tersebut lepas dari Hak Pengelolaan dan/atau hapus, sejak Hak Milik tersebut didaftarkan pada Kantor Agraria Kabupaten setempat.

Sedangkan yang dapat diberikan Hak Pengelolaan adalah:

- a. Departemen-departemen dan Instansi Pemerintah.
- b. Badan-badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, yang seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang bergerak dalam kegiatan usaha Perusahaan Industri (Industri Estate) dan Pelabuhan.

Apabila disimak ketentuan Pasal 2 PP No.11 Tahun 2010 yang mengatur obyek penertiban tanah terlantar, maka tanah Hak Milik dan Hak Guna Bangunan yang berbentuk Badan Hukum atau yang dimiliki oleh perusahaan yang menjadi obyek penertiban tanah terlantar, karena Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya, begitu juga tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dikecualikan atau tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa: "Tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah:

- 1. Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan

2. Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara / Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

Dikecualikan dari obyek penertiban tanah terlantar didasarkan pada alasan karena Pemegang Hak perseorangan tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi, untuk mengusahakan, mempergunakan atau memanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dari pemberian haknya. Begitu juga karena keterbatasan anggaran Negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dari pemberian haknya.

2.2 Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Rangka Penatagunaan Tanah

Tanah-tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar akan menjadi tanah negara. Sebagai langkah selanjutnya tanah-tanah terlantar tersebut akan didayagunakan untuk kepentingan masyarakat. Berdasarkan Pasal 15 PP No. 11 Tahun 2010, dinyatakan bahwa Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar didayagunakan untuk kepentingan masyarakat melalui reforma agraria, program strategis negara, dan untuk cadangan Negara lainnya. Dengan demikian pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar adalah pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar melalui peruntukan dan pengaturan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan masyarakat melalui reforma agraria, program strategis negara, dan untuk cadangan negara lainnya.

1. Reforma Agraria

Istilah pembaharuan agraria dalam arti rekstruturisasi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria sudah dikenal cukup lama, meski dalam bentuk dan sifat yang berbeda-beda tergantung pada jaman dan Negara tempat terjadinya pembaharuan agraria tersebut. Hal ini mengingat setiap Negara mempunyai struktur agraria dan sistem politik yang berbeda-beda meskipun ada beberapa persamaan yang mendasar dalam pembaharuan agraria itu.

Gunawan Wiradi dalam bukunya Ida Nurlinda menyatakan pada intinya pembaharuan agraria adalah upaya perubahan struktural yang mendasarkan diri pada hubungan-hubungan intra dan antar subjek-subjek agraria dalam kaitan akses (penguasaan dan pemanfaatan) terhadap obyek-obyek agraria. Namun secara konkret, pembaharuan agraria diarahkan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah dan perubahan jaminan

kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.³⁶

Pengertian pembaharuan agraria tidak hanya terbatas pada aspek *landreform* semata, tetapi mencakup juga penataan hubungan-hubungan produksi (penyakapan, kelembagaan) dan pelayanan pendukung pertanian secara umum. Dalam tataran implementasi, pembaharuan agraria sering dipadankan dengan *landreform*. Pada intinya, *landreform* diartikan sebagai restrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Dalam praktek Elias H. Turma dalam buku Ida Nurlinda berpendapat bahwa konsep *landreform* telah diperluas cakupannya dengan menekankan peran strategis dari tanah untuk pertanian dan pembangunan.³⁷

Maria Sumardjono menyatakan bahwa pada intinya pembaharuan agraria merupakan:

- a. Suatu proses yang berkesinambungan;
- b. Berkenaan dengan restrukturisasi pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria oleh masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan;
- c. Dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah dan pemanfaatan sumberdaya alam/agraria, serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.³⁸

Dari rumusan yang demikian luas tampak bahwa konsep pembaharuan agraria bukanlah semata-mata konsep redistribusi tanah, tetapi merupakan sebuah konsep pembanguan yang bertujuan untuk pemerataan pendapatan dan keadilan sosial.

Menurut Elias H. Tuma, konsep operasional antara *landreform* dan pembaharuan agraria sama saja, yaitu mencakup lima bentuk pembaharuan yaitu:

- a. Pembaharuan diarahkan pada struktur pemilikan tanah dan ketentuan-ketentuan penguasaan;
- b. Redistribusi kepemilikan tanah dari individu yang satu kepada individu yang lain, dari individu kepada kelompok/komunitas yang lebih besar, atau dari suatu kelompok kepada individu-individu;
- c. Penataan skala usaha pertanian dengan cara memperbesar atau memperkecil skala operasinya;
- d. Perbaikan pola budidaya pertanian dari segi teknis untuk mempengaruhi produktivitasnya secara langsung;
- e. Perbaikan pada aspek diluar wilayah pertanian, seperti kredit, pemasaran dan pendidikan.³⁹

³⁶ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Edisi I, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 77.

³⁷ *Ibid*, hlm. 78.

³⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.* h. 2.

³⁹ Ida Nurlinda, *Op. Cit.*, h. 80.

2. Program Strategis Negara

Menurut PP No. 11 Tahun 2010, Pendayagunaan tanah terlantar melalui Program Strategis Negara adalah untuk pengembangan sektor pangan, energi, dan perumahan rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

a. Sektor Pangan, berdasarkan Pasal 33 UUD 1945.

Pangan merupakan hak yang paling mendasar dari warganegara serta salah satu unsur dari kekuatan nasional dalam politik antar bangsa. Untuk itu sangat diperlukan perlindungan negara kepada produksi pangan bagi rakyat dan kedaulatan negara. Sebagai hak dasar, pangan merupakan hak asasi manusia dimana Negara memiliki kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas pangan masyarakat. Pasal 45 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan menyatakan bahwa “Pemerintah bersama masyarakat bertanggungjawab untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Jika peranan negara ini dikaitkan dengan Pasal 33 UUD 1945, maka produksi pangan adalah cabang produksi yang harus dikuasai oleh negara. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, di dalam penjelasan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 disebutkan sebagai “Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang perorang. Sebab itu, perekonomian disusun bersama berdasar asas kekeluargaan“.

Penguasaan Negara dalam Pasal 33 UUD 1945, mengandung pengertian bahwa hak menguasai negara bukan dalam makna Negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa Negara merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan, dan melakukan pengawasan.

Pemerintah bersama masyarakat bertanggungjawab untuk mewujudkan ketahanan pangan sebagai bagian program strategis negara. Untuk mewujudkan ketahanan pangan, program yang perlu diperkuat adalah pembangunan sektor pertanian. Pembangunan pertanian sebagai bagian dari pembangunan nasional adalah pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan diarahkan pada berkembangnya pertanian yang maju, efisien, dan tangguh, serta bertujuan untuk meningkatkan hasil dan mutu produksi, meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani.

Terkait pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar melalui program strategis Negara di sektor pangan, pemerintah menetapkan wilayah pengembangan budidaya tanaman untuk memperkuat pembangunan sektor pertanian dalam mewujudkan ketahanan pangan.

b. Sektor Energi

Sumber daya energi merupakan sumber daya alam yang strategis dan sangat penting bagi hajat hidup rakyat banyak terutama dalam peningkatan kegiatan ekonomi, kesempatan kerja, dan ketahanan nasional maka sumber daya energi harus dikuasai Negara dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Pengelolaan energi yang meliputi penyediaan, pemanfaatan dan pengusahaannya harus dilaksanakan secara berkeadilan, berkelanjutan, rasional, optimal dan terpadu guna memberikan nilai tambah bagi perekonomian bangsa dan Negara Indonesia. Penyediaan, pemanfaatan dan pengusahaan energi yang dilakukan secara terus menerus guna meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam pelaksanaannya harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Mengingat arti penting sumber daya energi, pemerintah perlu menyusun rencana pengelolaan energi untuk memenuhi kebutuhan energi nasional yang berdasarkan kebijakan pengelolaan energi jangka panjang.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi mendefinisikan Pengelolaan energi adalah penyelenggaraan kegiatan penyediaan, pengusahaan, dan pemanfaatan energi serta penyediaan cadangan strategis dan konservasi sumber daya energi. Dalam Pasal 19 ayat (2) dinyatakan bahwa masyarakat, baik secara perorangan maupun kelompok, dapat berperan dalam hal penyusunan rencana umum energi nasional dan rencana umum energi daerah serta pengembangan energi untuk kepentingan umum. Selain UU No. 30 Tahun 2007 tentang energi, terdapat pula sejumlah peraturan perundangan sektoral yang terkait yaitu UU No.30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

Pembangunan sektor ketenagalistrikan bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa guna mewujudkan pembangunan nasional, yaitu menciptakan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tenaga listrik sebagai salah satu hasil pemanfaatan kekayaan alam, mempunyai peranan penting bagi Negara dalam mewujudkan pencapaian tujuan pembangunan nasional. Mengingat arti penting tenaga listrik bagi Negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam segala bidang dan sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, Undang-undang ini menyatakan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang penyelenggaraannya dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah.

c. Perumahan Rakyat

Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan masyarakat. Perumahan dan

permukiman tidak dapat dilihat sebagai sarana kebutuhan kehidupan semata-mata, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan ruang kehidupan untuk memasyarakatkan dirinya dan menampilkan jati dirinya. Sistem penyediaan tanah untuk perumahan dan permukiman harus ditangani secara nasional karena tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat bertambah akan tetapi harus digunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat. Proses penyediaannya harus dikelola dan dikendalikan oleh pemerintah agar supaya penggunaan dan pemanfaatannya dapat menjangkau masyarakat secara adil dan merata tanpa menimbulkan kesenjangan ekonomi dan sosial dalam proses bermukimnya masyarakat.

Obyek dari pembangunan perumahan dan permukiman berdasarkan Pasal 32 UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman antara lain:

- 1) Tanah yang langsung dikuasai Negara;
- 2) Konsolidasi tanah oleh pemilik tanah;
- 3) Pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan keluarnya kebijakan pemerintah tentang pendayagunaan tanah terlantar yang diatur dalam PP No.11 Tahun 2010, maka tanah-tanah negara bekas tanah terlantar dapat didayagunakan dalam pembangunan sektor perumahan dan permukiman rakyat yang merupakan program strategis negara. Penyediaan tanah untuk perumahan dan permukiman melalui penggunaan tanah negara, selain ditujukan untuk penyediaan kaveling tanah dengan penerapan subsidi silang, juga ditujukan sebagai modal untuk cadangan tanah negara secara berkelanjutan. Penerimaan hasil pengusahaan tanah negara tersebut digunakan untuk penyediaan tanah di lokasi lain sehingga selalu tersedia cadangan tanah negara dalam jumlah yang memadai untuk pembangunan perumahan dan permukiman pada waktu yang akan datang.

3. Cadangan Negara

Berdasarkan PP No.11 Tahun 2010, Pendayagunaan tanah Negara Bekas tanah terlantar sebagai cadangan Negara diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan pemerintah, pertahanan dan keamanan, kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam, relokasi dan permukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Pasal 33 UUD 1945, mengamanatkan kekayaan alam dan cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai Negara dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat. Untuk mengimplementasikan Pasal 33 UUD 1945 di lapangan agraria (kekayaan alam), UUPA menegaskan bahwa setiap hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Artinya

pemanfaatan tidak hanya memberi manfaat bagi pemiliknya, tetapi juga masyarakat sekelilingnya dan tidak boleh merugikan kepentingan umum.

Pasal 7 UUPA menegaskan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Kemudian dalam Pasal 18 UUPA dinyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan mengganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Artinya dengan alasan kepentingan umum Negara dapat mengambil alih tanah-tanah masyarakat maupun swasta.

Tanah-tanah negara bekas tanah terlantar sebagai cadangan negara selain dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan pemerintah, dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk pertahanan dan keamanan. Menurut Pasal 1 UU No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, disebutkan bahwa sistem pertahanan Negara adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warganegara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman. Yang dimaksud sumber daya nasional termasuk di dalamnya adalah sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber daya buatan. Sumber daya alam adalah potensi yang terkandung dalam bumi, air, dan dirgantara yang dalam wujud asalnya dapat didayagunakan untuk kepentingan pertahanan Negara.

Tanah negara bekas tanah terlantar yang diperuntukkan sebagai tanah cadangan negara dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam. Negara kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang luas dan terletak digaris katulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudra dengan kondisi alam yang memiliki berbagai keunggulan, namun dipihak lain posisinya berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hgidrologis, dan demografis yang rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekwensi yang cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi.

Dalam UU No. 24 Tahun 2009, Penanggulangan Bencana merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yaitu serangkaian kegiatan penanggulangan bencana sebelum, pada saat maupun sesudah terjadinya bencana. Untuk melaksanakan penanggulangan bencana, pemerintah (Badan Penanggulangan Bencana) mempunyai tugas secara terintegrasi yang meliputi prabencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana (Pasal 16 UU No.24 Tahun 2009).

Proses penanggulangan bencana memiliki keterkaitan erat dengan pemanfaatan tanah. Pasal 32 UU No. 24 Tahun 2009 menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, pemerintah dapat menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman dan/atau mencabut atau mengurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda.

Keterkaitan kebijakan penanggulangan bencana dengan pemanfaatan dan penggunaan tanah adalah dalam tahap rehabilitasi dan rekonstruksi. Dalam tahap rehabilitasi, akan dilakukan perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana. Dalam tahap rekonstruksi, akan dilakukan pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban dan bangkitnya peranserta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana. Berdasarkan hal tersebut, maka tanah negara bekas tanah terlantar memungkinkan untuk dialokasikan atau dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk penanggulangan bencana khususnya dalam hal relokasi.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian serta analisis dan pembahasan yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, dengan ini disampaikan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Hakekat Reforma Agraria dalam hukum pertanahan di Indonesia adalah bahwa Reforma Agraria. Berdasarkan pengalaman sejarah berbagai negara, dapat kita bedakan adanya dua tujuan, yaitu yang *manifest* dan *latent*. Tujuan yang *manifest* pada umumnya sama, yaitu menuju suatu susunan masyarakat yang adil, menghindari keresahan dan gejolak politik, optimalisasi alokasi sumberdaya sedemikian rupa sehingga lebih efisien, membangun basis ekonomi pertanian yang kuat, memberdayakan rakyat tani, mengentaskan kemiskinan, meningkatkan jaminan hukum hak-hak atas tanah, dan tanggung jawab produksi dan sebagainya. Namun tujuan latennya berbeda-beda, tergantung dari siapa penguasa negara, saat dilakukan pembaruan itu. Ada yang memang secara tulus bertujuan sama seperti yang *manifest*, tetapi ada yang justru bertujuan untuk mempertahankan kepentingan golongan kuat yang karena kondisi tertentu harus menyesuaikan diri. Bahkan ada yang tujuan sebenarnya hanyalah sekedar untuk mencegah revolusi. Dengan demikian, tujuan *manifest* hanya dipakai sebagai sebuah retorika, untuk mendapat dukungan massa. Karena adanya tujuan *latent* itulah, maka di sebagian besar negara

berkembang, jika diukur dari tujuan yang manifest, Reforma Agraria dinilai mengalami kegagalan atau kurang berhasil karena dilaksanakan secara setengah hati. Sifat Reforma Agraria di berbagai negara (di luar negara sosialis), juga berbeda-beda. Ada yang koersif dan ada yang demokrasi. Substansinya ada yang bersifat lunak, ada yang moderat, dan ada yang radikal. Berdasar pengamatan dari berbagai pakar dari FAO yang melakukan studi tentang Reforma Agraria di berbagai negara di dunia, maupun pakar-pakar lain yang mengkaji di negara tertentu, diperoleh kesimpulan bahwa agar suatu program Reforma Agraria mempunyai peluang untuk berhasil, maka diperlukan sejumlah prasyarat yang harus dipenuhi. Empat prasyarat yang terpenting adalah:

- a. Kemauan politik (dalam artinya yang sungguh-sungguh) dari elit penguasa, harus ada.
- b. Elit pemerintahan/birokrasi *harus terpisah* dari elit bisnis. (inilah sulit menciptakannya).
- c. Partisipasi aktif dari semua kelompok sosial harus ada. Organisasi Rakyat/Tani yang pro-reform harus ada.
- d. Data-data masalah agraria yang lengkap dan teliti harus ada.

Mengingat berbagai prasyarat tersebut, sekarang inilah momentum yang tepat untuk menggugah kesadaran, menyamakan pandangan, membangkitkan niat untuk menyatukan langkah untuk mempersiapkan segalanya agar segera setelah kemauan politik sudah seratus persen bulat, maka gerak pembaruan itu dapat langsung dimulai. Memang, kita dapat saja mengambil pilihan lain, terutama dalam menghadapi persoalan-persoalan yang sudah nyata ada di depan meja, dengan cara pembenahan secara gradual, bertahap, *piece meal*, pragmatis. Namun ini berarti kita tidak berbicara tentang Reforma Agraria, karena pemahaman semacam itu bukan Reforma Agraria dalam artinya yang *genuine*. Model Reforma Agraria yang tepat untuk kondisi Indonesia, adalah Pertama-tama, yang harus kita lakukan adalah memikirkan dan menyusun model pembaruan yang sesuai dengan kondisi Indonesia. Artinya, kita harus menciptakan model kita sendiri. Walaupun demikian, kita dapat belajar dari pengalaman berbagai negara lain (bukan meniru). Tentu, model itu sendiri sangat tergantung dari tujuan, hendak dibawa ke mana masyarakat Indonesia ini. Konsep penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari pemerintah (Presiden) kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Ketentuan ini tersirat dalam Pasal 17 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa: "Pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah terlantar dilakukan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan secara berkala kepada Presiden". Dalam pelaksanaan penertiban tanah terlantar dibentuk sebuah panitia. Susunan keanggotaan panitia ini terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan instansi terkait yang diatur oleh Kepala (Pasal 5

PP No.11 Tahun 2010). Melihat ketentuan tersebut terjadi kekaburan norma karena instansi terkait yang dimaksud tidak jelas. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 14 PP No.11 Tahun 2010 dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Panitia yang dimaksud Pasal 5 PP No.11 Tahun 2010, dalam Peraturan Kepala BPN No.4 Tahun 2010 adalah Panitia C yang terdiri dari Kanwil BPN, Pemerintah Daerah, dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya yang mempunyai wewenang untuk melakukan identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar. Dalam rangka mencegah terjadinya tanah-tanah yang ditelantarkan pemerintah mengeluarkan PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 PP No. 36 Tahun 1998 menyatakan, “Tanah terlantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan, atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku .” Selanjutnya Pasal 2 menyatakan bahwa: “Peraturan Pemerintah ini mengatur tanah terlantar yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Berdasarkan PP No. 36 Tahun 1998 ruang lingkup obyek penertiban tanah terlantar adalah tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik. Obyek penertiban tanah terlantar yang diatur dalam PP No. 36 Tahun 1998 hanya perbuatan yang dengan sengaja tidak mempergunakan tanahnya sesuai dengan keadaannya dan sifat serta tujuan pemberian haknya, sedangkan bagaimana jika pemegang hak tidak dengan sengaja tidak mempergunakan tanahnya, apakah menjadi obyek penertiban atau tidak. Ketentuan ini tidak diatur dalam peraturan pemerintah tersebut.

2. Terkait dengan penertiban dan penatagunaan tanah terlantar, hendaknya Badan Pertanahan Nasional, Pemerintah Daerah dan instansi yang terkait dengan peruntukan tanahnya dalam melaksanakan penertiban tanah terlantar hendaknya saling berkoordinasi sehingga tidak terjadi tumpang kewenangan. Dalam pendayagunaan tanah terlantar, pemerintah khususnya BPN, hendaknya membuat kebijakan tentang tata cara pendayagunaan tanah terlantar yang dapat dipakai sebagai pedoman teknis, sehingga tanah-tanah terlantar dapat dimanfaatkan secara optimal dalam memperbaiki keadaan sosial ekonomi masyarakat. Hendaknya

pemerintah memberikan bekal ilmu kepada aparatnya sehingga tidak terjadi konflik dengan pemegang hak yang menelantarkan tanahnya.

DAFTAR BACAAN

Buku

- A K Ghose, 1983, *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries*, London, Croom Helm Ltd.
- Arie Sukanti Hutagalung, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.
- Direktorat Landreform, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2009, *Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Landreform Tahun Anggaran 2009 tentang Inventarisasi P4T dan Redistribusi Tanah Objek Landreform*.
- Edy Ruchiyat. 1999. *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, Edisi Kedua, Bandung, Alumni.
- Ida Nurlinda. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Edisi I, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- J.J.H. Bruggink, 1993, *Rechtsreflecties Grondbegrippen uit de rechtstheorie*, Kluwer, Deventer.
- Juanda. 2008 *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, Alumni.
- Maria SW Sumardjono. 1993. *Hak Ulayat dan Pengakuannya dalam UUPA*, SKH Kompas.
- _____, 1994, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Kompas.
- _____, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta, PT Kompas Media Nusantara.
- _____, 2009. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Buku Kompas.
- Mohammad Hasan Wargakusumah. 2001, *Penguasaan Tanah dalam Hukum Tanah Nasional dan Penerapannya di Kawasan Industri*, Disertasi UGM, Yogyakarta.

- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media.
- Philipus M. Hadjon, 1998, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursbevoegdheid)*, Jakarta, Pro Justitia.
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Hukum Administrasi*, Yogyakarta, Laksbang, Prescindo.
- Shepherd, 2000, *Sustainable Rural Development*, London, Mac Millan Press Ltd, 1998, dalam Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria, Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Yogyakarta, Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.
- S F Marbun dan Mahmud M D, 2000, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty.
- Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, 2004, *Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional* Jakarta, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas dan Direktorat Pengukuran dan Pemetaan BPN.
- W J S. Poerwadaminta, 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, No. IX Tahun 2001.
- Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Tentang Penulis:

Saripudin adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Widyagama Mahakam Samarinda. Sehari-hari mengajar, menulis beragam artikel serta menjadi narasumber di media elektronik setempat.

Konsep Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Perspektif
Reforma Agraria