

PENGATURAN HUKUM TERHADAP KEBERADAAN TANAH TERLANTAR DI INDONESIA¹

Oleh : Rendy Octavianus Dumais²

Artikel

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kejelasan konsep dan kriteria tanah terlantar dalam hukum positif di Indonesia dan bagaimana perlindungan hukum terhadap masyarakat yang menguasai secara fisik atas tanah yang diterlantarkan oleh Pemerintah. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian yuridis normatif dan dapat disimpulkan, bahwa: 1. Adanya subyek hak (Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah); adanya obyek hak tertentu atas tanah (Hak Pakai, Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan); Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan dari pada haknya, yaitu sebagai keadaan di mana instansi pemerintah mampu dari segi anggaran Negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan kewajiban; adanya perbuatan mengabaikan kewajibannya, yaitu tidak mengindahkan fungsi sosial hak atas tanah, tidak menjaga produktivitas tanah, tidak memelihara kesuburan tanah atau tidak menggunakan tanah sesuai kondisi lingkungan hidup, tidak menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya. 2. Untuk mengatasi dan menyelesaikan soal okupasi ilegal tersebut harus disesuaikan dengan keadaan dan keperluannya, serta mengingat factor tempat, waktu, keadaan tanah dan pihak-pihak yang bersangkutan.

Kata kunci: Tanah, Terlantar.

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Dr. Ronny A. Maramis SH, MH, Christine Tooy, SH MH, Drs. Tommy M. R. Kumampung, SH, MH

² NIM 100711262

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan secara formal tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa; “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”³. Kemudian ditunaskan secara kokoh dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara 1960-104) atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Selanjutnya merambat ke berbagai peraturan organik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, dan Peraturan yang diterbitkan oleh pimpinan instansi teknis di bidang pertanahan.

Secara substansial, kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas Hukum dan pemanfaatan tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Dengan ketentuan tersebut Pemerintah telah diberi kewenangan yuridis untuk membuat peraturan dalam lapangan agraria berupa tanah, serta menyelenggarakan aturan (execution) yang menyangkut subyek, obyek dan hubungan hukum antara subyek dan obyek tersebut sepanjang mengenai sumber daya agraria.

³ Undang-undang Dasar Republik Indonesia dan perubahannya I, II, III, IV, Permata Press, hal 34.

Atas dasar kewenangan inilah, khususnya yang menyangkut peraturan yang mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, maka pada Pasal 4 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara (Pemerintah) kepada dan dipunyai oleh subyek hak yaitu orang perseorangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum dengan kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut, termasuk juga tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundangan.

Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hak, orang atau badan hukum yang dipersamakan dengan orang yaitu hak-hak penguasaan atas tanah yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA yakni;

" Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah;1) Hak Milik, 2) Hak Guna Usaha, 3) Hak Guna Bangunan, 4) Hak Pakai, 5) Hak Sewa, 6) Hak Membuka Tanah, 7) Hak Memungut Hasil Hutan, 8) Hak-hak lain serta hak-hak yang sifatnya sementara. Hak-hak yang sifatnya sementara yaitu Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian".⁴

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar, ternyata persoalan yang menyangkut tanah telantar belum dapat diatasi secara optimal, sehingga dapat dikatakan peraturan tersebut tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan

pendayagunaan tanah telantar sehingga perlu dilakukan penggantian. Menyadari hal tersebut Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar, namun oleh karena baru saja diundangkan maka belum diketahui keefektifannya.

Adanya persepsi yang jelas dan tegas mengenai tanah telantar tersebut, selain dapat mengurangi atau mencegah timbulnya masalah atau sengketa, kiranya akan dapat memberikan ketertiban dan kepastian hukum penguasaan tanah oleh Pemerintah, bahkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pihak lainnya, termasuk dalam masalah ini mengenai masyarakat yang secara nyata-nyata menguasai secara fisik tanah yang bersangkutan.

Dengan latar belakang tersebut maka dalam rangka penulisan skripsi penulis memilih untuk membahas pokok tersebut di bawah judul pengaturan hukum terhadap keberadaan tanah terlantar di Indonesia.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana kejelasan konsep dan kriteria tanah terlantar dalam hukum positif di Indonesia?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap masyarakat yang menguasai secara fisik atas tanah yang diterlantarkan oleh Pemerintah ?

C. Metode Penelitian

Dalam penelitian sehubungan dengan penyusunan skripsi ini penulis menggunakan dua jenis metode yaitu metode pengumpulan data dan metode pengolahan atau analisis data. Dalam hal ini pengumpulan data, dalam penelitian ini telah digunakan metode penelitian kepustakaan (*library Research*) melalui penelaan buku-buku, Undang-undang, Pasal-pasal dan dokumen-dokumen tertulis

⁴ WWW. Bkrn. Org, Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, hal 7.

yang ada hubungannya dengan permasalahan yang di bahas⁵. Sehubungan dengan itu, maka pendekatan yang di pergunakan adalah *juridis normatif*. Sedangkan untuk menganalisis data digunakan metode induktif yaitu dengan bertitik tolak dari hal-hal yang khusus kemudian di tarik suatu kesimpulan yang umum, dan metode deduktif yaitu bertitik tolak dari hal-hal yang umum kemudian di tarik kesimpulan yang khusus.

PEMBAHASAN

A. Konsep Dan Kriteria Tanah Telantar

Dalam Hukum Positif Indonesia

Unsur-unsur yang esensial terjadinya tanah telantar maka kriteria atau ukuran yang dapat dipakai untuk menetapkan sebidang tanah penguasaan instansi pemerintah sebagai tanah telantar yaitu dengan cara kembali menjelaskan dengan melakukan penafsiran-penafsiran terhadap unsur yang ada, dengan focus terhadap tujuan pemberian hak atas tanah. Sehingga apabila dari kondisi fisik tampak tanah tidak terawat atau tidak terpelihara, itu berarti tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Sehingga kriteria tanah telantar yaitu :

1. Harus ada pemilik/pemegang hak atas tanah (subyek).

Instansi pemerintah yang memperoleh tanah dapat mengajukan permohonan hak atas tanah dengan jenis hak atas tanah yang dapat diberikan untuk instansi pemerintah, yaitu hak pakai dan hak pengelolaan. Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, menentukan subyek hak pakai, yang salah satunya adalah Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah, sedangkan menurut Pasal 67 Peraturan

Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yang menyatakan bahwa hak pengelolaan di antaranya dapat diberikan kepada instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah.

2. Harus ada tanah hak (Objek)

Menurut konsep hukum tanah di Indonesia saat ini, instansi pemerintah dapat menguasai tanah dengan hak pakai dan hak pengelolaan. Hak pakai diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah untuk pelaksanaan tugasnya, sedangkan hak pengelolaan diberikan kepada instansi pemerintah dengan maksud untuk diserahkan kepada pihak ketiga, selain itu juga penguasaan tanah oleh instansi pemerintah terjadi dalam bentuk dasar penguasaan atas tanah.

3. Harus ada perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah.

Pasal 3 huruf b Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 sebagai Pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar, menyatakan bahwa tidak termasuk obyek penertiban tanah telantar yaitu: 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.

Dalam penjelasan ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan "tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya" dalam ketentuan ini adalah karena keterbatasan anggaran Negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

⁵ Deni Damayanti, *Panduan lengkap menyusun Proposal, Skripsi, Tesis, Desertasi*, Araska, Yogyakarta, 2013, hal 30.

Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan, apabila, Instansi Pemerintah (Pusat/Daerah) memiliki cukup anggaran untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan tanah sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya, maka akan meningkat statusnya yang semula bukan merupakan objek tanah telantar, akan menjadi objek penertiban tanah telantar. Jadi yang dimaksudkan sengaja dapat ditafsirkan sebagai keadaan mampu dari segi anggaran Negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan kewajiban.

4. Harus ada perbuatan mengabaikan kewajibannya

Kewajiban-kewajiban itu secara umum dapat dikemukakan sebagai berikut. Pasal 6 UUPA, semua hak atas tanah berfungsi sosial. Artinya hak atas Tanah apapun yang ada pada seorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan, sifat dan tujuan dari hak atas tanah tersebut, sehingga bermanfaat bagi yang mempunyai hak atas tanah maupun bagi masyarakat dan Negara. Tidak memelihara tanda-tanda batas, tanah dibiarkan kosong, sebagai bentuk penyangkalan terhadap fungsi sosial atau tidak mengindahkan fungsi sosial hak atas tanah.

Pasal 10 ayat (1) UUPA. Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara pemerasan. Dengan demikian, terkandung asas bahwa pada dasarnya tiap orang tidak boleh menyerahkan tanahnya dikerjakan orang

lain. Terkandung pula asas larangan eksploitasi tanah agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan. Berarti ada tanggung jawab setiap orang untuk menjaga produktivitas tanah, sehingga tidak dibenarkan tanah tidak diusahakan secara optimal. Pasal 15 UUPA, memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya merupakan kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonominya lemah. Asas hukum yang terkandung adalah larangan tidak memelihara tanah. Berarti ada kewajiban menambah kesuburan tanah serta mencegah kerusakan tanah. Jadi asas ini mewajibkan setiap orang, badan hukum atau instansi untuk memelihara tanah, menambah kesuburan serta mencegah kerusakannya. Adapun melaksanakan kewajiban, harus dengan baik dan benar. Hukum menghendaki adanya itikad baik dalam melaksanakan kewajiban antar orang-orang yang mempunyai hubungan dengan tanah di satu pihak (hubungan subyek dan obyek hak) demikian juga hubungan antar subyek hak (penerima) dengan subyek (pemberi). Apabila itu diabaikan maka kepada pemegang hak atas tanah dapat diberi sanksi pencabutan hak karena tidak memelihara kesuburan tanah atau tidak menggunakan tanah sesuai kondisi lingkungan hidup.

Kewajiban yang bersifat khusus dimaksimalkan sesuai dengan tiap-tiap hak yang diperoleh instansi pemerintah yaitu, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, selanjutnya kewajiban-kewajiban yang khusus itu dijelaskan dengan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Kewajiban yang bersifat khusus pada hak pakai yaitu menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam

keputusan pemberiannya; memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup, sedangkan pada hak pengelolaan yaitu menggunakan tanah sesuai keperluan usahanya. Demikian pula tanah yang ada dasar penguasaannya dinyatakan sebagai tanah telantar apabila tanahnya tidak dimohon hak, tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan persyaratan atau ketentuan yang ditetapkan dalam izin lokasi, dan/atau dalam izin/keputusan/surat lainnya dari pejabat yang berwenang.

5. Harus ada jangka waktu tertentu di mana pemegang hak mengabaikan kewajibannya

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar, menyatakan bahwa panitia yang susunan keanggotaannya terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan unsur instansi terkait yang diatur oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah yang terindikasi telantar tersebut. Hal ini dilaksanakan terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak ditertibkan Hak Pakai, Hak Pengelolaan tersebut; atau sejak berakhirnya izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari Pejabat yang berwenang. Panitia menyampaikan laporan hasil identifikasi, penelitian, dan Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian disimpulkan terdapat tanah telantar, maka Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional 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. Dalam surat peringatan pertama perlu disebutkan hal-hal yang secara konkret harus dilakukan oleh Pemegang Hak dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila Pemegang Hak tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan dimaksud. Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama. Dalam surat peringatan kedua, setelah memperhatikan kemajuan dari surat peringatan pertama, menyebutkan kembali hal-hal konkret yang harus dilakukan oleh Pemegang Hak dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila Pemegang Hak tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan dimaksud. Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional memberikan peringatan tertulis ketiga dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan kedua. Dalam surat peringatan ketiga yang merupakan peringatan terakhir, setelah memperhatikan kemajuan dari surat peringatan kedua, menyebutkan hal-hal konkret yang harus dilakukan oleh Pemegang Hak dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila Pemegang Hak tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan dimaksud. Apabila Pemegang Hak tetap tidak melaksanakan peringatan tersebut, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional mengusulkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai Tanah telantar.

Dengan dipenuhinya kriteria tersebut, maka hal itu dapat dipakai untuk menetapkan bahwa tanah dengan hak tersebut telantar. Tanah yang ditetapkan sebagai tanah telantar, apabila merupakan

keseluruhan hamparan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya, dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, apabila merupakan sebagian hamparan yang ditelantarkan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan selanjutnya kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali atas bagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya. Untuk memperoleh hak atas tanah atas bagian tanah, bekas Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila tanah hak yang ditelantarkan kurang dari atau sama dengan 25% (dua puluh lima persen), maka Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan revisi luas atas bidang tanah yang benar-benar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya. Biaya atas revisi pengurangan luas tersebut menjadi beban Pemegang Hak.

Tanah yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar, dinyatakan dalam keadaan status *quo* sejak tanggal pengusulan. Tanah yang dinyatakan dalam keadaan status *quo*, tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas bidang tanah tersebut sampai diterbitkan penetapan tanah telantar yang memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah telantar, dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkannya keputusan penetapan tanah telantar, wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang Hak atas benda-benda di atasnya dengan beban

biaya yang bersangkutan. Apabila bekas Pemegang Hak tidak memenuhi kewajiban tersebut, maka benda-benda di atasnya tidak lagi menjadi miliknya, dan dikuasai langsung oleh Negara.

Dengan kriteria yang jelas penyelesaian masalah akan lebih mudah, karena di sinilah pangkal masalah itu berawal. Selanjutnya tentu memerlukan pemikiran yang taas asas guna menegakkan aturan semacam itu, guna menyelesaikan sejumlah persoalan, termasuk pembaharuan kebijakan pertanahan, guna mengelola sumber daya agrarian secara efektif berkeadilan agar mampu bersaing dalam era globalisasi.

B. Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Yang Menguasai Secara Fisik Atas Tanah Yang Ditelantarkan Oleh Pemerintah

Pada kenyataannya penyelesaian pendudukan tanah secara tidak sah tidak gampang dilakukan apalagi penguasaan tersebut telah berlangsung dalam waktu yang cukup lama. Tata cara penertiban sudah diatur dengan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 yang kewenangannya ada pada Bupati/Walikota sedangkan khusus DKI Jakarta oleh Gubernur. Sebenarnya banyak kasus di beberapa daerah tentang hal ini tidak dapat diselesaikan dan berujung pada adanya penyelesaian di pengadilan, malangnya hampir dalam setiap kasus sengketa tanah posisi masyarakat selalu lemah, atau dilemahkan. Betapa masyarakat yang semestinya dilindungi selalu berada dalam posisi tidak berdaya, selalu dipersalahkan dan menjadi korban. Untuk yang dilakukan penggusuran mengakibatkan konflik baru yang berujung pada konflik sosial. Dengan demikian, perlu adanya suatu penyelesaian yang dapat diterima oleh semua pihak yakni setiap konflik tak ada yang merasa mutlak dimenangkan atau dikalahkan.

Walaupun secara hukum yang menduduki adalah salah, tetapi di sisi lain juga kewajiban dari pemegang hak tidak dilaksanakan sebagaimana seharusnya. Musyawarah yang tidak lain adalah kegiatan saling mendengar dan saling menerima pendapat yang terjadi tanpa tekanan dengan kedudukan sejajar antara para pihak adalah jalan terbaik untuk menyelesaikan masalah seperti ini, yang tentunya penyelesaian perlu mengedepankan pendekatan humanism, pendekatan persuasif dan menghargai Hak Asasi Manusia.

Penguasaan secara fisik antara lain dikarenakan adanya peluang bagi masyarakat untuk mengambil manfaat dari keberadaan tanah tersebut. Penguasaan tanah tersebut menurut Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 seharusnya mendapat izin dari pemegang hak atau dasar penguasaan, bila hal itu tidak dilaksanakan, maka terhadap mereka dapat dikenakan sanksi pidana berupa kurungan penjara selama 3 (tiga) bulan atau denda sebesar Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah). Sanksi yang dirasa ringan tersebut ikut mendukung terjadinya penguasaan tanah tanpa izin ini.

Selain itu bila dilihat dari perspektif Peraturan Pemerintah No. 36 tahun 1998, tanah tersebut dapat dikategorikan tanah telantar. Ini bias dilihat bahwa instansi pemerintah tidak menggunakan tanah sesuai dengan tujuan penguasaannya. Tentu dengan adanya telantar ini memberi kemudahan pada masyarakat untuk menguasainya di samping lemahnya respons dari instansi pemerintah terhadap penguasaan tersebut. Dorongan makin bertambah dengan tekanan kebutuhan dari masyarakat akan tanah. Ketidakadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah itu, ditambah semakin sulitnya memperoleh lapangan pekerjaan di masa krisis moneter yang berkepanjangan ini, memicu tindakan sepihak berupa

pendudukan tanah. Hal ini dapat dipahami, tetapi tidak dapat dibenarkan menurut kacamata hukum. Dalam rangka mengatasi akses-akses yang mungkin timbul dengan semakin merebaknya kasus pendudukan tanah itu, perlu diupayakan titik temu antara memenuhi kebutuhan masyarakat untuk menyambung hidupnya dan mendorong pemanfaatan tanah secara optimal. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan, yang berlaku sejak 22 Juni 1998 dimaksudkan untuk memadukan dua kepentingan tersebut.

Peraturan itu menegaskan, setiap orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, atau yang memperoleh Hak atas Tanahnya, demikian pula instansi pemerintah atau Badan-badan yang memegang Hak Pengelolaan, wajib menanami bidang tanah yang belum dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuannya (Tanah kosong) dengan tanaman pangan (Padi, kedelai, sayuran, dan lain-lain). Sebagai pelaksanaan asas fungsi social, dengan dipenuhinya kewajiban pemegang hak atas tanah maka pemanfaatan tanah secara optimal dapat terwujud. Demikian besarnya manfaat yang diharapkan, maka apabila kewajiban itu tidak dilaksanakan, pemegang hak atas tanah dikenai sanksi secara berjenjang. Pertama, pemegang hak wajib mengizinkan pihak lain untuk memanfaatkan tanah melalui perjanjian yang diatur oleh Pemerintah Daerah atau Instansi Pemerintah lain, dan bila ini tetap diabaikan maka tanahnya akan segera diproses sebagai tanah telantar sesuai Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998. Karena dalam pendayagunaan tanah kosong itu terkait dua pihak, maka perlu adanya perlindungan hukum yang seimbang, yang menjamin pemanfaatan tanah dalam jangka waktu tertentu dan

menjamin bahwa dengan berakhirnya perjanjian tanah dikembalikan kepada pemegang hak dalam keadaan baik/terpelihara. Untuk mendorong hal itu, seyogianya pihak yang melaksanakan penanaman berupa kelompok masyarakat dan perjanjiannya dikuatkan oleh setidaknya kepala desa terkait. Substansi perjanjiannya paling tidak memuat subyek perjanjian, obyeknya, janga waktunya, hak dan kewajiban para pihak, berakhirnya perjanjian, dan cara penyelesaian perselisihan.

Tugas yang dibebankan kepada Kantor Pertanahan sangat krusial karena menentukan dapat atau tidaknya bidang tanah tertentu dimanfaatkan oleh masyarakat yang memerlukannya. Karena itu juga diharapkan bahwa informasi mengenai data dikumpulkan dapat diterima masyarakat yang melalui jalur koordinasi yang efektif. Karena kewajiban untuk memanfaatkan tanah ini dibebankan kepada pemegang hak, kiranya wajar apabila pemegang hak juga berperan serta dengan memberikan informasi yang diperlukan dalam rangka membantu pengumpulan data oleh Kantor Pertanahan.

Dalam hal pendayagunaan tanah Negara bekas tanah telantar Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, dalam Pasal 15 menyatakan bahwa peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah Negara bekas tanah telantar didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan Negara melalui reformasi agrarian dan program strategis Negara serta untuk cadangan Negara lainnya. Peruntukan dan pengaturan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah Negara bekas tanah telantar tersebut dilaksanakan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Tanah Negara bekas tanah telantar merupakan tanah cadangan umum Negara yang didayagunakan untuk kepentingan

masyarakat dan Negara, melalui reformasi agrarian dan program strategis Negara serta untuk cadangan Negara lainnya. Reformasi Agraria merupakan kebijakan pertanahan yang mencakup penataan system politik dan hukum pertanahan serta penataan asset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah sesuai dengan jiwa Paal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam, dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Penataan asset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah dapat melalui distribusi dan redistribusi tanah Negara bekas tanah telantar.

Arah pendayagunaan telah digariskan dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2010, bahwa peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah Negara bekas tanah telantar di antaranya didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan Negara melalui reforma agrarian. Reforma agraria adalah restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agrarian, terutama tanah yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan peningkatan kesejahteraan rakyat. Makna tersebut dapat tersusun menjadi lima komponen mendasar, yaitu (1) restrukturisasi penguasaan asset tanah ke arah penciptaan struktur social-ekonomi dan politik yang lebih berkeadilan (*equity*); (2) sumber peningkatan kesejahteraan yang berbasis keagrariaan (*welfare*); (3) Penggunaan/Pemanfaatan tanah dan faktor-faktor produksi lainnya secara optimal (*efficiency*); (4) keberlanjutan (*sustainability*); dan (5) penyelesaian sengketa tanah (*harmony*).

Reforma agraria ini dilaksanakan melalui dua jalan. Jalan pertama adalah penataan sistem politik dan sistem hukum

pertanahan dan keagrariaan, dan jalan kedua adalah *landreform plus*, yaitu *landreform* yang didalamnya menampung ciri terpenting yaitu redistribusi dan distribusi atas asset tanah pada masyarakat yang berhak, yang kemudian disertai pula dengan mekanisme bagi Negara untuk memberikan jalan bagi masyarakat yang ikut dalam program redistribusi dan distribusi ini untuk bisa memanfaatkan tanahnya secara baik. Ini dimaknai juga sebagai *asset reform* ditambah dengan *access reform*. *Asset reform* adalah menata ulang pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah, sedangkan *Access reform* adalah pembukaan akses terhadap sumber-sumber ekonomi (keuangan, manajemen, teknologi, pasar), dan sumber-sumber politik (partisipasi politik). *Access reform* ini merupakan rangkaian aktivitas yang saling terkait dan berkesinambungan yang meliputi: Penyediaan infrastruktur dan sarana produksi; Pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat; Dukungan permodalan; Dukungan distribusi pemasaran serta dukungan lainnya.

UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan Hukum Agraria, tetapi juga memuat persoalan pokok dan penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA merupakan Program Revolusi dalam Bidang Agraria, yang disebut *Agrarian Reform Indonesia*. Sesuai dengan situasi dan kondisi keagrariaan di Indonesia dan tujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, *Agrarian Reform Indonesia* mempunyai 5 (lima) program, yaitu :

1. Pembaharuan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsep nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah;

3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Program yang ke-4 (empat) biasa disebut Program *Landreform*, bahkan keseluruhan program *Agrarian Reform* tersebut sering kali disebut Program *Landreform*. Oleh karena itu terdapat sebutan *landreform* dalam arti luas dan *landreform* dalam arti sempit. *Landreform* dalam arti sempit mengandung pengertian bahwa *Landreform* meliputi perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Untuk tercapainya tujuan *landreform* di Indonesia dan mengingat situasi serta kondisi agraria di Indonesia maka diperlukan suatu program yang berkaitan dengan *landreform*.

Adapun program *landreform* meliputi: Pembatasan luas maksimum penguasaan atas tanah; Larangan kepemilikan tanah secara *absentee* atau guntai;⁶ *Redistribusi* tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah Negara; Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan; Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian; Penetapan Luas minimum kepemilikan tanah pertanian

⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm.3.
Ibid,

disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Salah satu program *landreform*, yaitu *redistribusi* tanah. *Redistribusi* tanah pertanian lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, yang kemudian ditambah dan dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Program *landreform* atau lebih populer dengan *redistribusi* tanah pertanian secara singkat dapat didefinisikan. Sebagai kebijakan dan kegiatan pemerintah mendistribusikan tanah-tanah pertanian Negara kepada para petani berlahan sempit dan terutama petani penggarap yang tidak mempunyai tanah. Jadi, obyek tanah redistribusi atau "Tanah Redis" adalah tanah pertanian yang sudah berstatus tanah Negara dan telah dinyatakan secara resmi oleh Pemerintah/BPN sebagai tanah obyek *landreform*". Kedua Peraturan Pemerintah tersebut memuat ketentuan-ketentuan tentang tanah-tanah yang akan dibagikan, istilahnya yang lazim:⁷ "diredistribusikan". Ternyata yang diredistribusikan itu tidak terbatas pada tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum yang diambil oleh Pemerintah, tetapi juga tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah karena pemiliknya "*absente*", tanah-tanah Swapraja dan bekas swapraja karena tanah tersebut telah beralih menjadi tanah yang dikuasai Negara. Demikian juga tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara yang meliputi tanah bekas partikelir/eigendom; tanah bekas perkebunan; tanah bekas kehutanan; tanah bekas hak adat/ulayat; dan tanah yang belum dilekati dengan

suatu hak, yang ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Di dalam Pasal 8 dan 9 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh mereka yang akan menerima *redistribusi tanah*, yaitu petani penggarap atau buruh tani tetap yang berkewarganegaraan Indonesia, bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan dan kuat kerja dalam pertanian. Oleh karena luas tanah yang akan diredistribusikan sangat sedikit jika dibandingkan dengan jumlah petani yang membutuhkan, maka diadakan prioritas dalam pembagiannya. Para penggarap tanah yang bersangkutan mendapat prioritas pertama, karena di pandang yang paling membutuhkan dan paling perlu untuk didahulukan. Mereka adalah yang telah mempunyai hubungan yang paling erat dengan tanah yang digarapnya, sehingga atas dasar prinsip tanah untuk tani yang menggarap hubungan tersebut tidak boleh dilepaskan, bahkan harus dijamin kelangsungannya.

Skala prioritas tersebut dapat tersusun sebagai berikut: Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; Buruh tani tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan; Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan; Penggarap yang mengerjakan tanah hak milik; Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain; Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar; Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar; Petani atau buruh tani lainnya.

Pemberian hak atas tanah tersebut tidak diberikan secara Cuma-Cuma tetapi ada kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh penerima hak dan apabila tidak dipenuhi kewajiban-kewajiban tersebut maka dapat mengakibatkan dicabutnya hak

⁷ *Ibid*, hlm. 353.

atas tanah tersebut tanpa adanya pemberian ganti rugi. Model redistribusi tanah ini kiranya dapat diterapkan dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat yang menguasai secara fisik tanah yang ditelantarkan oleh instansi pemerintah. Di samping itu mewujudkan tujuan *landreform* dari aspek sosial ekonomis yaitu memperbaiki sosial ekonomi masyarakat, dan aspek mental psikologis yaitu kepastian hak kepemilikan serta meningkatkan kegairahan kerja. Namun demikian dengan prinsip *landreform* untuk tercapainya pemerataan penguasaan tanah serta hasilnya, modal ini tidak hanya dapat diberlakukan terhadap tanah-tanah pertanian, tetapi dapat juga diberlakukan untuk tanah perkotaan melalui proses alih fungsi tanah pertanian berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ada.⁸

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam hal ini perbuatan menelantarkan tanah harus dibuktikan terlebih dahulu dengan meneliti keadaan fisik dan kriterianya. Dari hasil pembahasan disimpulkan mengenai criteria tanah telantar penguasaan instansi pemerintah sebagai berikut: Adanya subyek hak (Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah); adanya obyek hak tertentu atas tanah (Hak Pakai, Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan); Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan dari pada haknya, yaitu sebagai keadaan di mana instansi pemerintah mampu dari segi anggaran Negara/daerah untuk mengusahakan,

mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan kewajiban; adanya perbuatan mengabaikan kewajibannya, yaitu tidak mengindahkan fungsi sosial hak atas tanah, tidak menjaga produktivitas tanah, tidak memelihara kesuburan tanah atau tidak menggunakan tanah sesuai kondisi lingkungan hidup, tidak menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya.

2. Untuk mengatasi dan menyelesaikan soal okupasi illegal tersebut harus disesuaikan dengan keadaan dan keperluannya, serta mengingat factor tempat, waktu, keadaan tanah dan pihak-pihak yang bersangkutan. Misalnya rakyat yang mendudukinya dapat dipindahkan ke tempat lain atau jika dipandang perlu dapat pula diadakan pengosongan dengan paksa. Pihak yang menduduki tanah tidak berhak menuntut ganti kerugian jika dilakukan pengosongan terhadap tanah yang didudukinya. Kalaupun ada pemberian biaya pindah, hal itu semata-mata merupakan kebijaksanaan Bupati/Walikota dalam menyelesaikan kasusnya.

B. Saran

Pendayagunaan tanah telantar ini harus dipastikan tepat sasaran, untuk itu perlu didukung oleh sistem informasi. Tanpa dukungan sistem informasi yang baik, berarti pendayagunaan dilaksanakan menurut informasi yang tidak tepat, sehingga pelaksanaannya tidak akan tepat sasaran. Pelaksanaan pendayagunaan tanah telantar yang tidak tepat sasaran, dapat menimbulkan konflik-konflik baru yang kontraproduktif. Untuk memastikan bahwa pendayagunaan dapat berkontribusi secara nyata untuk sebesar-besar kemakmuran masyarakat dalam bentuk terwujudnya transfer kesejahteraan dengan

⁸ A. P. Parlindungan, *Komentar Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 6.

tetap taat pada prinsip pengelolaan pertanahan di Indonesia, maka redistribusi maupun distribusi hendaknya dikelola sehingga dikemudian hari tidak terjadi pengalihan kembali asset tanah dari masyarakat ke pihak-pihak lain (misalnya, dalam bentuk jual beli di bawah tangan), sehingga perlu merumuskan tahap-tahap yang jelas dalam melaksanakan distribusi atau redistribusi tanah kepada penerima manfaatnya, dengan ketentuan yang dapat mengurangi potensi berpindah tangannya asset masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Brahmana, Adhie dan Basri, Hasan 2002. *Reformasi Pertanahan Pemberdayaan Hak-hak Atas Tanah di Tinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama, dan Budaya*, Cet. Ke 1, Mandar Maju, Bandung.
- Bruggink, J.J.G., 1999. *Refleksi Tentang Hukum (Terjemahan dari Recht Reflexie)*, oleh Bernardus Arif Sidarta, Citra Aditi, Bandung
- Dixon, Martin., 2004. *Principles of Land Law.*, Cavendish Publishing Limited, London.
- Haar, Ter., *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Diterjemahkan Soebakti Poesponoto. PT. Pradya Paramita, Jakarta, 1981
- Harsono, Boedi., 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya* (Edisi Revisi). Penerbit Djambatan, Jakarta.
- ., 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional (Edisi Revisi), Cetakan Kelima, Djambatan, Jakarta.
- Hermit, Herman., 2002. *Cara memperoleh Sertifikat Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda*. Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia, Mandar Maju Bandung.
- Kartasapoetra, G, 1991, *Pertanahan di Indonesia*, Cet. Ke 2, Jakarta.
- Parlindungan, A.P.1999. *Pendaftaran di Indonesia Cet. Ke-1*, Pradnya Mandar Maju, Bandung.
- Parlindungan A.P.1998. *Komentar Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, Cet. Ke-1, Pradnya Mandar Maju , Bandung.
- Putra, Fadilah dan Muksin, 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Averous Press, Bandung.
- Perangin, Efendi, 1989, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktis Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- Poewaradaminta, WJS., 1982, *Kamus Hukum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Ruchiyat, Edy, 1999, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Reformasi*, Cet. Ke-1, Alumni, Bandung.
- Siombing, B.F., 2004 *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah*, Cet. Ke 1, PT. Toko Gunung Agung TBK, Jakarta.
- Satrio, J., *Hukum Perikatan yang Lahir Dari Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Subekti, 1979, *Hukum Perjanjian*, Intermedia, Jakarta.
- Santoso, Urip, 2005, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta.
- Suhariningsih, 2009, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Sudiyat, Iman., 1982, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kehakiman, Jakarta..
- Mustofa, 2006 , *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Industri*, Surabaya.
- Wiranata, I Gede., 2004, *Hukum Adat Indonesia, Perkembangan dari Masa ke Masa*, Citra Aditia Bakti, Bandung.