

### **BAB III**

## **AKIBAT HUKUM PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR**

### **3.1. Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar**

#### **3.1.1. Penertiban Tanah Terlantar**

Penertiban tanah terlantar, UU No. 20 Tahun 2021 tidak memberikan definisi. Penertiban tanah terlantar adalah proses penataan kembali tanah terlantar agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat dan Negara. Penertiban tanah terlantar sebagai upaya untuk memaksimalkan tujuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dimana tanah dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Juga di Pasal 15 UUPA juga diamanatkan untuk memelihara tanah dan menambah kesuburan tanah serta memperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah. Tertib penggunaan tanah merupakan sarana untuk meningkatkan dayaguna dan hasil guna tanah secara optimal. (Soetomo 1986)

Terkait penertiban tanah yang terindikasi diterlantarkan, dijumpai dalam Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar dinyatakan bahwa: "Penertiban tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan dengan tahapan:

- a. Inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar;
- b. identifikasi dan penelitian tanah yang terindikasi terlantar;
- c. peringatan terhadap pemegang hak;
- d. penetapan tanah terlantar.

Uraian dari masing-masing tahapan Penertiban tanah terlantar adalah sebagai berikut: Adapun obyek inventarisasi tanah terindikasi terlantar sebagai dimaksud dalam Pasal 4 meliputi:

- a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan sertipikatnya; atau
  - b. Tanah yang telah memperoleh izin /keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah yang dari pejabat yang berwenang terhitung sejak berakhirnya dasar penguasaan tersebut. Sehubungan dengan itu maka untuk mendukung kelancaran kegiatan inventarisasi pemegang hak berkewajiban melaporkan penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan keputusan pemberian hak atas tanah atau dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang.
- a. Inventarisasi Adapun kegiatan inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar dilaksanakan melalui (Pasal 6 Peraturan Ka. BPN No. 4 Tahun 2010):
    - 1) Pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar meliputi data

tekstual (berupa nama dan alamat pemegang hak, nomor dan tanggal keputusan pemberian hak, nomor dan tanggal berakhirnya sertipikat, letak tanah, luas tanah, penggunaan tanah dan luas tanah terindikasi terlantar) dan data spasial (berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat bidang tanah terindikasi terlantar);

2) Pengelompokan data tanah yang terindikasi terlantar (pengelompokan menurut wilayah kabupaten/kota dan jenis hak/dasar penguasaan)

3) Pengadministrasian data hasil inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar.

Penertiban tanah yang ditetapkan sebagai terlantar, sebagaimana Pasal 5 PP No. 20 Tahun 2021 bahwa tanah yang telah terdaftar atau belum terdaftar yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara, menjadi objek Penertiban Tanah Terlantar. Tanah tersebut perlu ditata kembali agar pemegang hak menggunakan bidang tanah sesuai dengan fungsi tanah sesuai dengan peruntukannya.

Penertiban tanah terlantar adalah proses penataan kembali tanah terlantar agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat dan Negara. Penertiban tanah terlantar sebagai upaya untuk memaksimalkan tujuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dimana tanah dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Juga di Pasal 15 UUPA juga diamanatkan untuk memelihara tanah dan menambah kesuburan tanah serta memperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah. (D. Limbong 2017) Dalam PP Nomor 11 Tahun 2010 yang diperjelas dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010 menjelaskan tentang tahapan dalam menertibkan tanah terlantar, sebagai berikut:

1. Inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar
2. Identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar
3. Peringatan terhadap pemegang hak
4. Penetapan tanah terlantar.

Kewenangan pendayagunaan tanah terlantar yang diatur dalam PP No. 20 Tahun 2021 merupakan kewenangan delegasi, dalam hal ini Presiden mendelegasikan kewenangannya kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar untuk kepentingan masyarakat. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 17 PP No.20 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa pelaksanaan Penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar dilaksanakan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan kepada Presiden. Selanjutnya berdasarkan Pasal 15 ayat (2) PP No.20 Tahun 2021 dinyatakan bahwa “Peruntukan dan pengaturan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar dilaksanakan oleh Kepala. Dari ketentuan tersebut maka

yang berwenang dalam pendayagunaan tanah terlantar adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Bidang tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, apabila merupakan keseluruhan hamparan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya, dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. (Suranggana 2020) Tanah yang ditetapkan sebagai terlantar tersebut menurut Pasal 180 UU Cipta Kerja dan Pasal 33 PP No. 20 Tahun 2021 dapat menjadi Aset Bank Tanah dan/atau TCUN. Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh menteri menjadi aset bank tanah dan/atau TCUN. Badan Bank Tanah menurut Pasal 1 angka 15 PP No. 20 Tahun 2021 adalah badan khusus (sui generis) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat Yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah.

### **3.1.2. Badan Bank Tanah**

Badan Bank Tanah yang selanjutnya disebut bank tanah, diatur dalam Pasal 125-135 UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Bank Tanah menurut Pasal 1 angka 15 PP No. 20 Tahun 2021 adalah badan khusus (sui generis) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah. Bank Tanah berasal dari kata *Land Banking* yang merupakan penyediaan dan pencadangan tanah oleh pemerintah yang nantinya akan digunakan oleh pemerintah untuk pembangunan dan kepentingan umum/masyarakat. (Suranggana 2020)

Bank tanah merupakan lembaga yang mengatur tentang mengatur perencanaan, perolehan dan pemanfaatan dan peruntukan dan pendistribusian tanah untuk kepentingan masyarakat. Untung rugi adanya bank tanah menjadi polemic, mengingat tanah mempunyai posisi strategis dari berbagai aspek mulai dari politik, ekonomi, hukum, sosial sampai pada potensi konflik yang berkepanjangan.

Fungsi Bank Tanah dalam suatu negara menjadi sangat penting dalam pengendalian pengaturan penguasaan tanah oleh masyarakat baik perorangan maupun Badan Hukum juga oleh pemerintah "*Land Banking* sebagai manajemen pertanahan biasa diterapkan di banyak Negara untuk keperluan konsolidasi tata ruang pertanahan, mengendalikan gejolak harga tanah, mengefektikan manajemen pertanahan, mencegah terjadinya pemanfaatan yang tidak optimal maupun pengembangan tata perkotaan yang baru." (Wardani 2021) Penertiban tanah terlantar belum optimal, belum optimalnya upaya penertiban tanah terlantar dilakukan sampai mencapai adanya kepastian hukum yaitu adanya tindakan yuridis berupa penetapan adanya tanah terlantar,

kemudian itu dipakai sebagai dasar tindakan sebagai pembatalan hak atas tanah. Sehingga status tanah kembali dalam penguasaan negara yang kemudian diserahkan kepada pihak lain untuk diberdayakan.(Putra 2020)

Konsep bank tanah adalah dalam kerangka menjamin ketersediaan lahan untuk tujuan pembangunan kepentingan publik yang berkelanjutan. Dari aspek yuridis adalah dalam rangka untuk memenuhi terwujudnya rasa keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum.(Candra 2020) Menurut Bernhard Limbong bank tanah merupakan salah sarana manajemen tanah dalam rangka peningkatan pemanfaatan tanah menjadi lebih produktif dan menjamin ketersediaan tanah di dalam berbagai keperluan pembangunan di masa akan datang, sehingga dapat mengurangi dampak buruk liberalisasi tanah, mengurangi konflik dalam proses pembebasan tanah dan efisiensi APBN/APBD.(B. Limbong 2013) Dengan berdasarkan beberapa definisi yang dikemukakan di atas, dapat dipahami bahwa bank tanah merupakan mekanisme yang dapat digunakan oleh pihak swasta ataupun pemerintah untuk ketersediaan lahan dan produktifitas tanah yang akan dimanfaatkan di dalam pembangunan kepentingan publik di masa depan, dan sekaligus pengendali harga tanah, mengurangi konflik serta efisiensi anggaran pemerintah. Bank tanah bagi pemerintah merupakan salah satu metode yang dapat mendukung tugas pembangunan untuk keperluan publik dan kesejahteraan masyarakat dengan memiliki tanah jauh hari sebelum dibutuhkan. Flechner (1974), telah menjelaskan bahwa tujuan bank tanah mampu membentuk pertumbuhan wilayah dan menata perkembangan kota, ia dapat memberikan manfaat dengan adanya peningkatan nilai investasi tanah dan menyempurnakan pasar tanah sehingga dapat mengurangi spekulasi tanah, dapat menyediakan tanah untuk kepentingan umum, hingga dapat mengurangi biaya pelayanan publik sebagai akibat pembangunan yang terencana, ia juga dapat memungkinkan menyediakan subsidi rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah, hingga menjaga kualitas lingkungan. Sementara GTZ (1998) juga menjelaskan bahwa bank tanah bertujuan untuk perbaikan akses masyarakat miskin terhadap tanah, dapat memberikan dukungan di dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan perkotaan, dapat menanggulangi terjadinya kenaikan harga tanah dan mengurangi spekulasi tanah, mendorong kemitraan publik dan swasta, serta memperbaiki struktur kepemilikan tanah. Dengan Mendasari kepada tujuan dari bank tanah, Rusdianto (2014) menjelaskan bahwa setidaknya terdapat 4 (empat) prinsip dasar pembentukan bank tanah tersebut, yaitu:

- a. Arah dari kegiatan bank tanah adalah sebagai upaya pemberdayaan tanah yang bertujuan untuk pencapaian kesejahteraan rakyat;
- b. Pemerintah memiliki kewenangan dan peran yang utama di dalam mewujudkan bank tanah, sehingga dengannya dapat mengatur dan

menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan serta pemeliharaan tanah;

- c. Ketersediaan tanah melalui bank tanah dapat menjadi jaminan di dalam upaya meningkatkan nilai dan daya guna pemanfaatan tanah dengan mempertimbangkan keselarasan kepentingan berbagai pihak serta tanpa mengabaikan fungsi sosial dari tanah;
- d. Manajemen bank tanah dapat melibatkan peran aktif masyarakat, terlebih khusus bagi pemilik tanah.

Adapun dari segi tinjauan fungsi dan manfaat bank tanah, mekanisme mendapatkan dan mencadangkan lahan oleh pemerintah adalah dalam kerangka diperuntukkan untuk kebutuhan pembangunan berkelanjutan. Di dalam hal ini Siregar (2004) di dalam Annaningsih (2007), berpendapat bahwa terdapat beberapa fungsi yang dapat digunakan untuk tujuan pembangunan tersebut, yaitu sebagai:

- (1) Inventarisasi atau penghimpunan tanah (*land keeper*), melalui pengembangan database dan penyediaan sistem informasi pertanahan;
- (2) Sebagai jaminan ketersediaan tanah dan efisiensi pasar yang berkeadilan sehingga dapat mengamankan peruntukan tanah secara optimal (*land warantee*);
- (3) Sebagai pengendali nilai tanah (*land purchaser*), dimana penguasaan tanah mampu mengendalikan harga tanah sesuai dengan persepsi kesamaan nilai pajak bumi dan bangunan;
- (4) Sebagai mekanisme yang dapat memberikan penentuan nilai tanah secara objektif (*land valuer*);
- (5) Sebagai penyalur tanah (*land distributor*) yang dapat menjamin distribusi tanah secara wajar dan adil; dan
- (6) Sebagai mekanisme tatakelola pertanahan (*land management*).

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari pelaksanaan bank tanah di dalam pembangunan antara lain untuk ketersediaan lahan agar pembangunan yang direncanakan tidak terhambat, dapat memberikan kepastian kepada investor karena tersedianya lahan dan untuk efisiensi ataupun penghematan dari proses pembebasan lahan yang berlarut-larut. (B. Limbong 2013)

Bank Tanah dari segi jenisnya, yang diterapkan selama ini dapat diklasifikasikan kepada 3 (tiga) jenis:

- 1) Bank tanah publik, bank tanah swasta, bank tanah campuran. Bank tanah publik merupakan kegiatan bank tanah yang diselenggarakan dengan keterlibatan lembaga publik, bersifat independen namun berada dibawah kendali pemerintah, sehingga sepenuhnya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Flechner (1974) bahwa jenis bank tanah publik ini dapat dibedakan kepada dua jenis yakni bank tanah umum dan bank tanah

khusus, dimana jenis bank tanah umum milik publik ini memberikan pelayanan terhadap perolehan tanah yang terlantar dan belum dikembangkan, kemudian tanah yang diperoleh untuk semua jenis penggunaan tanah tanpa spesifikasi penggunaan sebelumnya untuk daerah tertentu. Jenis bank tanah ini dioperasionalkan dalam kerangka untuk mengendalikan pola pertumbuhan kota, mengatur harga tanah, dan penggunaan tanah. Adapun bank tanah khusus milik publik memberikan pelayanan yang secara khusus terfokus pada area tertentu, misalnya untuk pembangunan perkotaan, perumahan bagi masyarakat miskin, fasilitas umum, ruang terbuka hijau, dan pengembangan industri.

- 2) Jenis bank tanah kedua adalah bank tanah Swasta, yaitu bank tanah yang diselenggarakan dengan melibatkan pihak swasta. Motif utamanya adalah keuntungan dari pendapatan kontrak sewa jangka panjang dan peningkatan nilai tanah. Bank tanah swasta dapat berupa bank tanah investasi, perusahaan pengembang, kawasan industri, perkebunan, dan lainnya.
- 3) bank tanah campuran, yang oprasionaliasinya.(Candra 2020)

Bank tanah jenis ini terbentuk untuk menyiasati keterbatasan dana namun dengan tetap mengedepankan kepentingan publik. Adapun dari segi operasional, kegiatan memperoleh ketersediaan tanah untuk bank tanah terdiri dari beberapa tahapan, yakni tahap penyediaan, pematangan dan pendistribusian(B. Limbong 2013). Pada tahapan penyediaan tanah, bank tanah disediakan melalui cara akuisisi, jual beli atau tukar menukar. Bagi pemerintah, sumber penyediaan objek tanah ini dapat disediakan dari tanah HGU yang terlantar, tidak diperpanjang penggunaannya dan tidak produktif, memanfaatkan tanah Pemerintah Pusat atau Pemda, dan memanfaatkan tanah BUMN melalui pola kemitraan. Pada tahapan penyediaan ini, perlu adanya kegiatan perencanaan, survey fisik, verifikasi status baik dari segi penguasaan tanah atau sengketa tanah, dan kegiatan rencana alokasi biaya pengadaannya. Pada tahapan kedua yakni pematangan tanah, Bank tanah melakukan penyediaan sarana dan prasarana lainnya yang dibutuhkan. Dan Tahapan ini mesti memperhatikan dan mengacu kepada rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan. Adapun tahapan pendistribusian sudah dapat menentukan tujuan penggunaan dan sasarannya, termasuk menentukan jumlah tanah yang akan didistribusikan. Meskipun demikian, Limbong mengemukakan bahwa kegiatan bank tanah dapat dinyatakan berhasil dengan didukung oleh beberapa faktor, yakni political will, tata ruang, tertib sertifikasi, ketersediaan sumber daya dan system pendukung yang mumpuni dan partisipasi aktif masyarakat(B. Limbong 2013). Di dalam hal ini, pemerintah menginisiasi pembentukan bank tanah dan membuat regulasi yang jelas. Alokasi tata ruang mesti sesuai dengan yang dituangkan, dimana keberadaan bank tanah dapat menjadi alat yang dapat

memastikan pemanfaatan tanah sesuai dengan alokasi ruang tersebut dan dapat mengantisipasi kemungkinan terjadinya penguasaan tanah untuk tujuan spekulasi. Dan atas dasar itu, perlu adanya tertib sertifikasi tanah, tenaga professional dan sistem pendukung serta peran serta aktif dari masyarakat untuk menunjang keberhasilan penerapan bank tanah tersebut.(B. Limbong 2013)

Pada dasarnya sebelumnya telah diatur dalam beberapa Peraturan Pemerintah dan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang juga merupakan pengambil alihan penguasaan tanah oleh Negara yang dimaksudkan untuk kepentingan umum. Disamping itu terdapat beberapa kebijakan tanah dan peraturan yang terkait dengan pengadaan Bank Tanah meliputi pengaturan tanah terlantar, pembatasan kepemilikan tanah pertanian dan non pertanian secara individual, tata ruang dan tata guna tanah, maupun pengaturan hak Ulayat yang merupakan perlindungan bagi masyarakat adat yang telah menguasai tanahnya sebelum lahir negara Indonesia.(Wardani 2021)

Beberapa kebijakan pemerintah yang terkait dengan tanah tersebut harus merupakan sistem dan diharapkan dapat saling mewujudkan satu kesatuan dengan tujuan yang sama yaitu kesejahteraan masyarakat. Sebelum kebijakan pemerintah terkait dengan tanah yang berhubungan dengan Bank tanah dapat diwujudkan dan diplikasikan secara baik maka pengadaan Bank tanah sulit untuk dapat dilaksanakan secara maksimal.

Bank tanah pada dasarnya juga merupakan pengambilalihan tanah oleh Negara dengan maksud untuk memberikan kesejahteraan masyarakat dalam arti luas. Pemahaman dalam arti luas yaitu bahwa Negara melalui Bank Tanah melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah , dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk kepentingan umum, kepentingan social, kepentingan pembangunan nasional dan pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria. Adapun tanah yang dikelola badan Bank Tanah diberikan Hak Pengelolaan (pasal 129 RUU Cipta Kerja). Berbeda dengan UU No 2 tahun 2012 yang hanya mengatur mengenai Pengadaan Hak Atas Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yang terbatas hanya untuk kepentingan umum saja. Menurut UUPA negara mempunyai hak menguasai atas tanah bukan memiliki hak atas tanah pasal 2 ayat (1), dalam UU Cipta Kerja berdasarkan konsep tentang Bank Tanah dengan pemberian Hak Pengelolaan terhadap tanah yang dikelola Bank Tanah menimbulkan persepsi bahwa Negara adalah pemilik Tanah. Pada sisi lain hak pengelolaan adalah hak atas tanah yang tidak diatur dalam UUPA,walaupun berangkat dari Pasal 2 ayat (4) UUPA tentang penguasaan tanah Negara yang pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-Daerah

Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Menurut UU Cipta Kerja disebutkan diatas hak Pengelolaan dapat diberikan hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Hak-hak atas tanah tersebut dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Selanjutnya terkait dengan pelaksanaan investasi terkait dengan tanah , dapat ditafsirkan pemegang hak pengelolaan bank tanah mempunyai kewenangan yang cukup luas meliputi penyusunan rencana induk yang merupakan hal penting dalam investasi, terkait dengan memberikan kemudahan dalam Perizinan berusaha, melakaukan pengadaan tanah (sangat luas sekali kewenangannya) dan juga terkait dengan tarif pelayanan. Terkait dengan tarif pelayanan dalam hak pengelolaan Bank Tanah dapat menimbulkan permasalahan terutama bagi masyarakat yang berhubungan dengan investasi yang diberikan oleh pemerintah.

Pelaksanaan Lembaga Bank Tanah dapat memberikan kemanfaatan dan kesejahteraan bagi masyarakat dan Negara pada umumnya sangat terkait dengan beberapa pengaturan pertanahan baik yang sudah diatur maupun belum diatur dalam aplikasinya. Lembaga Bank Tanah akan dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dan Negara apabila beberapa kebijakan dan pengaturan maupun permasalahan yang terkait dengan tanah dapat diaplikasikan dengan baik. Beberapa pengaturan yang terkait dengan

lembaga Bank tanah tersebut antara lain:

1. Pengadaan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
2. Pengaturan tanah terlantar;
3. Pembatasan kepemilikan tanah maksimum baik tanah pertanian maupun non pertanian untuk Badan Hukum dan perseorangan;
4. Pengaturan tentang tata ruang;
5. Pengaturan tentang tata guna tanah;
6. Pengaturan tentang Hak Pengelolaan;
7. Pengaturan tentang hak ulayat. (Wardani 2021)

Apabila beberapa peraturan tentang tanah tersebut sudah berjalan dengan baik secara efektif dan yang belum diatur kemudian diatur serta dapat berjalan secara baik maka lembaga Bank tanah dapat secara maksimal dapat memberikan kemanfaatan dan kesejahteraan bagi bangsa dan Negara. Berkaitan dengan permasalahan diatas maka penulis bermaksud membahas salah satu pengaturan tanah yang berhubungan dengan Bank Tanah beserta keterkaitan dengan pengaturan mengenai tanah terlantar yaitu tentang : “Harmonisasi Lembaga Bank Tanah dengan Pengaturan Pengadaan Hak atas Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Setelah berlakunya RUU



Cipta kerja”. (Wardani 2021)

### **3.1.3. Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN)**

Model pendayagunaan tanah terlantar untuk Reforma agraria yang telah dilaksanakan di beberapa lokasi menarik untuk dibahas. Reforma Agraria sebagai kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum pertanahan serta penataan aset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah sesuai dengan jiwa Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan agraria dan Pengelolaan sumber daya alam, dan pasal 10 UUPA dari reforma agraria sendiri adalah penataan aset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah dapat melalui distribusi dan redistribusi tanah Negara bekas tanah terlantar (Penjelasan Pasal 15 Ayat 1 PP Nomor 11 Tahun 2010). Aset dan akses yang dibuka dan diberikan kepada masyarakat miskin tanah tersebut tentunya bermuara pada satu tujuan yaitu keadilan dan kesejahteraan serta keberlanjutan.

Pengamanan TCUN dimaksudkan untuk menjaga dan mencegah agar lokasi TCUN tidak diduduki, digarap, dan dikuasai oleh penggarap baru, mencegah timbulnya sengketa pada saat akan dilakukan pengalokasian dan pendayagunaan dan mempermudah dan memperlancar pelaksanaan pengalokasian dan pendayagunaan. Pengamanan TCUN meliputi pengamanan administrasi dan fisik yang dilakukan sejak tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar sampai tahap pendayagunaan.

Pendayagunaan TCUN ditujukan untuk pertanian dan non pertanian dalam rangka kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria; proyek strategis nasional; Bank Tanah; dan cadangan negara lainnya. Pendayagunaan TCUN dapat berdasarkan usulan atau informasi yang berasal dari kementerian/lembaga; Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan; dan/atau pemerintah daerah. Pendayagunaan TCUN memperhatikan kebijakan strategis nasional; rencana tata ruang; dan atau kesesuaian tanah dan daya dukung wilayah. Pendayagunaan T CUN ditetapkan oleh Menteri. Reforma agraria merupakan kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum pertanahan serta penataan aset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah sesuai dengan Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Pasal 10 UUPA. Penataan aset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah dapat melalui distribusi dan redistribusi tanah negara bekas Tanah Terlantar. Proyek strategis nasional yang dimaksud adalah proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, pemerintah daerah, dan atau badan usaha yang memiliki

sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. Cadangan negara lainnya antara lain untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan Pemerintah pusat atau pemerintah daerah, pertahanan dan keamanan, kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam, serta relokasi dan pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Rencana tata ruang yang dimaksud meliputi rencana umum dan rencana rinci tata ruang.

Perihal pendayagunaan dibedakan secara tegas antara pendayagunaan kawasan terlantar dan pendayagunaan tanah terlantar. PP No. 20 Tahun 2021 menentukan bahwa PP ini memberikan pilihan tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan, Menteri dapat melakukan diskresi untuk mengatasi persoalan konkret dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang Kawasan Terlantar dan Tanah Terlantar, sebagaimana Pasal 36 PP No. 20 Tahun 2021. Ketentuan Pasal 36 PP No. 20 Tahun 2021 tidak mengatur secara lengkap terkait penelantaran tanah, sehingga memberikan kewenangan kepada pemerintah di bidang tanah terlantar untuk melakukan diskresi. Diskresi menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Tentang Administrasi Pemerintahan adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Perihal pendayagunaan tanah yang ditetapkan sebagai terlantar, Pasal 37 PP No. 20 Tahun 2021 menentukan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penertiban dan pendayagunaan Kawasan Terlantar dan Tanah Terlantar diatur dalam Peraturan Menteri. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 181 UU Cipta Kerja, bahwa setiap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang berlaku dan bertentangan dengan ketentuan UU Cipta Kerja atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau bertentangan dengan putusan pengadilan harus dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi. Peraturan Menteri sebagaimana dikehendaki oleh ketentuan Pasal 37 PP No. 20 Tahun 2021 belum terbit atau belum diundangkannya, sehingga digunakan aturan yang telah ada sebelumnya mengenai pendayagunaan tanah terlantar.

Pendayagunaan tanah cadangan umum negara (TCUN). Melalui reforma agraria, Ditujukan untuk pertanian dan nonpertanian dalam rangka kepentingan masyarakat dan negara. Melalui Bank Tanah. Proyek strategis nasional dan cadangan negara, memiliki sifat strategis, Bertujuan untuk peningkatan

pertumbuhan dan pemerataan pembangunan. Cadangan negara, Memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan pemerintah, Memenuhi kebutuhan pertahanan dan keamanan, Memenuhi kebutuhan tanah akibat bencana alam, relokasi dan pemukiman kembali.

Terkait ekstensi pengaturan pemerintah dalam pendayagunaan tanah terlantar dapat dijelaskan, dengan merujuk pada PP No. 20 Tahun 2021 bahwa tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar maka secara otomatis hak atas tanah hapus demi hukum dan apabila hak tersebut hapus demi hukum memiliki arti bahwa terjadi peralihan hak atas tanah yang tadinya hak tersebut dimiliki oleh individu, sekelompok orang atau badan hukum maka otomatis beralih menjadi hak atas tanah Negara sebagai regulator pertanahan di Indonesia agar tujuan dan fungsi tanah tersebut dapat diterapkan sebagaimana mestinya.

Peraturan perundangan di Indonesia di bidang pertanahan belum mengatur secara terperinci yang dapat dijadikan secara acuan mengenai bagaimana sebuah tanah dapat dianggap telah di terlantarkan dan penerima hak atas tanah telah tidak menggunakan tanah yang dikuasainya dengan baik dan benar sesuai dengan tujuan pemberian hak atas tanah oleh Negara berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Pendayagunaan Tanah Terlantar dilakukan sebagai penataan pertanahan yang dituangkan dalam bentuk PP No. 20 Tahun 2021 sebagai pengganti PP No. 36 tahun 1998. Kebijakan PP No. 20 Tahun 2021 dilakukan dengan maksud untuk menata kembali tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya, dan memasukannya kembali ke dalam sistem sosial, ekonomi dan politik pengelolaan aset. Tanah terlantar ini direncanakan akan dialokasikan untuk masyarakat dan untuk merespon secara cepat program strategis negara seperti pangan, energi, infrastruktur, dan perumahan rakyat.

### **3.2. Kebijakan Pemanfaatan Tanah Terlantar**

Hak atas tanah dalam masyarakat hukum adat pada garis besarnya terdiri dari dua jenis hak atas tanah yaitu hak persekutuan hukum atas tanah dan hak perseorangan atas tanah. Hak persekutuan dalam UUPA dikenal dengan hak ulayat, tetapi dalam UUPA hak ulayat yang sifatnya nasional. Terhadap hak perseorangan, dalam hal desa memerlukan tanah untuk kepentingan umum, ia dapat meminta kembali tanah pertanian, tanah pekarangan kolam ikan dan sebagainya dari pemiliknya. Tanah yang demikian disebut dipundut yang dalam bahasa Belanda disebut *onteigening ten algemene nutte*. Ada tiga hal penting berkaitan dengan tanah yang dipundut, yaitu :

1. Hak milik atas tanah ada pada orang, dari siapa tanah itu diminta.

2. Yang meminta tanah itu adalah penguasa yang berkedudukan di atasnya.
3. Tanah itu dipakai untuk kepentingan umum dan bukan untuk kepentingan perseorangan. Penyimpangan atas syarat ke tiga ini adalah suatu penyimpangan dari ketentuan dan pelanggaran hukum.(Salle 2007)

Dalam UUPA ditegaskan, bahwa subyek hukum pemegang hak atas tanah dapat berbentuk bangsa Indonesia. Negara Republik Indonesia, perseorangan ataupun Badan hukum. Dalam UUPA tersebut juga tercermin asas-asas hukum yang mendasari hubungan antara perseorangan masyarakat dan Negara serta kedudukan masing-masing berkaitan dengan tanah. Demikian pula telah diatur dalam UUPA struktur pendelegasian wewenang dari Negara kepada pemerintah atau masyarakat hukum adat agar kesemuanya mencapai tujuan dalam bentuk keseimbangan hak dan kewajiban yang selaras antara kepentingan perseorangan, kepentingan masyarakat dan kepentingan Negara.(Erwiningsih 2009) Negara melalui pemerintah mengupayakan agar kekayaan alam yang ada di Indonesia meliputi yang terkandung di bumi, air dan bahan galian adalah utamanya untuk kesejahteraan bangsa Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut Negara diberi hak yaitu hak menguasai dari Negara. Hak menguasai Negara adalah sebutan yang diberikan UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit antara Negara dan tanah Indonesia yang dirinci isi dan tujuannya dalam pasal 2 ayat 2 dan ayat 3. Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur yang memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Pembatasan kekuasaan Negara atas tanah yang diberikan oleh UUPA diuraikan dalam pasal 2 ayat 2 yaitu:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.(D. Limbong 2017)

Adapun kegiatan inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar dilaksanakan melalui (Pasal 6 Peraturan Ka. BPN No. 4 Tahun 2010):(D. Limbong 2017)

1. Pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar meliputi data tekstual (berupa nama dan alamat pemegang hak, nomor dan tanggal keputusan pemberian hak, nomor dan tanggal berakhirnya sertifikat, letak tanah, luas tanah, penggunaan tanah dan luas tanah terindikasi terlantar) dan data spasial (berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat bidang tanah terindikasi terlantar);

2. Pengelompokan data tanah yang terindikasi terlantar (pengelompokan menurut wilayah kabupaten/kota dan jenis hak/dasar penguasaan )
3. Pengadministrasian data hasil inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar.

Sebagai contoh; seorang pengusaha memperoleh HPL pada kawasan hutan untuk perkebunan sawit, konsekuensinya pengusaha berhak atas segala sumber daya alam di kawasan tanah hak tersebut, bahkan dapat dijadikan agunan kredit untuk modal usaha karena hak atas tanah yang diberikan sudah bersertifikat. Namun pada saat pencairan kredit sertifikat berubah jadi Hak Tanggungan (tersimpan di bank), tanah tersebut akhirnya diterlantarkan, maka atas dasar tersebut BPN RI menetapkan sebagai tanah terlantar dan ditetapkan sekaligus sebagai Tanah Negara. Dalam PP Nomor 11 Tahun 2010 disebutkan bahwa tidak ada klausul pemberian ganti rugi bagi tanah yang sudah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar.

Selanjutnya setelah adanya penetapan mengenai tanah terlantar, maka tanah hak tersebut dikuasai langsung oleh negara, untuk selanjutnya di redistribusi atau didayagunakan kembali untuk kepentingan masyarakat dan negara.

Obyek indentifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar sebagai dimaksud dalam Pasal 6 meliputi:

1. HM, HGU, HGB, dan Hak Pakai terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan sertifikatnya; atau
2. Tanah yang telah memperoleh izin /keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah yang dari pejabat yang berwenang terhitung sejak berakhirnya dasar penguasaan tersebut.

Adapun kegiatan identifikasi dan penelitian tanah dalam penyiapan data dan informasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (2) Peraturan BPN No. 4 Tahun 2010) meliputi:(D. Limbong 2017)

1. Verifikasi data fisik dan data yuridis
2. Mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya.
3. Meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak lain terkait.
4. Melaksanakan pemeriksaan berupa letak batas, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
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 lapang.

Dalam pelaksanaan kegiatan penyiapan data dan informasi, Kepala Kantor Wilayah memberitahukan secara tertulis kepada pemegang hak yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian. Jika tidak dijumpai lagi sesuai alamat atau domisili maka dilakukan pemberitahuan melalui pengumuman di

Kantor Pertanahan dan pemasangan papan pengumuman di lokasi tanah yang bersangkutan bahwa tanah tersebut sedang dalam tahap identifikasi dan penelitian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Setelah data hasil identifikasi dan penelitian dinilai cukup sebagai bahan pengambilan keputusan upaya penertiban maka Kepala Kanwil BPN membentuk Panitia C yang terdiri dari:

1. Ketua : Kepala Kantor Wilayah
2. Sekretaris : Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, merangkap anggota
3. Anggota :
  - a. Sekretaris Daerah Kabupaten/ Kota
  - b. Dinas/Instansi Provinsi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya
  - c. Dinas/Instansi Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya
  - d. Kepala Kantor Pertanahan Sidang panitia dilaksanakan satu kali sidang dengan menghasilkan saran pertimbangan kepada Kepala Kantor Wilayah dalam bentuk Berita Acara Panitia.

Apabila terdapat anggota panitia tidak sependapat dengan anggota panitia lainnya atau keberatan atau menolak hasil sidang panitia C dan tidak bersedia menandatangani Berita Acara Panitia maka Berita Acara dimaksud tetap dibuat dimana Ketua Panitia C memberi catatan pada Berita Acara tersebut mengenai alasan penolakan/ keberatan dimaksud.

Berita Acara yang tidak ditandatangani oleh anggota tidak mengurangi keabsahan Berita Acara dimaksud. Kemudian Panitia C menyampaikan laporan akhir hasil identifikasi dan penelitian serta Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. (Ismail 2013)

Apabila pemegang hak tidak melaksanakan atau tidak mengindahkan peringatan pertama, kedua dan ketiga, maka Sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pemegang hak adalah bahwa tanah hak atau dasar penguasaan atas tanahnya ditetapkan menjadi tanah terlantar, yang sekaligus hapus haknya, putus hubungan hukum, dan tanahnya ditegaskan dikuasai langsung oleh negara.

Dalam masa peringatan pertama, kedua, dan ketiga, pemegang hak wajib menyampaikan laporan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang diterlantarkan setiap 2 (dua) minggu kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional akan melaksanakan pemantauan dan evaluasi lapangan terhadap laporan pemegang hak pada akhir masa setiap peringatan. Apabila peringatan ketiga ternyata pemegang hak tidak mematuhi peringatan ketiga, dengan kriteria antara lain :

1. Tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
2. Masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah;
3. Masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah;
4. Tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan;
5. Penggunaan tanah tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah; atau
6. Belum mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan tanah. (Ismail 2013)

Sebagai bahan pertimbangan dalam Penetapan Tanah Terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), persentase luas tanah yang diterlantarkan dikelompokkan menjadi :

- a. 100 persen terlantar,
- b. Lebih dari 25 persen sampai dengan kurang dari 100 persen terlantar,
- c. Kurang dari atau sama dengan 25 persen terlantar.

Apabila seluruh hamparan tanah diterlantarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hamparan hak atas tanah tersebut. Apabila sebagian hamparan yang diterlantarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hak atas tanah tersebut, dan selanjutnya kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali sebagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya, dengan melalui prosedur pengajuan permohonan hak atas tanah atas biaya pemohon sesuai ketentuan peraturan perundangan.

Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25 (dua puluh lima) persen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan dan selanjutnya Pemegang Hak mengajukan permohonan revisi luas bidang tanah hak tersebut dan biaya revisi menjadi beban Pemegang Hak sesuai ketentuan peraturan perundangan. Keputusan Penetapan tanah terlantar yang telah diberikan dasar penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan, dan selanjutnya bekas pemegang dasar penguasaan tersebut mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang undangan atas bidang tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan ijin/keputusan/surat yang telah ditetapkan oleh yang berwenang.

Tanah yang tidak dipergunakan sebagaimana mestinya bertentangan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah yang didalamnya melekat dua kepentingan yang melekat pada tanah yang ada penguasaannya yakni kepentingan pribadi bagi pihak yang memiliki hak kepemilikan hak atas tanah dan kepentingan umum yang tidak dapat diabaikan. Dengan adanya fungsi sosial konsekuensinya tanah harus dikelola sesuai dengan peruntukannya, tanah dapat dicabut dari penguasaan pemiliknya apabila bertentangan dengan kepentingan umum. Dengan demikian akibat hukum dari pemegang hak atas tanah yang tidak melaksanakan kewajibannya, hak atas tanahnya akan hapus dan jatuh ketangan negara, dan tanahnya langsung dikuasai negara. Tanah negara bekas tanah terlantar yang ditetapkan oleh Kepala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, dikuasai langsung oleh negara dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, merupakan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara.

Reforma Agraria adalah penataan kembali pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah dengan tujuan mengatasi kemiskinan, mengembangkan kesempatan kerja, secara sistematis mengatasi sengketa dan konflik pertanahan, menata kembali pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, pemilikan tanah dan menata ketidakadilan seperti adanya sebagian kelompok masyarakat memiliki tanah yang sangat luas namun tidak menguasai, tidak memanfaatkan dan tidak menggunakannya sedangkan disisi lain ada masyarakat yang tidak mempunyai tanah, membuka akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik, meningkatkan ketahanan ekonomi rumah tangga dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia:2007). Sedangkan pengertian reforma agraria menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar adalah kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum pertanahan serta penataan aset masyarakat dan penataan akses masyarakat. Pendayagunaan tanah terantar melalui:

- a. Reforma Agraria;
- b. Program strategis negara; dan
- c. Cadangan negara lainnya.

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia disampaikan kepada pemegang hak atau bekas pemegang hak, dengan tembusan kepada Gubernur, Kepala Kantor Wilayah, Bupati/Walikota, Kepala Kantor Pertanahan, instansi terkait serta kepada pemegang Hak Tanggungan apabila terdapat Hak Tanggungan. Berdasarkan keputusan tersebut, Kepala Kantor Pertanahan wajib mencoret sertipikat hak atas tanah dan/atau sertipikat



hak tanggungan dari daftar umum dan daftar isian lainnya dalam tata usaha pendaftaran tanah, serta mengumumkan di surat kabar 1 (satu) kali dalam waktu sebulan setelah dikeluarkannya keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang menyatakan bahwa sertipikat tersebut tidak berlaku.

Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkannya keputusan penetapan tanah terlantar, 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. (Ismail 2013) Penguasaan dan penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan pemanfaatannya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penguasaan atas tanah oleh negara sesuai dengan tujuan pemanfaatannya perlu memperhatikan kepentingan masyarakat luas dan tidak menimbulkan sengketa tanah. Pasal 6 UUPA merumuskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para Pemegang Hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Penertiban tanah terlantar bertujuan untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin berlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni social. Optimalisasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta meningkatkan ketahanan pangan dan energi.

Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara salah satunya melalui program reforma agraria. Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) dilaksanakan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atas pertimbangan teknis Tim Nasional. Pertimbangan teknis Tim Nasional didasarkan pada:

1. Kepentingan Strategis Nasional;
2. Rencana Umum Tata Ruang;
3. Luas Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) hasil pengukuran keliling;
4. Kesesuaian tanah dan daya dukung wilayah untuk masing-masing jenis

peruntukannya.

Data dan informasi dalam rangka pertimbangan teknis diperoleh dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan, maupun instansi terkait.(Ismail 2013)

Tanah terlantar dapat dimanfaatkan atau digunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara dalam mensukseskan reforma agraria, program strategis Negara dan cadangan Negara.(Ismail 2013)

1. Reforma agraria Penjelasan Pasal 15 ayat (1) PP No.20 Tahun 2021, Reforma agraria merupakan kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum pertanahan serta penataan asset masyarakat dan akses masyarakat terhadap tanah sesuai dengan jiwa Pasal 10 UUPA. Penataan asset masyarakat dan akses masyarakat terhadap tanah dapat dilakukan melalui distribusi dan redistribusi tanah negara bekas tanah terlantar. Menurut Arie Sukanti Hutagalung, redistribusi tanah adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan telah ditegaskan menjadi obyek *Land reform* yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan PP No. 224 Tahun 1961. Kebijakan pemerintah dalam pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar melalui pendistribusian tanah negara merupakan suatu usaha untuk mewujudkan keadilan terhadap tanah untuk semua orang Indonesia. Melalui reforma agraria tanah-tanah negara bekas tanah terlantar dalam pendayagunaannya dapat dibagikan kepada yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengenai hal ini dijelaskan bahwa terbitnya UUPA dengan teori keadilan, bahwa UUPA menempati posisi yang strategis dalam sistem hukum nasional Indonesia, karena UUPA mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berprinsip kemanusiaan dan berkeadilan sosial. Nilai-nilai keadilan tersebut tercermin bahwa tanah dalam tataran paling tinggi dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pemilikan/penguasaan tanah yang berlebihan tidak dimanfaatkan sebagaimana fungsinya tidak dibenarkan, tanah bukanlah komoditas ekonomi biasa oleh karena itu tanah tidak boleh diperdagangkan semata-mata untuk mencari keuntungan dan setiap warga negara yang memiliki/menguasai tanah diwajibkan mengerjakan sendiri tanahnya, menjaga dan memelihara sesuai dengan asas kelestarian kualitas lingkungan hidup dan produktivitas sumber daya alam Hukum adat atas tanah diakui sepanjang memenuhi persyaratan yang ditetapkan.(Manggala 2002)

Pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar memberikan kesempatan kepada masyarakat khususnya para petani penggarap untuk memanfaatkan tanah negara bekas tanah terlantar tersebut. Terhadap suatu

lokasi tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar maka tanah tersebut menjadi Tanah Negara. Terhadap tanah tersebut akan dilakukan pendayagunaan tanah terlantar, yang salah satunya dilakukan dengan cara Redistribusi Tanah terlantar yang diberikan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Masyarakat dan Keperluan strategis lainnya. Pendayagunaan tanah bekas tanah terlantar dengan cara redistribusi tanah dilakukan berdasarkan PP No.38 Tahun 2008 tentang Objek Redistribusi Tanah.

2. Program Strategis Negara Menurut PP No. 20 Tahun 2021 , Pendayagunaan tanah terlantar melalui Program Strategis Negara adalah untuk pengembangan sektor pangan, energi, dan perumahan rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan keluarnya kebijakan pemerintah tentang pendayagunaan tanah terlantar yang diatur dalam PP No.20 Tahun 2021, maka tanah-tanah negara bekas tanah terlantar dapat didayagunakan dalam pembangunan sektor perumahan dan pemukiman rakyat yang merupakan program strategis negara.
3. Cadangan Negara Berdasarkan PP No.20 Tahun 2021, 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 pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Pasal 33 UUD 1945, mengamankan 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. 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.(Ismail 2013)

Menurut Pasal 4 ayat 2 Peraturan Kepala BPN RI Nomor 5 Tahun 2011 dijelaskan bahwa TCUN dialokasikan secara nasional untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui : Reforma agraria, Program Strategis negara, Cadangan negara lainnya. Untuk menentukan peruntukan tanah negara bekas tanah terlantar Kepala Kanwil BPN melakukan koordinasi dengan Pemerintah

Daerah setempat, terutama terkait dengan program redistribusi tanah kepada masyarakat yang belum memiliki tanah yang merupakan salah satu cara pendayagunaan tanah terlantar.

Pelaksanaan peruntukan TCUN untuk masyarakat melalui program reforma agraria dimanfaatkan untuk pertanian dan non pertanian dengan memperhatikan hasil pertimbangan teknis Tim Nasional. Pelaksanaan peruntukan TCUN untuk masyarakat melalui program reforma agraria secara administrasi dilaksanakan melalui program-program pertanahan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah setelah menerima keputusan Kepala tentang peruntukan TCUN.(Ismail 2013) Tanah harus dipelihara baik-baik agar bertambah kesuburan serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara ini tidak saja dibebankan kepada pemegang haknya melainkan menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Atas dasar hak menguasai dari Negara tersebut, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha dan lainnya. Dalam pelaksanaannya, hak menguasai dari Negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Pada pelaksanaannya hak-hak yang telah diberikan ini haruslah dilakukan pengawasan yang intensif agar tujuan pemberian hak tercapai dan apa yang menjadi program pemerintah terlaksana dengan baik. Sehingga pada prakteknya tanah-tanah yang terlantar ini tidak terjadi dan bagi bangsa dan negara Indonesia tanah dapat diusahakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dalam menata kembali tanah-tanah yang diterlantarkan, pemerintah diberikan kewenangan untuk mengambil tindakan-tindakan terhadap pemegang hak yang menelantarkan tanahnya. Tindak pemerintahan dalam hukum administrasi digolongkan menjadi dua golongan yaitu tindak pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtshandeling*) dan tindak pemerintahan yang berdasarkan fakta (*feitelijke handeling*). Tindak pemerintahan yang berdasarkan hukum dapat dibagi menjadi dua macam tindakan yaitu tindakan hukum privat dan tindakan hukum publik. Tindakan hukum publik dibedakan menjadi dua yaitu tindakan hukum publik bersegi satu atau sepihak dan tindakan hukum publik bersegi dua atau berbagai pihak. Tindakan hukum publik sepihak dapat bersifat umum dan dapat bersifat individual. Tindakan hukum publik sepihak bersifat umum terdapat dalam bentuk pengaturan umum atau regeling yang mempunyai daya ikat konkrit dan abstrak. Sedangkan tindakan hukum publik sepihak yang bersifat individual terdapat

dalam bentuk keputusan atau beschikking. (Suryani 2011)

### **3.3. Reforma Agraria atau "Agrarian Reform" Salah Satu Pendayagunaan Tanah Cadangan Umum Negara**

Sebagaimana disebutkan oleh ketentuan Pasal 35 ayat (1) PP No. 20 Tahun 2021 bahwa Pendayagunaan TCUN ditujukan untuk pertanian dan nonpertanian dalam rangka kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria. Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia, sebagaimana Pasal 1 angka 1 Perpres No. 86 Tahun 2018. Penggugaan *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). (Saripudin 2015) Kebijakan negara sebagai pemegang kekuasaan (dikembalikan kepada negara) atas tanah yang ditetapkan sebagai terlantar, sebagai suatu kebijakan yang menimbulkan akibat rakyat kecil/petani terpinggirkan dan meningkatkan timbulnya konflik dan/atau sengketa terkait pertanahan. Untuk mengatasi permasalahan dimaksud maka penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui kebijakan reformasi agraria perlu ditekankan pada upaya penataan aset (tanah) agar lebih berkeadilan dan penataan akses baik dalam bentuk permodalan maupun bantuan lainnya kepada penerima tanah hasil reformasi agraria, agar dapat kehidupannya menjadi lebih baik. (Rachman 2017)

*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 pemiliknya sendiri. Perlunya pelaksanaan *Reforma Agraria* tersebut antara lain untuk:

- 1) menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil, mulai dari permasalahan hukumnya sampai dengan implementasi di lapangan.
- 2) menyusun peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pembaruan agraria (*Reforma Agraria*).
- 3) mempermudah pemberian akses tanah (*Access Reform*) terhadap masyarakat kecil, khususnya petani. (Rachman 2017)

Terbitnya Kepres No. 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 *Land reform*. *Reforma Agraria* ini dilanjutkan dengan keluarnya Perpres No. 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. (Saripudin 2015) *Reforma agraria* sebagai basis data pendukung pelaksanaan *Land reform*, Ida Nurlinda yang menyebutkan bahwa *Land reform* merupakan salah satu bagian dari *reforma agraria*, khususnya terkait dengan penataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Sedangkan *reforma agraria*, tidak sebatas tanah tetapi termasuk penataan struktur sumber daya alam hingga ke skala operasi perusahaan atas sumber daya alam tersebut. (Nurlinda 2013) Di Indonesia, pengertian *Land reform* terangkum dalam UUPA, yang menurut, Efendy Perangin (Perangin 1986) dan Bacsan Mustafa, (Bacsan Mustafa 1988) membagi atas dua (2) bagian yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi program: (Bacsan Mustafa 1988)

- (1) Pembaharuan hukum agraria,
- (2) Penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah,
- (3) Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur,
- (4) Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah,
- (5) Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.

Sedangkan *Land reform* dalam arti sempit hanya mencakup program butir ke empat, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Di awal lahirnya UUPA, *Land reform* dipahami bagi dalam arti luas maupun dalam arti sempit.

*Land reform* dalam pengertian luas, mencakup 5 (lima) program (panca program) revolusi di bidang agraria yang meliputi: (Nurlinda 2013)

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan

- keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam angka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
  3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Meskipun tanah hanyalah salah satu objek agraria, namun tanah merupakan objek pokok yang dicakup dalam pengertian agraria.

*Land reform* merupakan falsafah 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. (M. S. W. Sumardjono 2002) 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 *Land reform*, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, dan prinsip nasionalitas.

*Land reform* dalam UUPA, Pada bagian "Berpendapat" butir (d) disebutkan “mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Begitu besarnya hakikat permasalahan "tanah" juga ditemui dalam Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 Pasal 5 butir (b) yaitu “melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat”. Kemudian berdasarkan Pasal 16 UUPA diatur tentang macam-macam hak atas tanah yang diberikan negara adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Hutan, Hak Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak lain yang sifatnya sementara. Wewenang yang bersumber dari hak menguasai meliputi tanah yang sudah dilekati oleh sesuatu hak atau bekas hak perorangan, tanah yang masih ada hak ulayat dan tanah negara. Menurut Imam Soetiknjo, hak menguasai negara yang meliputi tanah dengan hak perorangan adalah bersifat pasif dan menjadi aktif apabila tanah tersebut dibiarkan tidak diurus/diterlantarkan. Terhadap tanah yang tidak dipunyai oleh seseorang/badan

hukum dengan hak apapun dan belum dibuka maka hak menguasai negara bersifat aktif. (Wahid 2008) Dalam rangka untuk mencapai tujuan tersebut UUPA juga mengatur berakhirnya hak-hak atas tanah yang lain karena diterlantarkan.

Tanah yang ditetapkan sebagai terlantar merupakan salah satu program *land reform*, pada dasarnya tanah terlantar yang dimaksud adalah tanah negara yang ada hak penggunaannya, tapi tidak dimanfaatkan. Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa tanah terlantar terjadi apabila pemegang atau yang menguasai hak atas tanah atau pemegang hak pengelolaan tidak melakukan aktivitas terhadap tanah tersebut. (Supriadi 2006) Dalam UUPA dimuat 8 (delapan) asas bidang hukum pertanahan di Indonesia (Asas-asas Hukum Tanah Nasional). Asas-asas ini karena sebagai dasar dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya, yang salah satunya, yaitu: Asas pemerataan dan keadilan; asas ini ditemukan dalam pasal-pasal tentang *Land reform*, seperti Pasal 7, 10, 11, dan 17 UUPA. *Land reform* sebagai asas pemerataan, merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah memiliki tujuan untuk kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan sebagaimana pada program *land reform* bahkan keseluruhan program agraria reform (reforma agraria) disebut program *land reform* sehingga muncul sebutan *land reform* dalam arti sempit dan *land reform* dalam arti luas. Tujuan diadakannya *land reform* adalah untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah bagi masyarakat yang belum mendapatkan tanah. Terdapat dua dimensi untuk menyempurnakan *land reform* yaitu pertama adanya usaha untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah diantara para pemilik tanah melalui usaha dengan redistribusi tanah, kedua adalah mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil yang merupakan usaha untuk memperbaiki pendapatan petani secara menyeluruh untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah. (Utomo 2021) Pemerataan tanah dari bidang tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, sesuai dengan orientasi hidup masyarakat adat yang mengedepankan “kesejahteraan dalam kebersamaan dan demikian sebaliknya mengedepankan kebersamaan dalam kesejahteraan”. Dalam lingkungannya dengan masalah *land reform*, mengisyaratkan meskipun UUPA mengakui adanya tanah kepemilikan tanah secara persorangan tetapi perlakuan terhadap hak-hak tersebut harus memperhatikan kepentingan masyarakat dan ini merupakan kewajiban bagi pemegang hak tersebut. Hal ini tentunya sesuai dengan prinsip-prinsip *land reform* sebagaimana yang tercantum antara lain dalam Pasal 7, 10 dan 17 UUPA. Pasal 7 UUPA menyebutkan untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.



Pasal 17 UUPA menyebutkan ayat (1) “Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum”. Ayat (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dalam peraturan perundang-undangan di dalam waktu yang singkat. Ayat (3) Tanahtanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah. Ayat (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur. Pasal 10 ayat (1) menyebutkan bahwa “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

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 masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat yang lebih besar.(M. S. Sumardjono 1994) 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.(Hutagalung 2005) 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(Hutagalung 2005).

Kebijakan Pertanahan Berdasarkan UUPA Keberadaan UUPA 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 UUPA 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 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.

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. (Saripudin 2015)

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 UUD 1945, diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.

Hal sebagaimana terurai di atas bahwa penetapan dan pendayagunaan tanah terlantar didasarkan atas UUPA, UU Cipta Kerja, PP No. 20 Tahun 2021, sehingga secara normatif tidak bermasalah, masalah yang terjadi ketika terjadi tumpang tindih dan diharuskan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait penetapan dan pendayagunaan tanah terlantar (Pasal 181 UU Cipta Kerja – Pasal 37 PP No. 20 Tahun 2021).

Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah: UUD 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 ketetapan ini. Selain itu, Pasal 7 ketetapan ini menugaskan kepada presiden untuk segera melaksanakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta melaporkan pelaksanaannya pada sidang tahunan MPR.

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 UUPA 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 pemilikan tanah yang dihubungkan dengan e-government, ecommerce dan e-payment;
  - c. Pemetaan kadastral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *Land reform* 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.

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;
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.

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). (Pertanahan 2004)

Kebijakan Pertanahan Berdasarkan Perpres No. 10 Tahun 2006 Eksistensi Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas dan kewajiban di bidang pertanahan dipertegas dalam Perpres No. 10 Tahun 2006. 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. 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.

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. (Wiradi 2000) 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 represif pun 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.

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. (Ghose 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 terorganisasir 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*.(Wiradi 2000)

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 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.(M. S. W. Sumardjono 2002) 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.

- 1) 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.
- 2) Kedua, perlu persamaan persepsi pembuat kebijakan berkenaan dengan berbagai hal yang prinsipil, agar tidak menunda jalan keluar dari permasalahan yang ada.
- 3) 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.

- 4) Keempat, masih diperlukan adanya suatu cetak biru kebijakan di bidang pertanahan yang dengan jelas menunjukkan hubungan antara prinsip kebijakan, tujuan yang hendak dicapai, serta sarasannya.

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 *Land reform*, 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 1945 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. (M. S. W. Sumardjono 1993)

Pengaruh global membuat pengelolaan masalah pertanahan 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 antar masyarakat internasional. Berdasarkan kenyataan sulitnya akses terhadap tanah serta kerusakan sumber kehidupan karena penggunaan tanah yang melampaui batas ditambah 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. (M. S. W. Sumardjono 2002)

### **3.4. Hakikat Tanah Yang Telah Ditetapkan Sebagai Terlantar Dapat Menjadi Aset Bank Tanah Dan/Atau Tanah Cadangan Umum Negara**

Hakikat Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai hakikat, inti, dan hal yang pokok. Hakikat adalah bagian dari kenyataan yang sebenarnya, hakikat tanah yang telah diditetapkan sebagai tanah terlantar dijadikan sebagai obyek reforma agraria. Tanah yang telah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar dapat menjadi Aset Bank Tanah dan/atau Tanah Cadangan Umum Negara. Kata “Dapat” pada kalimat “dapat menjadi aset bank tanah dan/atau tanah cadangan umum negara”, menunjukkan bahwa tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar tidak harus menjadi aset bank tanah dan/atau tanah cadangan umum Negara.

Tanah terlantar tidak harus menjadi aset Bank Tanah, hak ini memang sewajarnya demikian, karena hakikat penertiban tanah terlantar, bahwa tanah dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan prinsip teori keadilan, maka tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar adalah untuk kepentingan umum (didistribusikan kepada rakyat) bukan untuk kepentingan Bank Tanah. Sejalan dengan hakikat pengaturan tanah terlantar, merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa tanah dikuasai negara, guna kepentingan sebesar-besarnya seluruh rakyat, sesuai dengan asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif (Pasal 10 UUPA), dengan mencegah cara-cara pemerasan – Tanah hak (Pasal 16 ayat (1) UUPA) – yang ditelantarkan dapat dicabut – kewenangan negara mengatur Pasal 2 UUPA).

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. (M. S. W. Sumardjono 2002)

Program *Land reform* sebagai strategi untuk mencapai keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah pertanian telah diawali dengan penerbitan UU No. 56 Pp Tahun 1960 berikut sebagai 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 *Land reform* belum tersedia, keterbatasan dana pemerintah, dan tidak berfungsinya program *Land reform* swadaya karena krisis ekonomi), perlu dipikirkan kembali kelanjutan program redistribusi itu, di samping pengembangan potensi program konsolidasi tanah pertanian. 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.

### **3.5. Akibat Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Perspektif Teori Negara Hukum**

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 diterlantarkan. 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 hitamputih 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 mendesakkan 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.

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. Kesemuanya 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.

Setingkat dengan UUD 1945 bila keadaan terpaksa. Kedua, kewenangan atas delegasi berarti kewenangan untuk membuat peraturan perundang undangan yang derajatnya dibawah UUD 1945

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-besarnya 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. (M. S. W. Sumardjono 2002)

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 UUD 1945.

Konsep ini sesuai dengan 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. 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.

Memperhatikan uraian sebagaimana tersebut di atas terkait penetapan tanah terlantar, mengingat tanah memegang peranan penting bagi kelangsungan hidup masyarakat. Oleh karenanya sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah merupakan sarana tempat bagi manusia untuk hidup dan untuk mencari rezeki bagi sebagian kalangan yang berprofesi dibidang usaha pertanian. Dengan meningkatnya pembangunan disegala bidang, baik pertanian, pemukiman, perindustrian maka kebutuhan akan tanah semakin meningkat pula. Sehingga, akibat dari meningkatnya kebutuhan tanah tersebut, semakin meningkat pula masalah-masalah yang ditimbulkan oleh tanah dan harus segera diselesaikan.

Terjadinya berbagai macam permasalahan seputar tanah, disinyalir dari lemahnya regulasi yang mengatur tata kelola tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Seyogianya pemerintah membuat suatu kebijakan yang dapat mengatur pihak-pihak terkait agar terjadi keselarasan serta keseimbangan di waktu yang akan datang. Namun, kondisi tersebut bertolak belakang dengan

kondisi yang terjadi di lapangan. Dimana masih terdapat permasalahan terkait Penertiban tanah terlantar.

Fleksibilitas, Para pembuat kebijakan berkewajiban menjalankan otoritasnya yang telah didelegasikan dalam membuat suatu kebijakan. Dalam aspek fleksibilitas ini memungkinkan para administrator untuk menggunakan penilaian terbaik mereka dalam menentukan jenis informasi apa yang harus digunakan, dari mana, dari siapa, serta kriteria apa yang harus dipenuhi, dalam merumuskan suatu aturan. Membuat suatu aturan memang tidak semudah membalikkan telapak tangan, karena dalam perjalanannya pasti akan menghadapi beberapa tingkat ketidakpastian seperti keputusan yang kadang terhenti pada pandangan yang berbeda dari kepentingan umum, ilmu yang diperdebatkan, atau asumsi tentang perilaku yang bersaing. Untuk itu aspek fleksibilitas ini mengisyaratkan kepada para pembuat kebijakan agar mampu membawa keahlian mereka dan keleluasaannya untuk penyelesaian masalah kebijakan publik selama itu tidak menyimpang dari kewenangan yang ada.

Proses penyusunan *draft* peraturan untuk setiap alternatif dilaksanakan secara komperhensif, tidak dilakukan secara parsial. Kemudian perumusan alternatif untuk sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan dilakukan dengan cara memprioritaskan alokasi pendayagunaan tanah terlantar untuk kepentingan masyarakat dibandingkan dengan kepentingan lainnya.

Mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa dalam fleksibilitas ini dimana *decision sometimes rest on different views of the public interest, contested science, or competing assumptions about behavior. Some degree of uncertainty is generally present*(Rosenbloom, D.H. & Kravchuk 2005), maka kemudian fleksibilitas ini terlihat dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar mengalami perubahan di tahun 2011 dalam PerKa.BPN Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Namun, berdasarkan penuturan yang diperoleh dari informan perubahan tersebut hanya terjadi pada tataran teknisnya saja. Sehingga substansinya tetap sama dengan peraturan tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar sebelumnya.

Kriteria Kebijakan terkait penetapan tanah terlantar, dalam membuat suatu aturan, para pembuat kebijakan dituntut agar senantiasa melakukan pertimbangan-pertimbangan atas peraturan yang nantinya akan dibuat. Pada aspek ini pembuat kebijakan diminta untuk mempertimbangkan kriteria kebijakan tertentu, seperti biaya dan manfaat, kepentingan entitas kecil, dampak dari aturan pada lingkungan, daya saing ekonomi, kelompok-

kelompok tertentu seperti kelompok masyarakat tertentu, kaum minoritas, dsb. Hal itu dilakukan agar tujuan yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan dapat tercapai sesuai dengan apa yang diinginkan.

Di dalam kebijakan Penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar yang dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, bahwa kriteria kebijakan ini dapat terlihat dari studi dokumentasi peneliti, dimana dalam dokumen yang dibuat pada Lampiran Surat Sekretaris Utama BPN-RI pada tanggal 23 April 2008 dengan Nomor: 1319-002-Settama, disebutkan dalam Daftar Undangan Rapat Pembahasan RPP tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998.

Di dalam kebijakan Penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar yang dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dirumuskan bahwa hal ini sangat berbeda, dimana di dalam kebijakan PP No 11 Tahun 2001 selain tidak memberikan definisi mengenai tanah terlantar, juga tidak membuat kriteria sebidang tanah dikatakan sebagai tanah terlantar. PP NO. 11/2010 hanya menyebutkan apa yang menjadi objek Penertiban tanah terlantar, yakni : “Objek 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”.

Dengan demikian mengikuti pendapat Rosenbloom mengenai aspek *policy criteria* ini dengan menjelaskan bahwa *in contrast to unfettered flexibility, rulemakers can be required to consider specific policy criteria, such as costs and benefits, the interests of small entities, and the impact of rules on the environment, economic competitiveness, and specific groups such as farmers or minorities* (Rosenbloom, D.H. & Kravchuk 2005), maka meskipun PP No 11 Tahun 2010 tidak menyebutkan secara lebih spesifik (detail) apa yang dimaksudkannya dalam pertimbangan, bahwa PP No 38 Tahun 1998 tidak sesuai lagi, tetapi secara implisit boleh jadi tergambar dari adanya beberapa perbendaan substansi pengaturan dari kedua peraturan pemerintah itu. Kecuali itu, disebutkan pula PP No 38/1998 tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Niat Baik Para Pembuat Kebijakan, dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, suatu kebijakan bisa menjadi lebih atau kurang sesuai dengan maksud pembuat kebijakan yang ada di belakang mereka. Untuk itu perlu adanya penafsiran kembali terhadap berbagai hal dalam hal pengetahuan baru, kondisi, serta teknologi agar maksud dari pembuat kebijakan menjadi sesuai dengan aturan yang kelak dibuat. Sehingga tidak ada

maksud dan hukum standar yang samar-samar nantinya. *Judicial review* dan *legislative review* aturan lembaga dapat diterapkan, dalam berbagai derajat, untuk menahan pembuat kebijakan bertanggung jawab kepada niat pembuat kebijakan. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak ada penyimpangan kotor dari niat hukum atau kriteria yang bermasalah dalam hal penegakan hukum dan demokrasi.

Niat baik para pembuat kebijakan di dalam kebijakan Penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar yang dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dapat terlihat pula dari studi dokumentasi peneliti, dimana dalam dokumen yang dibuat mengenai Konfirmasi Kehadiran Peserta Rapat Pembahasan RPP tentang Perubahan Atas PP No. 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang dilakukan Hari Jumat dan Sabtu (25 dan 26 April 2008) di Hotel *Redtop* Jl. Pecenongan 72 Jakarta Pusat, dimana niat baik para pembuat kebijakan terlihat dalam data yang berisi Konfirmasi Kehadiran Peserta Rapat Pembahasan RPP.

Permasalahan tanah yang terjadi di Indonesia memang perlu menjadi sorotan. Betapa tidak, kebutuhan akan tanah yang semakin tinggi namun disisi lain banyak tanah yang berstatus terlantar. Mengingat permasalahan tanah terlantar yang kian serius, menuntut pihak Badan Pertanahan Nasional untuk mengambil langkah tegas di dalam mengatasi persoalan tanah terlantar ini. Sehingga keluarlah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Hal ini didasari bahwa tanah memiliki fungsi sosial yang berguna untuk mensejahterakan rakyat. Ketika tanah tersebut diterlantarkan, maka negara akan mengalami kerugian yang tidak tanggung-tanggung besarnya. Apalagi jika jumlah tanah terlantar itu berada pada jumlah yang cukup besar. Berdasarkan data tahun 2008 yang dilansir dari BPN, diperoleh keterangan bahwa sebesar 7,3 Juta hektar tanah yang ada di wilayah Indonesia merupakan tanah terlantar. Daerah yang memiliki jumlah tanah terlantar terbesar berada di wilayah Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan. Hal tersebut semakin memperkuat niat para pembuat kebijakan dilingkungan BPN untuk segera mengatasinya.

Rasionalitas, dalam membuat suatu kebijakan dapat dikenakan berbagai standar rasionalitas, karena pembuatan peraturan mungkin mencakup pertimbangan wajib atas sarana berbagai alternatif untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Sebuah lembaga dapat diminta untuk menjelaskan alasan untuk aturan, informasi atau ilmu yang digunakan dalam analisis biaya dan manfaat, dan tingkat probabilitas bahwa aturan akan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pembuat kebijakan dapat menggunakan kriteria yang sama ketika

melewati hukum, tetapi biasanya dukungan mayoritas adalah pengganti untuk rasionalitas pembuat kebijakan. Menggunakan rasionalitas tingkat tinggi dapat melemahkan fleksibilitas pembuat kebijakan.

Tanah Terlantar adalah 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 (DPAT) yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau DPAT. Dasar Penguasaan Atas Tanah (DPAT) adalah izin / Keputusan/ surat dari pejabat berwenang yang menjadi dasar bagi orang atau badan hukum untuk menguasai, menggunakan atau memanfaatkan tanah. Pemegang Hak adalah Pemegang Hak Atas Tanah, Pemegang Hak Pengelolaan atau Pemegang Dasar penguasaan Atas Tanah (DPAT).

Pendayagunaan dan Penertiban tanah terlantar tersebut pelaksanaan PP No 36 Tahun 1998 jauh dari harapan sekalipun sebelum diterbitkannya PP penggantinya sudah menempuh perjalanan 13 tahun, namun reforma agraria masih menjadi harapan masyarakat banyak, terutama masyarakat miskin. Pasal 15 PP No. 20 Tahun 2021 menyatakan; “Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.” Kebijakan yang sudah dituangkan dalam PP dimaksud tentu member harapan bagi masyarakat miskin mendapatkan tanah bagi upaya peningkatan kesejahteraan mereka.

Diperoleh keterangan bahwa Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar merupakan satu paket aturan yang dibuat oleh BPN. Hanya saja berbeda dari waktu terbitnya saja. Peraturan-peraturan itu dibuat atas dasar bahwa tanah terlantar yang ditertibkan seyogianya harus pula didayagunakan. Hal itu dimaksudkan agar tanah yang telah diambil kembali haknya oleh negara menjadi terperdayakan manfaatnya atau dengan kata lain tidak mubadzir. Sehingga peraturan mengenai Penertiban tanah terlantar itu harus diiringi oleh peraturan pendayagunaannya.

### **3.6. Akibat Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Perspektif Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan**

Hal ini memang sewajarnya demikian, karena tidak selalu tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar atau kawasan terlantar sebagai satu kesatuan,

mengingat ketentuan Pasal 181 UU Cipta Kerja masih memberikan pengakuan terhadap peraturan perundang-undangan di bawah UU Cipta Kerja dan PP No. 20 Tahun 2021, meskipun harus diharmonisasikan atau sinkronisasi agar terdapat suatu kepastian hukum. Dikaitkan pula dasar filosofi diterbitkannya PP No. 20 Tahun 2021 sebagaimana Konsideran Bagian Menimbang huruf a, bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 180 UU Cipta Kerja serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UUPA, terkait hapusnya hak atas tanah karena diterlantarkan, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Adanya suatu pembedaan yang tegas antara kawasan terlantar dan tanah terlantar, dikaitkan dengan pendayagunaan kawasan dan atau tanah terlantar dapat menjadi Aset Bank Tanah dan/atau TCUN, lebih tepat jika diperuntukan bagi kawasan terlantar, mengingat *land reform* telah ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. *Land reform* yang dimaksud dalam arti luas meliputi program:

- (1) pembaharuan hukum agraria,
- (2) penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah,
- (3) mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur,
- (4) perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah,
- (5) perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.

Sedangkan *Land reform* dalam arti sempit hanya mencakup program butir keempat, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. (Harsono 2007) Mengenai tujuan dari *land reform* yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap, sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. (Arisaputra 2015)

Terkait dengan penegasan dari ketentuan Pasal 37 PP No. 20 Tahun 2021 mengenai harmonisasi dan sinkronisasi peraturan menetri yang belum direalisasi, Peraturan Menteri terkait dengan kawasan dan tanah terlantar sebagai pelaksana dari ketentuan Pasal 37 PP No. 20 Tahun 2021 tentang Tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar kelak diharapkan, dapat menyelesaikan kendala atau hambatan dalam penertiban dan pendayagunaan kawasan dan tanah-tanah yang diterlantarkan, baik untuk memperbaiki substansi dan prosedur, selain untuk menjawab tantangan mengenai harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan agar ada suatu kepastian hukum juga tidak ada lagi keputusan-keputusan tentang

kawasan dan tanah terlantar serta pendaayagunaannya yang dikeluarkan Kementerian ATR/BPN, yang berpotensi digugat di pengadilan dan kalah dalam arti penetapan kawasan dan tanah terlantar dibatalkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan uraian dan pembahasan terkait akibat hukum penertiban dan pendaayagunaan tanah terlantar, ditemukan bahwa pendaayagunaan tanah terlantar masih merujuk pada reforma agraria, yang berarti bahwa reformasi agraria meliputi suatu restrukturisasi pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil pada umumnya yang intinya adalah redistribusi tanah sekaligus menjadi landasan menuju kesejahteraan.(Adhim 2012) Menurut Dianto Bachriadi, inti dari reforma agraria adalah *Land reform* dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah.(Bachriadi 2007) Sedangkan Maria S.W menjelaskan bahwa pembaruan agraria adalah untuk mengatasi ketimpangan struktur pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber-sumber agraria) termasuk diantaranya tanah. Reformasi agraria sebagai penataan kembali pertanahan termasuk tanah-tanah yang ditetapkan sebagai terlantar, dalam pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia diarahkan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk menjamin terwujudnya keadilan dan kepastian hukum dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.(Nurlinda 2019) Hal ini berarti bahwa bidang tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, maka didistribusi tanah sekaligus menjadi landasan menuju kesejahteraan rakyat sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Bidang tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh Menteri, dan bidang tanah tersebut didayagunakan. Pendaayagunaan tanah terlantar sebagai salah satu obyek *Land reform* untuk lahan pertanian dikaitkan dengan asas keadilan.(Wibowo 2016) Pendaayagunaan tanah terlantar sebagai obyek *land reform* memang terjadi perluasan, karena tanah obyek *land reform* di dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dinyatakan bahwa tanah-tanah yang akan dibagikan dalam rangka *Land reform* adalah:

1. Tanah Kelebihan dari batas maksimum;
2. Tanah absentee (guntai);
3. Tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara;
4. Tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara.

Namun pada perkembangan berikutnya, 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 *Land reform*.(Saripudin 2015) Hal tersebut di atas sesuai dengan hakekat *Land reform* dalam hukum pertanahan memasuki abad ke-21, falsafah 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.(M. S. W. Sumardjono 2002) Sejalan pula dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa 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 *land reform*, 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 masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat yang lebih besar. Sejalan pula dengan yang dikutip dari Luh Putu Juwita Utami, bahwa pendayagunaan tanah terlantar sebagai obyek *land reform* untuk lahan pertanian dikaitkan dengan asas keadilan, namun memfokuskan pendayagunaan dan penertiban tanah terlantar guna dialihfungsikan menjadi lahan pertanian namun dengan mempertimbangkan asas kepastian hukum dan asas berkeadilan terhadap seluruh pihak yang turut serta berperan terhadap tanah tersebut.(Utami 2021)

*Land reform* merupakan salah satu sarana untuk memperbaiki kehidupan rakyat dan oleh karena itu tujuan utama yang hendak dicapai adalah meliputi tujuan ekonomi, tujuan sosial politis dan mental psikologis. Pengertian *Land reform* bisa berarti luas bisa berarti sempit. A.P. Parlindungan menyatakan bahwa *Land reform* bertujuan luas dan di kalangan dunia internasional *Land reform* itu bermakna:

1. Perubahan hubungan antara manusia dengan tanah, contohnya ialah bahwa petani itu berhak mempunyai tanah sendiri dan dikembangkan agar petani itu mempunyai hak milik;
2. Perubahan dan perlindungan petani penggarap dari tuan tanah atau penghapusan pertuan tanah, misalnya dengan menentukan suatu bagian tertentu yang harus diberikan kepada tuan tanah dalam bagi hasil;



3. Larangan memiliki tanah yang luas, disebut juga dengan larangan latifundia;
4. Larangan *absenteeisme* atau guntai yang berarti bahwa tidak diperkenankan orang mempunyai tanah pertanian jika tidak digarap sendiri, ia bertempat tinggal di luar lokasi tanah pertanian atau sama sekali tidak mengerjakan tanah itu dan menyewakannya atau menyuruh orang lain untuk mengerjakannya;
5. Penetapan suatu ceiling bagi kepemilikan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya latifundia atau mencegah penumpukan tanah dengan satu (1) orang yaitu land lord yang menguasai orang banyak. (Parlindungan 1986)

Bidang tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dikembalikan kepada negara dan dapat menjadi Aset Bank Tanah dan/atau TCUN, sebagaimana Pasal 33 PP No. 20 Tahun 2021. Kalimat “dapat menjadi aset negara dan/atau”, yang berarti bahwa tanah tersebut bisa menjadi aset dan tidak masuk sebagai aset negara. Bidang tanah menjadi aset bank Tanah adalah semua kekayaan yang dikuasai Bank Tanah baik berwujud atau tidak berwujud yang bernilai atau berharga akibat kejadian di masa lalu yang memberikan manfaat di masa yang akan datang. Hal ini nampak bahwa tanah yang ditetapkan sebagai terlantar dikembalikan kepada negara dan dapat sebagai aset bank tanah dan/atau TCUN, mengenai hal pemanfaatan tanah tersebut tidak terdapat pengaturan lebih lanjut. Apabila pengaturan pendayagunaan tanah aset bank tanah tersebut dikaitkan dengan ketentuan Pasal 181 UU Cipta Kerja, nampak bahwa pengaturan tersebut tidak ada jaminan kepastian hukum, karena digunakan aturan yang ada sebelumnya selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Tanah yang ditetapkan terlantar dikuasai oleh negara, penguasaan melalui bank tanah, ketersediaan tanah untuk investor, berdasarkan kenyataan implementasi Hak Menguasai Negara atas tanah lebih didominasi oleh pemodal asing maupun pengusaha dalam negeri yang lebih berorientasi pada bisnis (*business oriented*) dari pada keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*). (Handoko 2019) Tentunya tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bidang tanah untuk sebesar-besarnya memakmurkan seluruh rakyat dengan land reform penataan kembali tanah untuk kepentingan rakyat.

Berdasarkan uraian dan pembahasan terkait akibat hukum penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, dapat dijelaskan bahwa ditemukan tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dapat ditetapkan sebagai terlantar adalah kawasan terlantar dan tanah terlantar. Sebagaimana Pasal 33 PP No. 20 Tahun 2021 bahwa Tanah yang telah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar dapat menjadi Aset Bank Tanah dan/atau TCUN. Bidang tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, pemerintah menerbitkan Perpres No. 86 Tahun 2018

tentang Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Pendayagunaan TCUN ditujukan untuk pertanian dan non pertanian dalam rangka kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria. Hal ini berarti bahwa bidang tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, maka didistribusi tanah sekaligus menjadi landasan menuju kesejahteraan rakyat sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, melalui *land reform*, tidak menjadi aset Bank Tanah.