

**ANALISIS YURIDIS BERLAKUNYA PP NO. 11 TAHUN 2010 TENTANG
PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR DAN
PERMASALAHAN YANG DITIMBULKAN**

BAMBANG DIPA SARAGIH

ABSTRACT

The Objective of the research was to analyze the control and the efficient use of fallow (uncultivated) land, according to the prevailing legal system, either the law which specifically regulates the control and the efficient use of fallow land or the law which is indirectly related to fallow land. The research was judicial normative which used legal and conceptual approach. The result of the research showed that the authority to control fallow land was the delegation of authority in which the President delegated his authority to the Head of the National Land Board of the Republic of Indonesia to control fallow land, according to Article 17 of PP No. 11/2010. In the implementation of the control, Committee C that had the authority to identify and to study land which is indicated as fallow was established. The mechanism of controlling fallow land was through some stages: inventorying land which was allegedly fallow, identifying and studying land which was allegedly fallow, giving warning to people entitled to the land, confirming fallow land, fallow land was used to people's interest through agrarian reform, State's strategic program, and State's general reserves had to be in line with Regional Layout Program.

Keywords : *Control, Efficient Use, Fallow Land, Land Use*

I. Pendahuluan

Negara melalui UUPA, mewajibkan pihak yang telah menguasai tanah dengan sesuatu hak berdasarkan ketentuan UUPA atau penguasaan lainnya, untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan, sifat dan tujuan pemberian haknya. Dengan kata lain, para pemegang hak atas tanah maupun penguasaan tertentu tidak menelantarkan tanahnya, menjadi tanah kosong atau tidak produktif. Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN) sekitar 4,885 juta hektare (ha) tanah terlantar di seluruh Indonesia. Hingga saat ini 37 ribu ha di antaranya telah dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan.¹ Berdasarkan data yang di himpun dari dinas pertanian, tercatat tak kurang dari 283.414 hektar lahan yang belum dimanfaatkan sebagai lahan pertanian. lahan

¹ <http://property.okezone.com/read/2013/01/18/471/748111> diakses internet tanggal 24 January 2014

seluas tersebut masih terlantar lebih disebabkan karena tidak subur.² Untuk mengatasi hal tersebut, Pemerintah menerbitkan juklak Tata Cara Penyelesaian Tanah Terlantar melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 36 / 1998, PP No. 36 / 1998 dengan PP No. 11 / 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan selanjutnya, PP No. 11 / 2010 jo Peraturan Ka.BPN No. 4/2010 yang pada prinsipnya mengatur tata cara mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, melalui serangkaian tindakan seperti Identifikasi, Penetapan dan Pendayagunaan tanah terlantar.

Berdasarkan pada uraian latar belakang penelitian tersebut, adapun yang menjadi perumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penertiban tanah terlantar menurut system hukum yang berlaku?
2. Bagaimana pendayagunaan tanah terlantar menurut system hukum yang berlaku?
3. Apa saja hambatan hukum yang terjadi dalam penegakan PP No. 11 Tahun 2010?

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini berdasarkan rumusan permasalahan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis penertiban tanah terlantar oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan PP No 11 Tahun 2010;
2. Untuk menganalisis pendayagunaan tanah terlantar oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan PP No 11 Tahun 2010;
3. Untuk mengetahui hambatan dalam penegakan PP No 11 Tahun 2010;

II. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan menggunakan pendekatan dengan jenis penelitian *yuridis normatif* dengan metode pendekatan bersifat *deskriptif analitis*. Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

² <http://dnaberita.com/berita-60354-283414-hektar-lahan-nganggur-di-sumut-.html>
diakses internet tanggal 24 Januari 2014

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan data primer. Adapun sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer, yang terdiri dari :bahan hukum yang mengikat, antara lain berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanah terlantar yaitu UU No. 5 Tahun 1960,UU No.20 Tahun 1961, Tap MPR IX Tahun 2001, PP No. 11 Tahun 2010, PP No. 40 Tahun 1996
2. Bahan hukum sekunder, seperti hasil-hasil penelitian laporan-laporan, artikel, hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya yang relevan dengan penelitian maupun petunjuk-petunjuk lain yang didapat dari internet
3. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang yang mencakup bahan yang memberi petunjuk mampu menjelaskan terhadap hukum primer dan sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, serta diluar bidang hukum, yang dapat dipergunakan untuk melengkapi atau sebagai data penunjang dari penelitian ini.

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Para pakar agraria memberikan pandangan yang beranekaragam mengenai keadaan tanah terlantar. A.P Parlindungan menyatakan dalam bahasannya tentang tanah terlantar lebih menitikberatkan pada pandangan Hukum Adat Indonesia. A.P. Parlindungan memiliki konsep tanah terlantar dengan merujuk pada Hukum Adat, yaitu sesuai dengan karakter tanah terlantar (kondisi fisik) yang telah berubah dalam waktu tertentu (3 sampai 10 Tahun) maka haknya gugur, tanah kembali pada penguasaan hak ulayat.³ Boedi Harsono, memandang tanah terlantar lebih mengarah pada terjadinya peristiwa hukum karena perbuatan manusia, sehingga hak atas tanah menjadi hapus. Jika hak atas tanah itu dihapuskan oleh pejabat yang berwenang, sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya oleh pemegang hak yang bersangkutan kewajiban tertentu atau dilanggarnya sesuatu larangan. Selanjutnya beliau mencontohkan untuk pemegang HGU yang tidak mengusahakan perusahaan kebunnya dengan baik,

³A.P. Parlindungan. *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah (Menurut sistem UUPA)*. Bandung: Mandar Maju, 1990, hlm 17

maka hal ini dapat dijadikan alasan untuk menghapuskan hak yang bersangkutan oleh pejabat yang berwenang. Dasar penghapusan HGU adalah Pasal 34 huruf e UUPA yang menyatakan bahwa HGU hapus karena diterlantarkan.⁴

Achmad Sodiki, menyatakan bahwa persoalan pengertian tanah terlantar meliputi bagaimana dan oleh siapa status tanah dinyatakan terlantar. Demikian juga tanah yang jatuh ke tangan Negara itu bekas pemiliknya sama sekali kehilangan hak atas tanah yang demikian ini haruslah mendapatkan kejelasan secara pasti.⁵

Pemberian hak atas tanah oleh negara kepada perorangan atau badan hukum dimaksudkan agar masyarakat dapat menggunakan, mengusahakan tanah untuk mencapai kecukupan di bidang ekonomi, kesejahteraan atau kemakmuran. Agar tujuan dapat tercapai, maka setiap pemegang hak atas tanah memahami bahwa setiap hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan.

Hak-hak atas tanah memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanahnya. Menurut Pasal 10 UUPA “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian, pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan” Kemudian Pasal 15 menyebutkan “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah.” Pemegang hak atas tanah yang tidak melaksanakan kewajibannya sesuai dengan ketentuan Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, Pasal 40 huruf e yang menentukan semua hak atas tanah tersebut akan hapus dan jatuh ke tangan negara apabila tanah tersebut ditelantarkan.

Tanah hak milik, tanah hak guna usaha, tanah hak guna bangunan, hak pakai, dan hak pengelolaan atau dasar penguasaan atas tanah tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan, sesuai dengan keadaan, dan tujuan

⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm 266

⁵Achmad Sodiki, *Majalah Penelitian Dan Pengembangan Hukum*, 2013, hlm 10

pemberian hak atau dasar penguasaannya atau ditelantarkan maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanah yang bersangkutan akan jatuh kepada negara, yang artinya tanah tersebut menjadi tanah negara kembali. Secara yuridis tanah tersebut menjadi dihapus jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya kewajiban terhadap tersebut atau dilanggarnya sesuai larangan yang oleh pemegang hak yang bersangkutan, lebih lanjut Boedi Harsono menyatakan keputusan pejabat negara tersebut bersifat konstitutif, dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara.⁶

Dalam menata kembali tanah-tanah yang ditelantarkan, 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 (*feitelijkehandeling*). 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 public 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.

Dalam hal terjadinya penelantaran tanah pemerintah dapat mengambil tindakan penertiban yang merupakan wewenang badan atau Jabatan Tata Usaha Negara maupun pelanggaran pada suatu ketentuan Undang-Undang. Badan atau pejabat TUN berwenang untuk bertindak secara nyata tanpa memerlukan adanya putusan pengadilan lebih dahulu. Sebelum tindakan penertiban itu dilaksanakan, tentunya pihak yang bersangkutan diberitahu terlebih dahulu. Pemberitahuan

⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm 339

bahwa akan dilaksanakan suatu tindakan penertiban merupakan suatu penetapan tertulis yang dapat digugat keabsahannya.⁷

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, penertiban tanah terlantar dilakukan dengan tahapan inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar, identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar, peringatan terhadap pemegang hak, penetapan tanah terlantar dan inventarisasi tanah terindikasi terlantar. Informasi tanah yang terindikasi terlantar diperoleh dari hasil pemantauan lapangan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan, atau dari laporan dinas / instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat, atau pemegang hak. Inventarisasi tanah terindikasi terlantar meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, tanah yang telah memperoleh dasar penguasaan dari pejabat yang berwenang sejak diterbitkan izin / keputusan / surat dasar penguasaan tanah tersebut.

Tanah terindikasi terlantar yang telah diinventarisasi ditindaklanjuti dengan identifikasi dan penelitian. Identifikasi dan penelitian dilakukan 3 (tiga) tahun sejak diterbitkannya sertipikat Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, serta tanah yang telah memperoleh izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang terhitung sejak berakhirnya dasar penguasaan tersebut. Kakanwil BPN menetapkan target tanah hak yang terindikasi terlantar, dengan mempertimbangkan lamanya tanah tersebut ditelantarkan dan / atau luas tanah yang terindikasi terlantar.

Setelah data hasil identifikasi dan penelitian dinilai cukup sebagai bahan pengambilan keputusan upaya penertiban, Kakanwil membentuk Panitia C yang terdiri dari unsur Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah, dan

⁷Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm 239

instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan. Panitia C melaksanakan sidang panitia dengan menggunakan konsep laporan hasil identifikasi dan penelitian yang telah dilaksanakan oleh Kakanwil BPN, dan apabila diperlukan Panitia C dapat melakukan pengecekan lapangan. Panitia C menyampaikan laporan akhir hasil identifikasi dan penelitian serta Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah BPN.

Apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian dan saran pertimbangan Panitia C (Berita Acara Panitia C) disimpulkan terdapat tanah yang diterlantarkan, Kepala Kantor Wilayah BPN memberitahukan kepada pemegang hak dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya surat peringatan tersebut, pemegang hak agar mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah yang dimilikinya tersebut sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya. Dalam surat peringatan pertama, disebutkan hal-hal konkrit yang harus dilakukan pemegang hak dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila pemegang hak tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan tersebut.

Apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan pertama, setelah memperhatikan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada akhir peringatan pertama, Kakanwil BPN memberikan peringatan tertulis, kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama. Apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan kedua, setelah memperhatikan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada akhir peringatan kedua, Kakanwil BPN memberikan peringatan tertulis ketiga yang merupakan peringatan terakhir dengan waktu sama dengan peringatan kedua. Dalam masa peringatan (pertama, kedua, dan ketiga) pemegang hak wajib melaporkan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah. secara berkala setiap 2(dua) minggu kepada Kakanwil BPN dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, dan dilakukan pemantauan dan evaluasi lapangan oleh Kanwil BPN pada setiap akhir peringatan. Apabila pada akhir peringatan ketiga, setelah dilakukan pemantauan dan evaluasi, masih terdapat tanah yang diterlantarkan (berarti pemegang hak tidak mematuhi peringatan tersebut), maka Kepala Kanwil BPN mengusulkan

kepada Kepala BPN RI agar bidang tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Tanah yang telah diusulkan sebagai tanah terlantar dinyatakan dalam kondisi status *quo* sampai terbitnya penetapan tanah terlantar. Artinya terhadap tanah tersebut tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas tanah. Kepala BPN RI menerbitkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar atas usul Kakanwil BPN, sekaligus memuat hapusnya hak atas tanah, pemutusan hubungan hukum dan menegaskan tanahnya dikuasai langsung oleh negara. Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam jangka waktu 1 (satu) bulan wajib dikosongkan oleh bekas pemegang hak.

Apabila tanah terlantar tersebut dibebani hak tanggungan, maka hak tanggungan tersebut juga menjadi hapus dengan hapusnya hak atas tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar. Akan tetapi hapusnya hak tanggungan tersebut tidak menghapus perjanjian kredit atau utang piutang yang terjadi antara kreditur dengan debitur, karena hubungan hukum tersebut bersifat keperdataan. Terhadap pemegang hak yang hanya menterlantarkan tanahnya sebagian, dan pemegang hak mengajukan permohonan hak baru atau revisi atas luas bidang tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan dan dimanfaatkan, maka setelah hak atas tanahnya yang baru terbit, pemegang hak dapat melakukan pembebanan hak tanggungan sesuai ketentuan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah. Keputusan Penetapan tanah terlantar yang ditetapkan oleh Kepala BPN RI merupakan tindakan hukum *public* sepihak, sehingga agar tidak menimbulkan kerugian bagi pemegang hak atas tanah maka sebelum keputusan ini ditetapkan perlu diperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam melakukan tindakan penertiban tanah terlantar pemerintah harus memperhatikan asas - asas umum pemerintahan yang baik yaitu asas bertindak cermat dan asas keseimbangan. Asas kecermatan berkaitan dengan tindakan dalam melakukan identifikasi dan penelitian tanah terlantar yang meliputi : nama, dan alamat pemegang hak ; letak, luas, status hak atau dasar penguasaan atas tanah dan keadaan fisik tanah yang dikuasai pemegang hak, dan

keadaan yang menyebabkan tanah terlantar. Asas keseimbangan terkait dengan pemberian sanksi atas pelanggaran yang dilakukan. Dalam mengeluarkan keputusan penetapan tanah terlantar harus dipertimbangkan berapa luas tanah yang tidak dimanfaatkan, dan berapa luas tanah yang dimanfaatkan sehingga dalam penetapan sanksinya ada keseimbangan terhadap kewajiban yang dilanggar apalagi bila disimak ketentuan PP No 11 Tahun 2010 tidak mengatur tentang ganti rugi yang diperoleh pemegang hak yang tidak dapat melaksanakan kewajibannya.

Walaupun melalui kebijakan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar, pemerintah dapat memanfaatkan tanah terlantar untuk kebutuhannya namun dalam prosesnya harus tetap merujuk pada UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam Pasal 4 ayat (1) Perpres Nomor 65 Tahun 2006 disebutkan bahwa Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan lebih dahulu.

Kebijakan pemerintah dalam pendayagunaan tanah terlantar melalui reforma agraria, program strategis Negara, dan untuk cadangan Negara merupakan suatu usaha untuk mewujudkan keadilan terhadap tanah bagi orang Indonesia. Yang menjadi persoalan sekarang adalah masyarakat yang dapat memanfaatkan tanah Negara bekas tanah terlantar tersebut. Dalam Pasal 15 ayat (2) PP No.11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa “Peruntukan dan pengaturan peruntukan penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah Negara bekas tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Kepala”. Kalau disimak ketentuan tersebut terdapat kekaburan dalam pelaksanaan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar karena peruntukan penguasaan, kepemilikan dan pemanfaatan tanah terlantar melalui reforma agraria, program strategis Negara dan cadangan umum Negara ditentukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Proses penetapan tanah terindikasi terlantar menjadi tanah terlantar yang siap untuk didayagunakan ternyata tidak dapat sekaligus, namun secara bertahap, dengan luas, lokasi, karakteristik, serta asal hak yang berbeda-beda. Sementara itu,

menunggu terakumulasinya tanah terlantar sampai pada luasan yang diinginkan, untuk kemudian ditetapkan pendaayagunaannya, relatif tidak memungkinkan karena rawan konflik.

Pendayagunaan tanah terlantar ini harus dipastikan tepat sasaran, untuk itu perlu didukung oleh sistem informasi yang mumpuni. Tanpa dukungan system informasi yang baik, berarti pendayagunaan dilaksanakan menurut informasi yang tidak tepat, sehingga pelaksanaannya tidak akan tepat sasaran. Pelaksanaan pendayagunaan tanah terlantar yang tidak tepat sasaran, dapat menimbulkan konflik-konflik baru yang kontra produktif. Pelaksanaan pendayagunaan tanah terlantar ini melibatkan berbagai pihak terkait yang merepresentasikan sektor-sektor yang ada. Oleh karena itu, tantangan yang harus dijawab adalah bagaimana mengelola keterlibatan pihak-pihak terkait tersebut sehingga tercapai sinergi. Hal ini termasuk juga tantangan yang terkait otonomi daerah.

Dalam penelitian ini ditemukan beberapa kendala-kendala dalam menertibkan tanah terlantar, baik yang bersifat teknis maupun non teknis. Kendala teknis operasional merupakan kendala yang bersangkutan dengan pelaksanaan peraturan yang akan dilakukan mulai dari identifikasi sampai dengan penetapan tanah terlantar, adapun kendala teknis operasional adalah sebagai berikut:

1. Kendala teknis operasional yang bersifat internal umumnya berkaitan dengan pelaksanaan peraturan yang terkait dengan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.
 - a. Belum ada struktur organisasi/unit kerja yang secara langsung menangani pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat di tingkat Kanwil BPN Provinsi maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Keadaan ini menyebabkan ketidakjelasan kewenangan aparat pelaksana yang ditugaskan dalam kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut
 - b. Belum ada aturan pembiayaan yang jelas dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar

- c. Terdapat SK Pemberian Hak dan Gambar Situasi (GS) yang sulit atau bahkan tidak dapat ditemukan lagi di daerah, sehingga untuk mengatasinya meminta data ke kanwil BPN Provinsi
- d. Belum ada laporan sebagai bentuk pengaduan adanya tanah terlantar
- e. Sulitnya memberitahukan kepada pemegang hak yang keberadaannya sudah tidak diketahui lagi
- f. Tanah yang terindikasi tanah terlantar dijadikan jaminan objek hak tanggungan oleh pemegang hak atas tanah, sehingga dibutuhkan kehati-hatian karena menyangkut hak keperdataan seseorang maupun badan hukum yang terkait dengan hak tanggungan tersebut.
- g. Alamat pemegang hak yang tanahnya diduga terlantar sukar ditemukan, sebab telah berpindah alamat dari alamat terdahulu saat mengajukan permohonan hak

Menghadapi kendala personel dan biaya itu, Kanwil BPN Provinsi mengharap adanya kebijakan BPN Pusat untuk menambah aparat pelaksana teknis serta adanya penyediaan anggaran guna melaksanakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di provinsi dan kabupaten/kota. Mengenai alokasi dana operasional melalui APBD umumnya tidak disetujui dengan alasan BPN instansi vertikal karena itu Pemda mengharap kegiatan itu dapat dibiayai melalui APBN. Alokasi dana operasional dari APBN baru ada di tingkat Kanwil BPN yang jumlahnya juga tidak memadai. Sementara itu, upaya yang telah dilakukan adalah melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan pemerintah daerah, guna mendorong pelaksanaan kegiatan ini.

- h. Adanya kesempatan mengalihkan tanah kepada pihak lain menyebabkan areal tanah tidak dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar pada penguasa yang baru.
2. Adapun kendala teknis operasional yang bersifat eksternal, umumnya berkaitan dengan penafsiran ketentuan PP No. 11 Tahun 2010 dan Kep.Ka.BPN No. 4 Tahun 2011 antara lain menyangkut :
- a. Penetapan jangka waktu penertiban dan pendayagunaan yang diindikasikan sebagai tanah terlantar dianggap terlalu lama.

- b. Belum ada kesamaan persepsi atas tujuan pengaturan
- c. Hak keperdataan bekas pemegang hak yang belum jelas, apakah diganti rugi atau tidak. Jika diberi ganti rugi kepada bekas pemegang hak, akan memerlukan dana yang sangat besar yang belum ditetapkan sumber anggarannya.
- d. Belum ada sanksi yang tegas terhadap orang yang menghalang-halangi penertiban dan pendayagunaan yang diindikasikan sebagai tanah terlantar serta orang yang menelantarkan tanah.
- e. Adanya perlawanan yang dilakukan oleh pemegang hak, baik sebelum dan sesudah adanya keputusan penertiban tanah terlantar, perlawanan yang dilakukan itu dapat terjadi melalui peradilan, berupa gugatan atas penetapan tanah terlantar.
- f. Kurangnya sosialisasi PP No. 11 Tahun 2010 yang mengatur tentang tanah terlantar sehingga masyarakat tidak sadar apa yang menjadi hak dan kewajibannya.
- g. Kurang detailnya pengertian tanah terlantar sehingga sulit untuk memahaminya. Terkait substansinya sehingga tidak menimbulkan beragam penafsiran dan agar satu sama lain menjadi lebih sinkron.
- h. Perbedaan keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah, sehingga seringkali kita lihat dalam menerapkan peraturan itu tidak memperhatikan hak-hak masyarakat ekonomi lemah.

Di samping kendala teknis, penertiban tanah terlantar juga disebabkan oleh adanya kendala koordinasi dengan instansi terkait. Masalah koordinasi juga timbul beberapa masalah, antara lain :

1. Dalam pembentukan Panitia Penilai salah satu di Kabupaten di mana Kepala Kantor dalam struktur organisasi dimasukkan sebagai Wakil Ketua, dan Sekretarisnya adalah Kepala Bagian Pemerintahan, sedangkan Kasi PGT dan PPT sebagai anggota. Posisi kunci yang berada di instansi lain menyebabkan kantor pertanahan tidak mempunyai kewenangan memutuskan.

2. Masih rendahnya respon instansi teknis terhadap penanganan tanah terlantar karena bukan menjadi tanggung jawabnya serta masih lemahnya pemerintah daerah sebagai koordinator penanganan tanah terlantar.

Menghadapai kendala ini, Kanwil BPN Provinsi umumnya telah memberikan arahan kepada seluruh kantor pertanahan di jajarannya agar meningkatkan koordinasi dengan pemerintah daerah masing-masing, antara lain dengan cara menyampaikan permasalahan tanah terlantar pada setiap pelaksanaan rapat koordinasi pembangunan.

Kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan bagian dari sistem pengelolaan pertanahan yang meliputi kebijakan (*policy*), pengaturan (*regulatory*), pengendalian dan pengawasan (*compliance*) dan pelayanan (*services*). Dalam hal ini kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tidak cukup dengan pengaturan secara normatif serta tindakan pengendalian dan pengawasan namun perlu bermuara ke aspek pelayanan pertanahan yang berkeadilan kepada masyarakat banyak.

Terdapat beberapa masalah teknis operasional yang bersifat eksternal, umumnya berkaitan dengan penafsiran PP No.11 Tahun 2010 keputusan Ka.BPN No.4 Tahun 2011. Sebagaimana diketahui, berbagai masalah yang terjadi akibat penafsiran terhadap ketentuan aturan yang telah ditetapkan itu, dari beberapa hambatan tersebut efektivitas penegakan hukum dapat dipengaruhi oleh beberapa factor, sebagai berikut :

1. Tindakan pihak yang berperan
2. Tindakan pemegang peran sebagai reaksi terhadap peraturan perundang-undangan yang berfungsi mengatur berikut sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga pelaksana serta keseluruhan lingkungan yang mempengaruhi,
3. Tindakan lembaga-lembaga pelaksana tersebut sebagai reaksi terhadap keseluruhan kekuatan-kekuatan politik, sosial, dan lain-lain yang mempengaruhi serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta
4. Peran pembuat undang-undang tersebut bertindak sesuai fungsi yang mengatur tingkah laku mereka, serta pelaksanaan terhadap sanksi-sanksinya.

Dalam hubungannya dengan peran perilaku pemegang peran tidak cukup lengkap dijelaskan dari pandangan atau norma serta seperangkat orientasinya,

namun sekurang-kurangnya dipengaruhi oleh seperangkat peran hubungan para pihak. Dari uraian itu, dapatlah disimpulkan bahwa penerapan peraturan mengenai tanah terlantar itu, ditentukan oleh tiga faktor utama, yaitu

1. Substansi dari peraturan itu sendiri,
2. Para pelaksana peraturan itu dan,
3. Kultur masyarakat dalam melaksanakan peraturan tersebut. Substansi dari peraturan mengenai tanah terlantar sebagaimana ditetapkan dalam secara umum dalam Pasal 15, Pasal 27 dan Pasal 34 UUPA.

Upaya penyempurnaan peraturan mengenai tanah terlantar itu, merupakan implikasi dari makna bahwa tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia sehingga pengelolaannya harus berdayaguna untuk kepentingan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, bagi pihak yang telah menguasai tanah dengan sesuatu hak sesuai ketentuan UUPA atau penguasaan lainnya, harus menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan, sifat dan tujuan pemberian haknya. Dengan kata lain, para pemegang hak atas tanah maupun penguasaan tertentu tidak menelantarkan tanahnya, menjadi tanah kosong atau tidak produktif.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. PP No. 11 Tahun 2010 merupakan revisi dari PP No.38 Tahun 1998, latar belakang terbitnya PP No.11 Tahun 2010 sebagai upaya untuk mengatasi penelantaran tanah yang terjadi di Indonesia saat ini, seperti halnya di Kanwil BPN Sumut. Kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari pemerintah (presiden) kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya penertiban tanah terlantar dilakukan dengan membentuk sebuah panitia, susunan keanggotaan panitia ini terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan instansi terkait. Tindakan penertiban tanah terlantar merupakan wewenang badan atau jabatan Tata Usaha Negara yang berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, tindakan penertiban merupakan penetapan tertulis yang dapat digugat keabsahannya. Penertiban tanah terlantar dilakukan dengan tahapan yaitu

inventarisasi tanah yang terindikasi tanah terlantar, identifikasi dan penelitian, peringatan, dan penetapan tanah terlantar. Dalam melaksanakan penertiban tanah terlantar ini KaKanwil membentuk panitia C yang terdiri dari Unsur Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah, dan Instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan.

2. Pendayagunaan tanah terlantar tertuang dalam PP No.11 Tahun 2010 merupakan kewenangan delegasi dimana presiden mendelegasikan kewenangannya kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar untuk kepentingan masyarakat. Berdasarkan pasal 2 ayat(4) UUPA hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah, berdasarkan ketentuan ini ini kemudian diterbitkan Kepres Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional di bidang pertanahan yang menentukan bahwa penyerahan sebagian pemerintah dibidang pertanahan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Kemudian dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, ditentukan bahwa berwenang untuk mengatur dan mengurus bidang pertanahan sebagai urusan pemerintahan yang bersifat wajib. Sebagai peraturan pelaksanaan dari UU ini terbitlah PP No. 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintah antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Kebijakan pemerintah dalam pendayagunaan tanah bekas tanah terlantar melalui pendistribusian tanah Negara. Merupakan suatu usaha untuk mewujudkan keadilan terhadap tanah untuk semua orang Indonesia, bekas tanah terlantar dalam pendayagunaannya dapat dibagikan kepada masyarakat khususnya para petani penggarap untuk memanfaatkan tanah terlantar tersebut.
3. Dalam melaksanakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar secara yuridis telah dilakukan dalam suatu kelembagaan koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah dan masyarakat. Dalam pelaksanaannya banyak kendala yang ditemukan baik yang bersifat teknis maupun bersifat non teknis. Kendala yang dimaksud antara lain yaitu kendala teknis operasional internal dan kendala teknis operasional eksternal. Adapun kendala teknis operasional yang bersifat internal meliputi tidak adanya

perangkat-perangkat yang mendukung pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah baik yang bersifat regulasi maupun lembaga. Sedangkan kendala teknis operasional yang bersifat eksternal. Adapun kendala teknis operasional yang bersifat internal meliputi tidak adanya perangkat-perangkat yang mendukung pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah baik yang bersifat regulasi maupun lembaga. Sedangkan kendala teknis operasional yang bersifat eksternal meliputi dengan penafsiran ketentuan PP No. 11 Tahun 2010 dan Kep. Ka. BPN No. 4 Tahun 2011, selain kendala tersebut masih ada kendala yang ditemukan yaitu masalah koordinasi dengan instansi terkait juga timbulnya beberapa masalah, antara lain dalam pembentukan panitia penilai posisi umumnya berada diinstansi lain menyebabkan kantor pertanahan tidak mempunyai kewenangan memutuskan, masih rendahnya respon instansi teknis terhadap penanganan tanah terlantar karena bukan menjadi tanggungjawabnya serta masih lemahnya pemerintah daerah sebagai kordinator penanganan tanah terlantar.

B. Saran.

1. Dengan terbitnya PP No. 11 Tahun 2010, diharapkan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dapat berjalan dengan efektif. Tetapi dalam pelaksanaannya peraturan tersebut tidak berjalan dengan efektif sehingga dibutuhkan strategi penanganan dalam mencegah terjadinya penelantaran tanah oleh pemegang hak. adapun hal-hal yang perlu dikembangkan dalam mendukung pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar adalah sebagai berikut
2. Meminimalisasi lembaga yang terkait dalam pelaksanaan penertiban tanah terlantar, sehingga dengan adanya lembaga yang konsentrasi dalam penertiban tanah terlantar diharapkan tidak terjadinya tumpang tindih kewenangan dan menghindarkan terjadinya benturan kewenangan antar lembaga. Sosialisasi peraturan yang terkait dengan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, yang bertujuan agar masyarakat secara bertahap mengetahui, memahami maupun mempunyai kemampuan untuk berpartisipasi secara aktif dan menyeluruh dalam pengelolaan tanah terlantar

sehingga tercapai tujuan dalam memaksimalkan pemanfaatan tanah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terkait permasalahan kurangnya koordinasi instansi pusat dengan instansi daerah, hal ini perlu disikapi dengan menyatukan persepsi antara instansi yang terkait dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

3. Tidak hanya dalam penertiban, dalam rangka untuk mencegah terjadinya penelantaran tanah perlu dikembangkan penguatan kemampuan masyarakat melalui lembaga-lembaga yang berkaitan dengan pengembangan sumber daya manusia maupun lembaga yang berkaitan dengan lembaga-lembaga permodalan dalam pengelolaan tanah, dengan lembaga-lembaga ini diharapkan nantinya pencegahan penelantaran dapat terlaksana. Pengembangan system komunikasi diperlukan dalam rangka membangun komunikasi dan menyampaikan informasi tentang pengelolaan tanah terlantar keberbagai kalangan masyarakat yang mempunyai kepentingan kegiatan tersebut.

V. Daftar Pustaka

Buku

Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, Djambatan, Jakarta, 2000

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991

Parlindungan, A.P., *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah (Menurut sistem UUPA)*, Mandar Maju, Bandung, 1990

Sodiki, Achmad, *Majalah Penelitian Dan Pengembangan Hukum*, 2013

Situs Internet

<http://dnaberita.com/berita-60354-283414-hektar-lahan-nganggur-di-sumut-.html>

diakses internet tanggal 24 Januari 2014

<http://property.okezone.com/read/2013/01/18/471/748111> diakses internet tanggal 24 January 2014