

PUBLIKASI ILMIAH

KAJIAN NORMATIF PENERTIBAN TANAH TERLANTAR BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG PENERTIBAN DAN PEDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR STATUS HAK GUNA USAHA.

Oleh :

VENITA,SH.

NPM. A21211051

Pembimbing I : Dr. Firdaus,SH.,M.Si

Pembimbing II : Sugeng Susilo,SH.,MH

ABSTRACT

This thesis discusses the problem of abandoned land demolition normative study by government regulation number 11 of 2010 on regulating and abandoned land lease rights status. From the results of research using normative legal research we concluded that: That the concept of wastelands in the BAL is forbidden to abandon the land as stated in the provisions governing the obligations to holders of land rights (Article 6, 7, 10, 15,19 BAL) which is principles that exist in the BAL. Implementation of the rights that are not fit for purpose or designation rights to the holder the right to diatuhi sanctions that the land rights will be canceled and the resulting termination of rights to land. Furthermore sociologically very closely attached to the land and needed by the people, because the land is the source of their livelihood for their residence, for the growth and development of the family and the land used to meet the needs of their economies, it is abandoning land dilarang.Bahwa in curbing acted upon wastelands , particularly those located in Plantation Business Permit to HGU No. 58 dated October 17, 1995 in the name of PT. Buana Minerando Primary with an area of 300.05 which is located in the village of Kuala Foreman A, District of Kuala Foreman B, Kubu Raya state of the field in which there is no activity at the site in the form of forest land and shrubs as well as a minority of the public fields. For warnings need to be implemented as set out in Regulation No. 11 Year 2010 and Perkaban 4 years 2010.Upaya prevention or control of neglected land ownership is closely related to the existing land policy. Application of norms in practice identical with the implementation of rights and obligations. The emergence of the rights and obligations as legal relationships (civil) between subjects with the object (ground). Of course, in carrying out the duties of a subject holding the titles to be guided by good faith (te geodes trouw). In the implementation of the obligations of holders of land rights, good faith plays a very important in order to realize the management of land which gave prosperity to the community. So enforcement efforts wastelands, handling more towards the utilization of land by providing solutions that more human settlement, although not lose its effectiveness.

Keywords: Authority and Control Mechanism of Abandoned Land

ABSTRAK

Tesis ini membahas masalah kajian normatif penertiban tanah terlantar berdasarkan peraturan pemerintah nomor 11 tahun 2010 tentang penertiban dan pedayagunaan tanah terlantar status hak guna usaha. Dari hasil penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif diperoleh kesimpulan bahwa : Bahwa Konsep tanah terlantar menurut UUPA adalah dilarang menelantarkan tanah sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan yang mengatur mengenai kewajiban bagi pemegang hak atas tanah (Pasal 6, 7, 10, 15,19 UUPA) yang merupakan asas-asas yang ada dalam UUPA. Pelaksanaan hak yang tidak sesuai dengan tujuan haknya atau peruntukannya maka kepada pemegang hak akan diatuih sanksi yaitu hak atas tanah itu akan dibatalkan dan berakibat berakhirnya hak atas tanah. Selanjutnya secara sosiologis tanah sangat erat melekat dan dibutuhkan oleh rakyat, karena tanah menjadi sumber penghidupan mereka yaitu untuk tempat tinggal mereka, untuk tumbuh dan berkembangnya keluarga dan tanah dipakai untuk memenuhi kebutuhan ekonomi mereka, itu sebabnya menelantarkan tanah dilarang. Bahwa dalam melaksanakan penertiban tanah terlantar, khususnya tanah yang berada dalam Ijin Usaha Perkebunan terhadap HGU No. 58 tanggal 17 Oktober 1995 atas nama PT. Buana Minerando Pratama dengan luasan 300.05 yang terletak di Desa Kuala Mandor A, Kecamatan Kuala Mandor B, Kabupaten Kubu Raya keadaan dilapangan tidak terdapat aktivitas yang mana tanah dilokasi tersebut berupa hutan dan semak serta terdapat sebagian kecil ladang masyarakat. Untuk perlu dilaksanakan peringatan sebagaimana diatur dalam PP No. 11 Tahun 2010 maupun Perkaban No.4 tahun 2010. Upaya penanggulangan penguasaan atau pemilikan tanah yang diterlantarkan sangat berkaitan erat dengan kebijakan pertanahan yang ada. Penerapan norma dalam pelaksanaannya identik dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Timbulnya hak dan kewajiban karena hubungan hukum (keperdataan) antara subyek dengan obyeknya (tanah). Tentu saja dalam melaksanakan kewajiban seorang subyek pemegang hak atas tanah harus dilandasi oleh itikad baik (*te goede trouw*). Dalam pelaksanaan kewajiban pemegang hak atas tanah, itikad baik memegang peranan yang sangat penting guna terwujudnya pengelolaan pertanahan yang memberi kesejahteraan pada masyarakat. Jadi upaya penertiban tanah terlantar, penanganannya lebih kearah pendayagunaan tanah dengan memberikan solusi-solusi penyelesaian yang lebih manusiawi, meskipun tidak kehilangan efektifitasnya.

Kata Kunci: Kewenangan Dan Mekanisme Penertiban Tanah Terlantar

Latar Belakang

Tanah sebagai sumber daya alam dan merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa Kepada Bangsa Indonesia, oleh karena itu sudah sewajarnya apabila kita mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan dan penguasaan tanah harus merupakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup, yaitu pembangunan secara sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Agar pembangunan dan penguasaan Tanah sebagai Sumber Daya Alam sesuai dengan program-program pembangunan berbasiskan kerakyatan, sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang semestinya diperlukan dan diselenggarakan penatagunaan tanah yang tidak bisa dilepaskan dari pengaturan penguasaan dan kepemilikan tanah.

Berbagai bentuk hubungan hukum atas tanah yang berupa hak-hak penguasaan atas tanah memberi wewenang bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu atas tanah yang dihakinya, Namun demikian pemegang hak atas tanah tidak dibenarkan untuk berbuat sewenang-wenang atas tanahnya, karena disamping kewenangan yang dimilikinya ia juga mempunyai kewajiban - kewajiban tertentu dan harus memperhatikan larangan-larangan yang berlaku baginya. Fungsi sosial atas setiap hak atas tanah juga harus senantiasa menjadi pedoman bagi pemegang hak atas tanah.

Tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan bahwa Negara Indonesia merupakan negara agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah.

Agar pemanfaatan tanah benar-benar dapat diberikan secara optimal seperti yang diamanatkan didalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi : “Bumi , air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”, maka Pemerintah membentuk Peraturan – Perundangan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor : 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Melalui Pasal 2 ayat 2, mengatakan

Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat 1 (pasal ini memberi wewenang untuk :mengatur dan menyelenggarakan peruntukan , penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.

- a. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi,air dan ruang angkasa

Dalam pasal 2 ayat (3), UUPA menyebutkan :

Wewenang yang bersumber pada Hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mendapat sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”.

Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan “mengatur” sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan” artinya melaksanakan (executions) atas penggunaan /peruntukan (Use), persediaan (reservation) dan pemeliharannya (maintenance) dari bumi,air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Juga untuk menentukan dan mengatur(menetapkan dan membuat peraturan-peraturan), hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari Hak menguasai dari Negara tersebut. Kemudian menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dengan bumi,air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Sesuai dengan penjelasan UUPA , maka Hak Menguasai Negara tersebut meliputi atas bumi,air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah ada hak seseorang maupun yang tidak/belum ada. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa jauh negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan haknya, sampai distulah batas kekuasaan negara tersebut, dan pembatasan tersebut terdapat didalam Pasal 4 menyebutkan :

- (1) Atas dasar menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-Hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam

batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.

- (3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Adapun macam-macam hak atas tanah, seperti yang dituangkan dalam Pasal 16, menyebutkan

- (1) Hak-Hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah :
 - a. Hak Milik
 - b. Hak Guna Usaha
 - c. Hak Guna Bangunan
 - d. Hak Pakai
 - e. Hak sewa
 - f. Hak Membuka Hutan
 - g. Hak Memungut Hasil Hutan
 - h. Hak Lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebut dalam Pasal 53.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud Pasal 4 ayat 3 ialah :
 - a. Hak Guna Air
 - b. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan
 - c. Hak Guna Ruang Angkasa.

Kebijakan Nasional pada masa sekarang di bidang tanah, tentang pemberian hak atas tanah oleh negara kepada investor terutama dibidang perkebunan , Melalui Pemberian Hak Guna Usaha (HGU), adalah upaya pemerintah dalam kaitannya pemanfaatan tanah-tanah yang tidak efektif dan kemudian diberikan hak pengusaannya kepada investor untuk melakukan usaha bidang pertanian dan perkebunan. Atas dasar ini maka Pemerintah Mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Peraturan Presiden No. 40 Tahun 1996, Tetang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah. Kemudiam berkenaan HGU, dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999, Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah negara. Dan setelah keputusan HGU diperoleh, dengan berdasar pada Pasal 6 PP No.40 Tahun 1996, menyebutkan :

- (1) Hak Guna Usaha diberikan dengan keputusan pemberian Hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

- (2) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan pemberian Hak Guna Usaha diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Maka hak tersebut harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan Setempat, Melalui PP No. 24 Tahun 1997, Tentang pendaftaran Tanah.

Dengan terjadinya pendaftaran tanah oleh pemegang hak atas tanah dalam hal ini Pemegang Hak Guna Usaha atas tanah, melalui Pasal 12 PP Nomor. 40 Tahun 1996, menyebutkan :

- (1) Pemegang Hak Guna Usaha berkewajiban untuk :
- a. Membayar uang pemasukan kepada Negara
 - b. Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, dan atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian Haknya;
 - c. Mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan criteria yang ditetapkan oleh Instansi Tehknis ;
 - d. Membangun, memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna Usaha
 - e. Memelihara kesuburan tanah , mencegah kerusakan sumber daya alam, dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku ;
 - f. Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan hak Guna Usaha.
 - g. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak Guna Usaha kepada Negara sesudah Hak Guna Usaha tersebut Hapus.
- (2) Pemegang Hak Guna Usaha dilarang menyerahkan pengusahaan tanah Hak Guna Usaha kepada Pihak Lain, kecuali dalam hal-hal diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bernard Limbong, mengatakan terjadinya pergeseran dari politik pertanahan yang mendorong pemerataan pemilikan tanah sebagai cara mewujudkan kemakmuran rakyat kearah politik pertanahan yang mendorong kearah konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah pada sekelompok kecil subyek terutama perusahaan besar. Pergeseran ini sejalan dengan logika kapitalisme, yaitu sumber daya tertentu termasuk tanah tidak perlu didistribusikan kepada sebanyak mungkin orang namun cukup dikuasai dan dimanfaatkan oleh subyek tertentu yang mempunyai kemampuan mengusahakan baik secara permodalan maupun manajemen dan penguasaan.¹

¹ .bernard Limbong, "Konflik Pertanahan" Pustaka Margeretta, 2012 hlm. 110

Berbagai kebijakan yang dikeluarkan seringkali merugikan rakyat terutama sektor perkebunan yang merupakan titik awal perebutan dalam sumber daya tanah antara rakyat dengan pemilik modal yang didukung oleh pemerintah. Keberadaan dari perkebunan seperti yang disebutkan diatas, tidak jarang terjadi sengketa dalam perkebunan itu sendiri, seperti dikatakan “Sengketa perkebunan menjadi persoalan mendesak untuk dicarikan solusinya, sebab penundaan penyelesaian akan berakibat lemahnya proses penegakan hukum, investasi ekonomi, dan kondisi sosial yang semakin tidak menentu , sengketa perkebunan adalah sebuah konflik yang melibatkan dua kelompok masyarakat. Berbagai sengketa pertanahan khususnya masalah perkebunan di Indonesia banyak ketimpangan dan ketidakselarasan. Ketimpangan itu antara lain ketimpangan soal struktur kepemilikan tanah, ketimpangan dalam penggunaan tanah dan ketimpangan dalam persepsi serta konsepsi mengenai kepemilikan tanah”²

Mengetahui dan menyadari beberapa kebijakan yang tidak berpihak kepada rakyat , maka pemerintah melalui PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Dalam Pasal 1 Point 5 PP No. 36 tahun 1998, disebutkan bahwa “Tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah” Kemudian dalam Pasal 3 ditegaskan kembali perihal tanah hak (Hak Milik, HGU, dan HGB serta Hak Pakai) dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya atau tidak dipelihara secara baik. Pasal ini mengulang bunyi pasal 27 UUPA.

Perjalanan PP Nomor. 36 Tahun 1998, belum memberikan dampak terhadap penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, sehingga pada akhirnya dibuat produk hukum berbentuk Peraturan Pemerintah, yaitu melalui Peraturan Pemerintah Nomor. 11 Tahun 2010, Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar, yang ditindak lanjuti dengan keputusan kepala Badan. Didalam PP Nomor. 11 tahun 2010 ini tidak ada salah satu pasalpun yang menyebutkan batasan tanah terlantar, hanya saja tertuang dalam Pasal 2, menyebutkan :

“Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.”

Dan Selanjutnya Pasal 3 menyebutkan :

² . Solihin Muadi, “ *Penyelesaian Sengketa hak Atas Tanah Perkebunan*” , Prtesdtasi Pustaka Publisher, , 2010, hlm 48

Tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah:

- a. tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan
- b. tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak oleh Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

Berkaitan dengan perkembangan dibidang pertanahan yang akhir-akhir ini menjadi perbincangan diberbagai kalangan yang mengarah kepada konflik vertical dan horizontal dibidang pertanahan Khususnya Pada Usaha perekebunan penulis tertarik untuk melakukan kajian hukum dalam bentuk penelitian dengan judul “ **KAJIAN NORMATIF PENERTIBAN TANAH TERLANTAR BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG PENERTIBAN DAN PEDAYAGUNAAN TANH TERLANTAR STATUS HAK GUNA USAHA.**

Masalah Penelitian

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Konsep Penertiban Tanah Terlantar Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar ?
2. Bagaimana Upaya Penanggulangan Penguasaan Atau Pemilikan Tanah Yang Diterlantarkan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 ?

Konsep tanah terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 di Atas Hak Guna Usaha

Berlakunya Keppres 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menyempurnakan UUPA 1960 diharapkan bisa membenahi sengketa agraria yang tak pernah berakhir. Namun sengketa agraria juga terkait dengan UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Otda) yang skrng diganti dengan UU 23 Tahun 2014. Dalam UU ini, tanah ternyata tidak berada di tangan otoritas pemerintah pusat. Ini pula fakta yang kian menyulitkan penanganan masalah pertanahan di Indonesia.

Dalam setiap kasus tanah, posisi rakyat selalu lemah. Sejumlah kasus menunjukkan, rakyat biasanya tidak memiliki dokumen legal seperti sertifikat. Rakyat mengklaim tanah hanya berdasarkan kepada fakta historis belaka. Jika dengan

dokumen legal seperti sertifikat pun, terkadang belum bisa membuktikan kepemilikan secara sah terhadap tanahnya, apalagi hanya dengan mengandalkan aspek historis semata, tentu akan jauh lebih sulit untuk mendapatkan pengakuan.

Berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah yang diterlantarkan, perlu kiranya dipertegas mengenai kriteria tanah terlantar, sehingga jelas tanah-tanah mana yang termasuk tanah terlantar yang pada akhirnya akan memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemiliknya.

Kriteria tanah terlantar ini dapat ditemukan dengan cara mensistematisasi unsur-unsur yang ada dalam tanah terlantar, kemudian menyusunnya dalam struktur hukum tanah nasional. Adapun unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar:

1. Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek).
2. Adanya tanah hak yang diusahakan/atau tidak (obyek)
3. Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburannya tidak terjaga.
4. Adanya jangka waktu tertentu dimana tanah menjadi tidak produktif.
5. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah.
6. Status tanah kembali kepada hak ulayat atau kepada negara.

Dengan diketahuinya unsur-unsur yang esensial terjadinya tanah terlantar maka kriteria atau ukuran yang dapat dipakai untuk menetapkan sebidang tanah adalah terlantar adalah dengan cara kembali menjelaskan dengan melakukan penafsiran-penafsiran terhadap unsur yang ada, dengan fokus terhadap tujuan pemberian hak atas tanah. Sehingga apabila dari kondisi fisik tampak tanah tidak terawat atau tidak terpelihara, itu berarti tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Sehingga kriteria tanah terlantar adalah:

1. harus ada pemilik/pemegang hak atas tanah (subyek)
2. harus ada tanah hak (HM, HGU, HGB,dll.) yang tidak terpelihara dengan baik sehingga kualitas kesuburan tanahnya menurun.
3. harus ada jangka waktu tertentu
4. harus ada perbuatan yang dengan sengaja tidak menggunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya.

Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA memuat ketentuan yang menyebutkan jaminan bagi setiap individu memiliki tanah. Mengacu pada ketentuan tersebut semestinya Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat menerbitkan dokumen legal untuk

kepentingan rakyat. Namun, kenyataan belum banyak berpihak pada rakyat. Ketidakjelasan aturan perundangan membuat posisi rakyat terpinggirkan.

Sengketa tanah di pengadilan meningkat pada 2 dekade terakhir ini dan lemahnya hukum pertanahan menyebabkan munculnya mafia-mafia pertanahan, sehingga untuk mengatasinya perlu dilakukan dengan mengefektifkan fungsi peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan.³

Lebih lanjut menurut Irawan Soerodjo, tidak berfungsinya pendaftaran tanah sebagaimana mestinya bukan semata-mata disebabkan karena adanya kekurangan peraturan-peraturan yang mengatur tentang pendaftaran tanah, namun disebabkan karena ada kendala lainnya, yaitu di samping kekurangan anggaran, alat dan tenaga serta banyaknya bidang tanah yang tersebar diwilayah Indonesia, juga disebabkan karena adanya, dis-sinkronisasi pada peraturan perundang-undangan tertulis di bidang pertanahan, baik secara vertikal maupun horisontal sebagaimana yang akan diuraikan berikut ini. Hlm tersebut merupakan faktor penyebab yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi subyek hukum atas kepemilikan tanah disamping ketidakpastian prosedur hukum. Timbul suatu pertanyaan, dengan cara bagaimana kepastian hukum tersebut dapat dicapai dan kepada siapa perlindungan hukum diberikan ?

Menurut Subekti, dalam hukum berlaku satu asas, yaitu bahwa kejujuran itu dianggap ada pada setiap orang, sedangkan ketidak jujuran harus dibuktikan. Hukum juga memberi perlindungan absolut dan relatif, karena kepemilikan pada pihak-pihak yang menduduki tanah tersebut saat ini adalah kepemilikan kebendaan maupun kepemilikan perorangan. Lebih lanjut menurut pendapat Maria SW. Sumardjono menyatakan bahwa :⁴

"Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu menclukung pelaksanaannya. Secara empiric, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya."

Ketidakpastian hukum timbul karena perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional di bidang pertanahan tidak mampu mendukung pelaksanaannya karena adanya baik dis-sinkronisasi secara vertikal maupun horisontal

³ Irawan Soerodjo, "Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah", (Yogyakarta : Arloka, 2003), Hlm 175

⁴ Maria SW Sumardjono, "Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Properti, (makalah disampaikan dalam Seminar Kebijakan Naru Di Bidang Pertanahan, Dampak dan Peluang Bagi Bisnis Properti dan Perbankan, Kabupaten 6 Agustus 1997)", Hlm. 1

pada perangkat peraturan perundang-undangan tersebut meski sumber daya manusia dalam hlm ini, para petugas di Kantor Pertanahan setempat, masyarakat/badan hukum telah secara konsisten dan konsekuen mendukung keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut.

Makin banyaknya, perkara sengketa tanah disebabkan pula karena masih kurangnya kesadaran ataupun pemahaman masyarakat akan undang-undang dan peraturan hukum lainnya di bidang pertanahan, kurang adanya koordinasi antar instansi yang terkait dengan masalah tanah tersebut bahkan sering tidak ada persepsi yang sama mengenai pengertian-pengertian yang terkandung dalam peraturan-peraturan pertanahan yang ada juga peraturan-peraturan di bidang pertanahan masih banyak yang perlu disempurnakan sehingga tidak menimbulkan ketidakjelasan.

Tujuan Politik Hukum bukan hanya menjamin keadilan, akan tetapi juga menciptakan kepastian hukum. Kepastian hukum berkaitan erat dengan efektifitas hukum, sebab jaminan kepastian hukum akan timbul, apabila negara memiliki sarana-sarana yang memadai untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ada. Aliran yang menganggap tujuan hukum adalah semata-mata keadilan sebab keadilan itu sendiri sesuatu yang abstrak dan keadilan bagaimanapun menyangkut nilai etis yang dianut seseorang. Dengan menyatakan bahwa tujuan hukum itu untuk pertama-tama adalah untuk menciptakan kepastian hukum, maka perlu dipahami apa yang dimaksud dengan kepastian hukum ?.

Menurut Van Apeldoorn "kepastian hukum", berarti hlm yang dapat ditentukan (*bepaalbaarheid*) dari hukum, dalam hlm-hlm yang konkret. Pihak-pihak pencari keadilan (*yustisiabelen*) ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hlm tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara. berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenangwenangan hakim.⁵

Apabila dilihat dari sisi lembaga peradilan, maka kepastian hukum itu tidak lain dari apa yang dapat dan/atau boleh diperbuat oleh seseorang dan sejauh mana seseorang itu dapat bertindak tanpa mendapat hukuman, atau akibat dari perbuatan yang dikehendaki seseorang, tidak dapat dibatalkan oleh hakim. Berkaitan dengan hlm di atas, tiadanya jaminan kepastian hukum karena adanya konflik yang timbul sebagai akibat dari dis-sinkronisasi secara vertikal maupun horisontal dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dapat dijadikan sebagai landasan bagi subyek hukum untuk memperoleh perlindungan hukum bagi kepemilikan hak atas tanahnya, atau bagaimana pihak-pihak yang berkepentingan dapat mempertahankan haknya.

⁵ Achmad Ali, "*Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*", (Kabupaten Chandra Pratama, 1996), Hlm 134-135

Berdasarkan kepemilikannya tersebut, ia dapat bertindak dengan tanpa mendapat hukuman atau hakim tidak dapat membatalkan perbuatan yang dilakukannya tersebut. Dalam suatu peraturan perundang-undangan menurut Maria SW. Sumardjono harus mencakup 3 (tiga) asas, yaitu :⁶

Pemenuhan asas keadilan dalam suatu peraturan perundang-undangan belum cukup karena masih memerlukan dipenuhinya syarat kepastian hukum. Kepastian hukum akan tercapai apabila suatu peraturan dirumuskan secara jelas sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang beragam dan dapat menjadi pedoman untuk pelaksanaan yang sama, dan bahwa peraturan yang ada akan dilaksanakan secara konsekwen dan konsisten. Di samping itu kepastian hukum akan tercapai bila peraturan yang diterbitkan memenuhi persyaratan formal berkenaan dengan bentuk pengaturan sesuai tata urutan peraturan perundang-undangan dan secara substansial materi yang diatur tidak tumpang tindih atau bahkan bertentangan dengan peraturan lain yang relevan yang lebih tinggi tingkatannya (sinkron secara vertikal) ataupun bertentangan dengan peraturan lain yang sejajar tingkatannya (sinkron secara horisontal). Materi suatu peraturan perundang-undangan banyak tergantung pada proses pembuatannya. Transparansi di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dapat menambah bobot kepastian hukum. Hal ini disebabkan karena masyarakat luas dapat mengetahui tentang materi yang akan diatur dan diberi kesempatan untuk memberikan masukan yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan untuk kelengkapan atau penyempurnaan peraturan itu. Asas ketiga yang perlu diperhatikan dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah kemanfaatan. Peraturan akan ditaati karena masyarakat merasa yakin akan manfaatnya, yakni memberikan kemungkinan tercapainya kebutuhan dan kepentingannya untuk berkembang secara wajar.

Hak-hak subyek hukum atas suatu bidang tanah dengan alat bukti berupa suatu sertifikat harus dilindungi mengingat sertifikat hak atas tanah adalah bukti tertulis yang dibuat oleh Pejabat Umum yang berwenang. Oleh karenanya menurut Pasal 164 HIR dan Pasal 1866 KUH Perdata merupakan bukti otentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

⁶ Maria Sriwulani Sumardjono, "Kewewangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara", (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pad Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta 14 Maret 1998), Hlm. 12-13

1997 ditentukan dengan tegas bahwa sertipikat merupakan Surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sertipikat tanah adalah dokumen formal yang memuat data yuridis dan data fisik yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian bagi seseorang atau badan hukum (privat atau publik) atas suatu bidang tanah yang dikuasai atau dimiliki dengan suatu hak atas tanah tertentu. ⁷Sebutan "sertipikat" atau *certificate (ing)*, *certificaat / certifikaat (bld)*, adalah merupakan tanda pernyataan atau keterangan yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pejabat dan atau lembaga /institusi tertentu dengan tujuan tertentu.

Menurut kamus bahasa Indonesia disebutkan bahwa sertipikat merupakan surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau kejadian, sehingga makna kata sertipikat tanah seperti hlmnya sertipikat-sertipikat yang lain, adalah surat bukti kepemilikan tanah. Sertipikat – sertipikat tersebut tidak akan mempunyai arti apa-apa apabila diterbitkan oleh pihak atau lembaga yang tidak mempunyai kewenangan yang diberikan Negara atau hukum untuk itu. Dengan kata lain bahwa sertipikat akan mempunyai kekuatan yuridis apabila memang diterbitkan oleh lembaga yang memperoleh kewenangan untuk itu. Dapat pula dikatakan bahwa sertipikat merupakan suatu dokumen formal yang dijadikan tanda dan instrument yuridis adanya hak kepemilikan atas suatu barang atau benda (*thing*). Dalam konsep hukum barang atau benda ini dibedakan benda bergerak (*personal property*) dan benda yang tidak bergerak (*real property*).

Hlm yang sama sebagaimana disebutkan dalam kamus Black's law menyebutkan bahwa: " *certificate a document in which fact is formally attested (death certificate)* ", dalam hlmaman lain disebutkan: " *certificate of title a document indicating ownership of real or personal property*". Konsepsi sertipikat sebagai suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai instrument yuridis bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh lembaga Negara (pemerintah).

Menurut pendapat Boedi Harsono, sertipikat (tanah) adalah suatu surat tanda bukti hak yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah atau merupakan suatu tanda bukti bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu.⁸

Lebih lanjut dikatakan Irawan Soerodjo, bahwa sertipikat tanah merupakan surat tanah bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dari

⁷ Boedi Djatmiko, "Sertipikat dan Kekuatan Pembuktiannya", www.tripod.com. Online internet tanggal 31 Januari 2010.

⁸ Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm. 286

sini sudah dapat ditangkap bahwa makna sertifikat tanah dalam konstruksi yuridisnya merupakan suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai tanda dan atau instrument yuridis bukti hak kepemilikan atas tanah yang dikeluarkan oleh BPN RI (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) lembaga /Institusi negara yang ditunjuk dan diberikan wewenang oleh negara untuk menerbitkannya. Sertipikat sebagai tanda dan atau sekaligus alat bukti hak kepemilikan atas tanah merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPNRI didalamnya memuat data fisik dan yuridis.⁹

Dikatakan oleh Maria SW Sumardjono, sertifikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban lain yang berada di atasnya). Dengan memiliki sertifikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanah, subyek hak dan obyek haknya menjadi nyata.¹⁰

AP. Parlindungan menyebutkan bahwa sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria disebut sertifikat dan diberikan kepada yang berhak.¹¹

Sertipikat (hak atas tanah) merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPNRI yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak seseorang atau badan hukum (privat atau publik) mempunyai hak atas suatu bidang tanah. Di atas telah diuraikan yang dimaksudkan dengan itu. Selanjutnya akan diuraikan dimana diatur sertifikat itu dalam peraturan perundangundangnya dan kekuatan yuridis sertifikat selaku dokumen dan instrument yuridis dihadapan hukum.

Kontruksi hukum sertifikat hak atas tanah dan kekuatan pembuktiannya dapat dicermati dalam beberapa ketentuan perundangan. Didalam UU (UndangUndang) No. 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) di dalam Pasal 19 ayat 1 dan 2, disebutkan:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:

⁹ Irawan Soerodjo, *Op. Cit.* Hlm. 50

¹⁰ Maria S.W. Sumardjono. "*Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*", Hlm.45

¹¹ AP. Parlindungan, "*Komentar Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*", (Bandung : CV. Mandar Maju, 1998), Hlm. 50

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut:
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;

Berdasarkan Pasal tersebut memberikan gambaran bahwa prinsip negara akan memberikan jaminan hukum dan kepastian hak terhadap hak atas tanah yang sudah terdaftar siapapun itu (terlepas dari apakah dia menenlantikan tanahnya atau tidak). Bahwa jaminan bukti adanya tanah yang sudah terdaftar dengan memberikan "surat tanda bukti hak" yang berlaku sebagai alat pembuktian yang "kuat". Sebagai catatan bahwa ketentuan tersebut belum menyebutkan kata "sertipikat" sebagai surat tanda bukti hak.

Sebutan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak baru tersebut dalam ketentuan PP tersebut. Selanjutnya didalam Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997, tentang pendaftaran tanah, bahwa "sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2, huruf c, Undang-Undang Pokok Agraria untuk Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, Hak milik atas satuan rumah susun, dan Hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan".

Apabila merujuk pada Pasal 1 angka 5 PP No. 24 tahun 1997, tentang pendaftaran tanah disebutkan: "*hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang No. 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA*". Selanjutnya pada Pasal 16 UUPA, yaitu macam-macam hak atas tanah yakni: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak lain yang sifatnya sementara yang disebutkan dalam Pasal 53. Dengan demikian dapat disimpulkan kita mengenal dua macam sertipikat yakni:

1. Sertipikat hak atas tanah;
2. Sertipikat yang ada hubungan dengan hak atas tanah, yakni sertipikat HPL, tanah wakaf, hak tanggungan dan hak milik atas satuan rumah susun.

Persoalan yang menjadi isu hukum selanjutnya yang hendak diketengahkan adalah bagaimana kekuatan hukum sertipikat hak atas tanah. Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka kajiannya khusus berhubungan dengan sertipikat hak atas tanah yang dihubungkan dengan kekuatan pembuktiannya. Bahwa dalam konsepsi hukumnya sertipikat hak atas tanah merupakan tanda bukti yang diterbitkan oleh lembaga hukum yang berwenang (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara), yang berisi data yuridis dan data fisik yang digunakan sebagai alat bukti kepemilikan hak

atas tanah dengan tujuan guna memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas sebidang tanah yang dimiliki atau dipunyai oleh seseorang maupun badan hukum. Adanya sertipikat hak, maka diharapkan secara yuridis dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan hak oleh negara bagi pemegang hak atas tanahnya.

Jaminan negara ini diberikan kepada pemilik atau pemegang sertipikat dapat diberikan karena tanahnya sudah terdaftar dalam sistem database administrasi pertanahan negara. Dalam administrasi pertanahan dapat diketahui siapa yang menjadi pemegang haknya (pemilik bidang tanah), subyek pemegang hak atas tanahnya, obyek haknya, letak, batas dan luasnya serta perbuatan-perbuatan hukum yang dikaitkan dengan tanahnya dan beban-beban yang ada di atas obyeknya, memberikan nilai tambah ekonomi.

Adanya sertipikat hak atas tanah pemiliknya akan terlindungi dari tindakan sewenang-wenang dari pihak lain, serta mencegah sengketa kepemilikan tanah. Dengan kata lain bahwa dengan terdaftarnya hak kepemilikan atas tanah seseorang warga masyarakat maupun badan hukum oleh negara dan dengan diterbitkan tanda bukti kepemilikan berupa sertipikat hak atas tanah, negara akan memberikan jaminan keamanan terhadap pemilikan tanah serta agar dapat dimanfaatkan secara optimal. Sebaliknya terhadap tanah-tanah yang belum didaftarkan maka negara tidak menjamin kepastian hukum dan haknya bagi pemilik atau yang menguasainya.

Menurut ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, sudah dinyatakan bahwa pemerintah akan memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hak atas tanah yang didaftar dengan memberikan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang "kuat", pertanyaan hukumnya adalah seberapa kuatnya sertipikat hak atas tanah yang diatur dalam Pasal tersebut ?

Makna "kuat" dalam konteks ini harus disandingkan dengan makna "mutlak" (*indefesiable*) atau tidak dapat diganggu gugat, atau ada yang mengatakan "absolut", jadi makna kuat artinya tidaklah mutlak atau masih dapat diganggu gugat. Makna kuat ini lah yang dikemudian hari atau saat ini selalu menjadikan persoalan hukum bagi pihak-pihak yang kepentingannya dirugikan. Maksudnya adalah pemahaman atas kekuatan yuridis dari sertipikat hak atas tanah yang akan dipertanyakan. Ketika dalam suatu sengketa dan peradilan dalam putusannya mencabut atau membatalkannya dan memenangkan pihak yang notabene hanya berpegang pada alat bukti yang lain, misalnya girik atau petok

Berkaitan dengan kekuatan pembuktian yang "kuat" sertipikat hak atas tanah ini dikatakan oleh Maria SW Sumardjono, kuat artinya "harus dianggap yang benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain"¹².

¹² Maria SW, Soemardjono, *Op. Cit*, Hlm. 50

Lebih lanjut dikatakan oleh Boedi Harsono: ¹³

“Bahwa surat-surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat berarti, bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hlm yang demikian maka pengadilanlah yang akan memutuskan alat pembuktian yang benar.”

dengan kata lain, dengan masih adanya peluang para pihak mengadakan tuntutan hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah dapat disimpulkan bahwa kekuatan hukum sertipikat hak atas tanah tidaklah mutlak. Pertanyaannya apakah memang demikian kekuatan yuridis sertipikat hak atas tanah yang *introdusir* oleh Negara kita lalu bagaimana dengan kekuatan yuridis sertipikat hak atas tanah di Negara yang lain. Jawabannya adalah tergantung dari konstruksi hukum dari sistem pendaftaran tanah yang diintrodusir oleh hukum negara.

Secara yuridis, larangan menelantarkan tanah dinyatakan dalam ketentuan yang mengatur mengenai kewajiban bag, pemegang hak atas tanah (Pasal 6, 7, 10, 15,19 UUPA). Itu semua adalah asas-asas yang ada dalam UUPA. Pelaksanaan hak yang tidak sesuai dengan tujuan haknya atau peruntukannya maka kepada pemegang hak akan diatuhi sanksi yaitu hak atas tanah itu akan dibatalkan dan berakibat berakhirnya hak atas tanah. Untuk implementasi itu diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar.

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

1. Reforma Agraria

Istilah pembaharuan agraria (*agrarian reform*) dalam arti rekstruturisasi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria sudah dikenal cukup lama, meski

¹³ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hlm. 488

dalam bentuk dan sifat yang berbeda-beda tergantung pada jaman dan Negara tempat terjadinya pembaharuan agraria tersebut. Hlm ini mengingat setiap Negara mempunyai struktur agraria dan sistem politik yang berbeda-beda meskipun ada beberapa persamaan yang mendasar dalam pembaharuan agraria itu.

Gunawan Wiradi dalam bukunya Ida Nurlinda menyatakan pada intinya pembaharuan agraria adalah upaya perubahan struktural yang mendasarkan diri pada hubungan-hubungan intra dan antar subjek-subjek agraria dalam kaitan akses (penguasaan dan pemanfaatan) terhadap obyek-obyek agraria. Namun secara konkret, pembaharuan agraria diarahkan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah dan perubahan jaminan kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.¹⁴

Pengertian pembaharuan agraria tidak hanya terbatas pada aspek *landreform* semata, tetapi mencakup juga penataan hubungan-hubungan produksi (penyakapan, kelembagaan) dan pelayanan pendukung pertanian secara umum. Dalam tataran implementasi, pembaharuan agraria sering dipadankan dengan *landreform*. Pada intinya, *landreform* diartikan sebagai restrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Dalam praktek Elias H. Turma dalam buku Ida Nurlinda berpendapat bahwa konsep *landreform* telah diperluas cakupannya dengan menekankan peran strategis dari tanah untuk pertanian dan pembangunan.¹⁵

Maria Sumardjono menyatakan bahwa pada intinya pembaharuan agraria merupakan :

- a. Suatu proses yang berkesinambungan;
- b. Berkenaan dengan restrukturisasi pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria oleh masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan;
- c. Dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah dan pemanfaatan sumberdaya alam /agraria, serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.¹⁶

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

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

¹⁴ Ida Nurlinda

¹⁵ Ida Nurlinda

¹⁶ Ida Nurlinda, op.cit hlm 80

- a. Pembaharuan diarahkan pada struktur pemilikan tanah dan ketentuanketentuan penguasaan;
- b. Redistribusi kepemilikan tanah dari individu yang satu kepada individu yang lain, dari individu kepada kelompok/komunitas yang lebih besar, atau dari suatu kelompok kepada individu-individu;
- c. Penataan skala usaha pertanian dengan cara memperbesar atau memperkecil skala operasinya;
- d. Perbaikan pola budidaya pertanian dari segi teknis untuk mempengaruhi produktivitasnya secara langsung;
- e. Perbaikan pada aspek diluar wilayah pertanian, seperti kredit, pemasaran dan pendidikan.¹⁷

Secara normatif, Pasal 2 Tap MPR No.IX /MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menyatakan bahwa “ Pembaharuan Agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari pemahaman diatas, tampak bahwa pembaharuan agraria ditujukan untuk merestrukturisasi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria agar lebih berkeadilan, berkelanjutan dan menyejahterakan rakyat dalam upaya mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*), karena dalam negara kesejahteraan, negara harus mengutamakan kepentingan rakyat (umum), turut secara aktif dalam pergaulan sosial sehingga kesejahteraan sosial semua orang tetap terpelihara.

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

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

¹⁷ . Maria.S.W Soemardjono, Op.cit hlm 2

Pembaharuan agraria sebagai upaya untuk merestrukturisasi aspek penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor IX tahun 2001 merupakan komitmen politik awal di bidang pertanahan dan sumber daya agraria lainnya untuk mereformasi (merestrukturisasi) berbagai peraturan dan kebijakan yang terkait dengannya. Restrukturisasi perlu dilakukan karena selama ini telah terjadi ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan pada akhirnya menimbulkan konflik, disamping terjadinya penurunan kualitas lingkungan.

Pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian, dan perlindungan hukum serta keadilan, dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di darat, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.

Untuk mengoperasionalkan konsep pembaharuan agraria, diperlukan prinsip-prinsip yang menjadi landasan dan arahan yang mendasari pelaksanaannya. Prinsip-prinsip itu seyogyanya bersifat holistik, komprehensif, dan mampu menampung hlm-hlm pokok yang menjadi tujuan pembaharuan agraria.

UUPA telah menggariskan prinsip-prinsip reforma agraria :

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan hlm-hlm sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat 1). Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur (Pasal 2 ayat 3);
2. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6);
3. Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (Pasal 7);
4. Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan
5. Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 ayat 1 dan 2);

6. Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10);
7. Menjamin perlindungan terhadap kepentingan ekonomi yang lemah;
8. Usaha bersama dalam lapangan agraria dalam bentuk koperasi dan gotong royong (pasal 12);
9. Pemerintah berkewajiban mengelola sumber-sumber agraria agar mempertinggi produksi dan kemakmuran rakyat serta menjamin bagi warganegara derajat hidupnya sesuai dengan martabat manusia (Pasal 13);
10. Pemerintah dalam lapangan agraria mencegah adanya monopoli;
11. Pemerintah memajukan kepastian dan jaminan social termasuk di bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria;
12. Pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
13. Memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban semua pihak (Pasal 15).¹⁸

Menurut Maria S.W. Sumardjono, prinsip-prinsip dasar pembaharuan agraria tersebut adalah :¹⁹

- a. Menjunjung tinggi hak asasi manusia, karena hak atas sumber daya agraria merupakan hak ekonomi setiap orang;
- b. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (pluralisme);
- c. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (keadilan gender, keadilan dalam suatu generasi dan antar generasi, serta pengakuan kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraris yang menjadi ruang hidupnya); Fungsi sosial dan ekologi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya; bahwa hak yang dipunyai seseorang menimbulkan kewajiban sosial bagi ruang yang bersangkutan karena haknya dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas;
- d. Penyelesaian konflik pertanahan;
- e. Pembagian tanggungjawab kepada daerah berkenaan dengan alokasi dan

¹⁸ .Ibid

¹⁹ .Maria Sooemardjono, Op.cit. hlm 96

manajemen sumber-sumber agraria;

- f. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan;
- g. Landreform/restrukturisasi dalam pemilikan, penguasaan, pemanfaatan sumber-sumber agraria;
- h. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria;
- i. Pembiayaan program-program agraria.

Tidak jauh berbeda dari prinsip-prinsip tersebut di atas , ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor : IX /MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, menetapkan prinsip-prinsip pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagai berikut :

1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
4. Menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
5. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi, dan optimalisasi partisipasi rakyat;
6. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatannya, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
7. Memelihara keberlanjutan yang dapat member manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung, dan daya dukung lingkungan;
8. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
9. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan, dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria, dan pengelolaan sumber daya alam;
10. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat, dan keanekaragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat, dan individu;. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau

11. yang setingkat, berkaitan dengan alokasi, dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Atas dasar prinsip-prinsip pembaharuan agraria tersebut, maka arah kebijakan pembaharuan agraria adalah :

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sector demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pembaharuan agraria;
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat;
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi, dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*;
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip diatas;
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi;
- f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agrariadan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.²⁰

Sedangkan arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah :

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangkaian sinkronisasi kebijakan antar sektor yang berdasarkan pada prinsipprinsip tersebut diatas;
- b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional;

²⁰ .Arie Sukanti Hutagalung, 1985, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia; Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan dan Pemilikan Tanah*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm.57.

- c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya, dan mendorong terwujudnya tanggungjawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional;
- d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut;
- e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik pada masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip diatas;
- f. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan;
- g. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi kepentingan masyarakat, dan kondisi daerah maupun nasional.

Dengan demikian reforma agraria dimaksudkan untuk merestrukturisasi aspek penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya. Dalam penjelasan Pasal 15 ayat (1) PP No.11 Tahun 2010, 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 2 Ketetapan MPR RI Nomor IX /MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Pasal 10 UUPA. Penataan asset masyarakat dan akses masyarakat terhadap tanah dapat dilakukan melalui distribusi dan redistribusi tanah negara bekas tanah terlantar.

2. Redistribusi Pertanahan

Menurut Arie Sukanti Hutagalung, redistribusi tanah adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan telah ditegaskan menjadi obyek *landreform* yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan PP No.224 Tahun 1961.²¹ Dengan tujuan untuk memperbaiki keadaansosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata.

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

²¹ .Ibid,

agraria tanah-tanah negara bekas tanah terlantar dalam pendayagunaannya dapat dibagikan kepada masyarakat. Pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar memberikan kesempatan kepada masyarakat khususnya para petani penggarap untuk memanfaatkan tanah negara bekas tanah terlantar tersebut. Namun sampai saat ini pelaksanaan redistribusi pertanahan di kabupaten kubu raya belum terlaksana dimana obyeknya berasal dari tanah-tanah yang sudah dinyatakan terlantar hasil dari Identifikasi penertiban tanah terlantar seperti yang diamanatkan dalam Peraturan presiden nomor. 11 tahun 2010 diwilayah kabupaten Kubu raya.

3. Program Strategis Negara

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

a. Sektor Pangan

Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa :

- (1) Perkonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

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

Jika peranan negara ini dikaitkan dengan Pasal 33 UUD 1945, maka produksi pangan adalah cabang produksi yang harus dikuasai oleh negara. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, di dalam

penjelasan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 disebutkan sebagai “Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang perorang. Sebab itu, perekonomian disusun bersama berdasar asas kekeluargaan “.

Penguasaan Negara dalam Pasal 33 UUD 1945, mengandung pengertian bahwa hak menguasai negara bukan dalam makna Negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa Negara merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan, dan melakukan pengawasan. Terhadap tanah-tanah yang dimiliki oleh setiap orang yang dijadikan sebagai bentuk spekulasi, dengan membiarkan begitu saja terhadap tanah-tanah yang dimiliki tanpa menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut menjadi lahan yang produktif, sehingga tidak menambah kesuburan tanah. Untuk mengaturnya, diperlukan keluwesan negara dalam menentukan alokasi penggunaan tanah. Negara merupakan alat dari masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan bersama (Pasal 2 ayat (2) UUPA). Intinya adalah negara mempunyai peran dalam mendistribusikan kemakmuran kepada seluruh rakyat dengan prinsip keadilan.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang dibuat sebagai upaya untuk mengatasi tanah-tanah terlantar antara lain :

- a. UU No. 2 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Bagi Hasil (UUPBH)
- b. UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian atau disebut dengan UU LandReform dan Peraturan Pelaksanaannya.
- c. PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
- d. PP No. 36 Tahun 1998, tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
- e. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Peraturan Pendaftaran Tanah.
- f. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3/1998, Tentang Pemnanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan.
- g. PP No. 11 Tahun 2010, tentang Penertiban dan Pendaya Gunaan Tanah terlantar.

Mencermati kebutuhan dan kepentingan akan pertanahan di Kalimantan barat , sejak didominasi oleh maraknya usaha perkebunan kelapa sawit, peta kepemilikan lahan secara signifikan berubah dengan cepatnya, berdasarkan data terakhir kepemilikan lahan yang sudah dikantongi perizinan Kelapa sawit yang tersebar di beberapa wilayah kabupaten/kota dapat dilihat dari Tabel berikut ini ;

Perkembangan Perijinan Perkebunan Besar
Di Kalimantan Barat

No	Kabupaten/kota	Izin Lokasi	IUP	HGU
1	Pontianak	44.048	49.123	-
2	Kubu Raya	326.085	181	23,644
3	Landak	133.801	405	23.000
4	Sambas	62.900	190	35,177
5	Bengkayang	23.200	223.400	66.014
6	Sanggau	90.890	369.828	79.740
7	Sekadau	324.462	324.462	58.560
8	Sintang	108.638	444.393	30.747
9	Melawi	88.523	71.475	17.469
10	Kapuas Hulu	20.900	311.600	5.272
11	Ketapang	749.839	784.809	147.420
12	Kayong Utara	36.407	72.000	12.949
	Jumlah	1.685.221	3.427.965	500.589

Sumber Data Dinas Perkebunan Propinsi Kalimantan barat

Berdasarkan gambaran yang dituangkan dalam Tabel 1 diatas menunjukan, bahwa Kalimantan Barat memiliki potensi dan memiliki lahan yang cukup besar untuk areal perkebunan hlm ini dapat dilihat dari seluruh areal yang sudah mengantongi ijin perkebunan IUP, sebanyak 3.427.965 Ha. Jumlah yang sangat luar biasa, andai kata lahan seluas ini memberikan kontribusi ekonomi Masyarakat Kalimantan Barat, dengan jumlah penduduk yang hampir sebanding, dengan jumlah luas perkebunan Kelapa sawit.

Namun disi lain, dari jumlah yag mengantongi izin, data terakhir yang sudah memiliki Hak Guna Usaha (HGU), sebanyak 500.589 Ha. Adalah sebuah gambaran dan fakta yang sangat Ironis dimana lahan tersebut memiliki persentase yang sangat kecil, dengan lahan yang sangat produktif karena lahan perkebunan hanya bisa dikuasai apabila telah memiliki aspek legalitas dalam ar Dari hasil penelitian penulis Penertipan tanah-tanah terlantar Sejak dikeluarkannya PP. 36 tahun 1998, dan kemudian PP No. 11 tahun 2010 sebagai pengganti PP sebelumnya terutama yang berada di Kabupaten Kubu Raya yang telah diuraikan diatas ternyata dipengaruhi oleh tiga Faktor Komponen Sistem Hukum yang belum berfungsi secara baik sebagaimana dikemukakan berikut ini.

Dari sisi konsep tanah terlantar belum memeberikan kejelasan yang lengkap tentang konsep tanah terlantar, sehingga dalam pelaksanaannya masih memerlukan pengamatan dan penelitian lebih lanjut. Dalam rangka menemukan sebuah konsep hukum didapat dari pengertian-pengertian yang diberikan melalui (konteks bahan) untuk mendapatkan kejelasan perihlm tanah terlantar melalui penyusunan unsur-unsur yang ada dalam tanah terlantar secara runtut. Adapun dasar pijakan dalam merumuskan

Konsep Hukum Tanah Terlantar adalah menggunakan konsep tanah Hukum Adat yang mempunyai sifat komunalistik, yang mengenal hak bersama anggota masyarakat adat. Konsep hukum merupakan komponen aturan hukum digunakan untuk mendapatkan situasi fakta dalam kaitannya dengan ketentuan UU yang dijelaskan secara interpretasi.

Melalui penjelasan dalam undang-undang (Pasal 27 UUPA) dapat ditemukan pengertian tanah terlantar yaitu, Tanah yang dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan dari pada haknya. ini dapat disebut konsep hukum tanah terlantar. Tetapi berdasarkan kajian atas terbentuknya konsep hukum yang jelas, pengertian di atas belum menggambarkan makna konsep tanah terlantar, karena secara riil tanah dikerjakan tidak sesuai peruntukannya.

Menurut PP No. 11 Tahun 2010 dalam Pasal 2 dan pasal 3 dan 5 disebutkan bahwa tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan ketiga konsep hukum tanah terlantar di atas yang intinya bahwa:

1. menurut Hukum Adat, tanah terlantar adalah membiarkan tanah hak tidak dipergunakan
2. menurut UUPA, tanah terlantar adalah tanah dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya
3. menurut PP No. 11 Tahun 2010, tanah terlantar adalah akibat dari perbuatan pemegang hak yang menelantarkan tanah

Guna memperoleh kejelasan pengertian dengan menganalisis terhadap persamaan dan perbedaan unsur-unsur tanah terlantar menurut Hukum Adat dan peraturan perundang-undangan, rumusan konsep tanah terlantar menjadi:

Tanah yang dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan dari pada haknya (HM, HGU, HGB, Hak Pakai, dan sebagainya) dalam waktu tertentu, dan kepada pemegang hak akan kehilangan hak atas tanahnya, karena pencabutan hak atas tanah. Selanjutnya tanah dikuasai kembali oleh negara.

Setelah ditemukan kejelasan mengenai konsep tanah terlantar dalam arti hukum maka melalui pendekatan konsep hukum dan pendekatan analisis, terhadap makna konsep hukum tanah terlantar tersebut akan diuji pada kasus-kasus tanah yang teridentifikasi terlantar yang terjadi pada Hak guna usaha yang ada di kabupaten Kubu Raya

- a. Teridentifikasi produksi tidak maksimal. Hlm ini menunjukkan bahwa obyek hak tidak dikerjakan secara optimal.

- b. Lahan dilerantarkan mengakibatkan timbulnya pengusaan secara sepihak oleh masyarakat
- c. Sebagian Lahan diduduki oleh warga sekitar dan dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Hlm ini menunjukkan bahwa tanah tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya. Dan tidak dimanfaatkan oleh pemegang perijinan memiliki HGU.

Salah satu contoh kasus yang terjadi pada Hak Guna Usaha PT. Buana Minerando Pratama terletak di Desa Kuala Mandor A, Kecamatan Sungai Ambawang, Kabupaten Pontianak Pravinsi Kalimantan Barat dengan luas 300,05 Ha sesuai dengan HGU No. 58 tanggal 17 Oktober 1995. Dari hasil penelitian penulis di lapangan bahwa Luas Hak Guna Usaha PT. Buana Minerando Pratama berdasarkan Lereng Yaitu : 0-2 % 300.05 Ha. Seluruh areal yang dimohon berupa gambut, dengan ketebalan lebih dari 1.5 meter. Data tanah yang terindikasi terlantar didapat dari Pemantauan dilapangan, data Penggunaan dan pemanfaatan tanah, data kesesuaian penggunaan tanah serta data penguasaan tanah oleh masyarakat. Kriteria untuk dapat diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah Kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI tanah tersebut sebagai tanah terlantar berpedoman kepada Pasal 17 ayat 1 dan 2 Perkaban No 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Menurut hasil identifikasi dilapangan bahwa HGU No. 58 tanggal 17 Oktober 1995. atas nama PT. Buana Minerando Pratama untuk perkebunan jahe, peruntukannya tidak ada yang dimanfaatkan sesuai SK Hak. Areal HGU No. 58 tanggal 17 Oktober 1995 atas nama PT. Buana Minerando Pratama yang dimanfaatkan tidak sesuai dengan SK hak 4,71 Ha untuk ladang masyarakat, Tanah yang belum / tidak diusahakan adalah seluas 295,34 Ha. Berdasarkan kriteria Pasal 17 Perkaban No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar maka yang dapat diindikasikan sebagai tanah terlantar adalah semua areal HGU No. 58 tanggal 17 Oktober 1995 atas nama PT. Buana Minerando Pratama dengan luasan 300.05 Hektar karena berdasarkan Identifikasi dan Penelitian dilapangan tanah tersebut tidak diusahakan. Permasalahan penyebab terjadinya tanah terlantar adalah Adanya krisis moneter pada tahun 1998 serta adanya kerusuhan etnis, yang berdampak baik pada sektor ekonomi maupun keamanan. Sejak kejadian tesebut sampai dengan sekarang HGU atas nama PT. PT. Buana Minerando Pratama tidak ada aktivitas. Penggunaan dan pemanfaatan tanah Hak Guna Usaha PT. Buana Minerando Pratama adalah tidak sesuai karena areal tanah tersebut tidak diusahakan. Keadaan dilapangan berupa semak dan hutan serta terdapat sebagian kecil ladang rnasyarakat. Wilayah Hak Guna Usaha PT. Buana Minerando Pratama berada pada kawasan pertanian lahan kering (PLK). Untuk itu terhadap HGU No. 58 tanggal 17 Oktober 1995 atas nama PT. Buana Minerando Pratama dengan

luasan 300.05 yang terletak di Desa Kuala Mandor A, Kecamatan Kuala Mandor B, Kabupaten Kubu Raya keadaan dilapangan tidak terdapat aktivitas. Tanah dilokasi tersebut berupa hutan dan semak serta terdapat sebagian kecil ladang masyarakat. Dari hasil identifikasi dan penelitian serta data yang ada maka disimpulkan bahwa tanah HGU No. 58 tanggal 17 Oktober 1995 atas nama PT. Buana Minerando Pratama dengan luasan 300.05 telah diterlantarkan, Untuk itu perlu dilaksanakan peringatan sebagaimana diatur dalam PP No. 11 Tahun 2010 maupun Perkaban No.4 tahun 2010.

Upaya Penanggulangan Penguasaan Atau Pemilikan Tanah Yang Diterlantarkan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010.

Penanggulangan terhadap penguasaan tanah-tanah yang diterlantarkan sangat berkaitan erat dengan kebijakan pertanahan yang ada. “Kebijakan Pertanahan” sengaja dipilih untuk membedakan dengan kata kebijaksanaan. kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, cara bertindak (Pemerintahan). Dalam Black's Law Dictionary, istilah kebijakan (*policy*) didefinisikan sebagai “*the general principles by which a government is guided in its management of public affairs, or the legislature in its measures*”.²²

Kebijakan selalu terkait dengan arah perjalanan pemerintah atau suatu organisasi mencapai tujuan negara itu. Jika istilah kebijakan disandingkan dengan kata publik menjadi kebijakan publik. Kebijakan publik mempunyai arti sebagai berikut:²³

1. Menurut Harold D. Laswell, kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah
2. Carl Frederick berpendapat, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dari kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan.
3. Menurut Muchsin, kebijakan publik adalah sebuah sikap dari pemerintah yang berorientasi pada tindakan.

Suatu kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan dari pemerintah yang berupa tindakan. Hlm ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan sebuah kerja kongkrit dari adanya sebuah organisasi pemerintah. Adapun bentuk nyata dari kebijakan

²² Henry Campbell Black, “*Black's Law Dictionary With Pronunciation. Sixth Edition*”. ST.Paul Minn: West Group, 1990, h. 1157

²³ ⁷¹ Muchsin dan Fadillah Putra, “*Hukum dan Kebijakan Publik*,” Malang, Averoes Press, 2002 h. 71

publik, membutuhkan pentahapan dan manajemen tertentu agar tujuan dapat terealisasi. Pada dasarnya, kebijakan publik memiliki implikasi sebagai berikut:

1. Bentuk awal kebijakan publik adalah merupakan penetapan-penetapan tindakan pemerintah.
2. Kebijakan publik tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata.
3. Kebijakan publik pada hakekatnya harus memiliki tujuan dan dampak-dampak, baik jangka panjang maupun jangka pendek, yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu.
4. Pada akhirnya segala proses yang ada di atas adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.

Dari penjelasan di atas, keterkaitan kebijakan dengan pemenuhan kepentingan masyarakat menjadi sesuatu yang sangat perlu untuk dihayati oleh semua pihak pelaksana dari kebijakan tersebut, karena pemenuhan kepentingan masyarakat dalam arti kongkrit harus terwujud dan itu adalah merupakan sukses sebuah kebijakan yang dicanangkan oleh pemerintah.

Kebijakan di bidang pertanahan adalah suatu kebijakan publik yang dibuat Pemerintah RI dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat berlandaskan konstitusi UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.* Pasal tersebut dipakai sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa; khususnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, diletakkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional".

UUPA adalah undang-undang pokok, artinya memuat ketentuan-ketentuan pokok saja, sedangkan penjabaran untuk implementasi atas kebijakan-kebijakan pertanahan, dituangkan dalam peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan lain.

Perihlm kebijakan pertanahan, Abdul Hakim Garuda Nusantara menyatakan bahwa di Indonesia, kebijakan pertanahan pada dasarnya diatur oleh UU No. 5 Tahun 1960 (LN/ 1960-104) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dalam intinya memuat 8 hlm sebagai ketentuan yang harus dilaksanakan oleh negara untuk

membangun kesejahteraan rakyat Indonesia. ²⁴Petunjuk adanya kebijakan itu terdapat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA:

- (1) Adanya penegasan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai negara ini memberikan kewenangan kepada negara untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
 - b. Menentukan dan mengakui hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengakui hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (2) Hak menguasai negara itu digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 2 Ayat (3) UUPA)
- (3) Hak menguasai dari negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada pemerintah-pemerintah daerah dan masyarakat Hukum Adat bila diperlukan dan sesuai dengan kepentingan nasional (Pasal 2 Ayat (4) UUPA).
- (4) Pelaksanaan Hak Ulayat dijamin sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA).
- (5) Tiap-tiap warga negara Indonesia, laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 Ayat (2) UUPA).
- (6) Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penggunaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (Pasal 7 UUPA).
- (7) Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA).
- (8) Dengan kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 UUPA).

²⁴ Abdul Hakim Garuda Nusantara, Kebijakan Pertanahan Dalam Pembangunan Indonesia, kumpulan makalah yang disampaikan dalam seminar sehari "Teologi Tanah", editor Masdar F Mas'udi, Jakarta: P3M 1994. h. 61-64

Dengan demikian apa yang disampaikan oleh Garuda Nusantara itu bukanlah kebijakan dalam arti berupa tindakan untuk dioperasionalkan melainkan merupakan asas hukum, dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Demikian juga terhadap ketentuan Pasal-Pasal tersebut di atas, tersirat adanya petunjuk dan asas hukum yang bersifat abstrak. Menurut Sudikno Mertokusumo asas hukum sebagai pikiran dasar peraturan-peraturan kongkrit pada umumnya bukan tersurat melainkan tersirat dalam kaidah atau peraturan hukum kongkrit. Jadi, misalnya Pasal 2 ayat (2) UUPA menyiratkan adanya suatu asas hukum bahwa pada tingkat tertinggi bumi, air dan angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan memberikan wewenang tertentu. Ketentuan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau dipersoalkan. Ia membutuhkan peraturan kebijakan atau tindakan untuk operasional. Misalnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria. Tugas dan wewenang agraria dalam peraturan ini dilimpahkan kepada Gubernur, Kepala Daerah dan Bupati/Walikota dalam kedudukan dan fungsinya sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan Hak Milik, HGB, HGU, Hak Pakai dan Hak Atas Tanah yang lain, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA. Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri mengatur perizinan hak atas tanah dengan SK No. 59/DDA/1970 yang mengatur tentang penyederhanaan Peraturan Perizinan Hak Atas Tanah²⁵

Kebijakan Pertanahan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari fakta sejarah berdirinya negara. Dalam proses berdirinya negara, pemikiran the *founding fathers* Republik Indonesia sangat diwarnai oleh pandangan Sosialis dan Nasionalis atau lebih tepat dikatakan Neo Populis.²⁶ Hal ini tercermin dalam Pasal 27, 33 dan 34 UUD 1945.

Pandangan Moh. Hatta melalui pidatonya pada tahun 1946 yang mengatakan bahwa tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama. Bukan untuk kepentingan orang perorangan, yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir kelompok masyarakat. Tanah tidak boleh dipakai sebagai alat untuk menindas, karena itu bertentangan dengan Prinsip pembangunan ekonomi untuk kemakmuran bersama. Itu hanya bisa dilakukan oleh rakyat melalui bentuk koperasi, tidak dikuasai oleh seorang pengusaha.

Misalnya, untuk perkebunan (dikelola dengan koperasi). Untuk mengaturnya, diperlukan keluwesan negara dalam menentukan alokasi penggunaan tanah. Negara merupakan alat dari masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan bersama (Pasal 2 ayat

²⁵ Sudikno Mertokusumo. "*Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*". (Yogyakarta : Liberty, 2002). Hlm 5

²⁶ Endang Suhendar dan Idris Kasim, "*Tanah Sebagai Komoditas, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*", (Jakarta : ELSAM, 1996), hlm. 17-18

(2) UUPA). Intinya adalah negara mempunyai peran dalam mendistribusikan kemakmuran kepada seluruh rakyat dengan prinsip keadilan.

Pandangan Neo Populis diimplementasikan dalam perangkat peraturan antara lain:

- a. UU No. 2 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Bagi Hasil (UUPBH)
- b. UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian atau disebut dengan *UU LandReform* dan Peraturan Pelaksanaannya.
- c. PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
- d. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Peraturan Pendaftaran Tanah.

Dalam perjalanannya boleh dikatakan pelaksanaan *landreform* gagal dan banyak hambatan. Salah satunya adalah faktor politik. Pemerintah dalam melaksanakan pendistribusian tanah melalui penataan struktur agraria terlalu banyak intervensi dari negara. Pada periode pelaksanaan *landreform* dengan kegagalannya, mendorong seorang pakar agraria, Maria Sumardjono, mencermati kembali tujuan UUPA, yaitu menata kembali peraturan-peraturan agraria yang dualisme, di satu unifikasi Hukum Agraria yang mengatur pemberian kemakmuran untuk rakyat. Yang dipersoalkan adalah dengan mencermati makna dari “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” yang menjadi landasan UUPA.

Seiring dengan berjalannya waktu, ternyata pergantian pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru, berimplikasi pada perubahan politik serta kebijakan terutama di bidang pertanian. Yang dapat dicatat adalah adanya fakta ketidakstabilan politik dan kemerosotan ekonomi yang sangat parah pada waktu itu. Indikator utamanya adalah angka inflasi yang tinggi, neraca pembangunan yang defisit, terkurasnya cadangan devisa dan kesulitan membayar utang luar negeri dan sebagainya.

Situasi ini kemudian dilegitimasi oleh pemerintah untuk melakukan pembangunan ekonomi yang di dalamnya mensyaratkan adanya stabilitas politik yang menjamin pembangunan ekonomi tersebut. Beberapa pengamat ekonom seperti Masoed dan Wiradi berpendapat bahwa Pemerintah Orde Baru berusaha melepaskan kaitan dengan pelaksanaan UUPA yang merupakan dasar kebijakan pertanian dan pembangunan nasional.

Dari uraian motif Pemerintah Orde Baru dalam menjalankan kebijakan di bidang pertanian yang mengganti neo populis menjadi kebijakan yang mendukung pertumbuhan ekonomi yang kondusif bagi penanaman modal. Sebagai wujud

dukungannya Pemerintah melalui Menteri Negara Agraria atau Ketua BPN, menetapkan “deregulasi pelayanan di bidang pertanahan” Artinya proses pelayanan dipercepat, murah dan mempermudah pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Untuk mencapai tujuan pembangunan, strategi yang ditetapkan:

1. Deregulasi peraturan yang menyangkut pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dengan memangkas birokrasi yang mengakibatkan lamanya proses perijinan perolehan tanah. Ini artinya ijin memperoleh tanah harus dipermudah.
2. Merubah makna “konsep fungsi sosial” hak atas tanah dengan penafsiran berbeda atas UUPA. Hlm ini dilakukan agar Pemerintah masih dianggap konsisten terhadap UUPA. Fungsi sosial di sini selalu diterjemahkan dengan kepentingan umum.
3. Registrasi tanah yang dilakukan pada awal Pelita VI, yang mempunyai tujuan mendorong terciptanya pasar tanah yang transparan sehingga pada akhirnya memudahkan proses pengadaan tanah.

Dari sisi ekonomi pemberian Hak milik, Hak Pakai, Hak Pengelolaan HGU (perkebunan) merupakan harapan terjadinya kemakmuran dan peningkatan terhadap perekonomian masyarakat, Karena apabila tanah-tanah yang sudah ditingkatkan hak nya, akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi pemegang hak tersebut terutama mengusahakan dan memanfaatkan tanah tersebut, baik dsalam bentuk pertanian, tanaman pangan apabila peruntukannya sebagai lahan pertanian, dan perkebunan berskala kecil apabila tanah tersebut dengan status Hak Guna Usaha, hlm ini akan memberikan dampak sekitar perkebunan maupun masyarakat di luar perkebunan. Demikian juga terhadap hak-hak atas tanah lainnya yang sengaja dibiarkan tidak dipergunakan karena tanah sudah menjadi obyek spekulasi bagi orang-orang tertentu (tuan tanah) sehingga tanah menjadi mahal harganya. Akibatnya rakyat petani tidak punya akses lagi terhadap tanah yang menjadi sumber kehidupannya.

Fenomena tersebut merupakan indikasi adanya penyimpangan terhadap norma-norma yang Telah digariskan oleh UUPA dalam pengelolaan pertanahan. Misalnya, dalam Pasal 6 UUPA bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial; Pasal 7 dan 13 UUPA mengatur tentang adanya larangan penguasaan tanah melebihi ketentuan maksimum, kesempatan yang sama dalam memperoleh hak atas tanah dan manfaat serta hasilnya, kewajiban mengerjakan tanahnya secara aktif, mencegah pemerasan dan perlindungan golongan ekonomi lemah, larangan monopoli; Pasal 27, 34, 40 UUPA mengenai hapusnya hak atas tanah apabila tanah diterlantarkan.

Demikian juga Pasal 15 UUPA menyatakan bahwa pemilik tanah wajib memelihara, menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah. Selanjutnya Pasal 52 UUPA mengatur tentang pemberian sanksi atas pelanggaran Pasal 15 UUPA.

Penerapan norma dalam pelaksanaannya identik dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Timbulnya hak dan kewajiban karena hubungan hukum (keperdataan) antara subyek dengan obyeknya (tanah). Tentu saja dalam melaksanakan kewajiban seorang subyek pemegang hak atas tanah harus dilandasi oleh itikad baik (*the goode trouw*). Hlm ini dimaksudkan, Karena norma-norma dalam Pasal-Pasal UUPA yang telah di sebutkan di atas merupakan kewajiban yang harus dipenuhi dengan baik dan benar sesuai dengan pemberian haknya.

Ketika negara melaksanakan perintah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di mana bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat maka Pasal 2 ayat (2) UUPA mengamanatkan bahwa berdasarkan hak rnenguasai negara wewenang mengatur, melaksanakan pengelolaan pertanahan meliputi penguasaan/pemilikan tanah, pemanfaatan dan penggunaan tanah serta menjamin kepastian dan perlindungan hukum serta administrasi pertanahan. Semuanya telah diatur dalam UUPA dan peraturan-peraturan lainnya.

Tentu saja pengelolaan pertanahan dilakukan dengan para subyek hukum termasuk pemerintah sebagai pemberi hak atas tanah kepada subyek hukum perorangan/badan hukum sebagai penerima hak atas tanah. Hubungan hukum (keperdataan) antara pemberi dan penerima hak atas tanah menimbulkan hak dan kewajiban.

Berikut ini ditampilkan tabel hak dan kewajiban penerima (pemegang) HAT dari pemberi HAT (negara) dalam pengelolaan pertanahan:

Hak dan Kewajiban Penerima (Pemegang)
Hak Atas Tanah dalam Pengelolaan Pertanahan

Hak	Kewajiban
1. Mempergunakan tanahnya sesuai dengan jenis hak atas tanah yang dimilikinya, yaitu : a) Hak milik memberi kewenangan kepada pemegang hak secara turun-temurun mempergunakan tanahnya untuk berbagai jenis keperluan dengan jangka waktu yang Hak Guna Usaha memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanah negara untuk keperluan pertanian, perikanan dan peternakan dalam jangka waktu tertentu; b) Hak Guna Bangunan memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mendirikan bangunan di atas tanah negara atau milik orang lain selama jangka waktu tertentu; c) Hak Pakai memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah negara atau tanah milik orang lain dalam jangka waktu	1. Hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hak atas tanah tidak dibenarkan apabila hanya dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hlm tersebut merugikan masyarakat. Penggunaan dan pemanfaatan tanah haruslah disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat dan negara. Namun demikian tidaklah berarti hak-hak individu dari pemegang hak atas tanah menjadi berkurang, akan tetapi antara hak dan kewajiban haruslah terjadi keseimbangan dalam pelaksanaannya.

<p>d) Hak Pengelolaan memberi kewenangan yang lebih luas kepada pemegang hak untuk mempergunakan sendiri tanah negara yang dikuasainya atau memberikannya kepada pihak lain atas dasar perjanjian antara pemegang hak dengan pihak ketiga</p>	
<p>2. Hak atau kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya, dalam batas-batas tertentu dan sepanjang hlm tersebut dipergunakan untuk kegiatan yang berhubungan dengan jenis hak atas tanah yang dimilikinya.</p>	<p>2. Kewajiban pemeliharaan tanah. Kewajiban yang diatur dalam Pasal 15 UUPA berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah, yaitu bahwa berhubungan dengan fungsi sosialnya, adalah hlm yang wajar suatu bidang tanah harus dipelihara dengan sebaik-baiknya, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban ini tidak hanya dibebankan kepada pemiliknya, tetapi juga merupakan kewajiban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah.</p>
<p>3. hak atau kewenangan lainnya:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain b) membebani tanahnya dengan hak tanggungan c) mewariskan tanahnya kepada ahli warisnya d) membuat wasiat atas tanahnya e) menghibahkan, tanahnya kepada pihak lain f) mewakafkan tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan 	<p>3. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah. Penetapan maksimum dan minimum yang dapat dimiliki oleh perorangan dalam satu keluarga telah ditetapkan dalam Pasal 7 dan 17 UUPA yang ditindaklanjuti dengan UU No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, sedangkan untuk badan hukum sementara mengacu pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi.</p> <p>4. Larangan penguasaan tanah secara absentee. Prinsip dasar yang melatarbelakangi pengaturan norma larangan penguasaan tanah secara absentee adalah bahwa tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya dan pengelolaan tanah pertanian tersebut hanya dapat didayaguna secara maksimal apabila dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya, sehingga ditetapkan suatu ketentuan bahwa pemilik tanah pertanian harus bertempat tinggal di wilayah kecamatan tempat lokasi tanah tersebut berada</p> <p>5. Penggunaan tanah harus sesuai dengan RTRW. Pemberian hak atas tanah pada dasarnya memberi wewenang kepada pemegang hak untuk tanahnya sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberiannya. Dalam memberikan hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum harus sesuai dengan kondisi dan tata ruang wilayah setempat, agar penggunaan dan pemanfaatan suatu bidang tanah tetap dilaksanakan dalam kerangka menjaga keharmonisan dan kelestarian lingkungan.</p> <p>6. Larangan penelantaran tanah. Dalam UUPA telah diatur secara tegas bahwa pemegang hak atas tanah yang menelantarkan tanahnya, tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, Tindak lanjut dari ketentuan tersebut telah dikeluarkan dengan terbitnya PP No. 36 tahun 1998 dan Keputusan Kepala BPN No. 24 tahun 2002</p>

	dan yang termuktahir adalah dengan PP No. 11 tahun 2010 yang mengatur langkah penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.
--	---

Hak dan Kewajiban Pemberi Hak Atas Tanah (negara)

Hak	Kewajiban
<ol style="list-style-type: none"> 1. Menerima uang pemasukan yang dibayar oleh penerima hak atas tanah pada saat pemberian HAT (Pasal 1 ayat 4 PP No. 40 Tahun 1996) 2. Membatalkan dan mencabut hak atas tanah apabila terbukti pemegang hak atas tanah tidak memanfaatkan tanahnya dengan baik dan sesuai dengan peruntukannya 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melaksanakan pendaftaran tanah (PP No. 24 tahun 1997) 2. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah al) 3. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban pelaksanaan kewajiban pemanfaatan tanah sesuai dengan permohonan haknya. 4. menerbitkan ketetapan atas permohonan hak atas tanah 5. melakukan penerbitan terhadap tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya.

Dalam pelaksanaan kewajiban pemegang hak atas tanah, itikad baik memegang peranan yang sangat penting guna terwujudnya pengelolaan pertanahan yang memberi kesejahteraan pada masyarakat. Mengenai makna dari itikad baik ini mengacu pada asas itikad baik dalam perjanjian. Asas itikad baik termuat dalam Pasal 1338 ayat (3) BW yang menyatakan “perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”. Memang asas ini terdapat dalam suatu perjanjian yang dibuat di lapangan hukum harta kekayaan yang diatur dalam buku ke III BW tentang perikatan. Subekti dalam bukunya Hukum Perjanjian” menjelaskan bahwa itikad baik merupakan landasan utama untuk melaksanakan perjanjian dengan sebaik-baiknya.

Dari pendapat dua ahli Hukum Perdata Indonesia ini, maka “itikad baik” memegang peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan suatu perjanjian. Tentunya asas itikad baik tersebut juga dapat diterapkan dalam hubungan hukum antara pemberi hak atas tanah dengan penerima hak atas tanah, mengingat Hukum Agraria mempunyai dua sisi hukum yang melekat padanya yaitu Hukum Perdata dan Hukum Administrasi.

Dari sisi keperdataan hubungan hukum timbul ketika negara sebagai subyek yang menguasai tanah berdasarkan kewenangan memberikan hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum. Hak dan kewajiban selalu timbul di antara para subyek hukum (pemberi dan penerima hak atas tanah) dalam rangka mencapai tujuan. Menurut Logemann bahwa dalam setiap hubungan hukum ada dua segi yaitu kekuasaan (wewenang) dengan lawannya kewajiban. Menurutnya dalam hubungan hukum ada pihak yang berhak meminta prestasi dan ada pihak yang wajib melakukan prestasi.

Hak dan kewajiban merupakan akibat hukum yang lahir dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum. Pelaksanaan kewajiban harus dilakukan sesuai dengan tujuan haknya. Itu artinya dilakukan dengan

“itikad baik”. Itikad baik merupakan asas yang melekat pada diri pribadi seseorang dan itu bersifat universal, artinya berlaku pada setiap hubungan hukum. Oleh karena itu melaksanakan kewajiban dengan itikad baik merupakan kewajiban hukumnya” para subyek (pelaku) terhadap obyek haknya (misalnya tanah). Dengan demikian “itikad baik” merupakan sesuatu yang perlu dicantumkan sebagai satu kriteria yang dapat dipakai sebagai ukuran dalam menetapkan adanya tanah terlantar, dengan melihat pada pelaksanaan kewajiban yang tidak mengindahkan itikad baik.

KESIMPULAN

1. Bahwa Konsep tanah terlantar menurut UUPA adalah dilarang menelantarkan tanah sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan yang mengatur mengenai kewajiban bagi pemegang hak atas tanah (Pasal 6, 7, 10, 15, 19 UUPA) yang merupakan asas-asas yang ada dalam UUPA. Pelaksanaan hak yang tidak sesuai dengan tujuan haknya atau peruntukannya maka kepada pemegang hak akan diatuh sanksi yaitu hak atas tanah itu akan dibatalkan dan berakibat berakhirnya hak atas tanah. Selanjutnya secara sosiologis tanah sangat erat melekat dan dibutuhkan oleh rakyat, karena tanah menjadi sumber penghidupan mereka yaitu untuk tempat tinggal mereka, untuk tumbuh dan berkembangnya keluarga dan tanah dipakai untuk memenuhi kebutuhan ekonomi mereka, itu sebabnya menelantarkan tanah dilarang.
2. Bahwa dalam melaksanakan penertiban tanah terlantar, khususnya tanah yang berada dalam Ijin Usaha Perkebunan terhadap HGU No. 58 tanggal 17 Oktober 1995 atas nama PT. Buana Minerando Pratama dengan luasan 300.05 yang terletak di Desa Kuala Mandor A, Kecamatan Kuala Mandor B, Kabupaten Kubu Raya keadaan dilapangan tidak terdapat aktivitas yang mana tanah dilokasi tersebut berupa hutan dan semak serta terdapat sebagian kecil ladang masyarakat. Untuk perlu dilaksanakan peringatan sebagaimana diatur dalam PP No. 11 Tahun 2010 maupun Perkebunan No.4 tahun 2010.
3. Upaya penanggulangan penguasaan atau pemilikan tanah yang diterlantarkan sangat berkaitan erat dengan kebijakan pertanahan yang ada. Penerapan norma dalam pelaksanaannya identik dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Timbulnya hak dan kewajiban karena hubungan hukum (keperdataan) antara subyek dengan obyeknya (tanah). Tentu saja dalam melaksanakan kewajiban seorang subyek pemegang hak atas tanah harus dilandasi oleh itikad baik (*te goede trouw*). Dalam pelaksanaan kewajiban pemegang hak atas tanah, itikad baik memegang peranan yang sangat penting guna terwujudnya pengelolaan pertanahan yang memberi kesejahteraan pada masyarakat. Jadi upaya penertiban tanah terlantar, penanganannya lebih kearah pendayagunaan tanah dengan memberikan solusi-

solusi penyelesaian yang lebih manusiawi, meskipun tidak kehilangan efektivitasnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A.P. Parlindungan , "*Pendaftaran Tanah di Indonesia*", Mandar Maju, Bandung, 1990,
- Adi Kusnadi , "*Laporan Tehknis Interen Tentang Masalah Hukum Perubahan Status*" , Jakarta, 1999,
- H. Ali Achmad Chomzah,SH Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Prestasi Pustaka Publisher, 2002.
- Bachtiar Effendi, "*Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*" , Edisi Kedua, Cetakan I (Bandung Alumni, 1993.
- Boedi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia*", jilid 1 Penerbit Djambatan, edisi 2007
- Darwin Ginting,S.H. ,M.H., M.Kn. "*Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah*", Bidang Agribisnis Ghalia Indonesia .2010
- E.Utrecht, "*Pengantar dalam hukum Indonesia*", Cetakan Kesembilan (Djakarta, Penerbitan universitas, 1960.
- Hasan Basri Nata Menggala, Sarjito, "*Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*", Edisi Revisi, (Yogyakarta: Tuju Jogja Pustaka, 2005)
- Soejono,. "*Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik*", Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan, Rineka Cipta Jakarta, 1998.
- Prof. Dr. H. Muchin,SH, dkk. "*Hukum Agraria Indonesi Dalam Perspektif Sejarah*" ,.Refika Aditama, 2007.
- Prof. Dr. A.P Parlindungan, SH." *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*", Mandau Maju, Bandung, 1993.
- Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, "*Pendaftaran Tanah*", Mandar Maju , Bandung, 2008.
- Suardi, "*Hukum Agraria*", (Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2005.
- Soedikno Martokusumo, "*Hukum Dan Politik Agraria*" , Karunika Universitas Terbuka, Jakarta, 1988.
- Urip Santoso, "*Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*", Kencana Preneda Media Group, Cet. Ke 3 tahun 2010.
- Rusmadi Murad," *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya Dalam Praktik*", Cetakan I, Mandar Maju, 1997
- S.F. Marbun, "*Peradilan Administrasi Dan Upaya Administrasi Indonesia*", Cetakan Ke 2, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Satjipto Rahardjo," *Hukum dan Masyarakat*", Angkasa Bandung, 1980,

B. Peraturan Perundang-undangan

- a. UUD 1945
- b. Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diganti dengan UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Undang-Undang Nomor.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- d. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996
- e. Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997, Tentang Pendaftaran Tanah
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah
- g. Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010, Tentang Penertiban Dan Penayagunaan Tanah terlantar
- h. UU No. 12 Tahun 2010, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan