

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Agraria dan Tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian.¹ Dalam *Black Law Dictionary* arti agraria adalah segala hal yang terkait dengan tanah, atau kepemilikan tanah terhadap suatu bagian dari suatu kepemilikan tanah (*agraria is relating to land, or land tenure to a division of landed property*).² Parlindungan menyatakan bahwa pengertian agraria mempunyai ruang lingkup dalam arti sempit, bias berwujud hak-hak atas tanah, ataupun pertanian saja, sedangkan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA telah mengambil sikap dalam pengertian yang meluas, yaitu bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.³

Subekti menjelaskan bahwa “Agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalamnya dan di atasnya, seperti telah diatur dalam UUPA.”⁴ UUPA yang merupakan landasan hukum tanah nasional tidak memberikan definisi atau pengertian mengenai istilah agraria secara tegas. Walaupun UUPA tidak memberikan definisi atau pengertian secara tegas tetapi dari apa yang tercantum dalam konsideran, pasal-pasal dan penjelasannya dapat disimpulkan bahwa pengertian agraria dan hukum agraria dipakai dalam arti yang sangat luas.⁵

¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia: Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm.13.

² Bryan A. Gardner, *Black's Law Dictionary: Eighth Edition*, USA: West Publishing Co, 2004, hlm.73.

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2006, hlm.2.

⁴ *Ibid*, hlm.2.

⁵ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm.6.

Dalam pengertian yang disebutkan dalam pasal 48 UUPA bahkan meliputi juga ruang angkasa, yaitu ruang diatas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.⁶

Secara konseptual, agraria terdiri dari dua aspek utama yang berbeda, yaitu aspek “penguasaan dan pemilikan” dan aspek “penggunaan dan pemanfaatan”. Hal ini misalnya terlihat secara tegas dalam batasan tentang reforma agraria yang terdapat dalam TAP MRP Nomor 9 Tahun 2001 pasal 2, yang menyebutkan bahwa: “Pembaharuan agraria mencakup satu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria”.

Aspek penguasaan dan pemilikan jelas berbeda dengan aspek penggunaan dan pemanfaatan. Karena yang pertama berkenaan dengan bagaimana relasi hukum manusia dengan tanah, sedangkan yang kedua berkenaan dengan bagaimana tanah (dan sumber daya agraria lain) digunakan dan dimanfaatkan sebagai sumber daya ekonomi.

Dari uraian dalam UUPA maka yang dimaksud dengan agraria adalah pengertian agraria yang luas, tidak hanya mengenai tanah semata tetapi meliputi bumi air, ruang angkas, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Adapun pengertian bumi adalah meliputi permukaan bumi, tubuh bumi, dibawahnya, serta yang berada dibawah air.⁷ Permukaan bumi yang dimaksud, disebut juga sebagai tanah.⁸

⁶ Lihat: Pasal 48 UUPA.

⁷ Lihat: Pasal 1 ayat 4 UUPA.

⁸ Lihat: Pasal 4 ayat 1 UUPA.

UUPA⁹ menyatakan bahawa tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang diperuntukkan bagi bangsa Indonesia.¹⁰ Karunia Tuhan Yang Maha Esa menunjuk kepada aspek kesejahteraan¹¹ manusia dalam kehidupan dan penghidupannya.¹² UUPA menganut adanya dimensi ke-Tuhanan. Lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2), yang berbunyi: "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional."¹³ Pernyataan itu mengedepankan bahwa kekayaan Indonesia merupakan rahmat dan karunia Tuhan, sedangkan dalam Pasal 5 menentukan bahwa hukum agraria dan peraturan perundang-undangan lainnya dengan "mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

Hubungan manusia dengan tanah yang bersifat hakiki *magis-religius* itu merupakan hubungan penguasaan dan penggunaan tanah dalam rangka memperoleh manfaat bagi kepentingan kehidupan dan penghidupannya, baik untuk kepentingan bersama sebagai mahluk sosial maupun kepentingan perseorangan.¹⁴ Dalam penggunaan dan pengusahaan tanah bagi kehidupan

⁹ UUPA merupakan peraturan dasar yang mengatur penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan dan pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Salah satu aspek yang dibutuhkan untuk tujuan tersebut adalah mengenai kepastian hak atas tanah, yang menjadi dasar utama dalam rangka kepastian hukum pemilikan tanah.

¹⁰ Begitu pentingnya makna tanah bagi manusia maka dalam konsideran UUPA diawali dengan pernyataan "di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi dengan isinya itu merupakan karunia Tuhan".

¹¹ Indonesia menganut paham negara kesejahteraan, hal ini disebutkan secara tegas dalam Pembukaan UUD 1945. Kesejahteraan rakyat adalah *indikator* yang sesungguhnya. Faham negara kesejahteraan (*welfare state*) mewajibkan peran negara dalam berbagai aspek kehidupan.

¹² Tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan mengingat akan pentingnya tanah bagi kehidupan manusia. Tanah merupakan faktor produksi yang sangat penting karena dari tanahlah kesejahteraan manusia itu berasal.

¹³ Lihat pula konsideran UUPA bagian Menimbang huruf a.

¹⁴ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Suatu Analisis dengan Pendekatan Secara Normatif dan Sosiologis*, Republika, Jakarta, 2008, hlm.2

manusia, tanah memberikan beragam fungsi bagi manusia. Keragaman fungsi tanah (*multiple value*) dikarenakan nilai yang melekat pada tanah, yaitu sedikitnya terdapat 6 (enam) nilai, yaitu:

- a. Nilai religius,
- b. Nilai lingkungan,
- c. Nilai sosial budaya,
- d. Nilai politik,
- e. Nilai ekonomi, serta
- f. Nilai hukum.

Keberadaan tanah menjadi signifikan terhadap kesejahteraan rakyat dikarenakan “tanah” dalam arti wilayah yang terhampar di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sumber daya alam yang amat penting dalam kehidupan ekonomi Negara Republik Indonesia.¹⁵ Dalam hal ini tanah dapat digunakan secara langsung oleh rakyat Indonesia dalam memenuhi kebutuhannya, sehingga penguasaannya dapat diatur secara merata dan adil. Dengan demikian, secara langsung tanah mempunyai fungsi dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.¹⁶ Eratnya hubungan antara manusia dengan tanah dijemakan dalam realita terdapatnya perbuatan manusia yang berwujud mempergunakan dan mengusahakan tanah.¹⁷

Dalam penggunaan dan pengusahaan tanah bagi kehidupan manusia, tanah memberikan beragam fungsi bagi manusia. Keragaman fungsi tanah (*multiple value*) dikarenakan nilai yang melekat pada tanah, yaitu sedikitnya

¹⁵ Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada University Pers, Johjakarta, 1994. hlm.3. Lihat juga Solly Lubis, *Sistem Nasional*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm.79-80

¹⁶ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2003, hlm.29

¹⁷ Ibid.

terdapat 6 (empat) nilai, tersebut diatas. Beragamnya nilai tanah bagi manusia sedikitnya disebabkan oleh 2 (dua) faktor, yaitu:

Pertama, karena sifatnya, tanah merupakan suatu benda kekayaan yang bersifat tetap bahkan menguntungkan;

Kedua, terdapat suatu kenyataan bahwa tanah merupakan tempat tinggal serta memberi penghidupan bahkan merupakan tempat dimana manusia dikebumikan saat meninggal dunia. Sebagai benda kekayaan yang bersifat tetap, tanah merupakan modal utama bagi sebagian terbesar rakyat Indonesia dalam mempertahankan hidup.¹⁸

Bagi bangsa Indonesia, tanah merupakan unsur vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi. Seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan kesatuan tanah air dari keseluruhan Bangsa Indonesia. Tanah merupakan perekat NKRI. Oleh karena itu tanah perlu dikelola dan diatur secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam kerangka ini, amanat konstitusi menegaskan agar politik dan kebijakan pertanahan diarahkan untuk mewujudkan tanah untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

2. Pengertian Hak Milik Atas Tanah

Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 diundangkan dan dibuat dengan maksud untuk mengadakan hukum agraria nasional yang

¹⁸ Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Terjemahan Oleh Mr A. Soehardi, Mandar Maju, Bandung, 2006, hlm.66

berdasarkan atas hukum adat tentang tanah. Dengan lahirnya undang-undang ini, tercapailah suatu keseragaman (uniformitas) mengenai hukum tanah, sehingga tidak lagi ada hak atas tanah menurut hukum adat disamping hak atas tanah menurut hukum barat.¹⁹ Hak atas tanah memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang di atasnya hak itu melekat. Dalam hukum keagrariaan UUPA kita mengenal ada beberapa hak yang melekat pada tanah antara lain:

- 
- a. Hak Milik,
 - b. Hak Guna Usaha,
 - c. Hak Guna Bangunan,
 - d. Hak Pakai,
 - e. Hak Sewa,
 - f. Hak Membuka Tanah
 - g. Hak Memungut Hasil Hutan,
 - h. Hak Guna Air,
 - i. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan,
 - j. Hak Guna Ruang Angkasa dan
 - k. Hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial;

Hak Milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah, dengan mengingat bahwa semua hak atas tanah itu mempunyai fungsi sosial.²⁰

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun (untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan waktu 35 tahun), waktu mana dapat diperpanjang.²¹

¹⁹ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 2001, hlm. 93

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, hlm. 94.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.²²

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.²³

Hak Sewa adalah hak mempergunakan tanah milik orang lain oleh seorang atau badan hukum untuk keperluan bangunan, dengan membayar pada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.²⁴

Hak Membuka Tanah dan Memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.²⁵

Hak Guna Air ialah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu di atas tanah orang lain. Hak Guna Air serta Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah.²⁶

26

Hak Guna Ruang Angkasa memberi wewenang untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.²⁷

27

²² *Ibid*,

²³ *Ibid*.

²⁴ *Ibid*.

²⁵ *Ibid*.

²⁶ *Ibid*.

²⁷ *Ibid*.

Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.²⁸

Di antara beberapa hak tersebut, hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh, dapat diwariskan secara turun temurun tanpa ada batas waktu. Selain tidak ada batas waktu berlakunya, juga penggunaannya beraneka ragam. Boleh untuk usaha pertanian, peternakan dan perumahan.

Pengertian milik dalam adat berkembang seiring dengan pengaruh agama dan kekuasaan yang datang dari Asia Selatan, Timur Tengah dan Eropa. Pengaruh Asia Selatan memperkenalkan konsep ‘punya’ atau tuan yang menguasai. Kata ‘punya’ itu berasal dari gabungan akar ‘empu’ – ‘ni’ – ‘ya’. Empu artinya ‘tuan’, sedangkan ‘ni’ bermakna mengacu atau menunjuk pada suatu benda yang konkrit, dan ‘ya’ yang bermakna mengacu pada subyek tertentu yang berhak atas benda yang diacu atau ditunjuk. Maka rumusan konsep ‘punya’ itu dapat dikatakan bermakna bahwa: “tuan atas benda itu (tertentu) adalah ia/dia”.²⁹

Dalam praktek penggunaannya, kata ‘ya’ diucapkan ia atau dia. Maka rangkaian katanya menjadi “empu-ni-ya (ia/dia)” yang dapat dikatakan bermakna: “tuan yang menguasai benda itu adalah ia/dia”. Kata ini selanjutnya dalam penggunaan praktis dinyatakan dalam bentuk membendakan “milik” dan diucapkan menjadi kata ‘kepunyaan’. Jadi dalam adat, kata milik bermakna kewenangan penguasaan penuh yang kuat oleh subyek pemegang hak, sehingga dapat diwariskan kepada keturunan yang berhak memiliki benda yang dikuasai. Meskipun demikian “milik” juga tidak bersifat mutlak/absolut.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Herman Soesangobeng, *Highlights of The Result of Research in Padang, West Sumatera*, Hasil Penelitian, 2000.

Pengertian hak milik dapat pula diartikan dengan hak yang dapat diwariskan secara turun temurun secara terus menerus dengan tidak harus memohon haknya kembali apabila terjadi perpindahan hak. Hak milik diartikan hak yang terkuat diantara sekian hak-hak yang ada, dalam pasal 570 KUH Perdata, hak milik dirumuskan bahwa “hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan itu, dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang ataupun peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak demi kepentingan umum berdasarkan ketentuan undang-undang dan pembayaran ganti rugi.

Hak milik ini dahulunya sebelum berlakunya Hukum Nasional berasal dari hak Eigendom. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, pengertian akan hak milik seperti yang dirumuskan dalam pasal 20 UUPA disebutkan dalam ayat (1) “hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah”, ayat (2) “hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”.

Hak ini hanya dipunyai oleh warga negara Indonesia, atau Badan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang oleh hukum diperkenankan mempunyai hak milik. Penghakkannya tidak dibatasi oleh tenggang dan jangka waktu tertentu. Namun meski demikian bukan berarti hak tersebut bersifat mutlak seperti yang melekat pada hak milik dalam hukum barat yang berfaham individualisme, dimana kepentingan individu (pemilik) menonjol sekali³⁰. Karena sifat individualisme dalam tatanan

³⁰ Taufiq Hamami, *Perwakafan Tanah dalam Politik Hukum Agraria Nasional*, Tatanusa, Jakarta, 2003, hlm.23.

hukum barat, maka individu diberi kekuasaan bebas dan penuh terhadap miliknya, sehingga ia tidak dapat diganggu gugat.³¹

Untuk hak milik berdasarkan faham hukum Agraria Nasional adalah bersifat sosial, dalam arti bahwa hak milik yang dipunyai oleh seseorang tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, tetapi juga kepentingan masyarakat banyak. Jadi hak milik ini harus mempunyai fungsi kemasyarakatan yang memberikan hak bagi pihak lain³².

Mengingat pula bahwa sistem perhakan yang diatur dalam hukum agraria nasional berdasarkan hubungan hak ulayat negara, maka dalam batas-batas tertentu, misalnya untuk kepentingan jalan raya (umum), negara tetap berhak untuk menentukan penggunaan tanah milik tersebut sesuai dengan pola pembangunan dan ketentuan umum mengenai tata guna tanah secara nasional maupun regional³³.

Hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh, didalam penjelasan pasal demi pasal dalam pasal 20 UUPA disebutkan bahwa sifat-sifat yang melekat dari hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya.

3. Kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Rangka Reforma Agraria

a. Kedudukan Tanah Terlantar

³¹ Edy Ruhayat, *Praktek Pertanian Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA.*, Alumni, Bandung, 1995, hlm. 43

³² *Ibid*, hal. 44

³³ Budi Hartono, *Hukum Agraria*, Bagian I, Jilid II, Jambatan, Jakarta, 1997, hlm.51

UUPA dalam sistem hukum tanah nasional merupakan sub sistem hukum nasional. Sehingga apabila kita terapkan sistem hierarki perundang-undangan yang ada saat ini maka lahirnya atau keberadaan UUPA adalah merupakan perwujudan dari perintah UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), yaitu bumi air dankekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari amanat konstitusi tersebut di atas UUPA melalui Pasal 2 ayat (1) dan (2) menyatakan:

- 1) Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, hal-hal sebagai yang dimaksud: bumi air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam, yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai negara termaksud memberi wewenang untuk :
 - a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
 - b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c) Menentukan dan menngatur perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dalam UUPA dinyatakan bahwa wilayah Indonesia merupakan karunia tuhan kepada bangsa Indonesia, untuk dikelola, diusahakan dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Jadi tanah Indonesia ini merupakan milik seluruh rakyat Indonesia yang disebut sebagai hak bangsa. Negara hanyalah sebagai penguasa dan bukan sebagai pemilik.

Melihat konsep di atas Negara mempunyai peran sentral dalam mengelola tanah dengan mengatur penggunaan, penguasaan dan peruntukkan tanah, yang implementasinya dapat diberikan kepada perorangan/individu atau badan hukum berupa hak-hak atas tanah, semata-mata bertujuan untuk kesejahteraan atau kemakmuran rakyat Indonesia dan demi pembangunan nasional. Agar tujuan dapat dicapai, tentunya perlu dimengerti dan difahami oleh subjek hukum baik itu pemerintah atau perorangan bahwa setiap hak penguasaan atas tanah berisikan wewenang kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang diiliki. Misal Hak Milik, memberikan kewenangan untuk menggunakan tanah yang diiliki tanpa batas waktu penggunaannya. Demikian juga Hak Guna Usaha memberikan wewenang menggunakan sesuai dengan peruntukannya (Pasal 28 UUPA), penggunaan dibatasi dengan ketentuan waktu. Setiap hak memberi kewenangan, artinya semua pemegang hak mempunyai wewenang, namun setiap wewenang itu ada batasnya, yang secara keilmuan diajarkan melalui ajaran penyalahgunaan hak. Salah satu contoh Hak Guna Usaha memuat ketentuan kewajiban untuk didaftarkan agar memberi kepastian hukum atau sebagai alat bukti yang kuat bagi pihak yang memperoleh ataupun bahwa hak tersebut telah berakhir. Jika hak itu berakhir maka tanah itu otomatis menjadi kembali tanah yang dikuasai negara.

Secara yuridis, hak atas tanah menjadi hapus jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya kewajiban tersebut atau dilanggarnya sesuatu larangan oleh pemegang hak yang bersangkutan. Keputusan pejabat bersifat konstitutif, dalam arti hak yang bersangkutan baru hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Karena merupakan

commit to user

suatu sanksi maka pembatalan hak atas tanahnya tidak disertai dengan ganti kerugian. Jadi dapat dikatakan bahwa kedudukan tanah terlantar akhirnya menjadi tanah negara atau kembali dalam penguasaan negara. Selanjutnya dapat diserahkan kepada subjek lain untuk segera diberdayakan kembali atau diusahakan kembali.

b. Konsep Tanah Terlantar

Setelah makna konsep tanah terlantar diketahui dengan jelas, tentunya ada kriteria yang dapat dijadikan parameter untuk menetapkan sebidang tanah merupakan tanah terlantar. PP Nomor 11 Tahun 2010 yang baru ini ditentukan objek tanah terlantar sebagaimana diatur dalam Pasal 2. Kemudian dalam Pasal 3 dirumuskan kriteria tanah yang tidak termasuk objek penertiban tanah terlantar, yaitu:

- 1) Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dan
- 2) Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

Hak atas tanah perseorangan yang berupa HM atau HGB tersebut tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya karena pemegang hak tidak memiliki kemampuan segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan. Sedangkan khusus Tanah yang dikuasai Pemerintah (tanah asset Pemerintah) tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya, karena keterbatasan anggaran negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan, apabila

tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan perseorangan atau tanah yang dikuasai pemerintah (tanah aset pemerintah) tersebut, pemegang haknya memiliki kemampuan secara ekonomi dan/atau Instansi Pemerintah (Pusat/Daerah) memiliki cukup anggaran untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan tanah sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya, maka akan meningkat statusnya yang semula bukan merupakan objek tanah terlantar, akan menjadi objek penertiban tanah terlantar.

Dengan memperhatikan bahwa uraian tersebut di atas, maka yang termasuk objek tanah terlantar:

- 1) Tanah Hak Guna Usaha baik yang subjeknya Perseorangan maupun Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- 2) Tanah Hak Pakat;

Tanah Asset Pemerintah. Yang berupa tanah menurut ketentuan Pasal 49 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara harus disertipatkan atas nama pemerintah RI/Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Yang termasuk dalam pengertian tanah asset pemerintah/pemerintah daerah adalah:

- a) Tanah-tanah bukan pihak lain dan yang telah dikuasai secara fisik oleh instansi pemerintah;
- b) Tanah-tanah bukan pihak lain yang dikelola dan dipelihara/dirawat dengan dana dari instansi Pemerintah;
- c) Tanah-tanah bukan pihak lain yang telah terdaftar dalam Daftar Inventaris Instansi Pemerintah yang bersangkutan;

- d) Tanah-tanah sebagaimana tersebut pada huruf a, b dan c, baik yang sudah ada sertifikatnya maupun yang belum ada sertifikatnya;
- e) Tanah yang secara fisik dikuasai atau digunakan/dimanfaatkan oleh pihak lain berdasarkan hubungan hukum yang dibuat antara pihak lain dengan instansi Pemerintah dimaksud. Sedangkan tanah yang tidak termasuk asset Pemerintah, yaitu tanah kepunyaan pihak lain yang dikuasai atau dimanfaatkan/digunakan oleh instansi Pemerintah, atau sering dipakai istilah “tanah dalam penguasaan”. Terhadap tanah yang demikian perlu dilakukan penelitian lebih lanjut, apakah status tanahnya berstatus tanah Negara atau tanah hak. Jika berstatus tanah Negara, maka perlu dijadikan asset Pemerintah dan diajukan permohonan hak atas tanahnya kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat³⁴. Kemudian untuk pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah pengaturannya dilakukan dengan PP Nomor 6 Tahun 2006 jo. PP Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Menyangkut dengan unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar adalah sebagai berikut:

- 1) Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subjek);
- 2) Adanya tanah hak yang diusahakan atau tidak (objek);
- 3) Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburannya tidak terjaga;
- 4) Adanya jangka waktu tertentu dimana tanah menjadi tidak produktif;

³⁴ Sarjita, *Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era otonomi Daerah*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, 2005, hlm.41-42.

- 5) Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah;
- 6) Status tanah kembali kepada hak ulayat atau kepada negara.

Dari unsur-unsur esensial terjadinya tanah terlantar maka kriteria atau ukuran yang dapat dipakai untuk menetapkan sebidang tanah adalah terlantar dengan cara kembali menjelaskan dengan melakukan penafsiran-penafsiran terhadap unsur-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 (subjek);
- 2) Harus ada tanah hak (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan lain lain) 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.

c. Tujuan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Kebijakan pendayagunaan terhadap tanah terlantar sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan ditujukan untuk:

- 1) Meningkatkan akses sosial-ekonomi masyarakat (khususnya petani) pada tanah.
- 2) Optimalisasi pengusahaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah untuk:
 - a) Meningkatkan kualitas lingkungan hidup
 - b) Mengurangi kemiskinan

commit to user

- c) Menciptakan lapangan kerja
 - d) Meningkatkan perumahan rakyat, dan
 - e) Meningkatkan ketahanan pangan dan energi.
- 3) Mendukung pencapaian berbagai tujuan program pembangunan (Hankam, Penanganan Bencana Alam, Relokasi dan Pemukiman Kembali Masyarakat)
- d. Prinsip dan Arah Pendayagunaan Tanah Terlantar

Prinsip dan arah pendayagunaan tanah terlantar diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi masyarakat, sebagai berikut.

- 1) Pendayagunaan tanah terlantar adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, pelaksanaan pendayagunaan harus dapat mewujudkan redistribusi dan distribusi yang berujung pada transfer kesejahteraan di antara masyarakat, serta taat terhadap prinsip-prinsip pengelolaan pertanahan di Indonesia. Pendayagunaan tanah terlantar tidak boleh menjadi sarana (instrumen) untuk mewujudkan non redistribusi atau rekonsentrasi.
- 2) Untuk mewujudkan hal itu, maka dalam pelaksanaan pendayagunaan harus disertai dengan:
 - a) Tingkat partisipasi yang luas, baik dalam penentuan penerima manfaat;
 - b) Program-program pendayagunaan, maupun dalam pengawasan pelaksanaannya;
 - c) Mekanisme yang menjamin adanya distribusi manfaat yang adil bagi masyarakat;
 - d) Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

commit to user

- 3) Prinsip lain yang penting untuk dijaga adalah sinergi dengan sistem hukum yang ada.

Untuk itu pendayagunaan tanah terlantar di satu sisi harus diupayakan untuk disertai dengan kepastian hukum bagi penerima manfaatnya, dan disisi lain, dilaksanakan dengan tidak menimbulkan komplikasi-komplikasi hukum. Komplikasi tersebut dapat bersumber dari adanya pelanggaran atas peraturan perundang-undangan yang ada, maupun juga karena adanya tumpang tindih dan kerancuan dengan peraturan perundangan yang lain.

- 4) Arah pendayagunaan telah digariskan dalam Pasal 15 PP Nomor 11 Tahun 2010, bahwa peruntukan penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.
- 5) Dalam penjelasan PP Nomor 11 Tahun 2010 diuraikan bahwa Reforma Agraria merupakan kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum pertanahan serta penataan asset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah sesuai dengan jiwa Pasal 2 TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Pasal 10 UUPA. Penataan aset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah dapat melalui distribusi dan redistribusi tanah negara bekas tanah terlantar.
- 6) Dijelaskan juga bahwa program strategis negara antara lain untuk pengembangan sektor pangan, energi, perumahan rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terakhir, cadangan negara lainnya, antara lain untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk

commit to user

kepentingan pemerintah, pertahanan dan keamanan, kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam, relokasi dan pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.³⁵

e. Pendayagunaan Melalui Reforma Agraria

Reforma agraria adalah restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria, terutama tanah yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan peningkatan kesejahteraan rakyat. Makna tersebut dapat didekomposisi menjadi lima komponen mendasar, yaitu:³⁶

- 1) Restrukturisasi penguasaan aset tanah ke arah penciptaan struktur sosial-ekonomi dan politik yang lebih berkeadilan (*equity*);
- 2) Sumber peningkatan kesejahteraan yang berbasis keagrariaan (*welfare*);
- 3) Penggunaan/pemanfaatan tanah dan faktor-faktor produksi lainnya secara optimal (*efficiency*);
- 4) Keberlanjutan (*sustainability*); dan
- 5) Penyelesaian sengketa tanah (*harmony*).

Reforma agraria ini dilaksanakan melalui dua jalan. Jalan pertama adalah penataan sistem politik dan sistem hukum pertanahan dan keagrariaan, dan jalan kedua adalah landreform plus, yaitu landrefom yang di dalamnya menampung ciri terpenting yaitu redistribusi dan distribusi atas aset tanah pada masyarakat yang berhak, yang kemudian disertai pula dengan mekanisme bagi negara untuk memberikan jalan-jalan bagi masyarakat yang ikut dalam program redistribusi dan distribusi ini untuk bias memanfaatkan tanahnya secara baik.³⁷ Ini

³⁵ Lihat: Penjelasan PP Nomor 11 Tahun 2010.

³⁶ Sumber BPN: 2007.

³⁷ Sebagaimana disampaikan oleh Kepala BPN dalam sambutan pembukaan Rakernas BPN RI di Jakarta, Februari 2010.

dimaknai juga sebagai *asset reform* ditambah dengan *access reform*. Asset reform adalah menata ulang pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah. *Access reform* adalah pembukaan akses terhadap sumber-sumber ekonomi (keuangan, manajemen, teknologi, pasar), dan sumber-sumber politik (partisipasi politik).

1) Asset Reform (Penataan Aset Masyarakat)

Terdapat tiga model penguasaan (hak atas tanah) kepada masyarakat, diantaranya:

a) Penguasaan secara perorangan

Model penguasaan seperti ini dapat memberikan keleluasaan kepada penerima manfaat dalam mengusahakan tanahnya, baik dalam menentukan jenis tanaman maupun pengolahan tanahnya tanpa terikat dengan penerima manfaat lainnya. Dalam hal ini, beberapa alternatif yang dapat dilakukan antara lain:

- (1) Penerima manfaat dapat mengusahakan sendiri (swakelola);
- (2) Penerima manfaat membentuk koperasi untuk mengusahakan tanah tersebut;
- (3) Penerima manfaat bekerjasama dengan badan usaha dan atau pemerintah (BUMN, BUMD) dalam bentuk penyertaan modal;
- (4) Penerima manfaat secara bersama-sama atau melalui koperasi melakukan kontrak profit sharing dengan badan usaha dan atau pemerintah (BUMN, BUMD) untuk mengusahakan tanah tersebut dengan mekanisme bagi hasil;
- (5) Penerima manfaat secara bersama-sama atau melalui koperasi melakukan kontrak manajemen dengan badan

commit to user

usaha dan atau pemerintah (BUMN, BUMD) untuk mengelola tanah tersebut;

b) Penguasaan secara bersama

Penguasaan secara bersama-sama berarti tanah tidak dipecah-pecah untuk perseorangan. Tanah tersebut dapat dikelola oleh koperasi atau badan usaha lainnya, dan penerima manfaat dapat bekerja di sana. Dalam mengusahakan tanahnya, penerima memiliki alternatif antara lain:

- (1) Penerima manfaat bersama mengusahakan sendiri tanah yang diperolehnya dengan pendampingan untuk meningkatkan kapasitas.
- (2) Penerima manfaat bersama membentuk koperasi atau badan usaha untuk mengusahakan tanahnya
- (3) Penerima manfaat bersama dapat bekerjasama dengan badan usaha dan atau pemerintah (BUMN, BUMD) dalam bentuk penyertaan modal, kontrak bagi hasil, maupun kontrak manajemen.

c) Penguasaan Badan Usaha atau Koperasi

Penguasaan dilakukan atas nama koperasi atau bentuk badan usaha lainnya. Penerima manfaat merupakan pemegang saham dan dapat bekerja di dalam koperasi atau badan usaha tersebut. Beberapa alternatif yang dapat dilakukan:

- (1) Koperasi dapat mengusahakan sendiri tanahnya dengan pendampingan untuk meningkatkan kapasitas
- (2) Koperasi melakukan profit sharing dengan badan usaha lainnya. Anggota koperasi bekerja pada badan usaha tersebut.

commit to user

- (3) Koperasi melakukan kontrak manajemen dengan badan usaha swasta atau pemerintah untuk mengelola tanah tersebut. Anggota koperasi dapat bekerja di badan usaha tersebut.

2) Access Reform (Penataan Akses Masyarakat)

Access reform ini merupakan rangkaian aktivitas yang saling terkait dan berkesinambungan yang meliputi:

- a) Penyediaan infrastruktur dan sarana produksi
- b) Pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat
- c) Dukungan permodalan
- d) Dukungan distribusi pemasaran serta dukungan lainnya.

f. Hubungan Reforma Agraria dengan Penataan Ruang

Aspek pertanahan dan penataan ruang sangat perlu dan mutlak dipertimbangkan, karena tanah merupakan salah satu sumber daya kegiatan penduduk yang dapat di nilai sifat, keadaan, proses dan penggunaannya. Hal tersebut sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Firey³⁸ yang menyatakan :

“Tanah dapat menunjukkan pengaruh budaya yang besar dalam adaptasi ruang, dan selanjutnya dikatakan ruang dapat merupakan lambang bagi nilai-nilai sosial (misalnya penduduk sering memberi nilai sejarah yang besar kepada sebidang tanah).”

Berhubungan dengan pendapat Firey, Chapin menggolongkan tanah ke dalam tiga kelompok, yang di antaranya adalah : ³⁹

- 1) Nilai keuntungan, yang berhubungan dengan nilai ekonomi, dan yang dapat dicapai dengan jual-beli tanah di pasar bebas.

³⁸ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Cet. I (Bandung: Nuansa, 2008), hlm.35.

³⁹ *Ibid.*

- 2) Nilai kepentingan umum, yang berhubungan dengan pengaturan untuk masyarakat umum dalam perbaikan kehidupan masyarakat.
- 3) Nilai sosial, yang merupakan hal yang mendasar bagi kehidupan.

Pertimbangan dalam kepentingan akan tanah atau lahan tentunya di berbagai wilayah mungkin berbeda, tergantung pada struktur sosial penduduk tertentu yang akan memberikan prioritas bagi fungsi tertentu kepada tanah. Kalau hal tersebut tidak dapat dipenuhi, kehidupan masyarakat tersebut akan dirugikan. Hal ini misalnya dapat ditunjukkan dengan perbedaan penggunaan tanah di pedesaan dengan penggunaan tanah di perkotaan. Tanah di pedesaan dipergunakan bagi kehidupan sosial dan kehidupan ekonomi. Kehidupan sosial seperti berkeluarga, bersekolah, beribadat, berekreasi, berolahraga dan lain sebagainya, sedangkan untuk kegiatan ekonomi seperti bertani, berkebun, berternak, menebang kayu di hutan. Namun sebaliknya di perkotaan, karena nilai tanah demikian berharga secara ekonomis, penggunaan tanah dilakukan secara efisien dan seefektif mungkin, karena dapat saja terjadi pencampuran penggunaannya. Penataan ruang sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan:

- 1) Dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan;
- 2) Tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan
- 3) Tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Penataan ruang sebagai pendekatan dalam pelaksanaan pembangunan telah memiliki landasan hukum sejak diberlakukannya

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Sejalan dengan permasalahan tata ruang yang semakin berkembang, telah disusun Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992. Undang-undang ini diharapkan dapat berfungsi sebagai payung hukum yang lebih kuat dalam penyelenggaraan penataan ruang sehingga dapat terwujud penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif.

Perbedaan substansi yang diatur dalam Undang-Undang Penataan Ruang yang baru dengan yang lama antara lain:

- 1) Ruang lingkup penataan ruang wilayah ditambahkan ruang di dalam bumi.
- 2) Pengaturan jangka waktu berlaku rencana tata ruang dalam setiap tingkatan menjadi 20 tahun.
- 3) Tidak lagi dikenal istilah kawasan tertentu namun diganti oleh Kawasan Strategis.
- 4) Penekanan terhadap hal-hal yang bersifat strategis terutama hal-hal yang memiliki dampak besar terhadap lingkungan seperti proporsi kawasan hutan dalam suatu DAS minimal 30 persen, serta proporsi ruang terbuka hijau (RTH) di kota/perkotaan minimal 30 persen dengan proporsi ruang terbuka hijau publik minimal 20 persen.
- 5) Dalam penetapan rancangan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota tentang tata ruang harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan penataan ruang dalam hal ini adalah Menteri yang Pekerjaan Umum sebelum dievaluasi oleh Departemen Dalam Negeri.

commit to user

- 6) Adanya penambahan muatan dalam rencana tata ruang baik untuk skala Nasional, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota yaitu penetapan kawasan strategis dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- 7) Penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan. Pengaturan ruang pada kawasan-kawasan yang dinilai rawan bencana, seperti kawasan rawan bencana letusan gunung api, gempa bumi, longsor, gelombang pasang dan banjir, dan dampak dari keberadaan jaringan SUTET;
- 8) Terbentuknya lahan abadi pertanian untuk menjaga ketahanan pangan;
- 9) Pengaturan sanksi yang lebih tegas, dalam hal ini selain diatur sanksi administratif, juga diatur sanksi pidana, baik kepada pelanggar maupun pemberi izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku.

Sedangkan 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.⁴⁰ Adapun yang tidak termasuk dalam obyek penertiban tanah terlantar adalah:⁴¹

⁴⁰ Lihat: Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2010 Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

⁴¹ Lihat: Pasal 3 PP Nomor 11 Tahun 2010 Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

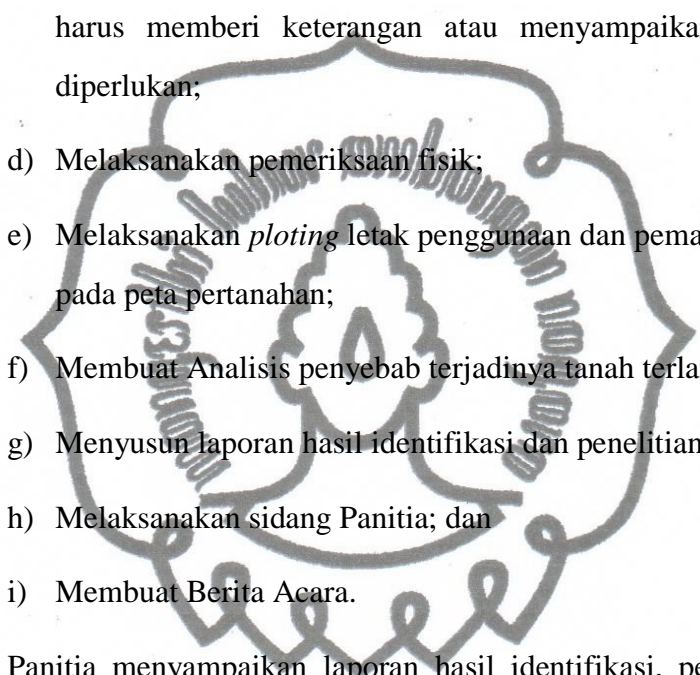
- 1) Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan
- 2) Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

Dalam PP Nomor 11 Tahun 2010 ditentukan tentang identifikasi dan penelitian, sebagaimana disebut dalam Pasal 6, sebagai berikut:

- 1) Identifikasi dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dilaksanakan :
 - a) Terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai; atau
 - b) Sejak Berakhirnya izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang.
- 2) Identifikasi dan penelitian tanah terlantar meliputi :
 - a) Nama dan alamat Pemegang Hak;
 - b) Letak, luas, status hak atau dasar penguasaan atas tanah dan keadaan fisik tanah yang dikuasai Pemegang Hak; dan
 - c) Keadaan yang mengakibatkan tanah terlantar.

Sedangkan kegiatan identifikasi, ditentukan dalam Pasal 7, sebagai berikut:

- 1) Kegiatan identifikasi dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 meliputi :
 - a) Melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;

- 
- b) Mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak;
 - c) Meminta Keterangan dari Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait tersebut harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan;
 - d) Melaksanakan pemeriksaan fisik;
 - e) Melaksanakan *ploting* letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;
 - f) Membuat Analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
 - g) Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian;
 - h) Melaksanakan sidang Panitia; dan
 - i) Membuat Berita Acara.
- 2) Panitia menyampaikan laporan hasil identifikasi, penelitian, dan Berita Acara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Kantor Wilayah.

Sedangkan menyangkut tentang penetapan tanah terlantar ditentukan dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 13, sebagai berikut :

Pasal 9

- 1) Kepala menetapkan tanah terlantar terhadap tanah yang diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (6).
- 2) Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar merupakan tanah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1)

commit to user

huruf a, penetapan tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

- 3) Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar adalah tanah yang telah diberikan dasar penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b, penetapan tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat juga pemutusan hubungan hukum serta penegasan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pasal 10

- 1) Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), apabila merupakan keseluruhan hamparan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya, dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- 2) Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), apabila merupakan sebagian hamparan yang diterlantarkan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan selanjutnya kepada bekas pemegang hak diberikan kembali atas bagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya.
- 3) Untuk memperoleh hak atas tanah atas bagian tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), bekas Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *commit to user*

Pasal 11

- 1) Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25% (dua puluh lima persen), maka pemegang hak dapat mengajukan permohonan revisi luas atas bidang tanah yang benar-benar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya.
- 2) Biaya atas revisi pengurangan luas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi beban pemegang hak.

Pasal 12

- 1) Tanah yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar, dinyatakan dalam keadaan *status quo* sejak tanggal pengusulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (6).
- 2) Tanah yang dinyatakan dalam keadaan *status quo* sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas bidang tanah tersebut sampai diterbitkan penetapan tanah terlantar yang memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pasal 13

- 1) Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkannya keputusan penetapan tanah terlantar, wajib dikosongkan oleh bekas pemegang hak atas benda-benda di atasnya dengan beban biaya yang bersangkutan.
- 2) Apabila bekas pemegang hak tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka benda-benda di atasnya tidak lagi menjadi miliknya, dan dikuasai langsung oleh negara.

commit to user

Kemudian pada Pasal 15 sampai dengan Pasal 17 diatur tentang pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar:

Pasal 15

- 1) Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.
- 2) Peruntukan dan pengaturan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Kepala.

Pasal 16

Terhadap tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaannya tidak boleh diterbitkan izin/keputusan/surat dalam bentuk apapun selain yang ditetapkan dalam Pasal 15.

Pasal 17

Pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar dilakukan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan secara berkala kepada Presiden.

g. Kewenangan Pemerintah Dalam Penertiban Tanah Terlantar

Pemerintah dalam menjalankan fungsinya dapat melakukan berbagai macam perbuatan hukum. Perbuatan hukum pemerintah yang bersifat mengatur itu haruslah sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keabsahan perbuatan pemerintah itu memiliki tiga fungsi yaitu:

commit to user

- 1) Bagi aparat pemerintah, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuurnormen*).
- 2) Bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan untuk mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*).
- 3) Bagi Hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgronden*).

Berdasarkan pendapat tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, kewenangan merupakan konsep inti dalam rangka hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat. Dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat diberi wewenang untuk mengatur, yaitu membuat peraturan, menyelenggarakan dalam arti melaksanakan (*execution*), menggunakan (*use*), menyediakan (*reservation*), dan memelihara (*maintenance*), atas bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Berdasarkan hak menguasai negara atas bumi, air dan kekayaan alam tersebut, maka kewenangan penguasaan dan pengurusan bidang pertanahan ada pada negara, di mana di bidang eksekutif (pemerintahan) dijalankan oleh Presiden (Pemerintah) atau didelegasikan kepada Menteri.

Penetapan dan pengaturan tersebut meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan hukum mengenai tanah. Kewenangan di bidang pertanahan yang dalam UUPA ditetapkan sebagai wewenang Pemerintah Pusat didasarkan pada beberapa hal :

Pertama, seluruh wilayah Indonesia adalah merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

commit to user

Kedua, seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Ketiga, hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa adalah bersifat abadi.

Dengan demikian kewenangan untuk mengurus bidang pertanahan ada pada negara yang dalam pelaksanaannya dilakukan Pemerintah Pusat.

Kewenangan yang ada pada pemerintah adalah sebagai dasar dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan yang artinya setiap penyelenggaraan kenegaraan harus memiliki legitimasi yaitu adanya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Konsep ini sesuai dengan konsep Negara Hukum dimana setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus ada aturan yang mengaturnya. Wewenang ini sangatlah diperlukan oleh pemerintah, mengingat pemerintah adalah pemegang kekuasaan dalam organisasi negara. Pemerintah untuk dapat menjalankan kekuasaannya dengan baik dan lancar perlu diberi wewenang. Adanya pengaturan pemberian wewenang tersebut akan memberikan keabsahan bagi tindakan yang dilakukan pemerintah. Pemerintah dalam menjalankan urusan pemerintahannya haruslah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tindakan pemerintah sah adanya dan mempunyai kekuasaan hukum. Sudah tentu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas dan pasti, sehingga tidak dapat ditafsirkan secara berbeda-beda. Ketentuan yang dapat ditafsirkan secara berbeda-beda disebut dengan istilah norma kabur, sehingga lingkup kewenangan yang diaturnyapun menjadi tidak jelas. Hal itu senada dengan apa yang dikemukakan oleh J.J.H Bruggink, yaitu “Vage begrippen, Dit zijn begrippen waarvan de inhoud niet precies te bepalen is, zodat ook de

omvang onduidelejk⁴² (pengertian yang kabur adalah pengertian yang isinya tidak dapat ditetapkan secara pasti, sehingga lingkupannya tidak jelas).

Kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari pemerintah (Presiden) kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Ketentuan ini tersirat dalam Pasal 17 PP Nomor 11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa: “Pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah terlantar dilakukan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan secara berkala kepada Presiden “.

Dalam pelaksanaan penertiban tanah terlantar dibentuk sebuah panitia. Susunan keanggotaan panitia ini terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan instansi terkait yang diatur oleh Kepala (Pasal 5 PP Nomor 11 Tahun 2010). Melihat ketentuan tersebut terjadi kekaburan norma karena instansi terkait yang dimaksud tidak jelas.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 14 PP Nomor 11 Tahun 2010 dikeluarkan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Panitia yang dimaksud Pasal 5 PP Nomor 11 Tahun 2010, dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 adalah Panitia C yang terdiri dari Kanwil BPN, Pemerintah Daerah, dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya yang mempunyai wewenang untuk melakukan identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar.

Berdasarkan Pasal 10 Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010, Susunan keanggotaan panitia C terdiri atas:

- 1) Ketua : Kepala Kantor Wilayah
- 2) Sekretaris : Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, merangkap anggota

⁴² Bruggink, J.J.H, *Op.Cit.* hal. 438 *commit to user*

3) Anggota :

- a) Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.
- b) Dinas/Instansi Provinsi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya.
- c) Dinas/instansi Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya.
- d) Kepala Kantor Pertanahan.

Dengan demikian maka organ yang berwenang dalam penertiban tanah terlantar adalah panitia C yang terdiri dari Kanwil BPN, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan berwenang dalam melakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah yang terindikasi terlantar. Sedangkan penetapan tanah terlantar merupakan kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

h. Ruang Lingkup Wewenang Penertiban Tanah Terlantar.

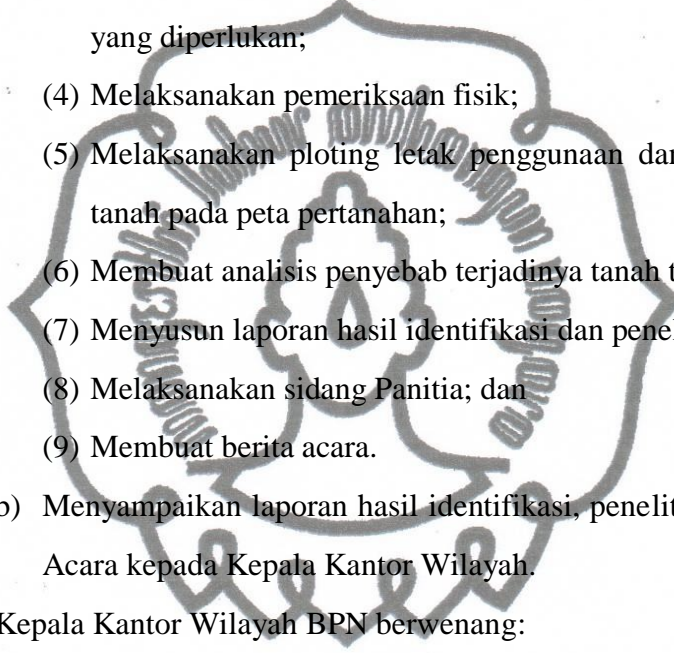
Berdasarkan pada PP Nomor 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 organ yang berwenang dalam penertiban tanah terlantar adalah Panitia C yang terdiri dari Kanwil BPN, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan dan Kepala BPN. Adapun wewenang yang dimiliki adalah :

1) Panitia C

Berdasarkan Pasal 7 PP Nomor 11 Tahun 2010 dan Pasal 11 Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 Panitia C memiliki wewenang untuk melakukan:

- a) Kegiatan identifikasi dan penelitian yang meliputi :
 - (1) Melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;

commit to user

- 
- (2) Mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak;
 - (3) Meminta keterangan dari Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait tersebut harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan;
 - (4) Melaksanakan pemeriksaan fisik;
 - (5) Melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;
 - (6) Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
 - (7) Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian;
 - (8) Melaksanakan sidang Panitia; dan
 - (9) Membuat berita acara.
- b) Menyampaikan laporan hasil identifikasi, penelitian dan Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah.
- 2) Kepala Kantor Wilayah BPN berwenang:
- a) Memberikan peringatan kepada Pemegang Hak yang telah menelantarkan tanahnya berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian yang telah dilakukan oleh Panitia C. Berdasarkan Pasal 8 PP Nomor 11 Tahun 2010 dan Pasal 14 Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 dinyatakan :
 - (1) Apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) disimpulkan terdapat tanah terlantar, maka Kepala Kantor Wilayah memberitahukan dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama kepada Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya surat

commit to user

peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya.

- (2) Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama.
 - (3) Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan ketiga dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan kedua.
 - b) Mengusulkan kepada Kepala BPN untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 8 ayat (6) yang menyatakan bahwa : Apabila Pemegang Hak tetap tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud dalam ayat
 - c) Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar.
- 3) Kepala BPN

Kepala BPN berwenang untuk membuat keputusan penetapan tanah terlantar terhadap tanah yang diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 9 PP Nomor 11 Tahun 2010 dan Pasal 19 Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010. Pasal 19 Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 menyatakan bahwa :

- a) Kepala menetapkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar atas usulan Kepala Kantor Wilayah;
- b) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat hapusnya hak atas tanah, pemutusan hubungan hukumnya, dan

commit to user

sekaligus menegaskan bahwa tanah dimaksud dikuasai langsung oleh Negara.



4. Reforma Agraria

Reforma Agraria dapat diartikan sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya.⁴³

Berdasarkan konsep-konsep di atas, tampak bahwa yang dicakup oleh istilah agraria bukanlah sekedar tanah atau pertanian saja. Kata-kata pedusunan, bukit, dan wilayah jelas menunjukkan arti yang lebih luas karena di dalamnya tercakup segala sesuatu yang terwadahi olehnya. Wilayah pedusunan memiliki berbagai macam tumbuhan, air, sungai, mungkin juga tambang, perumahan, dan masyarakat manusia. Konsep agraria juga merujuk pada berbagai hubungan antara manusia dengan sumber-sumber agraria serta hubungan antar manusia dalam rangka penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria.

Pembaharuan agraria (reforma agraria) merupakan terjemahan dari *agrarian reform*. Dalam pengertian yang terbatas/sempit, pembaharuan agraria dikenal sebagai *land reform*. Seringkali antara pembaharuan agraria (*agraian reform*) dan pembaharuan pertanahan (*land reform*) dianggap identik, meskipun sebenarnya sudah disepakati secara umum bahwa *agrarian reform* lebih luas dari pengertian *land reform*. Dalam berbagai

⁴³ Bachriadi Dianto, *Pembaharuan Agraria (Agrarian Reform): Urgensi dan Hambatannya dalam Pemerintahan Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999*, makalah untuk Seminar "Mendesakan Agenda Pembaharuan Agraria dalam Sidang Umum (SU) MPR 1999" yang diselenggarakan oleh KPA, ELSAM, dan Lab. Sosiologi-Antropologi IPB di Jakarta, 1999, hlm.22.

literatur, *land reform* diartikan sebagai restrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sehingga sebagian orang menganggap bahwa *land reform* merupakan pengertian pembaruan agraria dalam arti sempit, sedangkan datarh kerangka luas pembaruan agraria, *land reform* dapat dipahami sebagai salah satu program pembaruan agraria.

Menurut Cohen⁴⁴ istilah *land reform* biasanya dipakai dalam pengertian yang terbatas, yaitu perubahan dalam penguasaan tanah, terutama redistribusi kepemilikan tanah agar tercapai pemerataan, sedangkan *agrarian reform* dipakai dalam pengertian yang lebih luas, yaitu mencapai pemerataan kepemilikan, optimalisasi pemanfaatan tenaga kerja, dan peningkatan produksi pertanian sebagai hasil dari penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pembaruan agraria dalam arti restrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria sudah dikenal cukup lama, meski dalam bentuk dan sifat yang berbeda-beda, tergantung pada zaman dan negara tempat terjadinya pembaruan agraria tersebut¹. Hal ini terjadi mengingat setiap negara mempunyai struktur agraria dan sistem politik yang berbeda-beda, meskipun ada beberapa persamaan yang mendasar dalam pembaruan agraria itu, paling tidak inti dari pembaruan agraria adalah adanya pemerataan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Menurut Kuhnén pembaruan agraria adalah sebagai berikut:⁴⁵

“Agrarian reform can be defined as a bundle of measures for overcoming the obstacles to economic and social development that are based on shortcomings in the agrarian structure. Agrarian reforms includes both the conditions for land tenure (like ownership, lease, etc.), known as reform of land ownership, and those aspects for land use (like farm size, supporting institutions etc) called land management reform.”

⁴⁴ Cohen, *Agrarian Structures and Agrarian Reform*, Martinus Nijhoff Social Sciences Division, Leiden/Boston, 1978, hlm.23.

⁴⁵ Michael Kirk et al, *Land Tenure in Development Cooperation: Guiding Principle*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Wiesbaden, 1998, hlm.82.

Kuhnen menekankan pemahaman pembaruan agraria pada upaya mengatasi masalah-masalah pembangunan ekonomi dan sosial yang disebabkan oleh kelemahan struktur agraria. Struktur agraria dapat mempengaruhi munculnya hubungan sosial agraris yang berbeda antara satu tipe struktur agraria dengan tipe struktur agraria lain. Ada tiga macam struktur agraria yaitu:⁴⁶

- a. Tipe Kapitalis: sumber-sumber agraria dikuasai oleh non-penggarap (swasta/perusahaan),
- b. Tipe Sosialis : sumber-sumber agraria dikuasai oleh negara/kelompok pekerja,
- c. Tipe Populis/Neo-Populis: sumber-sumber agraria dikuasai oleh keluarga/ rumah tangga pengguna.

Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988 dari Filipina mengartikan pembaruan agraria sebagai berikut:⁴⁷

“Agrarian reform means the distribution of lands, regardless of crops or fruits produced to farmers and regular farm workers who are landless irrespective of tenurial arrangement, to include the totality of factors and support service designed to lift the economic status of beneficiaries and all other arrangements alternative to physical redistribution of lands such as production or profitsharing, labor administration and the distribution of shares of stock which will allow beneficiaries to receive a just share of the fruits of the lands they work.”

Comprehensive Agrarian Law 1988 di Filipina di atas, menitik-beratkan pembaruan agraria pada pembaruan pertanahan, khususnya distribusi penguasaan dan pemanfaatan tanah.

Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menyatakan bahwa;

“Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan

⁴⁶ Gunawan Wiradi, *Op,Cit*, hlm.48.

⁴⁷ Maria Sumardjono, *Arti Strategis Pembaruan Agraria Sebagai Landasan Pembangunan*, Makalah, 14-16 September 2001, hlm.

dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran rakyat bagi seluruh rakyat Indonesia."

Pengertian pembaruan agraria yang dirumuskan dalam TAP MPR tersebut tampaknya ditujukan untuk merestrukturisasi, penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria agar lebih berkeadilan, berkelanjutan dan mensejahterakan rakyat. Pengertian di atas juga menunjukkan luasnya dimensi dan ruang lingkup pembaruan agraria, sehingga pembaruan agraria bersifat kompleks dan multi dimensi.

Reforma Agraria merupakan implementasi dari mandat TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dan TAP MPR RI Nomor V/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI untuk menyampaikan saran atas Laporan Pelaksanaan TAP MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003. Salah satu butir saran dimaksud kepada Presiden Republik Indonesia, terkait dengan perlunya Penataan Struktur Penguasaan, Pemilikan, Pemanfaatan dan Penggunaan Tanah.

Reforma Agraria atau secara legal formal disebut juga dengan Pembaruan Agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agrarian (khususnya tanah). Dalam pasal 2 TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 dijelaskan bahwa "Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia".

Dalam tataran operasional Reforma Agraria di Indonesia dilaksanakan melalui 2 (dua) langkah yaitu:

commit to user

- a. Penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria.
- b. Proses Penyelenggaraan Land Reform Plus, yaitu penataan aset tanah bagi masyarakat dan Penataan akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya secara baik. Di dalam penyelenggaraan Land Reform Plus diselenggarakan dua hal penting yaitu Aset Reform dan Akses Reform.

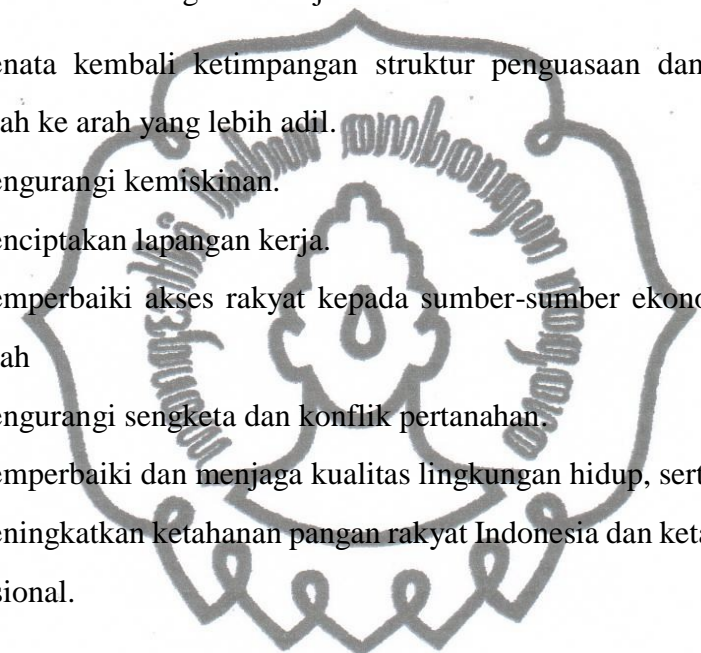
Pembaruan Agraria atau adakalanya disebut dengan “reforma agraria” diartikan secara beragam oleh beragam orang, profesi atau kelompok dan dipahami secara berbeda-beda pula. Tetapi, dari semua ragam pemahaman ini, ada benang merah yang dapat menghubungkan semuanya yaitu bahwa reforma agraria dimaknai sebagai penataan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya.⁴⁸

Untuk lebih mempermudah pemahaman reforma agraria, Joyo Winoto mendefinisikan reforma agraria sebagai Land Reform plus, artinya reforma agraria adalah landreform dalam rangka mandat konstitusi, politik dan Undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam P4T ditambah dengan Access Reform.⁴⁹ Salah satu agenda dalam reforma agraria adalah penguatan hak kepada rakyat. Penguatan hak dapat dilakukan dengan kemudahan untuk memperoleh sertipikat bagi rakyat melalui program sertifikasi massal (PRONA, SMS, Ajudikasi). Pengertian pembaruan

⁴⁸ Joyo Winoto, *Reforma Agraria dan Keadilan Sosial*, Jakarta, Badan Pertanahan Nasional, 2007, hlm 21

⁴⁹ Joyo Winoto, “Reforma Agraria” Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat, *Makalah Seminar Nasional, Penguatan Hak Kepada Rakyat Dalam Reforma Agraria Melalui Persamaan Hak Memperoleh Hak Atas Tanah*, Magister Kenotariatan Undip, Kanwil BPN Propinsi Jateng, KAPTI & IMMK, Semarang, 15 Mei 2008.

agraria juga dapat dilihat dalam TAP MPR Nomor IX Tahun 2001 Pasal 2, disebutkan bahwa : “Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agrarian, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian Reforma Agraria ditujukan untuk:

- 
- a. Menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil.
 - b. Mengurangi kemiskinan.
 - c. Menciptakan lapangan kerja.
 - d. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah
 - e. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan.
 - f. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, serta
 - g. Meningkatkan ketahanan pangan rakyat Indonesia dan ketahanan energi nasional.

Apabila dicermati, keseluruhan tujuan reforma agraria/pembaruan agraria adalah ditujukan pada peningkatan kesejahteraan rakyat dan penyelesaian berbagai permasalahan bangsa. Hal ini berbeda dengan pengertian umum yakni “bagi-bagi tanah”. Pemahaman tersebut melampaui kebiasaan umum di mana reforma agraria identik dengan tanah-tanah pertanian. Pengaturan ulang ini mencakup pengaturan struktur maupun hubungan objek maupun subjek terkait penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah baik diperkotaan maupun perdesaan. Dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan UUPA, pembaruan agraria di Indonesia memang mengandung makna yang luas, buka hanya pembaruan pertanahan (*land refonn*) tetapi juga pembaruan sumber daya alam (*natural recorces*

reform), atau yang dalam UUPA diartikan sebagai sumber daya agraria.

Oleh karenanya, pembaruan agraria diartikan sebagai:⁵⁰

“Upaya-upaya yang dilakukan oleh negara dan masyarakat dalam merubah hubungan-hubungan sosial agraria dan behtuk-bentuk penguasaan tanah dan sumber daya alam ke arah keadilan dan pemerataan, melalui mekanisme dan sistem politik yang demokratis dan terbuka bagi sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.”

Dimensi yang luas dari pengertian pembaruan agraria hingga mencakup pada hubungan-hubungan sosial agraria mutlak diperlukan, mengingat inti perubahan yang dilakukan dalam reforma agraria ini adalah perubahan struktur dan pola penguasaan sumber daya agraria antara manusia/badan hukum sebagai subyek hukum dan sumber daya agraria (tanah) sebagai obyek hukum, termasuk ke dalam pemahaman subyek hukum itu adalah masyarakat hukum adat atau petani tanpa tanah yang selama ini termarginalkan dalam hubungan hukum tersebut.

Terkait pada hubungan hukum di atas, maka pembaruan agraria harus dimulai dengan perubahan/pembaruan hukum (*law reform*) yang materi pengaturannya terkait dengan aspek agraria. Perubahan/pembaruan hukum ini tentunya dalam konteks arah yang lebih baik, yaitu pengaturan agraria yang lebih berkeadilan dan demokratis. Dalam hal tanah sebagai bagian dari agraria (agraria dalam arti sempit), maka pembaruan hukum tanah (*land law reform*) sebagai bagian dari pembaruan agraria harus dapat menata-ulang pengaturan struktur dan pola-pola penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah ke arah yang lebih berkeadilan dan demokratis, dalam setiap subyek hukum mempunyai akses yang sebanding dengan kewenangan yang dimilikinya terhadap tanah.

⁵⁰ Tim Lopera, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria: Jalan Penghidupan dan Kemamkmuran Rakyat*, Yogyakarta, Lopera Pustaka Utama, 2001, hlm.43.

5. Kesejahteraan Rakyat

Menurut Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Masyarakat, kesejahteraan masyarakat adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Dari undang-undang di atas dapat kita cermati bahwa ukuran tingkat kesejahteraan dapat dinilai dari kemampuan seorang individu atau kelompok dalam usaha nya memenuhi kebutuhan material dan spiritual nya. Kebutuhan material dapat kita hubungkan dengan pendapatan yang nanti akan mewujudkan kebutuhan akan pangan, sandang, papan dan kesehatan. Kemudian kebutuhan spiritual kita hubungkan dengan pendidikan, kemudian keamanan dan ketentaraman hidup.

Menurut Ross Cranston, konsep negara sejahtera itu dapat dicapai melalui tiga model, yaitu:

Model pertama, negara sejahtera dapat ditegakkan melalui pengaturan kesejahteraan sosial (Social Welfare Regulation). Hal ini terdiri dari adanya Undang-Undang Kesejahteraan Sosial. Bentuk-bentuk peraturan hukum tentang regulasi kesejahteraan sosial. Model penerapannya melalui institusi-institusi yang berwenang. Tersedianya peran dan fungsi peradilan yang mandiri dan terbuka. Dan dari efektifitas peraturan kesejahteraan sosial.

Model kedua, pengaturan tentang pelayanan Publik, antara lain terdiri dari paradiksi birokrasi kesejahteraan sosial pengawasan hukum terhadap birokrasi kesejahteraan sosial. Keikut-sertaan masyarakat dalam birokrasi kesejahteraan sosial. Dan terakhir, tentang parameter pelayanan publik yang universal. The best practice of service hendaknya dijadikan tuntutan dan kebutuhan bagi suatu pemerintahan.

commit to user

Model ketiga, manfaat-manfaat kebijakan kesejahteraan masyarakat adanya undang-undang kesejahteraan sosial. Pengendalian sosial melalui undang-undang kesejahteraan sosial, dan terakhir, konteks sosial dari masyarakat administrasi kesejahteraan sosial⁵¹

Secara lebih khusus, Rhames Mishra menyebutkan tujuan utama kesejahteraan sosial yaitu negara-negara berusaha untuk memelihara dan menetapkan standar kehidupan minimum, perolehan sebesar-besarnya kesetaraan, menjunjung tinggi kepentingan bersama atau komunitas.⁵²

Dari pembahasan diatas, ditegaskan bahwa negara sejahtera dan masyarakat sejahtera tidak dapat melepaskan dirinya dari kewajiban-kewajiban negara untuk memberikan dan melindungi hak-hak dasar secara sosial, ekonomi, politik.

Dalam konteks Indonesia, maka arah kebijakan hukum yang hendak dibangun dan dikembangkan selain ditujukan untuk menciptakan sistem hukum nasional, juga yang lebih penting adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Inilah yang dimaksudkan oleh Bagir Manan sebagai salah satu bagian dari politik hukum yang bersifat tetap.⁵³ Penjelasan ini sejalan dengan pendapat Abdul Hakim, yang mengatakan bahwa hukum yang hendak dibangun seyogianya harus senantiasa mengacu kepada cita-cita masyarakat Indonesia, yaitu tegaknya Negara hukum⁵⁴ yang demokratis dan

⁵¹ Ross Cranston. *Law in Context: Legal Foundation of The Welfare State* London. Butter and Tunner Ltd. 1985.

⁵² Rames Mishra. *The Welfare State in Crisis Social thought and Social*. Canada. Havester Press. The Open University. Set Book. 1987, hlm.131.

⁵³ Dikatakan oleh Bagir, bahwa politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada juga yang bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat tetap adalah berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum. Sementara politik hukum yang bersifat temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhannya. Lihat: Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm.180.

⁵⁴ Negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan yang menjamin keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.

berkeadilan sosial. Atas dasar pandangan yang demikian dikatakan bahwa politik hukum Indonesia sesungguhnya harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat Bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.⁵⁵

Pemerintah di suatu Negara *welfare state* dituntut memainkan peranan yang lebih luas dan aktif, karena ruang lingkup kesejahteraan rakyat semakin meluas dan mencakup bermacam-macam segi kehidupan. Lemaire menyebut tugas pemerintah yang demikian itu sebagai *bestuurzorg* yang dikenal dengan *service public* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah. Pembuat undang-undang tidak mungkin mengatur segala macam hak, kewajiban dan kepentingan secara lengkap dalam suatu undang-undang.⁵⁶ Pada dasarnya harus dipahami bahwa kuasa atas Negara merupakan sebagai rumusan kehidupan keseharian dari prinsip kedaulatan rakyat yang merupakan inti dari republik.⁵⁷

Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa dalam konsep Negara kesejahteraan, Negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi penganut Negara intervensionis pada abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk

Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Asaz-Asaz Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991, hlm. 110.

⁵⁵ Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm.20.

⁵⁶ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi Universitas Padjadjaran Bandung, 1997, hlm.205.

⁵⁷ Sylvia Tiwon dalam Mustafa Luthfi dan J. Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik : Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal yang Pro Civil Society dan Gender*, Setara Press, Malang, 2012, hlm.48.

menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat.

58

Tujuan campur tangan pemerintah ini tidak lain dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan yang merata dalam kehidupan masyarakat (masyarakat adil dan makmur dalam segala aspeknya), sedangkan sasarannya adalah pola perilaku masyarakat. Dalam hal ini masyarakat akan direkayasa agar berperilaku sesuai dengan derap pembangunan yang dilaksanakan oleh Negara. Dengan demikian, pola perilaku tersebut dapat menunjang arah pembangunan, yang tendensinya dapat mempercepat terwujudnya tujuan pembangunan.⁵⁹

Dalam Negara hukum Indonesia, campur tangan Negara harus diatur sebelumnya dalam peraturan-peraturan hukum. Dengan perkataan lain, peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai acuan dalam mengarahkan perubahan pola perilaku masyarakat yang bersangkutan. Disinilah hukum harus berfungsi sebagai alat untuk merekayasa kehidupan masyarakat (*as a tool of social engineering*).⁶⁰ Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah “Negara Pengurus”.⁶¹ Prinsip *welfare state* dalam UUD 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi.

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm.223.

⁵⁹ Muchsan, *Op.Cit*, hlm.10.

⁶⁰ *Ibid*, hlm.10.

⁶¹ M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, Sekretariat Negara RI, 1959, Jakarta, hlm. 299.

6. Hubungan Antara Nilai-Nilai Keadilan Pancasila Dengan Reforma Agraria

Diterimanya Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi nasional membawa konsekuensi logis bahwa nilai-nilai Pancasila dijadikan landasan pokok, landasan fundamental bagi penyelenggaraan negara Indonesia. Nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung makna sebagai dasar sekaligus tujuan, yaitu tercapainya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur secara lahiriah dan batiniah. Nilai-nilai dasar itu sifatnya abstrak dan normatif.⁶²

Sila Ketuhanan Yang Maha Esa diintegrasikan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA sebagai pengakuan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Pemikiran Notonagoro bahwa hubungan antara manusia dengan tanah, secara kolektif maupun individual sebagai hubungan yang bersifat kedwitunggalan dilandasi pada nilai yang didasarkan pada Sila Kedua. Hubungan antara manusia dengan tanah yang bersifat kolektif dapat dijumpai pada Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menegaskan bahwa seluruh wilayah Indonesia merupakan kesatuan tanah air dari seluruh wilayah Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, dan bahwa bumi, air, dan sebagainya itu dalam tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Terikait dengan implementasi Reforma Agraria, maka perlu dikemukakan tentang Pancasila dan relevansinya pada dewasa ini, secara ringkas dapat dikemukakan butir-butir berikut:⁶³

⁶² Karena nilai-nilai Pancasila sifatnya abstrak dan normatif, isinya belum dapat dioperasionalkan. Agar dapat bersifat operasional dan eksplisit, perlu dijabarkan ke dalam nilai instrumental.

⁶³ Pokja Ideologi Lemhannas RI, *Modul Bidang Studi/Materi Pokok PancasilaOp.Cit*, hal.28.

- a. Pancasila pada dasarnya merupakan lima nilai dasar yang mencerminkan harkat dan martabat manusia. Mematuhi prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan, Kebangsaan, Demokrasi, dan Keadilan sosial berarti menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia.
- b. Cita-cita moral bangsa agar berkehidupan kebangsaan yang bebas merupakan aspirasi utama dalam pergerakan nasional dan berlaku sampai sekarang dan selanjutnya dalam menghadapi tantangan ke depan.
- c. Sesuai dengan fungsi dan semangat emansipatorisnya, gerakan pembangunan bertujuan membebaskan masyarakat dari berbagai rintangan dan bentuk penindasan. Oleh karena itu perlu disadari bahwa gerakan pembebasan akan menghadapi kekuatan yang melawannya, karena kepentingan-kepentingan yang melatar belakangnya.

Hubungan yang bersifat individual diatur dalam Pasal 2 ayat (2) jo Pasal 4 ayat (1) dan (2) Pasal 16 UUPA. Pokok pangkal pemikiran ini adalah bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan yang diberi kepercayaan oleh rakyat untuk menguasai bumi, air dan sebagainya itu berwenang menentukan hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan sebagainya, dalam bentuk macam-macam hak atas tanah dengan isi wewenang masing-masing dengan memperhatikan bahwa semua hak atas tanah itu mempunyai fungsi sosial.

Terkait dengan Sila Ketiga, dalam hubungan antara manusia sebagai individu dengan tanah, status kewarganegaraan berpengaruh terhadap hak atas tanah yang dapat dimiliki. Pasal 9 ayat (1) UUPA menentukan hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan lain sebagainya. Dengan perkataan lain, hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat mempunyai Hak Milik,

commit to user

sedangkan Warga Negara Asing (WNA) dan badan hukum asing hanya dapat menjadi pemegang Hak Pakai.⁶⁴

Dua sila terakhir, kerakyatan dan keadilan sosial diberi makna melalui Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 UUPA. Prinsip utama dalam kaitan hubungan antara individu dengan tanah pertanian adalah bahwa pemilik tanah pertanian harus mengerjakan sendiri tanahnya secara aktif. Oleh karena itu, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak dipekenankan, karena hal itu dapat merugikan kepentingan umum. Konsekuensinya, ditentukan batas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Nilai-nilai Pancasila harus diaktualisasikan dalam kebijakan Reforma Agraria. Tanah harus dilihat dan diperlakukan sebagai karunia Tuhan YME untuk dimanfaatkan secara wajar oleh seluruh masyarakat. Dengan demikian maka alokasinya harus adil yang dijabarkan dalam kebijakan dan peraturan perundang-undangan sehingga terjamin kepastian hukum dan perlindungan hukumnya bagi masyarakat.

Selanjutnya, implementasi keadilan dalam negara hukum yang demokratis termasuk Indonesia, harus mengedepankan keadilan dalam segala kebijakan penyelenggaraan negara, termasuk dalam hal ini adalah keadilan dalam memperoleh akses tanah kepada masyarakat khususnya petani dalam rangka meningkatkan kesejahteraan mereka. Distribusi dan akses atas tanah melalui kebijakan Reforma Agraria merupakan juga amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dimana tujuan Reformasi Agraria utamanya adalah tercapainya keadilan dalam akses untuk perolehan dan pemanfaatan tanah.⁶⁵

⁶⁴ Lihat: Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

⁶⁵ Reforma Agraria merupakan implementasi dari mandat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI), Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Keputusan MPR RI Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003. Salah satu butir saran dimaksud kepada Presiden Republik Indonesia, terkait

Kebijakan Reforma Agraria sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, tepatnya pada Pasal 4 menetapkan 12 (dua belas) prinsip pelaksanaan pembaharuan agraria, yaitu:

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatutan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber agraria/sumber daya alam;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;

dengan perlunya Penataan Struktur Penguasaan, Pemilikan, Pemanfaatan dan Penggunaan Tanah. Reforma Agraria atau secara legal formal disebut juga dengan Pembaruan Agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agrarian (khususnya tanah). Dalam pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 dijelaskan bahwa "Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia".

- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah, propinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah propinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Jika ditelaah, rumusan ke-12 (duabelas) prinsip-prinsip pembaharuan agraria (Reforma Agraria) di atas sangatlah abstrak dan umum, sehingga bukan hal yang mudah untuk mengaktualisasikannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Namun, jika konsistensi dengan pelaksanaan pembaharuan agraria, maka tidak ada pilihan lain kecuali menjadikan prinsip-prinsip itu sebagai acuan dalam penyusunan berbagai peraturan perundang-undangan agraria nasional, termasuk rencana pembentukan Peraturan Pemerintah tentang Reforma Agraria. Lebih lanjut, sebagai asas hukum, maka prinsip-prinsip pembaharuan agraria harus dapat menjadi *ratio legis* (alasan bagi lahirnya/adanya) suatu aturan hukum pertanahan, karena antara keduanya hanya dapat dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan.

Dalam tataran operasional Reforma Agraria di Indonesia dilaksanakan melalui 2 (dua) langkah yaitu:

commit to user

- a. Penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD 1945 dan UUPA.
- b. Proses Penyelenggaraan Land Reform Plus, yaitu penataan aset tanah bagi masyarakat dan Penataan akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya secara baik. Di dalam penyelenggaraan Land Reform Plus diselenggarakan dua hal penting yaitu Aset Reform dan Akses Reform.

Prinsip-Prinsip Reforma Agraria yaitu, memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia; menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum; mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia; mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat; mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam; memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan; melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat; meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam; mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya 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 yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumberdaya alam.

7. Hubungan Antara Hak Menguasai Negara Dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 Dengan Reforma Agraria

Indonesia sebagai negara agraris memandang penting pengaturan penguasaan tanah, karena berdasarkan UUD 1945, tanah dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat, hal ini disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3): *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Berdasar pentingnya peran tanah tersebut, maka harus ada suatu lembaga yang memiliki otoritas seperti negara (*state*) untuk mengelola dan mengatur keberadaan dan peranan tanah. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan peranan negara dalam mengelola dan mengatur tanah, bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶⁶ Hak menguasai negara tersebut, menurut Pasal 2 ayat (2) UUPA memberikan wewenang kepada negara untuk tiga hal:⁶⁷

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

⁶⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, Djambatan, 2003, Jakarta, hlm.218.

⁶⁷ *Ibid*, hlm.220.

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

Berdasarkan hak menguasai dari negara seperti ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA, maka menurut ketentuan dalam Pasal 4 UUPA yang selanjutnya dirinci dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, kepada perseorangan atau badan hukum diberikan beberapa macam hak atas tanah.⁶⁸

Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks di atas adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggung jawab, yaitu untuk kemakmuran rakyat. Di sisi lain, rakyat juga dapat memiliki hak atas tanah. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial yang melekat pada kepemilikan tanah tersebut. Dengan perkataan lain hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab.⁶⁹ Dinamika pembangunan nasional, seringkali menuntut Negara untuk melakukan penataan kembali atas tata ruang termasuk pemanfaatan tanah sedemikian rupa yang meminta masyarakat untuk menyerahkan tanahnya kepada Negara untuk dipergunakan bagi kepentingan umum, khususnya di sektor lahan pertanian melalui reforma agraria.

Konstitusi memberikan kewenangan kepada Negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai

⁶⁸ Pembagian hak-hak atas tanah menurut UUPA ke dalam Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan serta Hak-Hak lainnya yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas dan hak-hak yang sifatnya sementara, dimaksudkan untuk memberikan hak atas tanah tersebut. Seperti contoh tanah yang dikuasai negara dapat diberikan Hak Guna Usaha, apabila peruntukkan tanah tersebut oleh pemohon hak digunakan untuk pertanian, perikanan atau peternakan, dan tanah Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada orang atau badan hukum yang akan mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya.

⁶⁹ Aslan Noor, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2006, hlm. 85

hajat hidup orang banyak. Permasalahan hak menguasai Negara, sebagai titik pusat dari permasalahan yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945, adalah menunjuk pada kata-kata “dikuasai oleh Negara”.

Sebelum kita memasuki mengenai uraian tentang konsep penguasaan Negara, maka ada baiknya kita tinjau terlebih dahulu tentang beberapa teori kekuasaan Negara, diantaranya yaitu:

- a. Menurut Van Vollenhoven Negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.⁷⁰ Dalam hal ini kekuasaan Negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty* atau *souverenitet*).
- b. Sedangkan menurut J.J. Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan Negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.⁷¹

Dalam hal ini pada hakikatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan Negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*.⁷²

Sejalan dengan kedua teori di atas, maka secara teoritik kekuasaan Negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dalam hal inidipandang sebagai yang memiliki karakter

⁷⁰ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, 1984, Jakarta, hlm. 99.

⁷¹ R. Wiratno, dkk, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan, Jakarta, 1958, hlm.176.

⁷² UUD 1945 memuat ketentuan-ketentuan kepada siapa kekuasaan itu diserahkan dan batas-batas pelaksanaannya.

sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.

Keterkaitan dengan hak penguasaan Negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut :

- a. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
- b. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
- c. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Ketiga kewajiban di atas menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan Negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, Negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan *eigensdaad*.

Mahkamah Konstitusi dalam berbagai perkara, memberikan penafsiran atas konsepsi penguasaan oleh negara, sebagai berikut:⁷³

“Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin

⁷³ Lihat: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 001-021-022/PUU-I/2003 Tentang UU Ketenagalistrikan serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 Tentang Pengujian UU Migas.

“dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.....”

“Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam Undang-Undang Dasar.....dengan demikian, perkataan “dikuasi oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas, yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan raktar Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”; termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”(garis bawah dari penulis)

Menurut JimlyAsshiddiqie,⁷⁴ yang dimaksud dengan penguasaan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bukan semata-mata pemilikan. Pemilikan adalah konsep perdata, sedangkan penguasaan adalah konsep tata negara. Di dalam konsep menguasai itu termasuk pengawasan, pemilikan, pengelolaan, dan sebagainya. Itu merupakan kebijakan Negara. Selanjutnya dikatakan:⁷⁵

“...Konsepsi “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 dalam makna “dimiliki oleh negara”, yaitu kepemilikan dalam arti yang luas, kepemilikan dalam pengertian hukum publik. Bumi, air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung dalam perut bumi dan dalam air tidak hanya dipahami dalam pengertian sekedar penguasaan melalui kontrol dan fungsi regulasi semata. Demikian pula dalam konteks hukum publik dan sekaligus perdata pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah penguasaan dalam arti yang seutuhnya yang mencakup juga makna kepemilikan, yaitu kepemilikan dalam pengertian

⁷⁴ Lebih lanjut dikatakan bahwa Pasal 33 UUD 1945 tidak anti privatisasi dan tidak anti swastanisasi. *State* hanya salah satu domain saja dari 3 (tiga) domain yang ada, yaitu *state*, *civil society*, *market*. Ketiga-tiganya harus sama-sama kuat. Dalam sistem demokrasi modern bahwa *state*, *civil society* dan *market* itu harus saling menunjang dan harmoni. Di situlah demokrasi akan tumbuh, dan di situlah kesejahteraan akan tumbuh pula. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, The Biography Institute, 2007, Bekasi, hlm.100-101.

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Op, Cit., hlm.281.

hukum publik tentunya berfungsi sebagai sumber bagi pengertian kepemilikan perdata (private ownership). Dengan dikuasai oleh negara, maka kekayaan sumber daya alam yang kita miliki, seluruhnya adalah untuk kepentingan rakyat.”(garis bawah dari penulis)

Mohammad Hatta sebagai salah satu pendiri Negara (*founding fathers*) menyatakan tentang pengertian dikuasai oleh Negara sebagai berikut,⁷⁶

“Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman luar negeri. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanamkan modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah ... Cara begitulah dahulu kita memikirkan betapa melaksanakan pembangunan ekonomi dengan dasar Pasal 33 UUD 1945 ... Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya maka diberikan kesempatan kepada mereka untuk menanamkan modalnya di tanah air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri.”

Selanjutnya, Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh Negara adalah dikuasai oleh Negara tidak berarti Negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan Negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.⁷⁷

Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh Negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk

⁷⁶ I. Wangsa Widjaja & Mutia F. Swasono, *Mohammad Hatta, Kumpulan Pidato II*, Gunung Agung Tbk. Jakarta 2002, hlm.231. Penafsiran Mohammad Hatta tersebut diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada Tahun 1977 di Jakarta yang menyatakan bahwa sektor usaha Negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan, perusahaan Negara dibiayai oleh Pemerintah, apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai, dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.

⁷⁷ Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Mutiara, Jakarta, 1977, hlm. 28

memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.⁷⁸

Panitia Keuangan dan Perekonomian bentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diketuai oleh Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh Negara sebagai berikut:

- a. Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat;
- b. Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya persertaan pemerintah;
- c. Tanah haruslah di bawah kekuasaan Negara; dan
- d. Perusahaan tambang yang besar ... dijalankan sebagai usaha Negara.⁷⁹

Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh Negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut :

- a. Penguasaan semacam pemilikan oleh Negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya,
- b. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan,
- c. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.⁸⁰

Dari beberapa rumusan pengertian tersebut di atas, dapat diketahui bahwa pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan

⁷⁸ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi*, (Jakarta: Djembatan, 1954), hlm.42-43.

⁷⁹ Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33*, *Op.Cit*, hlm. 28.

⁸⁰ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 12.

dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari uraian itu dapat disimpulkan bahwa dalam hubungannya dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, negara bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan petugas bangsa Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut ia merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi.⁸¹

Pada dasarnya hak menguasai negara untuk pertama kali ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan menurut Iman Soetiknyo asas ini dapat dikatakan telah meletakkan dasar-dasar politik hukum agraria nasional, karena memberi bentuk hukum kearah pembentukan hukum baru di bidang agraria dan juga menjadi asas hukum untuk menafsirkan atau menginterpretasi peraturan hukum yang masih berlaku sesuai dengan rasa keadilan bangsa Indonesia.⁸² Hal tersebut sejalan dengan usaha keras Pemerintah bersama DPR untuk merealisasi ditetapkannya UUPA yang memilih sejarah pembentukan cukup panjang dari tahun 1950 sampai tahun 1960. Pasal 102 UUDS 1950 memberikan pilihan apakah hukum agraria yang baru akan dibentuk melalui kodifikasi hukum perdata atau dalam bentuk unifikasi hukum melalui undang-undang tersendiri.⁸³ Hak menguasai

⁸¹ Irena Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2005, hal.16-17.

⁸² Iman Soetiknyo, *Op.Cit.*, hlm. 64.

⁸³ *Ibid*, hlm.65.

dari negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat setelah terbentuknya UUPA mempunyai wewenang sebagai berikut :

- a. Negara diberikan wewenang untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, Pasal 2 ayat (1) UUPA;
- b. Negara diberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA;
- c. Negara diberi wewenang untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, Pasal 2 ayat (2) huruf b UUPA;
- d. Negara berwenang untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, Pasal 2 ayat (2) huruf c UUPA;
- e. Negara dalam melaksanakan wewenangnya itu dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, Pasal 2 ayat (4) UUPA;
- f. Negara berwenang untuk menentukan bermacam-macam hak atas tanah, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, Pasal 16 ayat (1), dan hak-hak atas tanah itu kemudian diberikan kepada orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum, Pasal 4 ayat (1) UUPA;
- g. Negara berwenang untuk mencabut hak-hak atas tanah termasuk pencabutan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum, termasuk

commit to user

untuk kepentingan bangsa dan Negara dengan memberikan ganti kerugian, Pasal 18 UUPA.

Selain wewenang yang dipunyai negara yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut di atas, Boedi Harsono mengemukakan bahwa dalam pengertian politis hak menguasai negara memberikan pula wewenang kepada negara untuk :

- a. Konstatasi Hak yang telah ada sebelum UUPA, baik hak-hak yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum berdasarkan kepada ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata maupun berdasarkan kepada ketentuan hukum adat. Hak-hak tersebut *dikonstatir* melalui lembaga *konversi* yang ditetapkan UUPA dengan ketentuan-ketentuan pelaksanaannya;
- b. Memberikan Hak-Hak Baru atas permukaan bumi yang disebut tanah yang ditetapkan oleh UUPA.⁸⁴

Selain hak-hak tersebut di atas, pasal 4 ayat (3) UUPA ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa yang kemudian hak-hak ini dipertegas oleh Pasal 16 ayat (2) UUPA, yaitu hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan serta hak ruang angkasa. Sehubungan dengan hak menguasai dari negara yang begitu luas dan menyeluruh yang mengatur dibidang keagrariaan itu, A.P. Parlindungan menyatakan sebagai berikut :

"Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan mengatur sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan, artinya melaksanakan atau execution atas penggunaan/peruntukan atau use, persediaan atau reservation dan pemeliharaannya atau 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. Dan kemudian menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang

⁸⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1983, hlm. 6

atau badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam terkandung di dalamnya"⁸⁵

Selanjutnya ia mengkaitkan dengan Pasal 4 UUPA tentang adanya bermacam-macam hak dengan menyatakan bahwa pemerintah dalam menjalankan hak menguasai negara tersebut akan berusaha membuat beberapa lembaga-lembaga hukum untuk memenuhi pelaksanaan tugasnya, baik bersifat keperdataan maupun kenegaraan yang memberikan kemudahan seseorang atau badan memperoleh manfaat dari satu bidang tanah, akan tetapi bukan sebagai pemiliknya.⁸⁶

Mengikuti pandangan tersebut, maka dapat disebutkan bahwa Pasal 2 dan 4 UUPA merupakan landasan hukum yang memungkinkan negara untuk menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya dibidang pertanahan. Namun demikian hak menguasai negara itu ada batasnya bila dihadapkan dengan hak-hak orang perorangan atau badan hukum. Dalam Penjelasan Umum II angka 2 UUPA dinyatakan bahwa kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan suatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut.

Berkaitan dengan hubungan antara hak menguasai negara dengan hak-hak orang atau badan hukum, Ramli menulis bahwa rumusan penjelasan umum UUPA memberi kesan pada satu pihak konsep hak ulayat yang dianut UUPA, namun dilain pihak terkesan pula bahwa konsep hak ulayat yang dikembangkan tidak persis seperti yang dianut oleh hukum adat. Hal ini dapat difahami pada penempatan seseorang atau badan yang ditempatkan berdampingan dengan hak menguasai negara.⁸⁷ Senada dengan itu Moh.

⁸⁵ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1990, hlm. 28.

⁸⁶ A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung: 1994, hlm. 5.

⁸⁷ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 46.

Koesnoe menulis penjelasan yang mengatakan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada badan atau orang; karena begitu tanah itu diserahkan kepada badan atau orang yang bersangkutan, maka bukan lagi kekuasaan negara menjadi dasar dari hak yang diberikan, akan tetapi kekuasaan negara itu lalu berdampingan dengan hak yang ditarik dari padanya itu.

Mengkaji wewenang Negara dalam menguasai tanah setelah UUPA terlihat bahwa wewenang Negara semakin meluas, lebih-lebih setelah dibentuknya Badan Pertanahan Nasional atau BPN. Negara yang semula berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah; mengatur perbuatan-perbuatan hukum; menentukan bermacam-macam hak atas tanah dan membatalkan dan mencabut hak-hak atas tanah, kemudian diperluas wewenangnya seperti tersebut dalam setiap pembentukan kabinet. Hal ini diakui Boedi Harsono bahwa sejak terbentuknya BPN pada tahun 1988 tampak ada peningkatan kegiatan dalam pengembangan hukum tanah nasional sebagai pelaksanaan ketentuan UUPA.⁸⁸

⁸⁸ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 247 *commit to user*

8. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.⁸⁹

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakanderivateatau turunan darikebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keptusan Kepala Dinas, dan lain-lain.⁹⁰

Menururt Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan

⁸⁹ Afan Gaffar, *Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar 2009, Yogyakarta, hlm.295.

⁹⁰ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Komunikasi Pemerintahan*, Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2004, hlm.158-160.

Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.⁹¹

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.⁹² Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Terkait dengan konsep kebijakan, maka kewenangan juga menjadi dasar hukum bagi berlakunya kebijakan. Untuk itu perlu disampaikan konsep tentang kewenangan. Kewenangan berasal dari kata “wenang” yang artinya adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak sehingga kewenangan berarti kekuasaan untuk membuat/melakukan sesuatu.⁹³

Menurut Juanda, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari atau yang diberikan oleh Undang-Undang, yang disebut kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif atau administratif. Sedangkan wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani surat

⁹¹ Solichin Abdul Wahab, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Malang: FIA UNIBRAW dan IKIP Malang, 1997, hlm. 64-65.

⁹² Bambang Sunggono *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm.137.

⁹³ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1982, hlm.1130.

izin dari seorang pejabat atas nama Menteri atau Gubernur, sedangkan kewenangannya tetap berada ditangan Menteri atau Gubernur, sehingga dalam hal ini terdapat pendelegasian wewenang. Jadi di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang.⁹⁴

Dari segi praktis, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*". Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa kalau dikaji secara cermat ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah "*bevoegdheid*". Perbedaannya terletak dalam karakter hukumnya. Istilah "*bevoegdheid*" digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Sedangkan istilah wewenang atau kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik.⁹⁵ Kadangkala istilah wewenang dikaitkan dengan suatu kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Terkait dengan kekuasaan hukum maka ada dua hal yang perlu dicermati yaitu: berkaitan dengan keabsahan suatu tindak pemerintahan dan kekuasaan hukum. Suatu tindak pemerintahan dianggap sah jika dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum, dan suatu tindak pemerintah mempunyai kekuasaan hukum jika dapat mempengaruhi pergaulan hukum.⁹⁶

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Administrasi Negara, karena pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku sehingga bersifat sah. Kewenangan dapat

⁹⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hlm.271.

⁹⁵ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursbevoegdheid)*, Pro Justitia, Jakarta, 1998, hlm.91.

⁹⁶ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Hukum Administrasi*, Laksbang, Prescindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 59.

dilihat pada konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya.

Dapat dikatakan bahwa dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, kewenangan merupakan konsep inti dalam rangka hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat.

9. Penelantaran Tanah

Penelantaran tanah merupakan tindakan yang tidak berkeadilan, yang dapat menyebabkan hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah. Selain itu, penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-ekonomi masyarakat khususnya petani. Tanah yang terindikasi terlantar adalah tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian.⁹⁷

Dalam agama Islam, dikenal dengan istilah *al-mawaat* (tanah tak bertuan) huruf mim dan waawu diharakati fath-hah, adalah tanah yang belum dikelola dan belum tersentuh aktivitas kehidupan manusia, pengelolaan tanah diumpamakan ibarat kehidupan dan membiarkan tanah terlantar diibaratkan kematian. Sedang *ihyaul mawaat* (menghidupkan tanah tak bertuan) adalah seseorang bermaksud hendak menggarap dan mengelola tanah yang belum diketahui ada yang memilikinya, kemudian ia menggarapnya dengan mengairinya, atau menanami tanaman atau

⁹⁷ Lihat: Penjelasan PP Nomor 11 Tahun 2010. *commit to user*

mendirikan bangunan, sehingga dengan demikian tanah tersebut menjadi miliknya.⁹⁸

Dari Aisyah ra dari Nabi SAW, Beliau bersabda, "Barangsiapa yang menggarap tanah tak bertuan, maka ia lebih berhak menjadi pemiliknya."⁹⁹ Urwah berkata, "Pada masa pemerintahannya, Umar memutuskan seperti itu. Dari Jabir ra dari Nabi SAW. Beliau bersabda "Barangsiapa yang menghidupkan tanah yang belum tersentuh tangan manusia. Maka ia menjadi miliknya."¹⁰⁰ Darinya (Jabir) juga dari Nabi SAW, Beliau bersabda. "Barangsiapa yang membuat pagar di sekeliling sebidang tanah yang tidak bertuan, maka tanah itu menjadi miliknya."¹⁰¹ Penelantaran tanah merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para Pemegang Hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Negara memberikan hak atas tanah atau Hak Pengelolaan kepada Pemegang Hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi Pemegang Haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara.

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

⁹⁸ Abdul 'Azhim bin Badawi al-Khalafi, *Al-Wajiz Fi Fiqhis Sunnah wal Kitabil ,Aziz, atau Al-Wajiz* Ensiklopedi Fikih Islam dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah Ash-Shahihah, terj Ma'ruf Abdul Jalil, Pustaka As-Sunnah, Jakarta, hlm. 680 - 681 .

⁹⁹ *Shahih: Shahihul Jami'us Shaghir* no: 6057, *Fathul Bari* V: 18 No: 2335.

¹⁰⁰ *Shahih: Shahihul Jami'us Shaghir* No: 5975, dan Tirmidzi II: 419 No: 1395.

¹⁰¹ *Shahih: Shahihul Jami'us Shaghir* No. 5952 dan' Aunul Ma'bud VIII: 330 No: 3061.

Untuk itu, lahirlah PP Nomor 11 Tahun 2010 mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebagai pelaksanaan amanat UUPA tahun 1960, untuk menyelesaikan persoalan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta penurunan kualitas lingkungan.¹⁰² PP ini juga lahir sebagai pengganti PP Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang dipandang tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Aturan pelaksanaan untuk penertiban tanah terlantar juga sudah dikeluarkan melalui Peraturan Kepala BPN Nomor 4 tahun 2010 mengenai tatacara penertiban tanah terlantar.

Agenda berikutnya yang sangat penting berkaitan dengan pelaksanaan PP Nomor 11 Tahun 2010 ini adalah aturan pelaksanaan untuk pendayagunaan tanah terlantar. Pendayagunaan tanah terlantar merupakan satu tahapan yang sangat strategis yang mekanismenya harus dapat memastikan bahwa manfaat dari tanah terlantar yang telah ditertibkan itu dapat dikembalikan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tanpa pendayagunaan yang efektif proses penertiban tanah terlantar menjadi tidak berarti dalam kerangka pengelolaan pertanahan di Indonesia. Pendayagunaan tanah terlantar ini merupakan persoalan multisektoral yang tidak dapat dilaksanakan tanpa melibatkan partisipasi dan kontribusi dari berbagai sector atau lembaga terkait lainnya. Selain itu, setiap sektor terkait

¹⁰² Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 diterbitkan berdasarkan pertimbangan utama, *Pertama*, bahwa kondisi penelantaran tanah semakin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan; *Kedua*, Instrumen regulasi berupa peraturan perundang-undangan yang telah ada yaitu PP Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar beserta peraturan pelaksanaannya tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Namun secara politis sebenarnya ada tujuan yang lebih besar dan luas serta strategis dengan diterbitkannya PP Nomor 11 Tahun 2010 yaitu untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Di mana tanah terlantar telah ditetapkan sebagai salah satu objek Reforma Agraria¹⁸ di samping tanah Negara Bekas Hak Barat dan/atau Swapradja dan tanah Negara lainnya, tanah Negara bekas HGU dan HGB yang telah berakhir jangka waktu berlakunya hak dan tidak diperpanjang; serta Tanah Negara Bekas Kawasan Hutan.

tentu memiliki/terkait dengan peraturan perundangannya sendiri-sendiri. Dalam kaitan dengan ini, potensi untuk terjadinya berbagai komplikasi hukum harus diwaspadai dalam rangka mengelola kebijakan pelaksanaan pendayagunaan tanah terlantar ini. Absennya kewaspadaan atas hal tersebut dapat menghambat pelaksanaan pendayagunaan itu sendiri.

Oleh karena itu, kerangka kebijakan pelaksanaan pendayagunaan tanah terlantar ini harus dapat memastikan:

- a. Pendayagunaan tanah terlantar ini dapat berkontribusi secara berarti dalam mendukung tujuan pengelolaan pertanahan di Indonesia, khususnya dalam mengatasi persoalan-persoalan di masyarakat, yaitu persoalan kesenjangan sosial, ekonomi dan kesejahteraan rakyat serta penurunan kualitas lingkungan, dan pada saat yang sama,
- b. Dapat menghindarkan (meminimalkan) komplikasi-komplikasi hukum ketika dilakukan pendayagunaan tanah terlantar.

B. Landasan Teori

1. Teori Negara Kesejahteraan

Indonesia menganut paham negara kesejahteraan, hal ini disebutkan secara tegas dalam Pembukaan UUD 1945.¹⁰³ Pemerintah di suatu negara *welfare state* atau negara kesejahteraan dituntut memainkan peranan yang lebih luas dan aktif, karena ruang lingkup kesejahteraan rakyat semakin meluas dan mencakup bermacam-macam segi kehidupan. Lemaire menyebut tugas pemerintah yang demikian itu sebagai *bestuurzorg* yang dikenal dengan *service public* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh pemerintah. Pembuat undang-undang tidak mungkin mengatur segala macam hak, kewajiban dan kepentingan secara lengkap dalam suatu undang-undang.¹⁰⁴ Menurut Darmawan Triwibowo,¹⁰⁵

“Negara kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh negara (c.q pemerintah) kepada warganya, seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga kedua-nya (negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikkan. Hal itu

¹⁰³ Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sebagai suatu norma kewenangan atau *bevoegdheidsnorm*, Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subyek hukum, dalam hal ini negara, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Urip Santoso, *Hukum Agraria; Kajian Komprehensif*, Kencana Penada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 153-154. Secara ideal, pengelolaan sumber daya alam seharusnya memberi manfaat bagi masyarakat secara adil dan berbagai pihak secara luas, karena sesuai mandat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, secara berkeadilan dan berkelanjutan. Namun yang terjadi saat ini adalah pengelolaan sumber daya alam yang lebih menitikberatkan kepada eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam sebagai sumber devisa negara. Terlebih lagi bahwa akses terhadap pengelolaan sumber daya alam lebih diberikan kepada pemilik modal dan bahkan investor asing yang menyebabkan akses masyarakat umum terhadap pengelolaan sumber daya alam menjadi tertutup. Muhammad Ilham Arisaputra, *Access Reform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Keadilan Sosial*, Perspektif, Volume XXI No. 2 Tahun 2016 Edisi Mei, hlm.85.

¹⁰⁴ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi Universitas Padjadjaran Bandung, 1997, hlm.205.

¹⁰⁵ Darmawan Tri Wioowo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Jakarta : LP3ES, 2006, hlm. 8.

tidaklah tepat karena kebijakan sosial tidak mempunyai hubungan biimplikasi dengan negara kesejahteraan. Kebijakan sosial bisa diterapkan tanpa keberadaan negara kesejahteraan, tapi sebaliknya negara kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya."

R. Kranenburg,¹⁰⁶ menyatakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat. Maka akan sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi dinafikan, kemudian pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasikan pada angka persentase belaka. Kesejahteraan rakyat adalah *indikator* yang sesungguhnya.

Faham negara kesejahteraan (*welfare state*) mewajibkan peran negara dalam berbagai aspek kehidupan. Faham negara dalam teori *welfare state* dapat diartikan sebagai berikut :¹⁰⁷

- a. *Welfare* bukanlah monopoli negara dan oleh karena itu bukanlah tugas eksekutif negara. Suatu negara *welfare* yang sehat dan sejati, bukan suatu negara *totaliter*, melainkan suatu negara yang menolong warga negaranya untuk mencapai kemakmuran yang setinggi-tingginya, dengan jalan mendapatkan syarat-syarat guna perkembangan kemakmuran oleh semua orang bagi semua orang.
- b. *Welfare State* yang sejati menghargai kemerdekaan dan menghargai inisiatif swasta. *Welfare State* membatasi kemerdekaan warga negaranya sejauh diperlukan untuk kepentingan keadilan, tetapi serentak melindungi pula kemerdekaan dan inisiatif warga negaranya sebanyak mungkin.

¹⁰⁶ Mark Lutz: *Economics can no longer be seen as the theory of maximum possible production with consequent effects on welfare, but rather, in the opposite manner, as the theory of maximum possible welfare with consequent effects on production.*" Bobby Savero, *Ekonomi Indonesia Antara Tionghoa dan Kaum Proletar*, lihat dalam; <http://bobbysavero.blogspot.com/2008/05/ekonomi-indonesia-antara-tionghoa-dan.html>.

¹⁰⁷ J. Verkul, dalam T. Sumamonugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Yogyakarta: PT Hanidita, 1991, hlm, 66-67.

- c. *Welfare State* yang sejati menunjukkan kerelaan serta minat yang besar kepada kerjasama dengan semua badan-badan, perkumpulan-perkumpulan, organisasi-organisasi, yang bertujuan memajukan kemakmuran rakyat, dan ia tidak merintangi inisiatif kreatif bagi warga negaranya, akan tetapi justru menganjurkannya. Kemakmuran bukanlah monopoli negara, melainkan suatu hal yang menuntut inisiatif, tanggungjawab dan kerjasama dari semua orang.

Welfare state muncul sebagai jawaban atas ketimpangan sosial yang terjadi dalam system ekonomi liberal. Fahaman Negara Kesejahteraan sudah dikenal adanya pembagian (*distribution*) dan pemisahan (*separation*) kekuasaan. Negara milik *freies ermesen*, yaitu kebebasan untuk turut-serta dalam seluruh kegiatan sosial, politik dan ekonomi dengan tujuan akhir menciptakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).¹⁰⁸

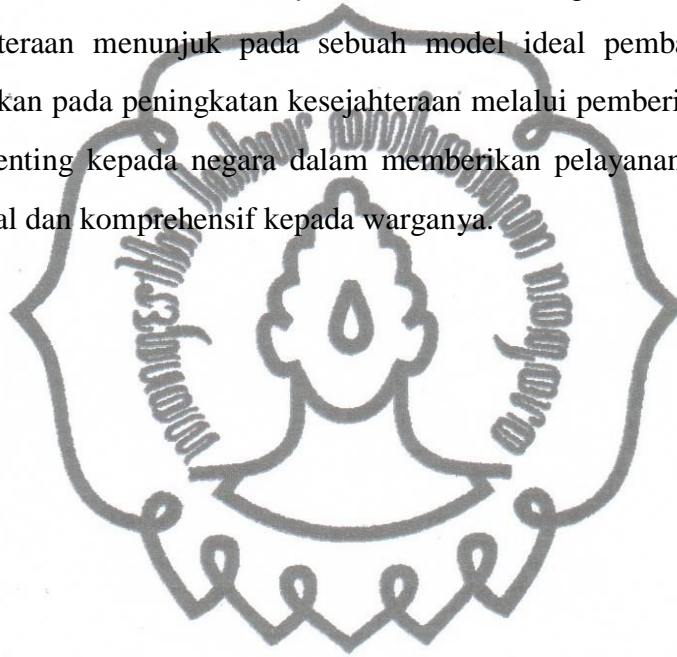
Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk pemeritahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung-jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal. Terkait dengan batasan minimal ini, Dias mengatakan:¹⁰⁹ "...the welfare state attempts to satisfy 'basic needs'. The world 'basic' implies that over and above certain minimal, it is open to some people to enjoy additional amenities, so that there will continue to be 'haves' and 'have-nots'". Di dalam konsep negara hukum dan negara kesejahteraan tugas negara atau pemerintah menurut menurut Bagir Manan tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹¹⁰

¹⁰⁸ Mahfud Marbun, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987, hlm, 42.

¹⁰⁹ RWM Dias, *Jurisprudence*, London: Butterworth, 1985, hlm, 67

¹¹⁰ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH-UNILA, Bandar Lampung, 1996, hlm .16.

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat bahwa tugas pemerintah bergantung kepada tugas dan tujuan masing-masing negara. Perkembangan negara di dunia memperlihatkan gerak menuju bentuk negara kesejahteraan (*welfare state*).¹¹¹ Tugas pemerintah terkait dengan konsepsi negara kesejahteraan, disampaikan oleh Mac Iver mengemukakan tiga tugas pemerintah dengan menggolongkan menjadi:¹¹² *cultural function, general welfare function; economic control function*. Secara garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.



¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Ateng Syarifudin, *Butir-Butir Gagasan, Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang Baik*, Bandung: PT Citra Adhya Bakti, 1996, hlm. 15.

2. Teori Keadilan Sosial

Dalam Pembukaan UUD 1945 terdapat nilai dasar hukum keadilan sosial. Penjelasan UUD 1945 – sebelum perubahan – dikemukakan “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”. Menurut Mochtar Kusumaatmaja, keadilan sosial mengamanatkan hidup bernegara harus mewujudkan keadilan dalam masyarakat, setidaknya-tidaknya setiap anggota masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dalam usaha mencapai tujuan hidupnya, tanpa perbedaan berdasarkan agama, ras, atau kedudukan sosial. Dalam hukum ini berarti setiap orang sama (sederajat) dalam hukum.

¹¹³ Persamaan tidak saja berarti perlakuan yang sama terhadap yang sama, namun juga perlakuan yang tidak sama dalam hal yang tidak sama (khusus).¹¹⁴

Konsep keadilan mendapat perhatian yang besar oleh para pendiri bangsa Indonesia, yang diantaranya ditunjukkan dengan digunakannya kata “adil” sebanyak dua kali dalam rumusan Pancasila yang merupakan Dasar Negara Republik Indonesia. Pancasila, sebagaimana dinyatakan oleh Soekarno, adalah bagian dari *philosophische grondslag* dari Negara Republik Indonesia ini. *Philosophische grondslag* tersebut adalah “pundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi.

Pancasila adalah lima nilai luhur yang ada dan berkembang dalam bangsa Indonesia dari sejak dahulu sampai dengan sekarang, di mana nilai-nilai yang ada dalam Pancasila adalah nilai-nilai yang sesuai dan berurat akar dalam bangsa Indonesia sendiri. Nilai-nilai tersebut merupakan nilai-nilai yang banyak digali oleh *the founding fathers* dalam perumusan dasar Negara yang akan dipakai oleh bangsa Indonesia setelah mencapai

¹¹³ Mochtar Kusumaatmaja, “Pengembangan Filsafat Hukum Nasional”, dalam Pro Justitia Tahun XV Nomor 1 Januari 1997, hlm.8.

¹¹⁴ Mohammad Jamin, Soehartono, Sri Lestari Rahayu & Mulyanto, *Politik Hukum Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia*, UNS Press, Surakarta, 2015, hlm.16.

kemerdekaannya.¹¹⁵ Sila ke-5 dari Pancasila, mengamanatkan agar semua kebijakan dan program apapun yang dilaksanakan, harus bermuara kepada perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Keadilan sosial dipahami sebagai salah satu bagian atau jenis dari ragam keadilan yang ada. *Black's Law Dictionary*, "*social justice*" diartikan sebagai "*Justice that conforms to a moral principle, such as that all people are equal.*"¹¹⁶ Menurut teori keadilan sebagaimana disampaikan oleh John Rawls ada dua tujuan, yakni: *Pertama*, teori ini mau mengartikulasikan sederet prinsip-prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan berbagai keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam keadaan-keadaan khusus kita. Yang dia maksudkan dengan "keputusan moral" adalah sederet evaluasi moral yang telah kita buat dan sekiranya menyebabkan tindakan sosial kita. Keputusan moral yang sungguh dipertimbangkan menunjuk pada evaluasi moral yang kita buat secara refleksif. *Kedua*, Rawls mau mengembangkan suatu teori keadilan sosial yang lebih unggul atas teori *utilitarianisme*. Rawls memaksudkannya "rata-rata" (*average utilitarianisme*). Maksudnya adalah bahwa institusi sosial dikatakan adil jika diabdikan untuk memaksimalisasi keuntungan dan kegunaan. Sedang *utilitarianisme* rata-rata memuat pandangan bahwa institusi sosial dikatakan adil jika hanya diabdikan untuk memaksimalkan keuntungan rata-rata perkapita. Untuk kedua versi *utilitarianisme* tersebut "keuntungan" didefinisikan sebagai kepuasan atau keuntungan yang terjadi melalui pilihan-pilihan. Rawls mengatakan bahwa dasar kebenaran teorinya membuat pandangannya lebih unggul dibanding kedua versi *utilitarianisme* tersebut. Prinsip-prinsip

¹¹⁵ Heri Herdiawanto & Jumanta Hamdayama, *Cerdas, Kritis, dan Aktif Berwarganegara*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm.152.

¹¹⁶ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, A Thompson Business, West St. Paul, 2004, hlm. 881.

keadilan yang ia kemukakan lebih unggul dalam menjelaskan keputusan moral etis atas keadilan sosial.¹¹⁷

Jika bidang utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat, problem utama keadilan adalah merumuskan dan memberikan alasan pada sederet prinsip-prinsip yang harus dipenuhi oleh sebuah struktur dasar masyarakat yang adil. Prinsip-prinsip keadilan sosial tersebut akan menetapkan bagaimana struktur dasar harus mendistribusikan prospek mendapatkan barang-barang pokok. Menurut Rawls kebutuhan-kebutuhan pokok meliputi hak-hak dasar, kebebasan, kekuasaan, kewibawaan, kesempatan, pendapatan, dan kesejahteraan¹¹⁸. Jadi dalam kerangka dasar struktur masyarakat, kebutuhan-kebutuhan pokok (*primary goods*) terutama dapat dipandang sebagai sarana mengejar tujuan dan kondisi pemilihan yang kritis serta seksama atas tujuan dan rencana seseorang. Jika diterapkan pada fakta struktur dasar masyarakat, prinsip-prinsip keadilan harus mengerjakan dua hal sebagai berikut :¹¹⁹

- a. Prinsip keadilan harus memberi penilaian kongkret tentang adil tidaknya institusi-institusi dan praktek institusional.
- b. Prinsip-prinsip keadilan harus membimbing kita dalam memperkembangkan kebijakan-kebijakan dan hukum untuk mengoreksi ketidakadilan dalam struktur dasar masyarakat tertentu.

Tugas dan tanggungjawab pemerintah negara Indonesia untuk mewujudkan keadilan sosial merupakan tugas dan tanggungjawab konstitusional yang sangat penting, sebagaimana diyakini oleh Soekarno, bahwa nasionalisme tanpa keadilan sosial menjadi nihilisme.¹²⁰

¹¹⁷ Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIS Vol.9 No.2 Juli-Desember 2013, hlm.32-33.

¹¹⁸ Rawls, John, A. *Theory of Justice*, London: Oxford University, 1973, hlm.30.

¹¹⁹ *Ibid*, hlm.24.

¹²⁰ Adams, Cindy, *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat*, terjemahan oleh Abdul Bar Salim dari Soekarno, *An Autobiography As Told To Cindy Adams*, Gunung Agung, Jakarta, 1984, hlm.104.

3. Teori Utilitas (Kemanfaatan)

Hukum juga harus memberikan suatu manfaat bagi seseorang, dalam hal kemanfaatan hukum ini teori utilitas (*utility*) menganjurkan *the greatest happiness principle* (prinsip kebahagiaan yang semaksimal mungkin). Tegasnya, menurut teori ini, masyarakat yang ideal adalah masyarakat yang mencoba memperbesar kebahagiaan dan memperkecil ketidakbahagiaan, atau masyarakat yang mencoba memberi kebahagiaan yang sebesar mungkin kepada rakyat pada umumnya, agar ketidakbahagiaan diusahakan sesedikit mungkin dirasakan oleh rakyat pada umumnya. Kebahagiaan berarti kesenangan atau ketiadaan kesengsaraan, ketidakbahagiaan berarti kesengsaraan dan ketiadaan kesenangan. Setiap orang dianggap sama derajatnya oleh teori utilitas.

Aliran utilitas yang dipelopori oleh Jeremy Bentham, menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penekanannya didasarkan pada filsafat sosial bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan dan hukum merupakan alatnya. Adanya negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas masyarakat. Manfaat adalah satu istilah abstrak. Istilah ini mengungkapkan sifat atau kecenderungan sesuatu untuk mencegah kejahatan atau memperoleh kebaikan. Kejahatan adalah penderitaan atau penyebab penderitaan. Kebaikan adalah kesenangan atau penyebab kesenangan.¹²¹ Tujuan hukum adalah untuk melengkapi penghidupan, mengendalikan kelebihan, memajukan persamaan dan menjaga kepastian. Hukum harus ditujukan untuk mencapai kebahagiaan tertinggi dengan cara melengkapi kehidupan, mengendalikan kelebihan, mengedepankan persamaan dan menjaga kepastian. Dengan demikian,

¹²¹ Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation (Teori Perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana)*, diterjemahkan oleh Nurhadi (Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006), hlm.26.

hukum itu pada prinsipnya ditujukan untuk menciptakan ketertiban masyarakat, di samping untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada jumlah orang yang terbanyak.

Dapat disimpulkan menurut teori ini, bahwa kita harus bertindak sedemikian rupa sehingga menghasilkan akibat-akibat sebanyak mungkin dan sedapat dapatnya mengelakan akibat-akibat buruk. Kebahagiaan tercapai jika ia memiliki kesenangan dan bebas dari kesusahan. Suatu perbuatan dapat dinilai baik atau buruk sejauh dapat meningkatkan atau mengurangi kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Menurut prinsip utilitarian Bentham: kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar. Prinsip kegunaan harus diterapkan secara kuantitatif, karena kualitas kesenangan selalu sama sedangkan aspek kuantitasnya dapat berbeda-beda. Dalam pandangan utilitarisme klasik, prinsip utilitas adalah kebahagiaan terbesar dari jumlah jumlah terbesar (*the greatest happiness of the greatest number*). Jadi, menurut Bentham prinsip kegunaan tadi harus diterapkan secara kuantitatif belaka. Utrecht dalam menanggapi teori ini dengan mengemukakan tiga hal yaitu: ¹²²

- a. Tidak memberikan tempat untuk mempertimbangkan seadil-adilnya hal-hal yang kongkret.
- b. Hanya memperhatikan hal-hal yang berfaedah dan karena itu isinya bersifat umum.
- c. Sangat individualistis dan tidak memberi pada perasaan hukum seorang. Menurut Utrecht, hukum menjamin adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia. Anggapan Utrecht ini didasarkan atas anggapan vanikan bahwa hukum untuk menjaga kepentingan tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu (mengandung pertimbangan kepentingan mana yang lebih besar dari pada yang lain).

¹²² Said Sampara dkk, *Pengantar Ilmu Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 46.

Kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai.¹²³



¹²³ Ibid, hlm. 40.

4. Teori Sistem Hukum

Sistem biasa dipandang sebagai suatu konsepsi tentang keseluruhan aspek dan elemen yang tersusun sebagai satu kesatuan terpadu baik dalam garis vertikal, horizontal, ataupun diagonal. Oleh karena itu, yang kita pahami sebagai sistem hukum tentulah merupakan keseluruhan aspek dan elemen yang tersusun sebagai satu kesatuan terpadu tentang hukum.¹²⁴ Lili Rasjidi menyatakan bahwa membicarakan hukum sebagai suatu sistem¹²⁵ selalu menarik dan tidak pernah menemukan titik akhir karena sistem hukum (tertib hukum atau stelsel hukum) memang tidak mengenal bentuk final. Munculnya berbagai pemikiran baru - sekalipun di luar disiplin hukum - selalu dapat membawa pengaruh kepada sistem hukum.¹²⁶ Satjipto Rahardjo mendefinisikan sistem sebagai berikut:

“Sistem adalah suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri atas bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Pemahaman yang demikian itu hanya menekankan pada ciri keterhubungan dari bagian -

¹²⁴ Dalam studi ilmu hukum, kebanyakan orang terutama para sarjana hukum di Indonesia sangat dipengaruhi oleh pandangan Lawrence Friedmann tentang sistem hukum (legal system) yang menurutnya mencakup tiga komponen atau sub-sistem, yaitu (i) komponen struktur hukum, (ii) substansi hukum, dan (iii) budaya hukum. Dalam rangka perancangan pembangunan hukum nasional, kita telah berulang kali secara berbeda-beda merumuskan pengertian kita sendiri mengenai apa itu sistem hukum dan bagaimana kita merancang pembangunan hukum secara komprehensif dan sistematis. Dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara era pemerintahan Orde Baru, dirumuskan bahwa pembangunan hukum itu mencakup tiga komponen, yaitu (i) pembangunan materi hukum, (ii) pembangunan aparatur hukum, dan (iii) pembangunan sarana dan prasarana hukum. Pada periode akhir Orde Baru, perumusannya ditambah menjadi pembangunan (i) materi hukum, (ii) aparatur hukum, (iii) sarana dan prasarana, dan (iv) budaya hukum. Kemudian setelah gerakan demokrasi dan hak asasi manusia semakin populer di dunia pada akhir abad ke-20, perumusan tersebut diubah lagi menjadi pembangunan (i) materi hukum, (ii) aparatur hukum, (iii) sarana dan prasarana hukum, serta (v) budaya hukum dan hak asasi manusia. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Struktur Hukum dan Hukum Struktural Indonesia dalam Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2012, hlm.22-23.

¹²⁵ Parson menempatkan hukum sebagai salah satu dari sub sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Di samping hukum, terdapat sub-sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem dimaksud adalah budaya, politik dan ekonomi. Keberadaan tiap sub-sistem tersebut menentukan hidup matinya sebuah masyarakat. Untuk menjamin itu, maka hukum berperan menata keserasian dan gerak sinergis dari tiga sub-sistem tersebut. Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak & Markus Y. Hage, *Teori Hukum...Op.Cit*, hlm.137.

¹²⁶ Darji Darmodihardjo, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Radjagrafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm.149.

bagiannya, tetapi mengabaikan cirinya yang lain, yaitu bahwa bagian - bagian tersebut bekerja secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut.”¹²⁷

Lebih lanjut, Shrode dan Voich menyatakan bahwa pengertian dasar yang terkandung dalam sistem tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Sistem itu berorientasi pada tujuan;
- b. Keseluruhan adalah lebih dari sekadar jumlah dari bagian-bagiannya (*wholism*);
- c. Suatu sistem berorientasi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya (keterbukaan sistem);
- d. Bekerjanya bagian-bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga (transformasi);
- e. Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (keterhubungan); dan
- f. Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (mekanisme kontrol).¹²⁸

Kees Schuit¹²⁹ menguraikan unsur-unsur yang termasuk dalam suatu sistem hukum, yaitu:

- a. Unsur idiil. Unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum, yang terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut “sistem hukum.”
- b. Unsur operasional. Unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Termasuk kedalamnya adalah juga para pengemban jabatan (*ambtsdrager*), yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga.
- c. Unsur aktual. Unsur ini adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari

¹²⁷ Satjipto Rahardjo, *Imu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm.48.

¹²⁸ *Loc Cit.*

¹²⁹ J.J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*; terjemahan Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 140.

hukum, baik dari para pengemban jabatan maupun dari para warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistem hukum itu.

Dalam hal pengintegrasian komponen sistem hukum, Lawrence Friedman menjelaskan bahwa sistem hukum meliputi *pertama*, struktur hukum (*legal structure*). *Kedua*, substansi hukum (*legal substance*). *Ketiga*, budaya hukum (*legal culture*).¹³⁰ Dalam perkembangannya, Friedman menambahkan pula komponen yang keempat, yang disebutnya komponen dampak hukum (*legal impact*).¹³¹

Dalam upaya mewujudkan tercapainya efektifitas hukum, Robert Seidman menyatakan rumusan bekerjanya hukum dalam proposisi sebagai berikut:¹³²

- a. Setiap peraturan perundang-undangan mengatur bagaimana seseorang pemegang peran (*role occupant*) itu seharusnya bertindak;
- b. Bagaimana pemegang peran itu bertindak sebagai reaksi terhadap peraturan perundang-undangan yang berfungsi mengatur berikut sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga pelaksana serta keseluruhan lingkungan yang mempengaruhi termasuk dirinya;
- c. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu bertindak sebagai reaksi terhadap peraturan perundang-undangan yang berfungsi mengatur berikut sanksi-sanksinya, dan keseluruhan kekuatan-kekuatan politik, sosial, dan lain-lain yang mempengaruhi serta umpan balik yang datang dari pemegang peran;
- d. Bagaimana peran pembuat undang-undang itu bertindak sesuai fungsi yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, politik, ideologi,

¹³⁰ Otje Salman & Anton F. Susanto, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm.153.

¹³¹ Lawrence M. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York, 1984, hlm.16.

¹³² Amiruddin dan Zainal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003, hlm.46-47.

dan lain-lainnya mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

Menurut Achmad Ali, efektif atau tidaknya hukum, tidak semata-mata ditentukan oleh peraturannya, tetapi juga dukungan dari beberapa institusi yang berada disekelilingnya, seperti faktor manusianya, faktor kultur hukumnya, faktor ekonomis dan sebagainya.¹³³

¹³³ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm.209.

5. Teori Pembaruan Agraria (Reforma Agraria)

Istilah pembaruan agraria merupakan terjemahan dari *agraria reform* (reforma agraria), yang dalam pengertian terbatas dikenal sebagai *landreform*, dimana salah satu programnya yang banyak dikenal adalah dalam hal redistribusi (pembagian) tanah.¹³⁴ Menurut Cohen¹³⁵ istilah *land reform* biasanya dipakai dalam pengertian yang terbatas, yaitu perubahan dalam penguasaan tanah, terutama redistribusi kepemilikan tanah agar tercapai pemerataan, sedangkan *agrarian reform* dipakai dalam pengertian yang lebih luas, yaitu mencapai pemerataan kepemilikan, optimalisasi pemanfaatan tenaga kerja, dan peningkatan produksi pertanian sebagai hasil dari penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pembaruan agraria dalam arti restrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria sudah dikenal cukup lama, meski dalam bentuk dan sifat yang berbeda-beda, tergantung pada zaman dan negara tempat terjadinya pembaruan agraria tersebut.¹ Hal ini terjadi mengingat setiap negara mempunyai struktur agraria dan sistem politik yang berbeda-beda, meskipun ada beberapa persamaan yang mendasar dalam pembaruan agraria itu, paling tidak inti dari pembaruan agraria adalah adanya pemerataan

¹³⁴ Bonnie Setiawan, *Reformasi Agraria, Perubahan Politik, dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia*, Konsorsium Pembaruan Agraria dan lembaga Penerbit FEUI, Jakarta, 1997, hlm.3. Pembaruan agraria (reforma agraria) dapat diartikan sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya. Bachriadi, Dianto, *Pembaruan Agraria (Agrarian Reform): Urgensi dan Hambatannya dalam Pemerintahan Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999*, makalah untuk Seminar "Mendesakan Agenda Pembaruan Agraria dalam Sidang Umum (SU) MPR 1999" yang diselenggarakan oleh KPA, ELSAM, dan Lab. Sosiologi-Antropologi IPB di Jakarta, hlm.22.

¹³⁵ Cohen, *Agrarian Structures and Agrarian Reform*, Martinus Nijhoff Social Sciences Division, Leiden/Boston, 1978, hlm.23.

penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Menurut Kuhnén pembaruan agraria adalah sebagai berikut :¹³⁶

“Agrarian reform can be defined as a bundle of measures for overcoming the obstacles to economic and social development that are based on shortcomings in the agrarian structure. Agrarian reforms includes both the conditions for land tenure (like ownership, lease, etc.), known as reform of land ownership, and those aspects for land use (like farm size, supporting institutions etc) called land management reform.”

Terjemahan bebas:

"Pembaruan agraria dapat didefinisikan sebagai sebuah paket langkah-langkah untuk menanggulangi hambatan untuk pembangunan ekonomi dan sosial yang didasarkan pada kekurangan dalam struktur agraria. Reformasi agraria meliputi kondisi untuk kepemilikan lahan (seperti pemilik, sewa, dll), yang dikenal sebagai reformasi kepemilikan tanah, dan aspek-aspek untuk penggunaan lahan (seperti ukuran pertanian, lembaga penunjang dll) disebut reformasi pengelolaan lahan. "

Kuhnén menekankan pemahaman pembaruan agraria pada upaya mengatasi masalah-masalah pembangunan ekonomi dan sosial yang disebabkan oleh kelemahan struktur agraria. Struktur agraria dapat mempengaruhi munculnya hubungan sosial agraris yang berbeda antara satu tipe struktur agraria dengan tipe struktur agraria lain. Ada tiga macam struktur agraria yaitu:¹³⁷

- a. Tipe Kapitalis: sumber-sumber agraria dikuasai oleh non-penggarap (swasta/perusahaan), contohnya negara Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Perancis, Belgia, Irlandia, dan Swiss.
- b. Tipe Sosialis : sumber-sumber agraria dikuasai oleh negara/kelompok pekerja, contohnya negara China, Rusia, serta beberapa negara di Eropa Timur yang merupakan bekas jajahan Rusia.
- c. Tipe Populis/Neo-Populis: sumber-sumber agraria dikuasai oleh keluarga/ rumah tangga pengguna, contohnya negara Indonesia.¹³⁸

¹³⁶ Michael Kirk et all, *Land Tenure in Development Cooperation: Guiding Principle*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Wiesbaden, 1998, hlm.82.

¹³⁷ Gunawan Wiradi, *Op,Cit*, hlm.48.

¹³⁸ Dapat dilihat dalam Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA.

Pada tiap tipe struktur agraria, dominasi penguasaan sumber agraria itu pada satu pihak subyek memunculkan hubungan-hubungan sosial atau dengan kata lain struktur agraria yang berbeda antara satu dan lain masyarakat. Pada tipe kapitalis misalnya, hubungan nonpenggarap dengan anggota anggota komunitas menjadi hubungan majikan-buruh. Pada tipe sosialis, hubungan pemerintah dan anggota komunitas menjadi hubungan "ketua-anggota". Pada tipe populis/neo-populis keluarga-keluarga penguasa/pemanfaat sumber agraria boleh dikatakan berdaulat.¹³⁹

Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988 dari Filipina mengartikan pembaruan agraria sebagai berikut :¹⁴⁰

"Agrarian reform means the distribution of lands, regardless of crops or fruits produced to farmers and regular farm workers who are landless irrespective of tenurial arrangement, to include the totality of factors and support service designed to lift the economic status of beneficiaries and all other arrangements alternative to physical redistribution of lands such as production or profitsharing, labor administration and the distribution of shares of stock which will allow beneficiaries to receive a just share of the fruits of the lands they work."

Comprehensive Agrarian Law 1988 di Filipina di atas, menitik-beratkan, pembaruan agraria pada pembaruan pertanahan, khususnya distribusi penguasaan dan pemanfaatan tanah.

Pasal 2 TAP MPR Nomor IXMPR/2001 tentang Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menyatakan bahwa; "Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapinya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran rakyat bagi seluruh rakyat Indonesia."

¹³⁹ MT. Felix Sitorus, *Kerangka dan Metode Kajian Agraria*, Jurnal Analisis Sosial Vol. 9 No.1 April 2004, hlm.118.

¹⁴⁰ Maria Sumardjono, *Arti Strategis Pembaruan Agraria Sebagai Landasan Pembangunan*, Makalah, 14-16 September 2001, hlm.

Pengertian pembaruan agraria yang dirumuskan dalam TAP MPR tersebut tampaknya ditujukan untuk merestrukturisasi, penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria agar lebih berkeadilan, berkelanjutan dan mensejahterakan rakyat. Pengertian di atas juga menunjukkan luasnya dimensi dan ruang lingkup pembaruan agraria, sehingga pembaruan agraria bersifat kompleks dan multi dimensi. Pembaruan Agraria atau adakalanya disebut dengan “reforma agraria” diartikan secara beragam oleh beragam orang, profesi atau kelompok dan dipahami secara berbeda-beda pula. Tetapi, dari semua ragam pemahaman ini, ada benang merah yang dapat menghubungkan semuanya yaitu bahwa reforma agraria dimaknai sebagai penataan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya.¹⁴¹

Untuk lebih mempermudah pemahaman reforma agraria, Joyo Winoto mendefinisikan reforma agraria sebagai *Land Reform* plus, artinya reforma agraria adalah landreform dalam rangka mandat konstitusi, politik dan Undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam P4T ditambah dengan *Access Reform*.¹⁴² Salah satu agenda dalam reforma agraria adalah penguatan hak kepada rakyat. Penguatan hak dapat dilakukan dengan kemudahan untuk memperoleh sertipikat bagi rakyat melalui program sertifikasi massal (PRONA, SMS, Ajudikasi). Pengertian pembaruan agraria juga dapat dilihat dalam TAP MPR Nomor IX tahun 2001 Pasal 2, disebutkan bahwa pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan,

¹⁴¹ Joyo Winoto, *Reforma Agraria dan Keadilan Sosial*, Jakarta : Badan Pertanahan Nasional, 2007, hlm 21

¹⁴² Joyo Winoto, “Reforma Agraria” Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat, *Makalah Seminar Nasional, Penguatan Hak Kepada Rakyat Dalam Reforma Agraria Melalui Persamaan Hak Memperoleh Hak Atas Tanah*, (Magister Kenotariatan Undip, Kanwil BPN Propinsi Jateng, KAPTI & IMMK, Semarang, 15 Mei 2008).

pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian Reforma Agraria ditujukan untuk:¹⁴³

- a. Menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil.
- b. Mengurangi kemiskinan.
- c. Menciptakan lapangan kerja.
- d. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah.
- e. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan.
- f. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, serta
- g. Meningkatkan ketahanan pangan rakyat Indonesia dan ketahanan energi nasional.

Apabila dicermati, keseluruhan tujuan reforma agraria/pembaruan agraria adalah ditujukan pada peningkatan kesejahteraan rakyat dan penyelesaian berbagai permasalahan bangsa. Hal ini berbeda dengan pengertian umum yakni “bagi-bagi tanah”. Pemahaman tersebut melampaui kebiasaan umum di mana reforma agraria identik dengan tanah-tanah pertanian. Pengaturan ulang ini mencakup pengaturan struktur maupun hubungan objek maupun subjek terkait penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah baik diperkotaan maupun perdesaan.

Dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan UUPA, pembaruan agraria di Indonesia memang mengandung makna yang luas, bukan hanya pembaruan pertanahan (*land reform*) tetapi juga pembaruan sumber daya alam (*natural resources reform*), atau yang dalam UUPA diartikan sebagai

¹⁴³ Joyo Winoto, Reforma Agraria Sebagai Kebijakan Pembangunan Yang Mendasar, <http://joyowinoto.blogspot.co.id>. Diakses tanggal 9 Juni 2017, Jam. 20.15 WIB.

sumber daya agraria. Oleh karenanya, pembaruan agraria diartikan sebagai
.144

“Upaya-upaya yang dilakukan oleh negara dan masyarakat dalam merubah hubungan-hubungan sosial agraria dan behtuk-bentuk penguasaan tanah dan sumber daya alam ke arah keadilan dan pemerataan, melalui mekanisme dan sistem politik yang demokratis dan terbuka bagi sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.”

Dimensi yang luas dari pengertian pembaruan agraria hingga mencakup pada hubungan-hubungan sosial agraria mutlak diperlukan, mengingat inti perubahan yang dilakukan dalam reforma agraria ini adalah perubahan struktur dan pola penguasaan sumber daya agraria antara manusia/badan hukum sebagai subyek hukum dan sumber daya agraria (tanah) sebagai obyek hukum, termasuk ke dalam pemahaman subyek hukum itu adalah masyarakat hukum adat atau petani tanpa tanah yang selama ini termarginalkan dalam hubungan hukum tersebut.

Terkait pada hubungan hukum di atas, maka pembaruan agraria harus dimulai dengan perubahan/pembaruan hukum (*law reform*) yang materi pengaturannya terkait dengan aspek agraria. Perubahan/pembaruan hukum ini tentunya dalam konteks arah yang lebih baik, yaitu pengaturan agraria yang lebih berkeadilan dan demokratis.

Dalam hal tanah sebagai bagian dari agraria (agraria dalam arti sempit), maka pembaruan hukum tanah (*land law reform*) sebagai bagian dari pembaruan agraria harus dapat menata ulang pengaturan struktur dan pola-pola penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah ke arah yang lebih berkeadilan dan demokratis, dalam setiap subyek hukum mempunyai akses yang sebanding dengan kewenangan yang dimilikinya terhadap tanah. Kebijakan reforma agraria sebagaimana diamanatkan dalam

¹⁴⁴ Tim Lopera, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria: Jalan Penghidupan dan Kemamkmuran Rakyat*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta. 2001, hlm.43.

TAP MPR Nomor IX/MPR/2001, tepatnya pada Pasal 4 menetapkan 12 (dua belas) prinsip pelaksanaan pembaharuan agraria,

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antardaerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;

commit to user

1. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan SDA.

Jika ditelaah, rumusan keduabelas prinsip-prinsip pembaharuan agraria (Reforma Agraria) di atas sangatlah abstrak dan umum, sehingga bukan hal yang mudah untuk mengaktualisasikannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Namun, jika konsistensi dengan pelaksanaan pembaharuan agraria, maka tidak ada pilihan lain kecuali menjadikan prinsip-prinsip itu sebagai acuan dalam penyusunan berbagai peraturan perundang-undangan agraria nasional, termasuk rencana pembentuka Peraturan Pemerintah tentang Reforma Agraria. Ke 12 prinsip pembaharuan agraria sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tersebut di atas menurut Maria Sumardjono, jika direduksi bertitik pangkal pada 3 prinsip utama, yaitu :¹⁴⁵

- a. Prinsip keadilan, dalam dimensi filosofis, baik keadilan intergenerasi maupun keadilan antargenerasi dalam upaya mengakses sumber daya agraria;
- b. Prinsip demokrasi, dalam dimensi kesetaraan antara pemerintah dan rakyat, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan *good governance* dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria;
- c. Prinsip keberlanjutan, dalam dimensi kelestarian fungsi dan manfaat yang berdaya guna dan beghasil guna.

Ketiga prinsip di atas menjadi prinsip umum (*general principles*) yang seyogyanya menjadi *ratio legis* berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bidang sumber daya agraria/sumber daya alam. Pemberian tanah oleh negara dalam pengertian diatas, memiliki pengertian

¹⁴⁵ Maria SW Sumardjono, *Penyempurnaan UUPA dan Sinkronisasi Kebijakan*, Surat Kabar Kompas, Jakarta, 2003.

yang berbeda dengan sistem pemberian tanah (*landreform*) dalam system feodalisme. Karena sistem ini bersifat khas dengan dilandasi semangat sosialisme yang tidak pernah diakui kebenarannya dalam Islam. Sistem ini dilakukan negara dengan memberikan tanah kepada orang yang dikehendaki sesuai kebijakan yang tepat pada masa itu. Tentu, prinsip pokok yang harus menjadi pertimbangan adalah mengutamakan kepada orang-orang yang membutuhkan dan memiliki kemampuan untuk mengelolanya.

Konsepsi kepemilikan tanah mengenai tanah mati dan kemudian dapat dimiliki secara cuma-cuma bagi siapa saja yang menghidupkannya menyiratkan maksud tanah yang dimanfaatkan lebih disukai dibandingkan tanah yang terlantar. Sistem ekonomi manapun pasti menyadari hal ini karena peran penting tanah sebagai faktor produksi bahan kebutuhan pokok manusia. Sistem Islam sendiri, dengan merujuk berbagai hokum seputar tanah menunjukkan perhatiannya yang besar tentang hal ini. Bahkan, pemberian tanah pertanian oleh negara dimaksudkan untuk dikelola agar dapat memberikan kontribusi penyediaan pangan dan kebutuhan pokok lainnya yang dapat dihasilkan tanah dan bukan untuk ditelantarkan. Negara sebagai pihak yang mengontrol aktivitas ekonomi warga negaranya akan memaksa para pemilik tanah pertanian untuk mengelola tanahnya secara optimal. Langkah yang dilakukan oleh negara adalah mengambil hak kepemilikan tanah apabila orang yang bersangkutan mengabaikannya selama tiga tahun. Tanah tersebut kemudian akan diberikan kepada pihak yang membutuhkan dan sanggup untuk mengelolanya. Lebih lanjut, sebagai asas hukum, maka prinsip-prinsip pembaharuan agraria harus dapat menjadi *ratio legis* (alasan bagi lahirnya/adanya) suatu aturan hukum pertanahan, karena antara keduanya hanya dapat dibedakan, tetapi tidak

dapat dipisahkan. Keterkaitan yang erat antara prinsip sebagai asas hukum dan peraturan hukum ditunjukkan oleh G.W. Paton yang berpendapat :¹⁴⁶

"The law should be, as far as possible, reduced to a systematic order hence the search for principle which can afford the ratio legis lying behind a particular rule can be explained, then it is remembered more easily and the teacher tries to discover broad principles that are only implicit in the law."

Pembaruan Agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agrarian (khususnya tanah). Dalam pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 dijelaskan bahwa

"Pembaruan 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".

Dalam tataran operasional Reforma Agraria di Indonesia dilaksanakan melalui 2 (dua) langkah yaitu: *pertama*, penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD 1945 dan UUPA. *Kedua*, proses Penyelenggaraan Land Reform Plus, yaitu penataan aset tanah bagi masyarakat dan Penataan akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya secara baik. Di dalam penyelenggaraan land reform plus diselenggarakan dua hal penting yaitu aset reform dan akses reform.

¹⁴⁶ GW Paton. *A Text Book of Jurisprudence*, Oxford at The Clarendon Press, London, 1995, hlm.204. Sebagaimana dikutip oleh Tim Fakultas Hukum UNPAD, Naskah Akademis Prinsip-Prinsip Reforma Agraria. *commit to user*

C. Kerangka Pemikiran

Penelantaran tanah merupakan tindakan yang tidak berkeadilan, yang dapat menyebabkan hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah. Selain itu, penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-ekonomi masyarakat khususnya petani. Tanah yang terindikasi terlantar adalah tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian.¹⁴⁷

Penelantaran tanah merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Negara memberikan hak atas tanah atau hak pengelolaan kepada pemegang hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi pemegang haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karena itu, perlu dilakukan penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni sosial. Selain itu, optimalisasi pengusahaan, penggunaan dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi. Untuk itu, lahirlah PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar sebagai pelaksanaan amanat UUPA tahun 1960, untuk menyelesaikan persoalan kesenjangan sosial,

¹⁴⁷ Lihat: Penjelasan PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta penurunan kualitas lingkungan.¹⁴⁸ PP ini juga lahir sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang dipandang tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Aturan pelaksanaan untuk penertiban tanah terlantar juga sudah dikeluarkan melalui Peraturan Kepala BPN Nomor 4 tahun 2010 mengenai Tatacara Penertiban Tanah Terlantar. Agenda berikutnya yang sangat penting berkaitan dengan pelaksanaan PP Nomor 11 Tahun 2010 ini adalah aturan pelaksanaan untuk pendayagunaan tanah terlantar.

Pendayagunaan tanah terlantar merupakan satu tahapan yang sangat strategis yang mekanismenya harus dapat memastikan bahwa manfaat dari tanah terlantar yang telah ditertibkan itu dapat dikembalikan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tanpa pendayagunaan yang efektif proses penertiban tanah terlantar menjadi tidak berarti dalam kerangka pengelolaan pertanahan di Indonesia. Pendayagunaan tanah terlantar ini merupakan persoalan multi sektoral yang tidak dapat dilaksanakan tanpa melibatkan partisipasi dan kontribusi dari berbagai sektor atau lembaga terkait lainnya. Selain itu, setiap sektor terkait tentu memiliki/terkait dengan peraturan perundangannya sendiri-sendiri. Dalam kaitan dengan ini, potensi untuk terjadinya berbagai komplikasi hukum harus diwaspadai dalam rangka mengelola kebijakan pelaksanaan pendayagunaan tanah terlantar ini.

¹⁴⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar diterbitkan berdasarkan pertimbangan utama, *Pertama*, bahwa kondisi penelantaran tanah semakin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan; *Kedua*, Instrumen regulasi berupa peraturan perundang-undangan yang telah ada yaitu PP Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar beserta peraturan pelaksanaannya tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Namun secara politis sebenarnya ada tujuan yang lebih besar dan luas serta strategis dengan diterbitkannya PP Nomor 11 Tahun 2010 yaitu untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Di mana tanah terlantar telah ditetapkan sebagai salah satu objek Reforma Agraria¹⁸ di samping tanah Negara Bekas Hak Barat dan/atau Swapradja dan tanah Negara lainnya, tanah Negara bekas HGU dan HGB yang telah berakhir jangka waktu berlakunya hak dan tidak diperpanjang; serta Tanah Negara Bekas Kawasan Hutan.

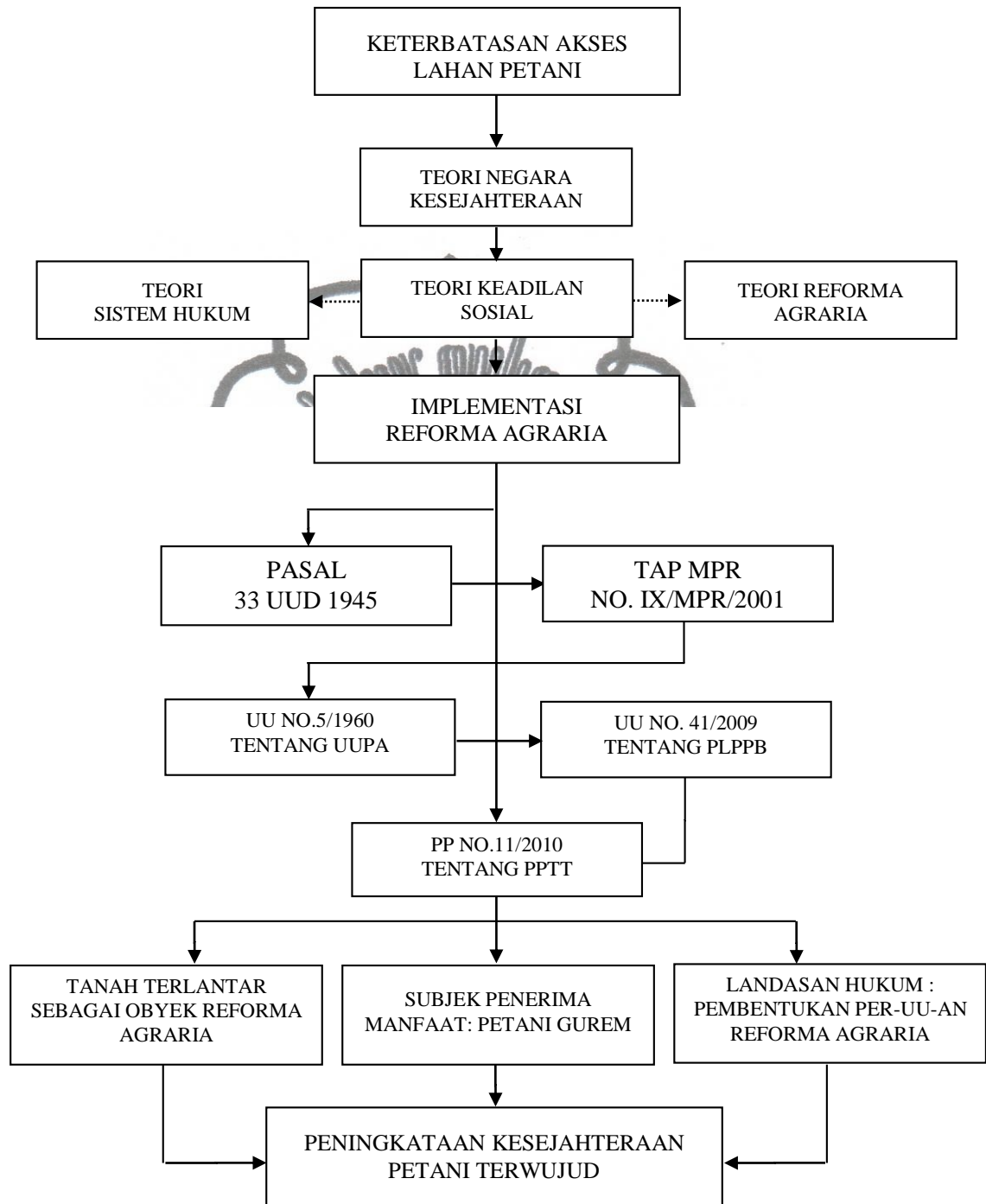
Dalam rangka implementasi Reforma Agraria sebagaimana telah diamanatkan dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001, maka keberadaan tanah terlantar menjadi objek Reforma Agraria. Reforma Agraria yang dijalankan berdasarkan prinsip keadilan sosial, adalah sebagai perwujudan dari paham kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, kerangka kebijakan pelaksanaan pendayagunaan tanah terlantar ini harus dapat memastikan:

1. Pendayagunaan tanah terlantar ini dapat berkontribusi secara berarti dalam mendukung tujuan pengelolaan pertanahan di Indonesia, khususnya dalam mengatasi persoalan-persoalan di masyarakat, yaitu persoalan kesenjangan sosial, ekonomi dan kesejahteraan rakyat serta penurunan kualitas lingkungan, dan pada saat yang sama,
2. Dapat menghindari (meminimalkan) komplikasi-komplikasi hukum ketika dilakukan pendayagunaan tanah terlantar.

Didasari hal di atas, hubungan hukum antara reforma agraria serta penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar secara yuridis, yakni antara UUD 1945, UUPA dan PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar menjadi sumber kepastian hukum bagi penggunaan tanah terlantar dalam mewujudkan reforma agraria. Melalui regulasi ini kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum pertanahan serta penataan aset masyarakat dan penataan akses masyarakat melalui distribusi dan redistribusi tanah negara bekas tanah terlantar guna mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat; mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan; menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan; memperkuat harmoni sosial, dan optimalisasi pengusaha, penggunaan tanah; meningkatkan kualitas lingkungan hidup; mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja; serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi. Bagan pada halaman berikut menyampaikan kerangka pemikiran penulisan disretasi ini.

commit to user

Bagan 1: Kerangka Pemikiran



Permasalahan pertanahan dalam politik hukum agraria di Indonesia merupakan masalah yang bersifat multidimensional dan merupakan masalah nasional yang krusial. Berbagai aspek terkait dalam masalah pertanahan, baik aspek yuridis, sosial, ekonomi, budaya bahkan bahkan keamanan. Perubahan atau pergeseran politik berpengaruh pada perubahan hukum, karena politik hukum pada hakekatnya merupakan artikulasi perkembangan aspirasi masyarakat dan sekaligus juga disebabkan oleh kebutuhan dari suatu kekuasaan. Perubahan politik hukum agraria menjadi signifikan terlihat dari pranata-pranata yang dikeluarkan dan konflik yang muncul.¹⁴⁹ Tujuan pokok dari reforma agraria adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), sedangkan keadilan merupakan kunci dari seluruh rangkaian penegakan hukum, sehingga hukum dapat dirasakan kemanfaatannya dan secara umum hukum menjadi sarana pembangunan. Aspek kemanfaatan yang tersebut belakangan ini, digambarkan oleh Roscoe Pound sebagai berikut: “*law as tool of social engineering*”, yang artinya hukum dapat digunakan sebagai suatu sarana pembaharuan (untuk membentuk, membangun, merubah), hukum sebagai sarana rekayasa sosial.¹⁵⁰

Oleh karena itulah pentingnya hukum untuk dibangun agar hukum dapat benar-benar menjadi sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat sebagaimana yang diharapkan, khususnya pembangunan hukum di bidang agraria melalui reforma agraria. Dalam hal ini, hukum (reforma agraria) dapat berperan sebagai objek pembangunan dalam rangka mewujudkan hukum yang ideal sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Tetapi juga hukum dapat menjadi subjek pembangunan manakala hukum itu telah berfungsi di masyarakat sebagai penggerak dan pengaman pembangunan dan hasil-hasilnya. Problem utama dan mendasar dalam rangka penyelesaian konflik agraria yang

¹⁴⁹ Sediono MP. Tjondronegoro, *Sosiologi Agraria*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm.3.

¹⁵⁰ W. Friedman, *Legal Theory*, Dalam Naskah Akademis Tentang Peradilan Anak, Mahkamah Agung RI, Tahun 2005, hlm.8.

terjadi adalah menyangkut tentang persoalan keadilan. Hal ini dikarenakan hukum atau aturan perundang-undangnya harusnya adil, akan tetapi kenyataannya seringkali tidak.¹⁵¹

Hukum dalam pengertiannya yang umum adalah keseluruhan kaidah dan asas yang berfungsi sebagai alat atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.¹⁵² Asas dan kaidah menggambarkan bahwa hukum dianggap sebagai gejala normatif.¹⁵³ Kaidah hukum merupakan ketentuan atau pedoman tentang apa yang seyogyanya atau seharusnya dilakukan. Bagaimana orang seyogyanya atau seharusnya bertindak dan bertingkah laku. Kaidah hukum berisi kenyataan normatif: *das Sollen* dan bukan berisi kenyataan alamiah atau peristiwa konkrit.¹⁵⁴ Selanjutnya, hukum bertujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat dan hukum itu harus pula bersendikan pada keadilan, yaitu asas-asas keadilan dari masyarakat itu.¹⁵⁵ Alasan mengapa keadilan menjadi penting dan dapat dipaksakan adalah oleh karena kenyataan bahwa pelanggaran atas keadilan akan menimbulkan kerugian dan kejahatan dalam masyarakat.¹⁵⁶

Pelanggaran atas keadilan inilah yang menuai bentrokan fisik sebagaimana yang terjadi dalam kasus Mesuji Lampung, yang disebabkan oleh adanya eksploitasi secara berlebihan terhadap sumber daya agraria yang hanya

¹⁵¹ Bagi kaum non dogmatik hukum bukan sekedar undang-undang, antara lain dapat kita lihat dari apa yang dikemukakan oleh Eugen Ehrlich, bahwa: "...that law depends on popular acceptance and that each group creates its own living law which alone has creative force". (hukum tergantung pada penerimaan umum dan bahwa setiap kelompok menciptakan hukum yang hidup, dimana di dalamnya masing-masing terkandung kekuatan kreatif). Lihat: Amstrong Sembiring: <http://publikana.com>.

¹⁵² Muchtar Kusumaatmaja dalam Sri Gambir Melati Hatta, *Beli Sewa Sebagai Perjanjian Tak Bernama: Pandangan Masyarakat dan Sikap Mahkamah Agung Indonesia*, Bandung, Alumni, 2000, hlm.17.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1989, hlm. 40 – 41.

¹⁵⁶ A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas Keadilan dan Peran Pemerintah*, Yogyakarta: Kanisius, 1996, hlm.120.

difokuskan pada pemenuhan kebutuhan jangka pendek, serta pemanfaatannya yang hanya dapat dinikmati oleh para pengusaha dan di sisi lain yang terjadi adalah meningkatnya kemiskinan masyarakat sekitar karena ketiadaan akses terhadap tanah.

Sebagaimana kita ketahui, bahwa orientasi pertanahan di waktu lampau tidak diarahkan kepada upaya pemerataan aset produksi. Tanah lebih ditekankan sebagai aset produksi dan dialokasikan kepada sektor ekonomi kuat dan besar, karena diyakini akan mampu mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Akibatnya petani miskin bertambah miskin, hal ini semakin parah karena tanah pertanian juga diubah menjadi daerah perumahan, perluasan kota, pengembangan prasarana dan sebagainya. Keadaan ini juga berdampak kepada meningkatnya konflik-konflik pertanahan. Di satu pihak, petani kecil membutuhkan tanah untuk sumber kehidupan dan kelanjutan hidup mereka, sedangkan pihak lainnya (wirausahawan) pada umumnya memerlukan tanah-tanah tersebut untuk mengembangkan kegiatan usaha ekonomi.¹⁵⁷

Untuk itu, maka keadilan merupakan suatu hak yang harus diwujudkan dalam setiap pengaturan hukum yang bersendikan keadilan tersebut. Sejalan dengan ini, Adam Smith merumuskan tentang keadilan komutatif, dimana prinsip utama keadilan komutatif adalah *no harm* atau prinsip tidak melukai dan merugikan orang lain. Keadilan komutatif ini menyangkut jaminan dan penghargaan atas hak-hak individu, khususnya hak-hak asasi. Menurut Smith, keadilan komutatif tidak hanya menyangkut pemulihan kembali kerusakan yang terjadi, melainkan juga menyangkut pencegahan terhadap terlanggarnya hak dan kepentingan pihak lain.¹⁵⁸ Dengan lain kata dapat dikatakan bahwa keadilan komunikatif tidak terutama terletak dalam melakukan suatu tindakan positif untuk orang lain, melainkan terletak dalam tidak melakukan tindakan yang

¹⁵⁷ Iwan Isa, *Kebijakan dan Permasalahan Penyediaan Tanah Mendukung Ketahanan Pangan*, Makalah, 2005, hlm.2.

¹⁵⁸ *Ibid*, hlm.112.

merugikan orang lain. Tujuan keadilan adalah melindungi orang dari kerugian yang diderita akibat orang lain.¹⁵⁹

Keadilan komutatif lalu tertuang dalam hukum yang tidak hanya menetapkan pemulihan kerugian, melainkan juga hukum yang mengatur agar tidak terjadi pelanggaran atas hak dan kepentingan pihak tertentu.¹⁶⁰ Teori keadilan berdasar Smith berkaitan dengan konsep resiprositas atau kesetaraan nilai dalam pemulihan kembali kerugian maupun pertukaran ekonomi. Teori keadilan Smith ini dikembangkan kemudian bahwa prinsip utama keadilan komunitatif tidak melukai dan merugikan orang lain. Keadilan menurut Smith menyangkut adanya jaminan dan penghargaan atas hak-hak individu.¹⁶¹

Adam Smith memandang manusia sebagai bagian yang tak terpisahkan dan suatu sistem yang mekanismenya mengaitkan perilaku mereka yang spontan dan pada umumnya naluriah dengan manfaat-manfaat yang tak kelihatan bagi mereka sendiri dan bagi masyarakat secara keseluruhan. Seperti halnya para fungsionalis, Smith menganggap masyarakat sebagai sebuah sistem terkait dengan hubungan kait-mengait yang sedemikian kompleks di antara bagian-bagiannya, sehingga setiap bagian menyumbang terhadap yang lainnya atau terhadap sistem tersebut secara keseluruhan. Masing-masing bagian terkait dan tergantung satu sama lain; dan terkait dan terganggu pada keseluruhan.¹⁶² Thomas Aquinas menyatakan bahwa esensi hukum adalah keadilan, oleh karena itu hukum harus mengandung keadilan, hukum yang tidak adil bukanlah hukum itu sendiri.¹⁶³

¹⁵⁹ *Ibid*, hlm.116.

¹⁶⁰ *Ibid*, hlm.112.

¹⁶¹ Sri Gambir Melati Hatta, *Peranan Itikad Baik Dalam Hukum Kontrak dan Perkembangannya, Serta Implikasinya Terhadap Hukum dan Keadilan*, Pidato diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tanggal 30 Agustus 2000, hlm.16.

¹⁶² A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas Keadilan dan Peran Pemerintah*, Yogyakarta, Kanisius, 1996, hlm.50-51

¹⁶³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996, hlm. 79.

Konstitusi dengan tegas mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 UUD Tahun 1945). Pasal 2 UUPA, lebih lanjut menjelaskan bahwa sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang dimaksudkan di sini adalah dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Amanat konstitusi diatas lalu diikuti dengan TAP MPR Nomor IX Tahun 2001, yang menggariskan bahwa kebijakan hukum pertahanan harus bisa berkontribusi meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, mengembangkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, dan pemilikan tanah, menjamin berlanjutannya sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya kepada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat khususnya tanah, sehingga menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dan sejahtera.

Reforma agraria menjadi sangat strategis karena paling tidak ada tujuh hal persoalan struktural yang dihadapi bangsa ini:

1. Tingginya tingkat pengangguran,
2. Tingginya tingkat kemiskinan,
3. Tingginya konsentrasi aset agraria pada sebagian kecil anggota masyarakat,
4. Tingginya sengketa dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia,
5. Rentannya ketahanan pangan dan ketahanan energi rumah tangga dari sebagian besar masyarakat kita,

6. Semakin menurunnya kualitas lingkungan hidup, dan Lemahnya akses sebagian terbesar masyarakat terhadap hak-hak dasar rakyat termasuk terhadap sumber-sumber ekonomi.¹⁶⁴

Di sisi lain, reforma agraria merupakan praktik pembangunan yang benar-benar pro rakyat. Beberapa negara yang sudah maju sebelumnya telah meletakkan program reforma agraria ini sebagai landasan pokok bagi pembangunan masyarakatnya. Dalam rangka implementasi reforma agraria, maka pendekatan sistem hukum dalam membentuk model reforma agraria yang ideal menjadi acuan baik dalam bidang substansi, struktur kelembagaan dan kultur (budaya).



¹⁶⁴ Joyo Winoto, *Reforma Agraria: Suatu Pengantar*, BPN RI, Jakarta, 2007, h.iii.

D. Kebaruan Penelitian (Novelty)

Penelitian disertasi ini memiliki kebaruan menunjuk pada pendayagunaan tanah terlantar sebagai objek reforma agraria guna meningkatkan pendapatan ekonomi petani. Kemudian, konsepsikan suatu model reforma agraria yang lebih memberikan nilai manfaat kepada petani dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Dalam rangka implementasi Program Pembaruan Agraria Nasional, maka keberadaan *access reform* sangat menentukan keberhasilan peningkatan kesejahteraan petani. Pelaksanaan pendistribusian lahan pertanian dalam perspektif reforma agraria harus didukung dengan *access reform*.

Strategi *access reform* ini dimaksudkan untuk mendukung pendistribusian lahan pertanian dengan meningkatkan akses petani terhadap penguatan dan pemberdayaan dalam memanfaatkan dan mengelola lahan pertanian agar dapat meningkatkan produksinya. Dengan demikian antara reforma agrarian dan *access reform* merupakan satu kesatuan implementasi PPAN.