

## **BAB IV**

### **PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR SEBAGAI OBJEK REFORMA AGRARIA DAN FAKTOR HAMBATANNYA**

#### **A. Perkembangan Reforma Agraria di Beberapa Negara dan Pengaruhnya di Indonesia**

Kegiatan pembangunan secara ideal dilaksanakan guna mencapai suatu masyarakat adil, makmur, dan merata. Bagi sebagian rakyat buakan soal siapa yang berkuasa siapa yang memerintah dan siapa yang diperintah, tetapi yang penting adalah bagaimana proses atau usaha untuk mencapai kemakmuran dijalankan sesuai cita rasa keadilan rakyat dan jelmaan dari cita-cita dan tujuan nasional. Untuk terwujudnya masyarakat yang adil dan sejahtera di suatu negara haruslah memperhatikan beberapa hal pokok yaitu sumber daya manusia sebagai anggota masyarakat yang akan mengelola sumber daya alam (bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya) yang disebut agraria dalam arti luas serta hubungan manusia dengan sumber-sumber daya alam termasuk didalamnya mewujudkan keadilan dalam mendapatkan kesempatan memperoleh manfaat dari agraria tersebut.

Sumber daya manusia disuatu negara umumnya sebanding dengan kemajuan negara tersebut, apalagi bila ditunjang oleh sumber-sumber daya alam yang dimiliki oleh negara itu yang didistribusikan secara adil dan merata. Sebaliknya ketiga factor tersebut justru akan menimbulkan masaalah bila pemerataan pemilikan dan penguasaannya tidak diperhatikan dan ditunjukan untuk kesejahteraan rakyat. Dari berbagai zaman dan pengalaman sejarah dunia, ternyata ketidak-seimbangan pemilikan tanah (agraria) yang paling banyak menimbulkan masalah dan penyengsaraan rakyat. Sebaliknya indikasi sejahterah tidaknya rakyat di suatu negara ditentukan oleh adanya pemerataan pemilikan dan penguasaan agraria negara tersebut.

Pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari dan sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia. Perombakan dan pembaharuan struktur keagrarian terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama rakyat tani yang semula tidak memiliki lahan olahan/garapan untuk memiliki tanah. Oleh Parlindungan<sup>1</sup> dikatakan bahwa negara yang ingin maju harus mengadakan *land reform*.

Hampir semua negara di dunia pernah melakukan reforma agraria. Tonggak pertama reform agraria dimulai dari Yunani Kuno, Romawi Kuno, Inggris, Preancis, hingga Rusia. Pada masa itu kaum bangsawan dengan fasilitas yang dimilikinya pada umumnya menguasai lahan-lahan pertanian yang luas. Untuk mencegah pemberontakan rakyat terutama petani-petani yang tidak mempunyai lahan atau mempunyai lahan tetapi sempit maka kaisar mengeluarkan titah tentang pembagian kembali lahan-lahan pertanian kepada petani.

Dalam perkembangannya reforma agraria mengalami perkembangan dan perubahan dimana ada negara yang berhasil dan membawa perubahan dalam perkembangan pembangunan dalam negaranya namun ada pula yang gagal. Oleh Walinsky dikatakan reforma agraria sebagai masalah yang belum selesai<sup>2</sup> Terhadap pendistribusian tanah atau program landreform dalam sejarahnya pertama kali dipopulerkan oleh Amerika Serikat di Jepang, Korea Selatan dan Taiwan. Ini kemudian berkembang ke negara lain di Asia, Amerika Latin maupun Afrika terutama dalam dekade 1950-an dan 1960-an.

Dilaksanakannya konferensi Dunia mengenal Reformasi Agraria dan pembangunan pedesaan (*World conference on Agrarian Reform and Rural developent*) yang diselenggarakan oleh FAO (*Food and Agriculture Organisation*) PBB di Roma pada bulan Juli 1979 merupakan tonggak yang

---

<sup>1</sup> A.P.Parlindungan, 1980, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1980, hlm.27.

<sup>2</sup> Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm.36. *commit to user*

penting dalam sejarah perjuangan yang panjang untuk melawan kemiskinan dan kelaparan. Konferensi ini berhasil merumuskan deklarasi prinsip-prinsip dan program kegiatan (*declaration of principles and Programme of Action*) yang dikenal dengan piagam petani (*the Peasants' charter*). Secara umum deklarasi ini mengakui bahwa masalah kemiskinan dan kelaparan merupakan masalah dunia dan karenanya ditekankan bahwa program reforma agraria dan pembangunan pedesaan haruslah dilaksanakan secara serentak meliputi tiga bidang di tiga tingkat yang saling berkaitan yaitu ditingkat desa, mengikutsertakan lembaga pedesaan, ditingkat nasional, mendorong terlaksananya prinsip-prinsip tata ekonomi Internasional baru.

Indonesia merupakan salah satu peserta dari konferensi dunia itu melakukan pembaruan dibidang keagrariaan pada periode 1960-an sebagai perwujudan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (disingkat UUPA) pada tanggal 24 September 1960, yang selanjutnya diikuti dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – undang (Perpu) Nomor 1 tahun 1960 tentang Luas batas Maksimum dan Minimum Pemilikan Tanah, pada tanggal 24 Desember 1960. Perpu ini kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 tahun 1961 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-undang ini lebih dikenal dengan Undang-Undang *Landreform*. Untuk aturan pelaksanaannya dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Negara Jepang, Taiwan dan Korea Selatan dikatakan berhasil dalam program pembaruan agraria yang dilaksanakan terutama *landreform* dan menjadi contoh bagi negara-negara lain terutama di Asia, maka Indonesia semenjak berlakunya UUPA, program *landreform* yang dilaksanakan belum menampakkan hasil. Pergantian pemerintahan masa Orde Lama ke masa Orde program *landreform* ini terpinggirkan posisinya dalam kebijakan pembangunan nasional. Pergantian dari Orde Baru ke reformasi ternyata tidak mengubah

wajah dari pelaksanaan program *landreform* walaupun pemerintah baru reformasi mulai berupaya menggiatkan kembali program *landreform* ini seperti dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden (Keppres) No. 48 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka pelaksanaan *landreform*. Namun sampai sekarang belum nampak hasil dari tim yang dibentuk tersebut. Hal ini menunjukkan kurang seriusan pemerintah untuk melaksanakan program *landreform*, padahal program *landreform* berhasil tidaknya dilaksanakan sangat tergantung pada kemauan politik pemerintah.

Kebijakan pembangunan yang berorientasi memacu pertumbuhan ekonomi dalam negeri dengan mengundang investor (dalam negeri maupun asing) untuk menanamkan modalnya merupakan salah satu penyebab terhambatnya program *landreform* sebab telah menempatkan tanah sebagai asset yang bernilai ekonomi sangat tinggi, akibat yang dapat dilihat di masyarakat tani tak bertanah semakin termarginalkan, jumlah tani penggarap semakin banyak, bahkan pengambilalihan tanah rakyat dengan alasan untuk pembangunan tidak disertai dengan pembagian ganti kerugian yang layak. Terlalu banyak kasus pertanahan yang muncul, yang untuk dapat disebutkan satu persatu. Sudah terlalu banyak rakyat yang kehilangan tanah untuk pembangunan negeri ini, namun mereka tidak dapat ikut menikmati hasil dari pembangunan ini.

Berikut ini disampaikan sejarah keberlakuan reforma agraria dunia:

1. Yunani Kuno

Pada masa pemerintahan Solon (sekitar tahun 549 SM) berusaha dilakukan reforma agraria dengan dikeluarkannya undang-undang agraria (*Seisachtheia*). UU ini dikeluarkan karena menghadapi kemungkinan terjadinya pemberontakan *hektemor* dimana tujuan UU ini adalah membebaskan para “*hektemor*” dari hutang, dan sekaligus membebaskannya dari status mereka sebagai budak di bidang pertanian.

*commit to user*

Hektemor yaitu petani miskin yang menjadi penyakap atau penggarap pada tanah gadaian atau bekas tanahnya sendiri yang telah digadaikan pada orang kaya. Namun ternyata pendapatan para hektemor ini tidak mampu menebus kembali tanahnya ataupun mengembalikan hutangnya sehingga hektemor ini menjadi semacam “budak” bagi sipemegang gadai (petani kaya, pemilik uang). Usaha *Solon* kemudian dilanjutkan oleh Pisistratus yang melakukan reforma agrarian melalui program redistribusi *land to the tiller* dan *land to the landless*. Petani kecilpun diberi fasilitas perkreditan.

## 2. Romawi Kuno

Reforma agrarian yang dilakukan di Roma juga untuk mencegah terjadinya pemberontakan namun tujuannya adalah mengangkat rakyat kecil, dengan cara melakukan redistribusi tanah-tanah milik umum. *Tiberius Gracchus* (anggota DPR tahun 134 SM) berhasil menggolkan UU Agraria (*Ilex agrarian*) yang intinya berupa penetapan batas maksimum penguasaan tanah. Tanah kelebihan (yaitu kelebihan dari batas maksimum) harus diserahkan kepada negara (dengan ganti rugi) dan kemudian dibagikan kembali kepada petani kecil ataupun tunakisma.

## 3. “Enclosure Movement” di Inggris

Enclosure movement adalah suatu proses pengkaplingan tanah-tanah pertanian dan padang penggembalaan yang semula merupakan tanah yang dapat disewakan oleh umum, menjadi tanah-tanah individu. Hal ini dilakukan terutama oleh para tuan tanah yang karena tekanan pasar mengalihkan usahanya dari pertanian kepeternakan sehingga memerlukan tanah-tanah peternakan sendiri-sendiri.

## 4. Revolusi Perancis

Ini merupakan gerakan reforma agraria besar-besaran yang terjadi pertama kali pada jaman modern yang bersamaan dengan terjadinya Revolusi Perancis (1789). Sistem penguasaan tanah feodal dihancurkan.



Tanahnya dibagikan kepada petani dan petani budak dibebaskan. Kesan abadi yang ditinggalkan oleh Revolusi Perancis dalam hal reforma agraria adalah dua hal yang menjadi tujuan pembaharuan, yaitu :

- a. membebaskan petani dari ikatan “tuan-budak” (*serfdom*) dari sistem feodal,
- b. melembagakan usaha tani keluarga yang kecil-kecil sebagai satuan pertanian yang dianggap ideal.

Gagasan ideal reforma agraria di Perancis ini membawa pengaruh luas keseluruhan Eropa terutama Eropa Barat dan Utara. Tahun 1870 *Jhon Stuart Mill* membentuk *Land Terune Reform Association* yang banyak mendorong dilakukannya pembaharuan di Inggris dimana feodalisme digantikan dengan sistem penyakapan (*tenancy*). Bulgaria merupakan contoh negara yang telah lebih dahulu melakukan pembaharuan agraria sekitar seratus tahun yang lalu (1880-an) yaitu pembaruan yang komprehensif, bukan saja *redistributive landreform*, tetapi mencakup pula secara terpadu program-program penunjangnya seperti koperasi kredit, tabungan terpusat untuk kepentingan pengolahan, pabrik kalengan dan juga pembinaan usaha tani intensif.

## 5. Rusia

Sekitar tahun 1906-1911 lahir pembaharuan yang dikenal dengan *Stollpin Reforms*, intinya petani dibebaskan dari komune-komune dan menjadi pemilik tanah secara bebas, sehingga terjadi kesenjangan yang tajam antara petani kaya (kulak) dan para tunakisma. Berhasilnya kaum komunis merebut kekuasaan di Rusia melalui Revolusi tahun 1917 telah memberikan ciri radikal pada reforma agraria Uni Soviet, yaitu:

- a. hak pemilikan tanah pribadi dihapuskan;
- b. penyakapan atau “*tenacy*” (sewa, bagi hasil, gadai dan sebagainya) dilarang;

*commit to user*

- c. penguasaan tanah *absentee* dilarang;
- d. hak garap dan luas hak garapan ditentukan atas dasar kriteria seluas pap seorang petani telah benar-benar menggarap tanah itu;
- e. menggunakan buruh upahan dilarang.

#### 6. *The Peasants' Charter* (Piagam Petani)

Pasca Perang Dunia II dibawah pengawasan tentara sekutu reforma agraria dilancarkan di Jepang, Korea Selatan dan Taiwan. Kemudian berkembang ke berbagai negara baik di Asia, Afrika, Amerika Latin terutama dalam dekade 1950-an dan 1960-an. Setiap negara memiliki ciri khas sendiri dalam melakukan reforma agraria. Pada bulan juli di Roma oleh FAO PBB diselenggarakan konverensi sedunia mengenai reforma agraria dan pembangunan pedesaan (*World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*). Konverensi ini berhasil merumuskan Deklarasi prinsip-prinsip dan program kegiatan (*declaration of principles and programe of action*). Yang disebut piagam petani (*the peasents' charter*). Dalam piagam itu dinyatakan bahwa tujuan reforma agraria dan pembangunan pedesaan adalah transformasi kehidupan dan kegiatan pedesaan dalam semua aspeknya yaitu aspek ekonomi, aspek sosial budaya, kelembagaan, lingkungan dan kemanusiaan. Sasaran dan strategi untuk mencapai itu haruslah dipusatkan pada penghapusan kemiskinan dan haruslah dikendalikan oleh kebijaksanaan yang berusaha mencapai pertumbuhan dan pemerataan, redistribusi kuasa-kuasa ekonomi daqn politik, serta partisipasi rakyat. Inti dari piagam itu bahwa program reforma agraria dan pembangunan pedesaan haruslah dilaksanakan secara serentak meliputi 3 (tiga) bidang dan 3 (tiga) tingkat yang saling berkaitan yaitu :

- a. Di tingkat desa, mengikutsertakan lembaga pedesaan;
- b. Di tingkat nasional, rieoriantasi kebijakan pembangunan;
- c. Di tingkat internasional, mendorong terlaksananya prinsip-prinsip tata

*commit to user*

ekonomi internasional baru;

Isi piagam ini nampaknya berorientasi kepada lapisan masyarakat pedesaan. Dengan piagam petani maka telah ada pengangkutan dunia mengenai perlunya program reforma agraria sebagai dasar pembangunan.

Secara historis, dengan menelusuri gerakan-gerakan reforma agraria sejak masa Yunani Kuno sampai abad ke-19, Tjondronegoro dan Wiradi juga menemukan fakta bahwa konsep agraria telah digunakan dalam arti yang lebih luas dari sekadar tanah atau tanah pertanian. Dengan merujuk pada hasil kajian E. Tuma (1965) tentang reforma agraria di berbagai negara (Yunani, Italia, Inggris, Perancis, Rusia, Mexico, Jepang, Mesir) 26 abad yang lalu, mereka menunjukkan bahwa reforma agraria mencakup aspek yang sangat luas yaitu antara lain pemilikan tanah, pemusatan tanah dan pendapatan, diferensiasi kelas, skala usaha (kecil vs besar), rasio tanah/tenaga kerja, kekurangan lapangan kerja, dan surplus tenaga kerja.<sup>3</sup>

Pengalaman pelaksanaan reforma agraria di berbagai negara, menunjukkan bahwa hampir tidak ada perbedaan pendapat mengenai reforma agraria sebagai strategi dasar pembangunan, perdebatan akan muncul pada tataran implementasi model apa yang akan diterapkan oleh suatu negara. Memetik pengalaman dari berbagai negara, reforma agraria secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi empat kategori:

1. *Radical land reform*, tanah milik tuan tanah yang luas diambil alih oleh pemerintah tanpa ganti kerugian, dan selanjutnya dibagikan kepada petani tidak bertanah,
2. *Land restitution*, tanah-tanah perkebunan luas yang berasal dari tanah tanah masyarakat diambil alih oleh pemerintah, kemudian tanah tersebut dikembalikan kepada pemilik asal dengan kompensasi,

---

<sup>3</sup> M.T. Felix Sitorus, *Kerangka dan Metode Kajian Agraria*, Jurnal Analisis Sosial Vol. 9 No.1 April 2004 hlm.113.



3. *Land colonization*, pembukaan dan pengembangan daerah-daerah baru, kemudian penduduk dari daerah yang padat penduduknya dipindahkan ke daerah baru tersebut, dan dibagikan tanah dengan luasan tertentu, dan
4. *Market based land reform (market assisted land reform)*, *land reform* yang dilaksanakan berdasarkan atau dengan bantuan mekanisme pasar yang bisa berlangsung bila tanah diberikan hak (*land titling*) agar *security in tenureships* bekerja untuk mendorong pasar finansial di pedesaan.

Model-model ini umumnya tidak bisa memenuhi prinsip *land reform* untuk melakukan penataan penguasaan dan pemilikan tanah yang adil.<sup>4</sup>

Dari berbagai zaman dan pengalaman sejarah dunia ternyata ketidakseimbangan pemilikan tanah (agraria) yang paling banyak menimbulkan masalah dan penyengsaraan rakyat. Sebaliknya indikasi sejahtera tidaknya rakyat disuatu negara sangat ditentukan oleh adanya pemerataan pemilikan dan penguasaan agraria tersebut. Secara spesifik lagi Iman Soetijkno<sup>5</sup> mengungkapkan bahwa majunya suatu negara selalu (umumnya) didahului atau disertai dengan perombakan struktur agrariannya yang berat sebelah, dalam arti adanya segolongan manusia menguasai/memiliki tanah disatu pihak, dan adanya segolongan besar manusia yang hidup dari bercocok tanam, tetapi tidak mempunyai tanah atau hanya mempunyai tanah sempit, sebagai contoh :

1. Di Mexico pada tahun 1859 oleh Juarez, semua tanah gereja disita kemudian dibagi-bagi pada petani. Tapi baru berhasil pada tahun 1910 yaitu adanya “Agraria Revolution “, yang berakibat adanya perubahan besar-besaran mengenai struktur agraria.
2. Sebelas negara di Eropa, 60 juta are tanah yaitu 11% dari luas seluruh wilayah negara-negara itu disita atau dibeli oleh pemerintah masing-masing

<sup>4</sup> Joyo Winoto, *Reforma Agraria Sebagai Kebijakan Pembangunan Yang Mendasar*, <http://joyowinoto.blogspot.co.id>. Diakses tanggal 9 Juni 2017, Jam. 20.15 WIB.

<sup>5</sup> Kompas Cyber, 13 Mei 2002.

dari tangan tuan-tuan tanah, bangsawan, raja maupun gereja dan kemudian dibagi-bagikan kepada petani yang tidak mempunyai tanah.

3. Di Chekoslovakia, 10 juta area tanah disita, seperdua dibagi-bagikan kembali kepada petani kecil atau petani yang tidak mempunyai tanah selebihnya tetap dikuasai negara untuk kepentingan umum.

Melihat program pembaruan agraria yang dilakukan oleh berbagai negara didunia tersebut, Indonesia nampaknya kurang belajar dari sejarah agraria tersebut. Banyak dokumen baik sebelum maupun semasa penjajahan menunjukan bahwa ternyata penumpukan pemilikan dan penguasaan tanah pada segolongan kecil selalu berulang dan baru disadari setelah terjadi tuntutan-tuntutan, bahkan pemborontakan rakyat.

Pada saat Indonesia masih terdiri dari kerajaan kecil maupun besar, umumnya yang paling banyak menikmati hasil agraria adalah raja, keluarga raja dan kroni-kroninya. Kepentingan rakyat nampak disepelekan dan kepentingan rajalah yang diutamakan. Yang terjadi kemudian kerajaan muda disusupi dan diadu domba, sehingga terjadi perang antar kerajaan (perang saudara). Salah satu penyebab utamanya dapat dikatakan karena kerajaan tidak berakar oada kepentingan rakyat. Pada masa penjajahan, yang paling banyak menikmati hasil agraria pastilah penjajah dan orang-orang yang dekat dengan pemerintahan penjajah sebab politik agraria yang ditetapkan memang politik yang tidak berpihak pada kesejahteraan rakyat jajahan. Pada saat merdekapun ternyata tidak serta merta politik agraria nasional, memerlukan belasan tahun untuk mewujudkan suatu UU sebagai jelmaan politik agraria nasional yaitu tanggal 24 September 1960 yang dikenal dengan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, bahkan lebih awal dari dilaksanakannya konfrensi Dunia di Roma tahun 1979 yang menghasilkan piagam petani dimana Indonesia merupakan salah satu negara yang mengirimkan delegasi besar ke konfrensi tersebut.

Diundangkannya UUPA merupakan tonggak penting dalam hukum Nasional Indonesia terutama dalam pembaruan agraria yaitu ketentuan-ketentuan Landreform seperti ketentuan-ketentuan mengenai luas maksimum-minimum hak milik atas tanah<sup>6</sup> dan pembagian tanah kepada petani tak bertanah.<sup>7</sup> Pengaturannya terdapat dalam UU Nomor 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luar Tanah Pertanian (lebih dikenal dengan UU landreform) dan PP Nomor 224 tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberioan Ganti Kerugian.

Tujuan dari dilaksanakannya landreform oleh Boedi Harsono dikatakan adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para penggarap petani, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>8</sup>

Ketika UUPA tercipta ternyata dalam pelaksanaanya banyak juga hambatan yang menghadang termasuk pro-kontra substansialnya dan kecurigaan terhadap penyusupan paham komunis di dalamnya, akibat kendala-kendala itu, maka landreform yang begitu krusial sempat tidak berjalan begitu lama. Padahal dalam sejarahnya landreform justru pertama kali dipopulerkan oleh Amerika Serikat di Jepang, Taiwan dan Korea Selatan. Ahli Tanah dari New York, Ladeijensy, dikontrak untuk melancarkan kebijakan pembagian tanah guna menangkal pengaruh komunisme. Namun saat diundang oleh Presiden soekarno untuk membantu melakukan program serupa di Indonesia, Ladeijensky berpendapat program landreform ini akan gagal di Indonesia, karena minimnya pemerintah yang dapat digunakan membeli tanah-tanah luas yang akan dibagikan. Juga setelah kunjungannya yang pertama (1961) beliau mengatakan bahwa keadaan tanah di Jawa yang langka dan penduduk yang banyak maka ketentuan luas maksimum tidak memungkinkan tersedianya tanah yang cukup

---

<sup>6</sup> Lihat: Pasal 7 dan 17 ayat (1) UUPA.

<sup>7</sup> Lihat: Pasal 17 ayat (3) UUPA.

<sup>8</sup> Sudarga Gautam, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Adiot, Jakarta, 1990, hlm.23.

untuk dibagikan<sup>9</sup> Jikia konsistensi pemantau batas pemilikan tanah terus dijaga baik batas maksimal maupun minimal tentu persoalan keadilan dibidang pertanahan tidak akan merebak.

Sejak awal pelaksanaan landreform sekitar tahun 1961 sampai dengan tahun 2002 setidaknya-tidaknya sebanyak 840.227 hak tanah obyek landreform sudah didistribusikan kepada 1,328 juta lebih keluarga petani yang tersebar diseluruh Indonesia antara lain adanya administrasi pertanahan yang tidak sempurna. Hal ini mengakibatkan luas tanah obyek landreform yang akan dibagikan menjadi tidak tepat. Kelemahan ini sangat rawan dan membuka peluang bagi penyimpangan dan penyelewengan.<sup>10</sup> Hambatan utama pelaksanaan landreform adalah lemahnya kemauan politik pemerintah seperti pada masa Orde Baru yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Kebijakan ini kurang memberikan keberpihakan pada masyarakat golongan ekonomi lemah termasuk petani yang memang membutuhkan tanah. Meski tanah memang langka karena tidak bisa diperbaharui (*unrenewable resources*), sengketa antara rakyat dengan pemodal diuntungkan dengan kebijakan ekonomi yang lebih disebabkan oleh ekspansi modal secara besar-besaran. Dalam hal, ini para pemodal diuntungkan para kebijakan ekonomi yang lebih condong pada pertumbuhan ketimbang pemerataan ekonomi. Data sensus pertanian tahun 1983 dan 1993 misalnya menyebutkan ternyata hampir 2 (dua) juta petani di Jawa digusur dan melorot statusnya menjadi buruh tani karena lahan mereka digunakan pembangunan prasarana ekonomi, kawasan industri dan perumahan tanpa kompensasi yang amat memadai. Oleh Maria W. Soemarjono dikatakan tanah tidak pernah dijadikan strategis pembangunan sehingga pelaksanaan UUPA sering terhambat secara politis-psikologis<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Erman Rajagukguk, Landreform: Suatu Tinjauan kebelakang dari pandangan kedepan, Majalah Hukum dan Pembangunan No.4 Tahun XV, FHUI, 1985, Jakarta, hlm.323.

<sup>10</sup> Kompas Cyber, 13 Mei 2002.

<sup>11</sup> Media Transparansi Indonesia Cyber, 2001. *commit to user*

Pergantian rezim pemerintahan tidak membawa banyak perubahan pada wilayah pelaksanaan landreform Indonesia. Walaupun Pemerintah dimasa reformasi ini berupaya untuk menggiatkan kembali landreform dengan mengeluarkan Kepres Nomor 48 Tahun 1999 tentang tim Pengkajian Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Pelaksanaan landreform. Tim Landreform ini mempunyai tugas (pasal 3) yaitu :

1. melakukan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan;
  2. melakukan pengkajian dan penelaahan terhadap pelaksanaan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan landreform;
  3. menyusun dan merumuskan kebijakan dan rancangan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk terlaksananya landreform.
- Namun belum kita lihta danya hasil dari pembentukan tim tersebut.

Semakin menumpuknya masaalah pertanahan tidak bisa dilepas dari macetnya pelaksanaan landreform di Indonesia. Mencermati perkembangan masyarakat sekarang dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang begitu tinggi maka kiranya kebijakan pertanahan dalam rangka landreform perlu ditinjau ulang. Kebijakan ini perlu untuk disesuaikan dengan konsep pembaharuan agraria dan paeadigma baru yang mendukung ekonomi kerakyatan, demokratis dan antisipatif, namun hal ini tidak bisa dilepaskan dari keseriusan pemerintah. Sebab berhasil tidaknya suatu program tergantung dari kemauan politik pemerintah berkuasa.



### A. Studi Banding Penertiban Tanah Terlantar di Malaysia

Studi banding tentang penertiban tanah terlantar di Malaysia didasarkan pada alasan terdapatnya kesamaan konsep mengenai tanah terlantar di dalam hukum adat di Malaysia. Dengan demikian, menjadi sangat relevan perbandingan penerapan kebijakan penertiban tanah terlantar di Malaysia. Untuk kemudian dijadikan suatu model dalam pengembangan penertiban tanah terlantar di Indonesia.

Hukum adat Malaysia Barat berasal dari hukum adat Melayu kuno, hukum Hindhu, dan hukum Islam. Di Malaysia Timur, hukum adat terdiri dari hukum adat Melayu yang berlaku untuk penduduk asli non-Melayu, dan hukum adat Hindu dan Cina yang dikodifikasi dalam undang-undang. Hukum-hukum ini diatur oleh Pengadilan Pribumi (*native courts*).<sup>12</sup> Malaysia tidak menghilangkan Hukum Asli sudah ada jauh sebelum Hukum Inggris masuk ke dalam tatanan hukum negara Malaysia, Hal ini disebabkan Malaysia ingin mempertahankan hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang ada dimasyarakatnya. Sehingga kesadaran hukum senantiasa lebih mudah ditumbuhkan daripada merombak seluruh budaya hukum dengan budaya yang baru. Tradisi *sistem common law* dari inggris ini berdiri ditengah-tengah sistem hukum Islam (yang dilaksanakan oleh pengadilan atau Mahkamah Syari'ah) dan hukum adat berbagai kelompok penduduk asli.<sup>13</sup>

Seperti kebanyakan hukum adat, peraturannya banyak yang tidak tertulis seperti termasuk hukum tanah. Dalam sistem hukum tanah Adat Perpatih, tanah adat hanya boleh diwariskan kepada anak-anak perempuan saja. Jika kemudian kebetulan didalam keluarga tersebut hanya ada anak laki-laki maka tanah tersebut akan diwariskan kepada anak perempuan dari saudara perempuan dari

---

<sup>12</sup> <http://syariah.uin-malang.ac.id>, *Perbandingan Struktur Sistem Hukum Malaysia dan Indonesia*. Diakses tanggal 14 November 2017, Jam : 13.20 WIB.

<sup>13</sup> *Loc.Cit.*

ibu di keluarga tersebut. Hal ini memicu para pemuda adat untuk melakukan urbanisasi sehingga terciptalah keadaan dimana tanah-tanah adat tidak produktif atau tidak terawat. Pada dasarnya kaum laki-laki adat harus menggunakan *tanah pusaka* tersebut untuk memenuhi hidup dan kehidupannya. Adapun yang menjadi objek dari pada tanah terlantar di hukum adat Malaysia adalah tanah sawah, tanah perkebunan yang tidak terawat sehingga tidak produktif lagi akibat ditinggalkan atau tidak bertuan. Melalui penelusuran sejarah hukum tentang tanah kosong (tanah liar, tanah terbiar, *woestegronden*, *waste land*) atau dengan sebutan lain; ditunjukkan bagaimana ia didefinisikan, dikategorisasi, diatur dan dipraktikkan dalam berbagai bentuk penguasaan dan pemanfaatan. Tanah kosong tidaklah benar-benar kosong, karena selain menyediakan tempat hidup bagi berbagai jenis tanaman dan hewan di atasnya, tanah juga dipenuhi dengan berbagai pemaknaan dan praktik penguasaan baik aktual maupun potensial. Ketika tanah didefinisikan “kosong”, Negara atau siapapun hadir “mengisinya” dan memasukkan atau mengasingkan pihak-pihak lain dalam proses pengisian itu. Contohnya dalam hal ini adalah masyarakat setempat yang berada disekitar tanah kosong tersebut, tanah tersebut akan digunakan tanpa adanya alas hak karena terlihat kosong atau tidak bertuan atau dibiarkan dan tidak terawat. Selain di dalam hukum tanah adat, tanah terbiar juga akan ditemukan dalam ketentuan Pasal 115, Pasal 116 dan Pasal 117 KTN 1965. Pasal 115 KTN mengatur hal mengenai tanah untuk pertanian yang kita sebutkan sebelumnya, disebutkan bahwa :

*“115. Implied conditions affecting land subject to the category "agriculture".*

- (1) Where any alienated land is subject by virtue of any provision of this Act to the category "agriculture", the following implied conditions shall, subject to sub section (3), apply thereto.*
- (c) that the whole area of the land of the underground land, other than any part thereof.*

*commit to user*

- (ii) *used for any of the purposes mentioned in paragraph (e) of that subsection, or any other purpose which the State Authority may specially authorise, shall be brought fully under cultivation within three years of the relevant date;...*

Dapat dilihat dari Pasal 115 Ayat (1) Huruf C bagian (ii) bahwa tanah-tanah untuk pertanian harus terus diupayakan atau diusahakan paling tidak tiga tahun semenjak tanah tersebut didaftarkan dan mendapatkan izinnya atau yang biasa disebut dengan tanggal relevan di Malaysia.

Selanjutnya didalam Pasal 116 di dalam KTN 1965 yang merupakan kategori bagi tanah bangunan atau *building* mengenai kategori tanah bangunan yang termasuk didalam tanah terlantar, didalamnya menyebutkan :

*"116. Implied conditions affecting land subject to the category "building".*

- (1) *Where any alienated land is subject by virtue of any provision of this Act to the category "building", the following implied conditions shall, subject to sub-section (3), apply thereto-*
- (a) *that, unless on the relevant date such a building already existed on the land, there shall within two years of that date be erected thereon a building suitable for use for one or more of the purposes specified or referred to in subsection*

Adapun Pasal 117 KTN 1965 masih di *chapter* yang sama dengan Pasal 115 dan 116 KTN mengatur mengenai tanah yang peruntukannya digunakan untuk industri. Didalamnya juga mengatur mengenai indikasi tanah terlantar sama seperti dua pasal tersebut diatas. Berikut bunyi dari pasal ini :

*"117. Implied conditions affecting land subject to the category "industry".*

- (1) *Where any alienated land is subject by virtue of any provision of this Act to the category "industry", the following implied conditions shall, subject to sub-section (2), apply thereto.*

*(b) that the industry shall commence operations within three years of the relevant date and that every building or installation thereon (whensoever erected or installed) shall be maintained in repair; ...”*

Peraturan perundang-undangan yang diatur didalam seksyen 115, 116 dan 117 KTN 1965, mengatur bahwa tanah yang dibiarkan kosong untuk jangka waktu tertentu (2 tahun bagi tanah bangunan dan 3 tahun bagi tanah pertanian dan industri) akan dikenakan tindakan penyitaan seperti yang diatur di dalam Pasal 129 Ayat (4) Huruf (c), KTN 1965. Pasal 129 Ayat (4) Huruf (c) ini mengatur bahwa lembaga administrasi pertanahan di Malaysia dapat mengambil atau mengalihkan hak atas tanah terlantar tersebut namun sifatnya sementara dan hal tersebut telah diberikan kewenangannya oleh pemerintah pusat melalui pemberitahuan. Apabila tidak ada pemberitahuan, maka hak atas tanah tersebut langsung diambil alih oleh Negara. Persamaan kriteria tanah terlantar di Indonesia dan Malaysia yaitu :

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

Sama halnya dengan kriteria tanah terlantar di Indonesia, di Malaysia juga kriteria ini telah disiratkan didalam tiap Pasal mengenai tanah terbiar atau terlantar di negeri tersebut. Seperti misalnya untuk tanah yang diperuntukkan untuk pertanian, di dalam Pasal 115 Ayat (4) Huruf A disebutkan bahwa :

*“(4) The purposes referred to in paragraph (a) of sub-section (1) are the following-(a) the purposes of a dwelling-house for the proprietor of the land or any other person lawfully in occupation thereof, or for the servants of, or any persons employed for agricultural purposes by, the proprietor or any other such person”.*

Didalam kalimat tersebut kata pemilik atau orang lain yang secara sah secara hukum memiliki hak atas kepemilikan atau penggunaan tanah tersebut. Yang berarti segala hal yang tunduk terhadap Pasal 115 KTN harus

memiliki pemilik yang sah berdasarkan hukum. Hal yang sama berlaku juga bagi tanah untuk pembangunan yang diatur didalam Pasal 116 Ayat (4) dan Pasal 117 Ayat (1) Romawi V.

2. Harus ada tanah hak (objek).

Dapat dilihat bahwa untuk menentukan statusnya, maka harus ada objeknya. Mengenai kriteria ini dapat ditemukan secara jelas dalam setiap awal dari Pasal 115, 116 dan 117 KTN. Dimana dikatakan sejak awal bahwa objek tanah yang tunduk terhadap jenis peruntukannya yang terbagi menjadi tiga jenis tersebut merupakan objek dari pada pemberian hak atas tanah tersebut.

3. Harus ada perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah.

Dalam ketentuan Pasal 115 KTN, disebutkan bahwa tidak hanya bagi tanah yang sengaja tidak dimanfaatkan melainkan pula tanah yang dimanfaatkan namun tidak secara maksimal atau tidak konsisten dalam menjaga kualitas tanahnya sehingga menghilangkan nilai ekonomis maupun daripada tanah pertanian tersebut.<sup>14</sup>

4. Harus ada perbuatan mengabaikan kewajibannya

Di dalam KTN tepatnya Pasal 115 Ayat (1) secara keseluruhan didalamnya menyatakan mengenai penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan, sifat dan tujuan dari hak atas tanah tersebut, sehingga bermanfaat bagi yang mempunyai hak atas tanah maupun bagi masyarakat dan Negara. Di dalam penggunaan tersebut pemilik/pengguna harus menggunakannya dan sesuai dengan peruntukannya agar dapat memberikan manfaat baginya atau bagi masyarakat dan negara. Hal yang sama juga dituangkan didalam Pasal 116 Ayat (1) KTN.

<sup>14</sup> Bagian atau kriteria tanah terbiar inilah yang kemudian membedakan kriteria tanah terlantar di Indonesia dengan Malaysia. Dimana di Indonesia pada bagian sebelumnya hanya menyebutkan sengaja tidak menggunakan tanahnya saja baru dapat dikatakan sebagai indikasi tanah terlantar.



5. Harus ada jangka waktu tertentu dimana pemegang hak mengabaikan kewajibannya

Bahwa penggunaan tanah di Malaysia digolongkan menjadi tiga jenis yaitu tanah pertanian, tanah pembangunan dan tanah perindustrian yang juga diatur oleh pasal yang berbeda. Begitu juga dengan kriteria waktu untuk dapat dinyatakan sebagai tanah yang terbiar. Pasal 115 Ayat (1) Huruf C menyatakan bahwa batas waktu tanah tidak digunakan sesuai dengan ketentuan di peraturan tersebut adalah tiga tahun, sama dengan yang diatur di dalam Pasal 117 Ayat (1) huruf b yang menyebutkan waktu untuk diindikasikan menjadi tanah terbiar untuk tanah industri adalah tiga tahun. Berbeda dengan tanah untuk pertanian dan industri, tanah untuk pembangunan waktunya hanya dua tahun seperti yang diatur didalam Pasal 116 Ayat (1) Huruf A, hal ini dianggap fungsi sosial dari tanah untuk pembangunan lebih banyak menyebabkan kerugian jika dalam keadaan terlantar sehingga waktu indikasinya lebih singkat.

Dalam melakukan penertiban tanah terlantar di Malaysia, terlebih dahulu dilakukan pendataan luasnya tanah terlantar tersebut. Penentuan banyak lahan terlantar yang dilakukan oleh Departemen Pertanian, Departemen Pertambangan dan Pemerintah baik pusat maupun daerah dengan menggunakan metode penggunaan data spasial tanah sesuai dengan peta kadaster. Informasi selanjutnya dibuat kedalam level lapangan yang nantinya akan diverifikasi oleh petugas lapangan. Sebagai informasi, data tanah terlantar selalu berubah dari waktu ke waktu berdasarkan perluasan dari tanah terlantar atau tanah kosong yang memenuhi kriteria dari tanah terlantar maupun pengurangan tanah yang digunakan untuk tanah pembangunan bagi umum oleh pemerintah.<sup>15</sup>

Penertiban tanah terlantar yang telah dilakukan verifikasi lapangan datanya akan diumumkan secara luas baik online di situs tersebut maupun secara

---

<sup>15</sup> Departemen Pertanian Malaysia, Maklumat Tanah terbiar, <http://www.doa.gov.my/maklumat-tanah-terbiar>, diakses tanggal 5 Juni 2017, Jam : 10.30 WIB.

konvensional di perwakilan maupun kantor pusat dari Departemen Pertanian. Tanah-tanah terlantar tersebut akan dengan bebas ditujukan kepada siapa saja untuk didaftar permohonan perusahaan maupun kepemilikannya. Di Malaysia, tanah yang telah terdata dengan jelas menjadi tanah terbiar akan langsung diambil alih oleh Negara atau Pejabat Pertanahan setempat dan hal tersebut sangat berbeda dengan Indonesia dimana penetapannya harus melalui berbagai macam hal. Pemerintah Malaysia sangat-sangat tegas dalam penertiban tanah terlantar, sehingga tidak ada upaya dalam penetapan tanah terlantar oleh Negara. Setelah melakukan penertiban diatas, pemerintah akan melakukan pendayagunaan terhadap tanah tersebut.

Di Malaysia Departemen Pertanian berusaha mengajak dan memberikan pengetahuan pemilik-pemilik tanah terbiar tersebut dengan kerjasama Jawatan Kuasa Kerja Kemajuan Kampong (JKKK) dan Pejabat Tanah serta Pejabat Daerah. Pada dasarnya karena jenis tanah terlantar yang terbesar di Malaysia adalah tanah pertanian, maka Departemen Pertanian dengan gencar melakukan upaya penertiban dan usaha pendayagunaan yang benar. Pada dasarnya cara yang mereka lakukan adalah dengan mempertemukan pengusaha yang potensial dengan pemilik tanah. Selain itu, Departemen Pertanian telah melakukan kegiatan penyelidikan tanah secara teknis terlebih dahulu untuk memastikan kesesuaian tanah terlantar tersebut agar dapat dikembangkan dengan aktivitas pertanian yang sempurna sesuai dengan keadaan produktivitas tanahnya.

Di Malaysia terdapat dua tujuan utama dari penggunaan tanah terlantar yaitu:<sup>16</sup>

1. Agar tanah terlantar tersebut dapat mendatangkan hasil, apabila hasilnya diperoleh maka akan memberikan manfaat kepada pemiliknya.

---

<sup>16</sup> Maklumat korporat FELCRA Berhad Tanah terbiar 2, Lampiran Borang Maklumat Pemilik Tanah (BMPT) Malaysia.

2. Di samping itu, penggunaan tanah terlantar dapat menambahkan hasil pendapatan dan pengeluaran negara. Sebaliknya jika tanah tersebut dibiarkan tanpa usaha apapun, tanah tersebut tentu tidak akan mendatangkan hasil apapun, bahkan untuk membayar pajak tanah saja pemiliknya harus mencari pendapatan dari bidang lain.

Terdapat tiga bentuk bantuan di bawah Program Galakan Usahawan yaitu Projek Industri Kecil (PIK) yaitu Proyek Pembangunan Tanah Terbiar (PPTT) dan Skim Pinjaman Satu Mukim Satu Industri (SMSI) namun kita hanya akan membahas PPTT. Adapun syarat yang diperlukan untuk memohon bantuan PPTT adalah tanah yang tidak pernah diusahakan melebihi tiga tahun sejak diberikan haknya oleh kerajaan atau tanah yang pernah diusahakan namun kemudian ditinggalkan terlantar selama lebih tiga tahun berturut-turut. Selain itu, tanah itu mesti memiliki pemilik atau merupakan hak berdasarkan hasil perjanjian kepada pemilik tanah yang sebenarnya seperti sewa-menyewa intinya seluruh kepemilikan tanah yang jelas administrasinya. Pemohon PPTT haruslah berusia 18 tahun ke atas atau dianggap dewasa. Melalui PPTT, kawasan tanah yang terbiar akan dikembangkan atau didayagunakan dengan menanam tanaman pangan singkat maupun jangka panjang.

Untuk tanah terlantar jenis tanah pembangunan, tanah tersebut dapat didayagunakan melalui proyek :

1. Area fokus pembangunan pertanian (ACDA) yang luas maksimalnya minimal 30 hektar tiap proyeknya.
2. Pembangunan tanah terbiar biasa dengan luas minimal 10 hektar tiap proyeknya.

Menurut FELCRA Berhad, bagaimana dan siapa yang akan mendayagunakan tanah terlantar dengan cara, FELCRA Berhad akan mendayagunakan tanah tersebut agar bermanfaat kembali, modal untuk membangun atau mendayagunakan tanah terlantar tersebut akan dibiayai oleh

*commit to user*

negara. Adapun dana/anggaran pembangunan tanah terlantar dapat diperoleh melalui :<sup>17</sup>

1. Pemberian secara langsung oleh kerajaan untuk biaya memperbaiki maupun membina prasarana tanah, sawah, atau ladang yang tidak perlu dikembalikan yang telah lulus verifikasi oleh FELCRA Berhad, ini ditujukan kepada masyarakat yang terbukti menelantarkan tanahnya karena benar-benar tidak memiliki kemampuan keuangan untuk mendayagunakan tanahnya.
2. Melalui pinjaman yang harus dikembalikan setelah program pendayagunaan tanah terlantarnya berhasil oleh pemilik atau peserta pembangunan tanah terlantar yang diperjanjikan di dalam surat perjanjian dengan batasan waktu.

Di Malaysia penertiban dan pendayagunaan tanah terbiar merupakan mekanisme penguatan asas hukum tanah yang utama, yaitu hak atas tanah harus berfungsi sosial. Makna hakiki dari fungsi sosial itu adalah fungsi tanah sebagai sarana untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat juga dapat memberikan keuntungan bagi Negara. Tanah terlantar yang ada di Malaysia yang semakin berkurang setiap tahunnya, berarti peraturan dan kebijakan lainnya yang diterapkan oleh pemerintah Malaysia sebelumnya sangat dapat menekan angka pertumbuhan tanah terlantar. Praktik Reforma Agraria di Malaysia yang diwujudkan dalam kelembagaan the Federal Land Development Authority (Felda) dapat menjadi model keberhasilan bagi penerapan reforma agraria di Indonesia, terutama yang menyangkut pemberdayaan petani. Felda di Malaysia memiliki sistem kelembagaan petani Jawatan Kuasa Kemajuan Rancangan (JKKN) yang menunjukkan bahwa pembentukan kelompok petani merupakan syarat keberhasilan reforma agraria. Tujuan dibentuk kelompok petani, yang beranggotakan 10 sampai 15 orang, berkaitan erat dengan kemudahan pendampingan oleh pemerintah maupun pemberian bantuan teknis.

---

<sup>17</sup> *Loc. Cit.*

Kelompok petani juga dinilai memudahkan pemerintah mengawasi dan memastikan lahan tetap produktif dan tidak beralih kepemilikan.





## C. Mekanisme Penertiban Tanah Terlantar di Indonesia

### 1. Ruang Lingkup Obyek Penertiban Tanah Terlantar

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa “Atas dasar hak menguasai negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Pemberian hak-hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan lain-lain) kepada perorangan atau badan hukum oleh Negara untuk diusahakan, dikelola dan dipergunakan dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, merupakan suatu kebijakan di bidang pertanahan yang harus dikerjakan dengan sebaik-baiknya. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Jika kewajiban itu sengaja diabaikan, maka dapat mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Dengan kata lain dalam pemberian hak itu ada maksud agar tidak menelantarkan tanah. Beberapa ketentuan UUPA yang berkaitan dengan tanah terlantar dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Hak milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena ditelantarkan (Pasal 27 poin a. 3). Penjelasan Pasal 27 menyatakan : “Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya”.
- b. Hak Guna Usaha hapus karena ditelantarkan (Pasal 34 e).
- c. Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan (Pasal 40 e).

Dari ketentuan-ketentuan tersebut diatas, menunjukkan bahwa setiap hak atas tanah yang diberikan atau diperoleh dari negara (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan) haknya hapus apabila ditelantarkan.

*commit to user*

Ruang lingkup tanah terlantar berdasarkan UUPA meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya. Dalam rangka mencegah terjadinya tanah-tanah yang ditelantarkan pemerintah mengeluarkan PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 PP No. 36 Tahun 1998 menyatakan, “Tanah terlantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan, atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Selanjutnya Pasal 2 menyatakan bahwa : “Peraturan Pemerintah ini mengatur tanah terlantar yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 ruang lingkup tanah terlantar dibagi menjadi tiga bagian:

Bagian Kesatu mengenai tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai meliputi :

Pasal 3 yang menyatakan bahwa :

“Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.”

Pasal 4 yang menyatakan bahwa :

“Tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam

rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut.”

Pasal 5 yang menyatakan bahwa :

- (1) Tanah Hak Guna Usaha tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

Pasal 6 menyatakan bahwa :

- (1) Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipecah dalam rangka pengembangannya sesuai dengan rencana kerja yang telah disetujui oleh instansi yang berwenang.
- (2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

Bagian kedua mengenai tanah Hak Pengelolaan, meliputi :

Pasal 7 yang menyatakan bahwa *commit to user*

- (1) Tanah Hak Pengelolaan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila kewenangan hak menguasai dari Negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut.
- (2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

Bagian ketiga tanah yang belum dimohon hak meliputi :

Pasal 8 yang menyatakan bahwa :

- (1) Tanah yang sudah diperoleh penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila tanah tersebut oleh pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tidak dimohon haknya atau tidak dipelihara dengan baik.
- (2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah yang sudah diperoleh dan dikuasai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang memenuhi kriteria tanah terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

Berdasarkan PP Nomor 36 Tahun 1998 ruang lingkup obyek penertiban tanah terlantar adalah tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik. Obyek penertiban tanah terlantar yang diatur dalam PP Nomor 36 Tahun 1998 hanya perbuatan yang dengan sengaja tidak mempergunakan

*commit to user*

tanahnya sesuai dengan keadaannya dan sifat serta tujuan pemberian haknya, sedangkan bagaimana jika pemegang hak tidak dengan sengaja tidak mempergunakan tanahnya, apakah menjadi obyek penertiban atau tidak. Ketentuan ini tidak diatur dalam peraturan pemerintah tersebut.

Masih banyaknya bidang-bidang tanah yang ditelantarkan dan PP Nomor 36 Tahun 1998 tidak dapat diterapkan maka Pemerintah mengeluarkan PP Nomor 11 Tahun 2010.

Berdasarkan Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa :

“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.

Berdasarkan Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2010, ruang lingkup obyek penertiban tanah terlantar meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dan atau dasar penguasaan atas tanah.

a. Hak Milik

Pengertian hak milik dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA sebagai berikut:

Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat fungsi social hak atas tanah ( Pasal 6 ). Dengan demikian sifat-sifat hak milik adalah:

- 1) Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli waris.

*commit to user*



- 2) Terkuat artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara hak-hak yang lain atas tanah.
- 3) Terpenuhi artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.
- 4) Dapat beralih dan dialihkan.
- 5) Dapat dibebani kredit dengan dibebani hak tanggungan.
- 6) Jangka waktu tidak terbatas.

Hak milik hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia, seperti apa yang dirumuskan dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA. Selain itu dalam ayat (2) disebutkan bahwa badan hukum juga dapat memiliki hak milik, sebagaimana ditentukan lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 yaitu:

- 1) Bank-bank Negara misalnya : Bank Indonesia, Bank Dagang Negara
- 2) Bank Negara Indonesia 1946.
- 3) Koperasi Pertanian.
- 4) Badan-badan sosial.
- 5) Badan-badan keagamaan.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu 25 atau 30 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan yang luasnya paling sedikit 5 Hektare dengan ketentuan bila luasnya 25 Ha atau lebih, harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain (Pasal 28 UUPA), serta dapat dijadikan jaminan hutang dengan

dibebani Hak Tanggungan (Pasal 33 UUPA). Sifat-sifat Hak Guna Usaha adalah :

- 1) Hak atas tanah untuk mengusahakan tanah Negara untuk keperluan perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.
- 2) Jangka waktu 25 atau 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 25 tahun.
- 3) Luas minimum 5 Hektare jika luasnya lebih dari 25 Ha, harus mempergunakan teknik perusahaan yang baik.
- 4) Dapat beralih dan dialihkan.
- 5) Dapat dijadikan jaminan kredit dengan dibebani Hak Tanggungan.

Sesuai dengan Pasal 30 ayat (1) UUPA, yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia.
- 2) Badan-badan Hukum yang didirikan dan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun lagi, dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Pasal 35), serta dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan (Pasal 39). Dengan demikian sifat-sifat Hak Guna Bangunan adalah :

- 1) Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri, Tanah Negara atau tanah milik orang lain.
- 2) Jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun lagi.
- 3) Dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain.

- 4) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan.

Berdasarkan Pasal 36 ayat (1), yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia.
- 2) Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

d. Hak Pakai

Berdasarkan pada Pasal 41 UUPA Hak Pakai adalah Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari 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, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini. Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu dan dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Pemberian Hak Pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Jadi sifat-sifat Hak Pakai adalah :

- 1) Hak Pakai atas tanah bangunan maupun tanah pertanian.
- 2) Dapat diberikan oleh Pemerintah maupun si pemilik tanah.
- 3) Hak Pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
- 4) Hak Pakai dapat diberikan dengan cuma-cuma dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

*commit to user*

- 5) Hak Pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, sepanjang dapat izin Pejabat yang berwenang, apabila mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan apabila mengenai tanah milik.
- 6) Hak Pakai tidak dapat dijadikan jaminan hutang.
- 7) Pemberian Hak Pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung pemerasan.

Sesuai dengan Pasal 42 UUPA yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia.
  - 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
  - 3) Badan-badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia.
  - 4) Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- e. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan adalah Hak Penguasaan atas tanah Negara, dengan maksud disamping untuk dipergunakan sendiri oleh si Pemegang, juga oleh pihak Pemegang memberikan sesuatu Hak kepada pihak ketiga.

Kepada Pemegang Hak diberikan wewenang untuk :

- 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut.
- 2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- 3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga, dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Pemberian hak atas bagian-bagian tanah tetap dilakukan oleh Pejabat yang berwenang.
- 4) Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau wajib tahunan.

Dengan demikian sifat-sifat Hak Pengelolaan adalah :

- 1) Hak penguasaan atas tanah negara.

*commit to user*

- 2) Untuk dipergunakan sendiri oleh si Pemegang dan sebagian atas tanah tersebut diberikan kepada pihak ketiga sesuatu Hak.
- 3) Kepada si Pemegang Hak diberikan beberapa wewenang termasuk dapat menerima uang pemasukan dan/atau wajib tahunan.
- 4) Setelah jangka waktu Hak atas tanah yang diberikan kepada pihak ketiga berakhir maka tanah dimaksud kembali kedalam penguasaan sepenuhnya dari Pemegang Hak Pengelolaan yang bebas dari Hak tanggungan.
- 5) Apabila sebagian dari Hak Pengelolaan itu diberikan dengan Hak Milik kepada pihak ketiga, maka dengan sendirinya Hak Milik tersebut lepas dari Hak Pengelolaan dan/atau hapus, sejak Hak Milik tersebut didaftarkan pada Kantor Agraria Kabupaten setempat.

Sedangkan yang dapat diberikan Hak Pengelolaan adalah:

- 1) Departemen-departemen dan Instansi Pemerintah.
- 2) Badan-badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, yang seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang bergerak dalam kegiatan usaha Perusahaan Industri (Industri Estate) dan Pelabuhan.

Apabila disimak ketentuan Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2010 yang mengatur obyek penertiban tanah terlantar, maka tanah Hak Milik dan Hak Guna Bangunan yang berbentuk Badan Hukum atau yang dimiliki oleh perusahaan yang menjadi obyek penertiban tanah terlantar, karena 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, begitu juga tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak

*commit to user*



dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dikecualikan atau tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa:

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

- 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.”

Dikecualikan dari obyek penertiban tanah terlantar didasarkan pada alasan karena Pemegang Hak perseorangan tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi, untuk mengusahakan, mempergunakan atau memanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dari pemberian haknya. Begitu juga karena keterbatasan anggaran Negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dari pemberian haknya.

## 2. Inventarisasi Tanah Yang Terindikasi Terlantar

Inventarisasi tanah terindikasi terlantar dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi berdasarkan informasi yang diperoleh dari hasil pemantauan lapangan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau dari hasil laporan Dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat, atau para pemegang hak. Pemegang hak berkewajiban melaporkan penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan keputusan pemberian hak atas tanah atau dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang. Inventarisasi tanah terindikasi terlantar dilaksanakan melalui:

- a. Pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar yang meliputi data tekstual (nama, alamat pemegang hak atas tanah, tanggal keputusan pemberian hak atas tanah, Nomor dan Tanggal, serta berakhirnya sertipikat, letak tanah, luas dan penggunaan tanah, serta luas tanah yang terindikasi terlantar) dan data spasial (data grafis berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah yang terindikasi terlantar).
- b. Pengelompokan data tanah yang terindikasi terlantar dilakukan menurut wilayah kabupaten/kota, dan jenis hak/dasar penguasaan.
- c. Mengadministrasikan data hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar secara tertib dalam basis data untuk keperluan pelaporan bahan analisis dan penentuan tindakan selanjutnya.

### 3. Identifikasi dan Penelitian Tanah Terindikasi Terlantar

Tanah yang terindikasi terlantar berdasarkan hasil inventarisasi dan telah ditetapkan sebagai target, dilakukan identifikasi dari aspek administrasi dan dilakukan penelitian lapangan (fisik tanah) oleh Panitia C yang dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi. Identifikasi dan penelitian aspek administrasi serta penelitian lapangan dilakukan terhadap tanah:

- a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan sertipikat hak atas tanahnya;
- b. Tanah yang telah diperoleh dasar penguasaannya (izin, keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang terhitung sejak berakhirnya dasar penguasaan tersebut.

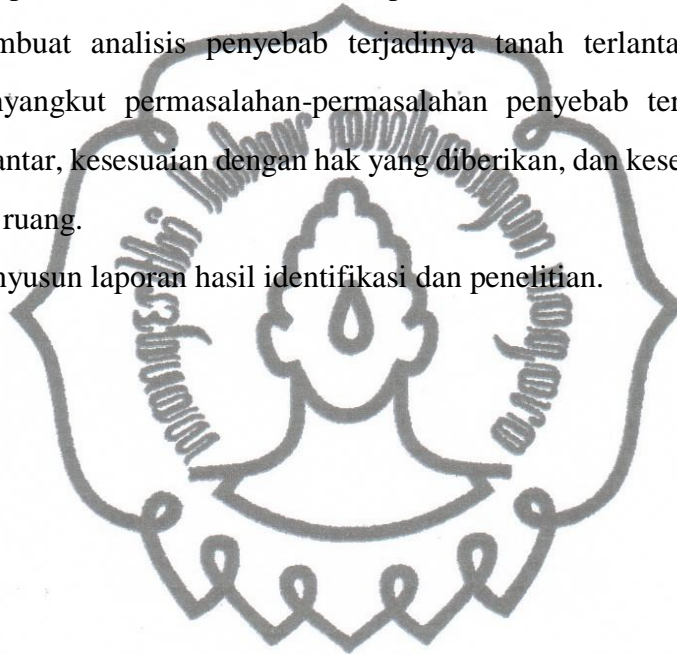
Setelah diperoleh data hasil identifikasi, Kepala Kantor Wilayah menyusun dan menetapkan target yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah yang terindikasi terlantar. Penetapan target didasarkan pada pertimbangan lamanya tanah tersebut diterlantarkan dan/atau luas tanah yang terindikasi terlantar. Penyiapan data tanah yang terindikasi terlantar dengan melakukan penelitian administrasi dan penelitian lapangan fisik tanah. Data dan informasi yang diperlukan dari tanah yang terindikasi terlantar, meliputi:

- a. Verifikasi data fisik dan data yuridis (jenis hak dan letak tanah);
- b. Pengecekan buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat permohonan hak atas tanah diajukan oleh pemohon.
- c. Meminta keterangan dari pemegang hak atas tanah atau pihak lain yang terkait, apabila pemegang hak atas tanah/kuasanya/wakilnya tidak

*commit to user*

memberikan data dan informasi atau tidak ditempat atau tidak dapat dihubungi, maka identifikasi dan penelitian tetap dilaksanakan dengan cara lain untuk memperoleh data;

- d. Melaksanakan pemeriksaan fisik berupa letak batas, openggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi yang ada.
- e. Melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan berdasarkan hasil pemeriksaan fisik;
- f. Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar, antara lain menyangkut permasalahan-permasalahan penyebab terjadinya tanah terlantar, kesesuaian dengan hak yang diberikan, dan kesesuaian dengan tata ruang.
- g. Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian.



#### 4. Pembentukan dan Susunan Panitia C

Panitia C, adalah suatu kepanitiaan yang dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dengan susunan keanggotaan sebagai berikut:

- a. Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi sebagai Ketua;
- b. Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan Dan Pemberdayaan Tanah sebagai Sekretaris;
- c. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Dinas/Instansi Provinsi yang berkaitan dengan peruntukan tanah, Dinas/Instansi Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan peruntukan tanah, dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Anggota.

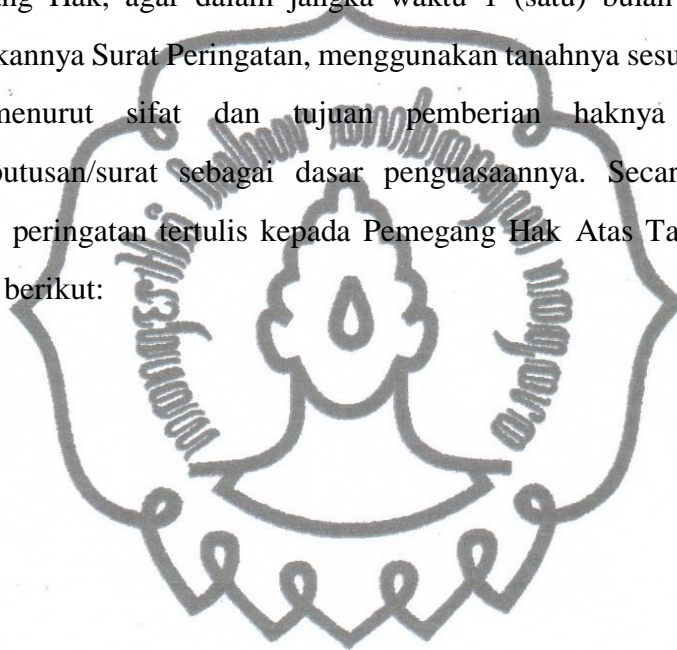
Tugas dan fungsi Panitia C adalah:

1. Melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;
2. Mengecek buku tanah dan/atau warkah tanah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, sita jaminan dan lain sebagainya, termasuk data, rencana dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah saat diajukan permohonan hak atas tanahnya;
3. Meminta keterangan dari pemegang hak atas tanah atau pihak lain yang terkait, dan pemegang hak atau pihak lain harus member keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan;
4. Pemeriksaan fisik dengan menggunakan teknologi yang ada;
5. Ploting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;
6. Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
7. Menyusun hasil laporan identifikasi dan penelitian;
8. Melaksanakan sidang Panitia C untuk membahas dan memberikan saran pertimbangan kepada Kakanwil BPN Provinsi dalam rangka mengambil tindakan penertiban tanah terlantar;
9. Membuat dan menandatangani Berita Acara Sidang Panitia.



## 5. Peringatan dan Pemberitahuan Kepada pemegang Hak Atas Tanah

Terhadap tanah yang terindikasi terlantar setelah dilakukan identifikasi dan penelitian oleh Panitia C, dan kemudian diputuskan dalam Sidang Panitia C terdapat tanah terlantar yang kemudian dituangkan dalam Berita Acara Sidang Panitia C, maka Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi memberitahukan dan sekaligus memberikan Peringatan Tertulis I kepada Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya Surat Peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya. Secara garis besar tahapan peringatan tertulis kepada Pemegang Hak Atas Tanah dilakukan sebagai berikut:



**Tabel 1 : Tahapan Peringatan Tertulis Kepada Pemegang Hak Atas Tanah**

No	Tahapan	Jangka Waktu	Keterangan
1	Peringatan Pertama	1 bulan sejak tanggal penerbitan SP I	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dalam Surat peringatan disebutkan hal-hal secara kongkret yang harus dilakukan oleh Pemegang HAT dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila pemegang HAT tidak mengindahkan atau melaksanakan Peringatan ybs.</li> <li>▪ Dalam hal tanah yang diterbitkan Surat Peringatan dibebani dengan Hak Tanggungan, maka surat peringatan diberitahukan juga kepada Pemegang Hak Tanggungan</li> <li>▪ Pemegang HAT wajib menyampaikan laporan kemajuan penggunaan, pemanfaatan tanah setiap 2 (dua) minggu kepada Kakanwil BPN dengan tembusan Kepala Kantor Pertanahan Kab/Kota setempat.</li> </ul>
2	Peringatan Kedua	1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan SPII	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kakanwil BPN Provinsi melakukan pemantauan terhadap laporan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah dari Pemegang HAT;</li> <li>▪ Berdasarkan evaluasi data terhadap Surat Peringatan I, pada Peringatan Ke-II disebutkan kembali mengenai tindakan konkret dan sanksi yg dapat dijatuhkan kepada Pemegang HAT yang tidak mengindahkan/melaksanakan isi Surat Peringatan</li> </ul>
3	Peringatan Ketiga	1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan SP III	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Berdasarkan Peringatan I, II dan III Kakanwil BPN Provinsi melaporkan kepada Kepala BPN RI.</li> <li>▪ Apabila Pemegang Hak Atas Tanah tetap tidak melaksanakan substansi (isi) Peringatan Ke-III, maka Kakanwil BPN Provinsi</li> </ul>

			<p>mengusulkan kepada Kepala BPN RI untuk ditetapkan tanah tersebut sebagai tanah terlantar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tanah yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar, dinyatakan dalam keadaan status quo sejak tanggal pengusulan sampai diterbitkannya SK penetapan Tanah Terlantar. Konsekuensi hukumnya, makaterhadap tanah yang bersangkutan tidak dapat dilakukan perbuatan hukum (jual beli, tukar menukar, dsbnya).</li> </ul>
--	--	--	---

Tindakan konkret yang wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah, antara lain :

- Mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai keadaan dan sifat serta tujuan pemberian haknya;
- Dalam hal tanah yang digunakan tidak sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, pemegang HAT harus mengajukan permohonan perubahan hak atas tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat sesuai peraturan yang berlaku.
- Mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan atas tanah mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan izin/keputusan/surat dari pejabat yang berwenang.

Sedangkan sanksi yang dapat dijatuhkan, yaitu ditetapkannya tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar, yang sekaligus hapus haknya, putus hubungan hukum, dan tanahnya ditegaskan dikuasai langsung oleh Negara.

Surat Peringatan Kakanwil BPN Provinsi Ke III yang tidak diindahkan atau tidak dilaksanakan oleh Pemegang HAT, kemudian oleh Kakanwil BPN Provinsi diusulkan kepada Kepala BPN RI, untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar. Apabila memenuhi criteria sebagai berikut:

*commit to user*

- a. Tidak menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
- b. Masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai SK atau dasar penguasaannya;
- c. Masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan SK atau dasar penguasaannya;
- d. Tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan;
- e. Penggunaan tanah tidak sesuai dengan SK atau dasar penguasaan tanah; atau
- f. Belum mengajukan permohonan hak atas tanah apabila dasar penguasaan tanah masih berdasarkan Izin/Keputusan/Surat dari pejabat yang berwenang.

#### **6. Penetapan Tanah Terlantar Oleh Kepala BPN RI**

Penetapan tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar berdasarkan pertimbangan persentase (%) dari luas tanah yang secara riil diterlantarkan, dapat dilihat pada halaman berikut:

**Tabel 2 : Pertimbangan Persentase (%) Dari Luas Tanah yang Secara Riil Diterlantarkan**

No	Persentase (%)	SK Penetapan Tanah Terlantar	Keterangan
1	100 %	SK diberlakukan terhadap seluruh hamparan tanah yang diterlantarkan	SK Penetapan Tanah Terlantar yang telah diberikan dasar penguasaan (Izin Keputusan/Surat dari pejabat yang berwenang) dan bekas pemegang dasar penguasaan mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas bidang tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan atau dimanfaatkan sesuai Izin/Keputusan/surat yang telah ditetapkan oleh Pejabat yang berwenang.
2	< 25 % _ 100 %	SK diberlakukan terhadap seluruh hamparan tanah yang diterlantarkan, dan selanjutnya kepada bekas pemegang HAT diberikan kembali sebagian tanah yang benar-benar diusahakan/dimanfaatkan atau dipergunakan sesuai keputusdan pemberian haknya, melalui prosedur permohonan HAT atas beban biaya pemohon;	
3	<25 %	SK diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan dan selanjutnya Pemegang HAT mengajukan permohonan revisi luas bidang tanah hak tersebut dan biaya revisi menjadi beban Pemegang HAT.	
4	SK Kepala BPN RI tentang Penetapan Tanah Sebagai Tanah Terlantar disampaikan kepada Pemgang HAT, atau Bekas Pemegang HAT, dengan tembusan kepada Gubernur, Kakanwil BPN Provinsi, Bupati/Walikota, Kepala Kantor Pertanahan serta Instansi terkait, dan Pemegang HT apabila tanah ybsdibebani dengan HT.		
5	Kepala Kantor Pertanahan Kab/Kota setempat wajib mencoret sertipikat hak atas tanah dan/atau sertipikat HT dari Daftar Umum dan Daftar Isian lainnya dalam Tata Usaha Pendaftaran Tanah, serta mengumumkan di Surat Kabar 1 (satu) kali dalam waktu sebulan setelah dikeluarkannya SK Kepala BPN yang menyatakan bahwa sertipikat tersebut tidak berlaku.		
6	Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkannya SK Penetapan sebagai tanah terlantar, wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang HAT atas benda-benda di atasnya dengan beban biaya yang bersangkutan. (Pasal 13 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2010		
7	Jika bekas Pemegang HAT tidak memenuhi kewajiban sebagaimana tersebut pada angka 6 di atas, maka benda-benda di atasnya tidak lagi menjadi miliknya dan dikuasai langsung oleh Negara. (Psl 13 ayat (2) PP No. 11 Tahun 2010		



Terhadap tanah Negara bekas tanah terlantar, didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan Negara melalui Reforma Agraria<sup>18</sup> dan Program Strategis Negara serta untuk Cadangan Negara lainnya. Sedangkan penataan asset dan penataan akses (*access reform*)<sup>19</sup> masyarakat terhadap tanah Negara bekas tanah terlantar dilakukan melalui distribusi dan redistribusi tanah Negara.



---

<sup>18</sup> Reforma Agraria merupakan suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agrarian, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. RA ini bertujuan untuk menciptakan sumber-sumber kesejahteraan masyarakat yang berbasis agrarian (*welfare*); menata kehidupan masyarakat yang lebih baik berkeadilan (*equity*), meningkatkan keberlanjutan (*sustainability*) sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dan penggunaan/pemanfaatan tanah dan factor-faktor produksi lainnya secara optimal (*efficiency*); penyelesaian sengketa tanah (*harmony*) kemasyarakatan. Lihat: Joyo Winoto, *Reforma Agraria Mandat Politik Konstitusi Dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta, Badan Pertanahan Nasional RI, 2007.

<sup>19</sup> Antara lain dilakukan melalui penyediaan infrastruktur dan sarana produksi, pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat, dukungan permodalan, distribusi dan pemasaran hasil serta dukungan lainnya. Lihat: Sarjita, *Op.Cit*, hlm.8.

## D. Kendala Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Petani

### 1. Keterbatasan Ketersediaan Akses Lahan Pertanian

Peranan pertanian sangat penting dan strategis sebagai penggerak perekonomian. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi pertanian di dalam Produk Domestik Bruto (PDB).<sup>20</sup> Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat pada periode 2003-2013, kontribusi di sektor pertanian pada produk domestik bruto (PDB) atas dasar harga berlaku menurun dari 15,19 persen menjadi 14,43 persen. Pertumbuhan di sektor pertanian masih di bawah sektor lainnya. Padahal, jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian masih tinggi yakni 38,07 juta orang. Di sisi lain, impor produk pertanian pada periode 2003-2013 masih besar dari US\$ 3,34 miliar melonjak menjadi US\$ 14,90 miliar.

Melihat kontribusi pertanian di dalam PDB sebagaimana disebutkan, di atas, maka reposisi peran pertanian harus dilakukan dengan melihat dan mendalami dinamika lingkungan strategis yang sedang terjadi dan tantangan serta peluang di masa yang akan datang, yang pada akhirnya membawa pada satu kesadaran bersama para pakar dan pemimpin bangsa saat itu bahwa pengembangan ekonomi harus bertumpu pada kekuatan dan keunggulan sumber daya domestik. Dalam hal Indonesia, sektor pertanian yang berbasis sumber daya domestik seyogianya merupakan sektor andalan (*leading*

---

<sup>20</sup> Produk Domestik Bruto (PDB) merupakan indikator makro ekonomi yang lazim digunakan untuk mengukur kinerja perekonomian menurut lapangan usaha selama satu periode tertentu (tahunan/triwulan). PDB menurut harga berlaku menggambarkan level nilai tambah yang diciptakan oleh seluruh faktor produksi dalam perekonomian. Sedangkan PDB atas dasar harga konstan menggambarkan tingkat pertumbuhan riil perekonomian baik secara total maupun menurut lapangan usaha. Peran sektor pertanian dalam perekonomian ditunjukkan oleh besarnya persentase Nilai Tambah Bruto (NTB) yang diciptakan sektor pertanian terhadap total Produk Domestik Bruto (PDB). PDB secara teknis didefinisikan sebagai jumlah nilai tambah bruto yang dihasilkan oleh unit-unit produksi yang beroperasi di wilayah suatu negara dalam jangka waktu tertentu.

*sector*) dalam pembangunan ekonomi nasional yang perlu didukung oleh sektor-sektor terkait.

Reposisi pertanian secara politis memiliki kedudukan yang lebih kuat manakala di tahun 2005 pemerintah meluncurkan RPPK 2005-2025 (Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan). RPPK merupakan salah satu dari *triple track* strategi Kabinet Indonesia Bersatu dalam rangka pengurangan kemiskinan dan pengangguran, serta peningkatan daya saing ekonomi nasional. Reposisi peran sektor pertanian sangat diperlukan dalam rangka sinkronisasi, koordinasi, dan tercapainya fokus pelaksanaan program yang sifatnya lintas departemen. Penulis menilai semua program tersebut diarahkan dalam rangka tercapainya pembangunan pertanian tangguh dan berkelanjutan. Pemerintah tengah berupaya untuk membangun pertanian pangan ke arah yang lebih baik dengan berbagai kebijakan yang telah ditetapkan, namun masih terdapat beberapa hambatan dalam tataran implementasinya, kesemuanya ini dijelaskan sebagai berikut di bawah ini.

Menyangkut masalah ketersediaan akses terhadap tanah hingga saat ini masih merupakan isu penting di Indonesia, yang dicirikan dengan terjadinya ketimpangan dalam alokasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah antar sektor khususnya antar sektor pertanian dan non pertanian, yang berdampak kepada penyusutan tanah pertanian terutama tanah pertanian tanaman pangan. Beberapa hasil penelitian di tingkat mikro di beberapa desa, memperjelas keterkaitan antara kepemilikan lahan, tingkat kemiskinan dan kerawanan pangan dimana kelompok masyarakat paling miskin dan rawan pangan di pedesaan adalah petani gurem dan buruh tani yang sekaligus mengindikasikan semakin miskinnya petani di pedesaan. Luas lahan yang relatif kecil (kurang dari 0,5 ha) dan nilai tukar produk pertanian yang sangat rendah dengan produk lainnya membuat petani sulit keluar dari lingkaran kemiskinan. Kemiskinan itu terutama bersumber dari ketimpangan agraria, termasuk di dalamnya sumber daya alam (SDA). Jumlah penduduk

*commit to user*

miskin, persentase dan garis kemiskinan dari tahun bulan Maret 2011 s.d, September 2017 ditunjukkan pada tabel di bawah ini.

**Tabel 3 :**  
**Jumlah Penduduk Miskin, Persentase dan Garis Kemiskinan**

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin			Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan)	
	Kota	Desa	Kota+ Desa	Kota	Desa	Kota+ Desa	Kota	Desa
Maret 2011	11.05	18.97	30.02	9.23	15.72	12.49	253 016	213 395
September 2011	10.95	18.94	29.89	9.09	15.59	12.36	263 594	223 181
Maret 2012	10.65	18.49	29.13	8.78	15.12	11.96	267 408	229 226
September 2012	10.51	18.09	28.59	8.60	14.70	11.66	277 382	240 441
Maret 2013	10.33	17.74	28.07	8.39	14.32	11.37	289 042	253 273
September 2013	10.63	17.92	28.55	8.52	14.42	11.47	308 826	275 779
Maret 2014	10.51	17.77	28.28	8.34	14.17	11.25	318 514	286 097
September 2014	10.36	17.37	27.73	8.16	13.76	10.96	326 853	296 681
Maret 2015	10.65	17.94	28.59	8.29	14.21	11.22	342 541	317 881
September 2015	10.62	17.89	28.51	8.22	14.09	11.13	356 378	333 034
Maret 2016	10.34	17.67	28.01	7.79	14.11	10.86	364 527	343 647
September 2016	10.49	17.28	27.76	7.73	13.96	10.70	372 114	350 420
Maret 2017	10.67	17.10	27.77	7.72	13.93	10.64	385 621	361 496
September 2017	10.27	16.31	26.58	7.26	13.47	10.12	400 995	370 910

(Sumber: BPS RI, tahun 2017)

Pada bulan Maret 2018, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 25,95 juta orang (9,82 persen), berkurang sebesar 633,2 ribu orang dibandingkan dengan kondisi September 2017 yang sebesar 26,58 juta orang (10,12 persen). Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada September 2017 sebesar 7,26 persen, turun menjadi 7,02 persen pada Maret 2018. Sementara itu, persentase penduduk miskin di daerah perdesaan pada September 2017 sebesar 13,47 persen, turun menjadi 13,20 persen pada Maret 2018. Selama periode September 2017–Maret 2018, jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan turun sebanyak 128,2 ribu orang (dari 10,27 juta orang pada September 2017 menjadi 10,14 juta orang

pada Maret 2018), sementara di daerah perdesaan turun sebanyak 505 ribu orang (dari 16,31 juta orang pada September 2017 menjadi 15,81 juta orang pada Maret 2018).<sup>21</sup>

Dalam rangka mengatasi ketimpangan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan serta pemanfaatan tanah dan sumber-sumber daya agraria lainnya, telah diberlakukan TAP MPR Nomor/IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pemerintah berupaya mengoptimalkan pengusahaan, penggunaan, dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi. Untuk kepentingan ini, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Di mana tanah terlantar telah ditetapkan sebagai salah satu objek Reforma Agraria 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. (Gambaran umum kegiatan tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar menurut PP 11 Tahun 2010 dapat dilihat pada lampiran nomor 3).

Kemudian pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah melakukan inventarisasi tanah terlantar yang dimulai dari tahun 2007 dan berakhir 28 Januari 2010. Hasil proses inventarisasi menunjukkan tanah yang terindikasi terlantar seluas 7.386.290 hektar di 33 propinsi di luar area hutan, dari total itu sebanyak 15,32% (diantaranya) adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh badan hukum publik yaitu instansi pemerintah, sedangkan sisanya milik badan hukum privat, dan seluas 1,935 juta hektar yang

---

<sup>21</sup> <https://www.bps.go.id>. Diunduh tanggal 5 Desember 2019, Jam: 12.45 WIB.



diindikasikan tanah terlantar adalah HGU. Tanah terlantar terbanyak terdapat di Sumatera Selatan, yakni 1.285.049 hektar, posisi kedua Kalimantan Tengah 1.140.041 hektar dan Riau di urutan ketiga dengan luas 1.121.716 hektar.<sup>22</sup> Adapun potensi kerugian hingga Rp. 54,5 triliun per tahun dengan kerugian total mencapai Rp. 634,4 triliun.<sup>23</sup>

Sesuai dengan tahapan perencanaan luas tanah yang dibutuhkan untuk menunjang Reforma Agraria, maka luas kebutuhan tanah untuk Reforma Agraria dalam kurun waktu 2007-2014 adalah seluas 9,25 juta Ha. Untuk itu, pemerintah telah melakukan identifikasi ketersediaan tanah, dimana terdapat areal indikatif seluas 8,15 juta Ha yang dapat dijadikan sebagai obyek Reforma Agraria di wilayah yang berpenduduk kurang padat, sisinya 1,1 juta Ha akan diidentifikasi pada wilayah berpenduduk padat.<sup>24</sup>

Berdasarkan data yang didapatkan, diketahui bahwa pendistribusian lahan seluas 8,15 juta hektar akan dilakukan oleh pemerintah dari tahun 2007 hingga 2014. Diperkirakan, 6 juta hektar lahan akan diberikan kepada masyarakat miskin. Sisanya 2,15 hektar diberikan kepada pengusaha untuk usaha produktif yang melibatkan petani perkebunan.<sup>25</sup>

Politik pembangunan ekonomi ekstraktif telah membuka peluang bagi perusahaan-perusahaan besar untuk menguasai/memiliki lahan dalam skala besar untuk perkebunan, pertambangan, dan hutan produksi. Data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menyebutkan, sekitar 64,2 juta hektar tanah atau 33,7 persen daratan di Indonesia telah diberikan kepada perusahaan pertambangan gas, mineral, dan batu bara berupa izin konsesi.

---

<sup>22</sup> Joko Winoto, *Tanah Terlantar Untuk Rakyat*, Majalah Gatra, 19 April 2010.

<sup>23</sup> www.endonesia.com. Diakses tanggal 28 Desember 2016, jam : 11.25 WIB.

<sup>24</sup> Badan Pertanahan Nasional, *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat"*. (BPN, 2007), hlm.43.

<sup>25</sup> Kompas 30 Januari 2007.

KPA juga menyebutkan, 5.000 dari sekitar 10.000 Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang dikeluarkan pemerintah adalah ilegal.

Menteri Koordinator Perekonomian pernah menyebutkan, dari 8.000 IUP di seluruh Indonesia terdapat 6.000 IUP bermasalah.<sup>26</sup> Kementerian ESDM menegaskan terdapat ribuan IUP bermasalah atau non-clean and clear (C&C) yang tidak mendapat rekomendasi Gubernur dan lolos proses evaluasi wajib dicabut. Menurutnya, sampai dengan tanggal 2 Januari 2017 hanya sebagian IUP non-C&C yang mendapat rekomendasi gubernur, masih ada sekitar 3.000 (IUP non-C&C).<sup>27</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi menemukan 3.982 izin usaha pertambangan mineral batu bara yang berstatus tidak clean and clear atau Non CNC. Hingga April 2016, dari total 10.348 IUP, 3.982 IUP masih berstatus Non CNC. Ini berarti hanya 61,52 persen atau 6.366 IUP yang layak beroperasi.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Harian Umum Kompas, Bumi Dikeduk, Lingkungan Dirusak, edisi Jumat 1 Juni 2012, hlm.34.

<sup>27</sup> <http://industri.bisnis.com>. Diakses tanggal 11 Februari 2017, jam : 20.30 WIB.

<sup>28</sup> <http://www.jpnn.com>. Diakses tanggal 11 Februari 2017, jam : 20.45 WIB.

## 2. Keterbatasan Access Reforma

Dalam rangka implementasi Program Pembaruan Agraria Nasional, maka keberadaan *access reform* sangat menentukan keberhasilan dan keberlanjutan upaya mewujudkan kesejahteraan petani. Bidang pengelolaan *access reform* antara lain meliputi:

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

Untuk mempermudah pemahaman Reforma Agraria dapat diartikan sebagai *land reform plus*. Artinya Reforma Agraria adalah *land reform* di dalam kerangka mandate konstitusi, politik dan undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam penataan atas penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah (P4T) ditambah dengan *access reform*, atau secara sederhana dirumuskan sebagai berikut:

### Bagan 2 : Land Reform Plus

**Reforma Agraria = Land Reform + Access Reform**

Untuk mengatasi keterbatasan akses masyarakat (petani), khususnya bidang permodalan dan lemahnya kelembagaan petani, Kementerian Pertanian mengembangkan fasilitas pembiayaan dalam bentuk skim kredit program dengan subsidi bunga dan penjaminan, serta melaksanakan kegiatan pemberdayaan petani. Skim kredit program yang telah dikembangkan adalah Kredit Ketahanan Pangan (KKP) yang kemudian

*commit to user*

berubah menjadi Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E), Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP), Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS), dan Kredit Usaha Rakyat (KUR). KKP-E, KPEN-RP, KUPS adalah skim kredit program dengan subsidi bunga, sementara KUR adalah skim kredit program dengan penjaminan.

Dana kredit sepenuhnya berasal dari Bank Pelaksana. Namun demikian, tingkat realisasi penyerapan skim kredit program KKP-E tersebut rata-rata masih rendah, berkisar 20% per tahun dari total komitmen bank pelaksana sebesar Rp. 8,779 triliun. Untuk lebih jelasnya, realisasi cakupan komoditas kredit program tahun 2011 (per Oktober 2011) dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 4 :**  
**Realisasi Cakupan Komoditas Kredit Program Tahun 2011<sup>29</sup>**

No	Skim Kredit	Cakupan Komoditas	Komitmen Bank (Rp.Triliun)	Realisasi (Rp.Triliun)	% Terhadap Komitmen Bank
1	KKP-E	Tanaman Pangan, Hortikultura, Perkebunan, Peternakan, Pengadaan Pangan	8,779	1,589	18,1
2	KPEN-RP	Sawit, Kakao, Karet	38,603*)	1,818	4,7
3	KUPS	Pembibitan Sapi	3,882*)	0,392	10,1
4	KUR	Semua usaha produktif semua sektor	20,000	3,393**)	16,4

(Sumber: Kementerian Pertanian, 2012)

Komitmen bank dan realisasi serapan KPEN-RP secara kumulatif (2007-2011) per Oktober 2011 sebesar Rp. 1,818 triliun. Sedangkan komitmen bank dan realisasi serapan KUPS secara kumulatif (2009-2011)

<sup>29</sup> Keterangan:

1. Komitmen bank untuk KPEN-RP tahun 2007-2014 dan KUPS tahun 2009-2014  
2. Realisasi KUR untuk sektor pertanian. Realisasi KUR untuk semua sektor usaha Rp.24,404.

(Data per Oktober 2011, Sumber: Kementerian Pertanian, tahun 2012)

per Oktober 2011 sebesar Rp. 391,543 miliar. Keterbatasan modal petani sangat menghambat kemampuan petani dalam meningkatkan produksi, mutu, nilai tambah dan daya saing produk pertanian. Petani kesulitan akses ke perbenihan, termasuk akses pada skim kredit, seperti KPEN-RP dengan realisasi baru 4,7 % dan KUPS baru 10,15 % dari komitmen bank.

Kelembagaan petani yang belum solid mengakibatkan manajemen produksi yang kurang efektif serta meningkatkan biaya produksi sehingga nilai produk kurang berdaya saing. Sedangkan untuk jumlah penyuluh, pada tahun 2011, jumlah penyuluh yang ada sebanyak 51.167 tenaga penyuluh. Idealnya setiap satu desa difasilitasi dengan satu penyuluh (jumlah desa di Indonesia sebanyak 73.000) sehingga masih kekurangan 21.833 penyuluh. Keterbatasan dukungan prasarana pertanian, khususnya prasarana pengairan, mengakibatkan pengelolaan lahan tidak optimal terutama yang terkait dengan peningkatan indeks pertanaman dan produktivitas.

Perkembangan berikutnya dalam rangka pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi (UMKM), penciptaan lapangan kerja, dan penanggulangan kemiskinan, Pemerintah menerbitkan Paket Kebijakan yang bertujuan meningkatkan Sektor Riil dan memberdayakan UKM. Kebijakan pengembangan dan pemberdayaan UKM mencakup: Peningkatan akses pada sumber pembiayaan, Pengembangan kewirausahaan, Peningkatan pasar produk UKM, dan Reformasi regulasi UKM. Upaya peningkatan akses pada sumber pembiayaan antara lain dilakukan dengan memberikan penjaminan kredit bagi UKM melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR)<sup>30</sup>. Pada tanggal 5 November 2007, Presiden meluncurkan

---

<sup>30</sup> Kredit Usaha Rakyat (KUR) adalah kredit/pembiayaan yang diberikan oleh perbankan kepada UKM yang feasible tapi belum bankable. Maksudnya adalah usaha tersebut memiliki prospek bisnis yang baik dan memiliki kemampuan untuk mengembalikan. UKM dan Koperasi yang diharapkan dapat mengakses KUR adalah yang bergerak di sektor usaha produktif antara lain: pertanian, perikanan dan kelautan, perindustrian, kehutanan, dan jasa keuangan simpan pinjam. Penyaluran KUR dapat dilakukan langsung, maksudnya UKM dan Koperasi dapat langsung mengakses KUR di Kantor Cabang atau Kantor Cabang Pembantu Bank Pelaksana. Untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada



Kredit Usaha Rakyat (KUR), dengan fasilitas penjaminan kredit dari Pemerintah melalui PT Askrido dan Perum Jamkrindo. Adapun Bank Pelaksana yang menyalurkan KUR ini adalah Bank BRI, Bank Mandiri, Bank BNI, Bank BTN, Bank Syariah Mandiri, dan Bank Bukopin. Penyaluran KUR per sektor masih didominasi oleh perdagangan 66%, sedangkan untuk sektor produksi (pertanian, perikanan, dan industri) terus meningkat, dengan porsi total penyaluran sebesar 22%.

**Tabel 5:**  
**Penyaluran KUR per 31 Desember 2016 : Sektor Ekonomi**

Sektor Ekonomi	KUR Mikro		KUR Ritel		Total	
	Rp Juta	%	Rp Juta	%	Rp Juta	%
Pertanian, Perburuan, Kehutanan	14,200,627	22	2,163,159	8	16,363,786	17
Perikanan	870,294	1	276,673	1	1,146,966	1
Industri Pengolahan	2,826,427	4	1,039,847	4	3,866,275	4
Perdagangan	41,296,438	63	21,186,588	74	62,483,026	66
Jasa-Jasa	6,345,590	10	3,888,461	14	10,234,051	11
Penempatan TKI	167,331	0,3	0	0	167,331	0,2
<b>Total</b>	<b>65,706,706</b>	<b>100</b>	<b>28,554,728</b>	<b>100</b>	<b>94,261,434</b>	<b>100</b>

(Sumber : Kemenko Bidang Perekonomian, 2016)

---

usaha mikro, maka penyaluran KUR dapat juga dilakukan secara tidak langsung, maksudnya usaha mikro dapat mengakses KUR melalui Lembaga Keuangan Mikro dan KSP/USP Koperasi, atau melalui kegiatan linkage program lainnya yang bekerjasama dengan Bank Pelaksana.

*UIN Ar-Raniry*

### 3. Alih Fungsi Lahan Pertanian

Dalam rangka melindungi lahan pertanian dari kegiatan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian pemerintah telah memberlakukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.<sup>31</sup> Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ini terkait dengan program pemerintah untuk memperluas areal pertanian salah satunya mencetak sawah baru. Namun realisasi pencetakan sawah baru hingga kini ternyata belum mencapai separuh dari target. Sampai dengan bulan Mei 2012 realisasi cetak sawah baru sebesar 34.136 hektare dari target tahun ini seluas 100 ribu hektare. Menteri Pertanian Suswono mengatakan lambatnya realisasi cetak sawah baru akibat ketidakpedulian pemerintah daerah. Masih banyak bupati atau gubernur yang terus memberikan izin konversi lahan sawah untuk industri. Saat ini baru Kabupaten Sragen, Jawa Tengah, yang telah mengeluarkan peraturan daerah yang melindungi lahan pertanian. Peraturan daerah yang telah dibuat Sragen di antaranya berisi penggantian lahan jika ada lahan pertanian yang dengan terpaksa harus dikonversi.<sup>32</sup>

Banyaknya alih fungsi (konversi) lahan pertanian, yang dari tahun ke tahun semakin meningkat, terutama dalam pengadaan tanah untuk

<sup>31</sup> Selanjutnya ditetapkan berbagai Peraturan Pemerintah guna implementasi perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, disebutkan bahwa Peraturan Pemerintah ini bertujuan untuk: a. mewujudkan dan menjamin tersedianya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; b. mengendalikan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; c. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional; d. meningkatkan pemberdayaan, pendapatan dan kesejahteraan bagi petani; e. memberikan kepastian usaha bagi pelaku usaha tani; f. mewujudkan keseimbangan ekologis; dan g. mencegah pemubaziran investasi infrastruktur pertanian.<sup>31</sup> Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 Tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, disebutkan bahwa pembiayaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota. Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan selain bersumber sebagaimana dimaksud di atas dapat juga diperoleh dari dana tanggung jawab sosial dan lingkungan badan usaha.

<sup>32</sup> <http://www.tempo.co>. Diakses tanggal 28 Januari 2017, jam: 21.45 WIB.

pembangunan. Salah satu contoh yang paling aktual adalah pengadaan tanah untuk jalan tol trans Jawa dengan upaya perlindungan lahan pertanian menimbulkan permasalahan yang sangat signifikan, dimana pembangunan jalan tol trans Jawa untuk meningkatkan perkembangan ekonomi (industri) di sisi lain upaya meningkatkan ketahanan pangan yang salah satunya adalah perlindungan terhadap lahan pertanian dari alih fungsi (konversi) menjadi terabaikan.<sup>33</sup>

Selain potensi tingginya alih fungsi lahan pertanian, pembangunan jalan tol trans-Jawa juga berimplikasi terhadap tingginya mobilitas penduduk baik secara vertikal maupun horisontal<sup>34</sup>. Sumaryanto dalam Furi memaparkan bahwa jika suatu lokasi terjadi konversi lahan pertanian, segera lahan-lahan disekitarnya akan terkonversi dan sifatnya cenderung progresif.<sup>35</sup> Sepanjang jalan tol, akan hilang lahan produksi pangan seperti untuk pembangunan perumahan, rumah makan, kawasan industri, dan lain-lain. Lahan persawahan di Jawa tingkat kesuburannya bisa sampai 4-8 kali lipat dari lahan di luar Pulau Jawa. Hilangnya faktor produksi ini tentu akan menimbulkan pengangguran bagi petani penggarap sawah.<sup>36</sup> Pada tahun 2008, luas lahan pertanian yang tersisa di Indonesia adalah sebesar 7,7 juta hektar dengan laju konversi 110.000 hektar sawah pertahun.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Pembangunan jalan tol trans-Jawa sepanjang 652 kilometer dari Cikampek, Jawa Barat sampai Surabaya, Jawa Timur memakan 4.264 lahan di luar lahan perkebunan dan kehutanan yang sebagian besar sawah. Padahal pulau Jawa yang luas daratannya hanya 6,5 persen dari daratan Indonesia memasok 43 persen kebutuhan pangan nasional. Sebagaimana diberitakan Kompas tanggal 17 September 2008.

<sup>34</sup> Mobilitas diartikan dengan perpindahan. Dalam ilmu sosiologi mobilitas dibagi menjadi dua yaitu mobilitas vertikal dan mobilitas horizontal. Mobilitas vertikal adalah perpindahan/ perubahan status sosial, misalnya dari orang miskin menjadi kaya. Mobilitas horizontal (disebut juga migrasi) adalah perpindahan penduduk secara geografis. <http://rahmatkusnadi6.blogspot.com>. Diakses tanggal 28 Januari 2017, jam: 21.15 WIB.

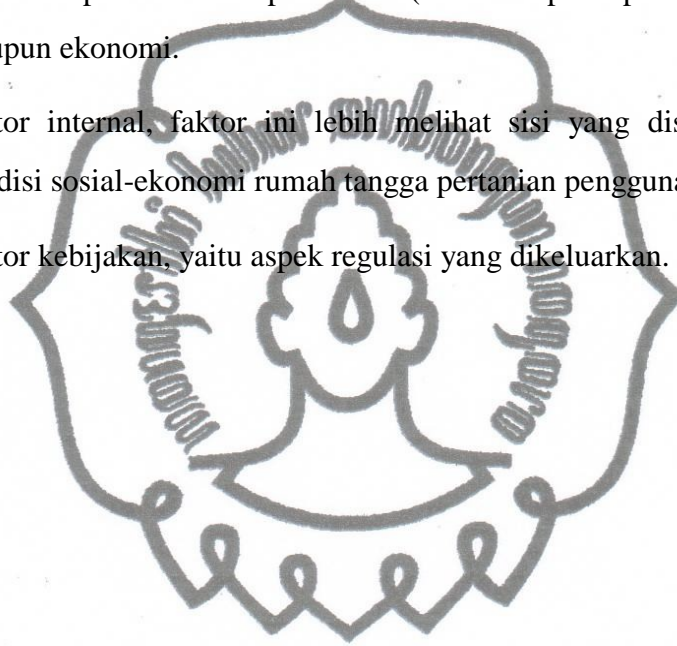
<sup>35</sup> Furi, D. *Implikasi Konversi Lahan Terhadap Akseibilitas Lahan dan Kesejahteraan Masyarakat Desa*. Fakultas Pertanian. Bogor: Institut Pertanian Bogor, 2007, hlm.5.

<sup>36</sup> [www.bisniskeuangan.kompas.com/Pembangunan.Tol.TransJawa](http://www.bisniskeuangan.kompas.com/Pembangunan.Tol.TransJawa). Diakses tanggal 27 Januari 2017, jam : 10.15 WIB.

<sup>37</sup> Hermas E. Prabowo. *Penyusunan Lahan Isu Utama Ketahanan Pangan*. Kompas, 4 Oktober 2008, hlm.16.

Badan Ketahanan Pangan Nasional menyebutkan tahun 2009 saja ada 110 ribu ha sawah beralih fungsi, sedangkan untuk tingkat nasional tercatat luas komulatif lahan sawah yang beralih fungsi 1,6 juta ha atau rata-rata 81.376 ha/tahun<sup>38</sup>. Setidaknya terdapat 3 (tiga) faktor penting yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan sawah yaitu :

- a. Factor eksternal, merupakan faktor yang disebabkan oleh adanya dinamika pertumbuhan perkotaan (fisik maupun spasial), demografi maupun ekonomi.
- b. Factor internal, faktor ini lebih melihat sisi yang disebabkan oleh kondisi sosial-ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan.
- c. Factor kebijakan, yaitu aspek regulasi yang dikeluarkan.



---

<sup>38</sup> Badan Ketahanan Pangan Nasional, Tahun 2010. *commit to user*

#### 4 Lemahnya Dukungan Pemberdayaan Petani

Kondisi aktivitas pertanian sebagian besar petani saat ini masih dominan *on farm*. Pendekatan sistem pertanian yang dilakukan oleh banyak petani Indonesia selama ini dengan aktivitas *on farm* atau subsistem budidaya juga memiliki resiko sangat tinggi dengan terlalu banyak ketidakpastian (*uncertainties*) dalam melakukan aktivitas budidaya, terlalu banyak ketergantungan pada pihak lain yang sulit untuk dikendalikan, disamping faktor iklim dan cuaca yang makin lama justru semakin sulit untuk diprediksi. Peningkatan produktivitas pertanian tidak lagi menjadi jaminan akan memberikan keuntungan layak bagi petani tanpa adanya kesetaraan pendapatan antara petani yang bergerak di sub sistem *on farm* dengan pelaku agribisnis di sub sektor hulu dan hilir. Kesetaraan pendapatan hanya dapat dicapai dengan peningkatan posisi tawar petani. Hal ini dapat dilakukan jika petani tidak berjalan sendiri-sendiri, tetapi menghimpun kekuatan dalam suatu lembaga yang betul-betul mampu menyalurkan aspirasi mereka.

Keberadaan Koperasi dan UMKM juga belum menunjukkan kinerja yang memuaskan dalam mendorong pemberdayaan petani. Permasalahan klasik yang dihadapi yaitu rendahnya produktivitas. Keadaan ini disebabkan oleh masalah internal yang dihadapi yaitu : rendahnya kualitas SDM dalam manajemen, organisasi, penguasaan teknologi, dan pemasaran, lemahnya kewirausahaan dari para pelaku Koperasi dan UMKM, dan terbatasnya akses terhadap permodalan, informasi, teknologi dan pasar, serta faktor produksi lainnya. Sedangkan masalah eksternal yang dihadapi diantaranya adalah besarnya biaya transaksi akibat iklim usaha yang kurang mendukung dan kelangkaan bahan baku. Juga yang menyangkut perolehan legalitas formal yang hingga saat ini masih merupakan persoalan mendasar bagi UMKM di Indonesia, menyusul tingginya biaya yang harus dikeluarkan dalam pengurusan perizinan. Bersamaan dengan masalah tersebut, koperasi dan UMKM juga menghadapi tantangan terutama yang ditimbulkan oleh



pesatnya perkembangan globalisasi ekonomi dan liberalisasi perdagangan bersamaan dengan cepatnya tingkat kemajuan teknologi.

Dalam rangka peningkatan produk olahan hasil pertanian, pemerintah melalui Kementerian Pertanian telah melakukan berbagai upaya antara lain pengembangan agribisnis perdesaan untuk semua subsektor, peningkatan inovasi dan desiminasi teknologi pengolahan, peningkatan efisiensi usaha pengolahan hasil pertanian melalui optimalisasi dan modernisasi sarana pengolahan, peningkatan kemampuan dan memberdayakan SDM pengolahan dan penguatan lembaga usaha pengolahan hasil di tingkat petani serta peningkatan upaya pengelolaan lingkungan. Begitupun, Kementerian Koperasi dan UMKM terus meningkatkan pertumbuhan Koperasi dan UMKM agar dapat berkembang dan melahirkan wirausaha yang mandiri. Saat ini jumlah Koperasi sudah mencapai 192.344 unit. Hingga akhir tahun 2012 ditargetkan total koperasi seluruh Indonesia dapat menembus 200.000 unit.<sup>39</sup> Sebagai gambaran gerakan koperasi di Negara lain dapat menjadi refleksi untuk memperbaiki perkoperasian kita. Di Jepang, 1 dari setiap 3 keluarga adalah anggota dari sebuah koperasi, India (239 juta orang adalah anggota koperasi), Malaysia (24% dari total penduduknya), Selandia Baru (40% dari penduduk dewasa adalah anggota koperasi), Singapura (50% penduduk 1,6 juta orang adalah anggota koperasi). Setelah lahir pada era revolusi industri di Inggris, kini koperasi hadir di hampir 100 negara di dunia, menjadi kekuatan besar ekonomi seperti di Denmark, Belanda, Jerman, Jepang, dan Negara lainnya. Hal ini dapat kita lihat dalam peringkat 300 koperasi terbaik dunia. Koperasi di Jepang dan Amerika mendominasi rangking papan atas. koperasi pertanian Zen-Noh yang beromset Rp 583,73 triliun (USD 63,449 juta) dan aset USD 18,357 juta. Urutan ke-300 dipegang Associated Press Amerika omsetnya mencapai Rp 6 triliun lebih.

---

<sup>39</sup> Laporan kinerja Kementerian Koperasi dan UMKM tahun 2011.

Sedangkan koperasi terbaik Indonesia yakni Kospin Jasa memiliki asset sebesar Rp. 1,3 Trilliun, masih jauh dari peringkat 300 koperasi dunia.<sup>40</sup>

Lebih lanjut dalam kaitannya dengan hubungan sinergitas pelaku usaha (perusahaan) dalam mengembangkan usaha pertanian, dapat dikatakan bahwa peranan sektor swasta dalam pengembangan usaha pertanian juga memainkan peran yang sangat strategis, mengingat keberadaan swasta tidak dapat dilepaskan dari pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam. Tahun 2012 sebanyak 11 Badan Usaha Negara (BUMN) memberikan bantuan pembiayaan dari pogram *corporate social responbility* (CSR) kepada para petani di Sumatra dan Jawa sebesar Rp 300 miliar, untuk peningkatan produksi lahan seluas 220 ribu hektare (ha). Bantuan tersebut berasal dari 11 Badan Usaha Negara (BUMN).<sup>41</sup> Salah satu contoh sinergitas antara pemerintah daerah dengan swasta dalam pengembangan dan pemberdayaan masyarakat adalah pemerintah daerah Jawa Timur, yang cukup berperan dalam pengembangan dan pemberdayaan masyarakat lokal, yakni melalui binaan langsung dan program kemitraan. Tabel di bawah ini menyajikan jumlah perusahaan pemberi dana CSR per kota/kabupaten dengan besaran nilai serta jumlah penerima manfaat.

---

<sup>40</sup> <http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisnis>. Diakses tanggal 10 Januari 2017, jam: 21.20 WIB.

<sup>41</sup> <http://www.selaluonline.com>. Diakses tanggal 10 Januari 2017, jam: 21.30 WIB.

**Tabel 6 :**  
**Rekapitulasi CSR-BL<sup>42</sup>**

No	Kota	Jumlah Perusahaan		Nominal (Rp)	Jumlah Penerima
		Pemberi CSR-BL	Total		
1	Bojonegoro	10	11	66.229.130.000,00	152
2	Pasuruan	16	17	17.647.577.100,00	762
3	Surabaya	7	12	1.016.531.100,00	430
4	Trenggalek	5	5	5.572.358.356,00	380
5	Sidoarjo	1	1	50.000.000,00	2
6	Malang	2	17	43.000.000,00	52
7	Jember	5	6	1.668.108.262,00	196
8	Gresik	1	4	85.866.321.751,00	1188
<b>Grand Total</b>		<b>47</b>	<b>73</b>	<b>178.093.026.569,00</b>	<b>3162</b>

**Tabel 7 :**  
**Rekapitulasi Program Kemitraan<sup>43</sup>**

No	Kota	Jumlah Perusahaan		Nominal (Rp)	Jumlah Penerima
		Pemberi PK	Total		
1	Bojonegoro	5	11	3.224.450.000,00	71
2	Pasuruan	5	17	134.848.000.000,00	142
3	Surabaya	5	12	29.598.999.999,00	602
4	Trenggalek	2	5	665.500.000,00	29
5	Sidoarjo	1	1	36.605.999.997,00	18
6	Malang	2	17	1.018.030.000,00	60
7	Gresik	2	4	69.195.904.000,00	1121
8	Lamongan	1	4	40.029.000,00	9
9	Jombang	1	6	0,00	2
10	Madiun	8	10	3.922.950.000,00	64
11	Kediri	3	4	29.572.996.999,00	21
12	Tuban	2	3	962.302.800,00	34
<b>Grand Total</b>		<b>37</b>	<b>94</b>	<b>309.655.162.795,00</b>	<b>2173</b>

Namun demikian, program CSR belum menunjukkan dukungannya dalam mendukung kelembagaan pertanian pangan. Implementasi konsep tanggungjawab sosial dan lingkungan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, masih terbatas dalam pemberian dana hibah kepada lembaga-lembaga swadaya masyarakat serta bantuan sosial lainnya. Sedangkan biaya rata-rata yang digunakan untuk program CSR setiap perusahaan adalah sebesar 2% dari laba bersih perusahaan. Semakin tinggi tingkat laba bersih sebuah perusahaan maka

<sup>42</sup> Sumber: <http://csrjatim.org/2/rekap>. Diakses tanggal 11 Januari 2017, jam: 21.30 WIB.

<sup>43</sup> Sumber: <http://csrjatim.org/2/rekap>. Diakses tanggal 11 Januari 2017, jam: 21.30 WIB.

semakin tinggi pula dana yang dikeluarkan sebuah perusahaan untuk suatu program CSR dan semakin banyak pula program-program yang dibuat untuk kegiatan CSR.<sup>44</sup>

Kondisi pertanian saat ini sebagaimana diuraikan di atas masih menunjukkan belum menunjukkan kesejahteraan petani, hal ini lebih disebabkan oleh karena masih belum terciptanya keterpaduan (sinergitas) dengan bidang-bidang terkait, seperti pendistribusian lahan pertanian dalam perspektif reforma agraria, perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, keberadaan koperasi dan UMKM agribisnis, peranan sektor swasta dalam program kemitraan.

Dari uraian di atas, diketahui berbagai permasalahan yang dapat diidentifikasi, secara rinci dapat diuraikan sebagai berikut.

- a. Belum teraktualisasikannya pendistribusian lahan pertanian (Reforma Agraria) dan *access reform* (infrastruktur) bagi petani miskin dan buruh tani.

Reforma Agraria atau Pembaruan Agraria menurut istilah Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 adalah langkah strategis dan mendasar untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Reforma Agraria yang dikembangkan di Indonesia melalui Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) diarahkan untuk mengatasi permasalahan kemiskinan, pengangguran, ketimpangan sosial, tanah terlantar yang sangat luas, dan sengketa serta konflik pertanahan yang memprihatinkan. Reforma Agraria belum dijadikan pilar pembangunan nasional. sehingga dalam penyelenggaraan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) ditemukan permasalahan-permasalahan antara lain:

---

<sup>44</sup> Abdul Kohar Irwanto dan Angga Prabowo, *Kajian Efektivitas Program Corporate Social Responsibility (CSR) Yayasan Unilever Indonesia*, Departemen Manajemen, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor, hlm.109.

*pertama*, bahwa masalah pokok yang menghambat pelaksanaan Reforma Agraria, terutama adalah yang berkaitan dengan distribusi pemilikan dan penguasaan lahan dengan tidak tersedianya data keagrarian yang lengkap dan akurat. Untuk itu perlu ada upaya yang sistematis dan terencana untuk menyempurnakan data keagrariaan tersebut. *Kedua*, Reforma Agraria implementasinya baru melaksanakan proyek PPAN (Proyek Pembaharuan Agraria Nasional), dan ini terkait dengan belum adanya payung hukum pengaturan tentang Reforma Agraria, karena PP Reforma Agraria masih dalam pembahasan. *Ketiga*, Reforma Agraria dalam implementasinya dihadapkan dengan kebijakan pengembangan kawasan industri pertanian skala besar yakni *food estate*. Tujuan utama reforma agraria adalah agar tanah-tanah pertanian didistribusikan kepada para penggarap dan buruh tani tidak bertanah, bukan kepada perusahaan yang memiliki modal besar, karena justru memperburuk ketimpangan pemilikan tanah di Indonesia. Kebijakan agraria pada saat ini lebih menekankan pada aspek peningkatan produksi tanpa terlebih dahulu menata struktur agraria yang timpang menjadi lebih adil. Karena kebijakan agraria yang lebih berorientasi kepada produksi, maka akses petani kecil menjadi sangat terbatas. Petani menjadi tergantung terhadap sarana produksi pertanian, karena semua jenis sarana tersebut ditentukan oleh pemerintah. Kegiatan *access reform* saat ini belum terintegrasi dalam program Reforma Agraria, hal ini disebabkan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) belum berjalan sesuai dengan harapan, sehingga kegiatan *access reform* juga belum berlaku secara optimal. Kegiatan *access reform* semestinya dilaksanakan pada tahap awal sebelum kegiatan redistribusi dimulai. Belum berlakunya *access reform* ini lebih disebabkan oleh paradigma pembangunan yang lebih mengutamakan pembangunan industri non pertanian, sehingga pembangunan

*commit to user*



infrastruktur lebih diarahkan untuk kepentingan industri nonpertanian ketimbang industri pertanian. Dapat dikatakan bahwa permasalahan belum menguatnya access reform ini merupakan turunan belum berlakunya pelaksanaan Reforma Agraria.

- b. Belum menguatnya politik pertanahan terhadap perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain telah menjadi salah satu ancaman yang serius terhadap keberlanjutan swasembada pangan. Intensitas alih fungsi lahan masih sulit dikendalikan, dan sebagian besar lahan sawah yang beralihfungsi tersebut justru yang produktivitasnya termasuk kategori tinggi - sangat tinggi. Lahan-lahan tersebut adalah lahan sawah beririgasi teknis atau semi teknis dan berlokasi di kawasan pertanian dimana tingkat aplikasi teknologi dan kelembagaan penunjang pengembangan produksi padi telah maju. Tingkat konversi lahan pertanian dipengaruhi oleh faktor eksternal dan internal. Pengaruh dari faktor internal adalah ketergantungan lahan, sedangkan faktor eksternal adalah berupa pengaruh dari pembangunan fasilitas jalan dan industri. Alih fungsi lahan yang terjadi saat ini pada dasarnya terjadi akibat politik pembangunan yang tidak jelas arahnya dan tidak terintegrasi sehingga kebijakan pembangunannya cenderung pragmatis. Politik pertanahan cenderung berpihak kepada perusahaan dan mengorbankan sektor pertanian. Data KPA menyebutkan sekitar 64,2 juta hektar tanah (33,7%) daratan Indonesia telah diberikan kepada perusahaan pertambangan gas, batubara, dan mineral berupa izin konsesi<sup>45</sup>. Konversi lahan pertanian dan hutan secara besar-besaran diperkirakan masih akan terus terjadi akibat lemahnya regulasi dan dukungan politik yang kuat, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hingga kini, baru ada 128 dari 428 kabupaten/kota yang sudah

---

<sup>45</sup> Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012), hlm.348.

mengeluarkan perda tentang tata ruang yang menjadi landasan hukum penetapan kawasan/lahan pertanian pangan berkelanjutan<sup>46</sup>.

- c. Belum terwujudnya kawasan pengembangan agribisnis dalam wadah kelembagaan Koperasi dan UMKM.

Indonesia memiliki potensi agribisnis yang sangat besar dan beragam serta tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Namun sayangnya potensi tersebut masih belum dapat dikembangkan sedemikian rupa sehingga sektor agribisnis belum mampu menjadi tulang punggung perekonomian yang kuat. Pembangunan pertanian modern dalam kelembagaan Koperasi dan UMKM di sektor agribisnis dengan berbasiskan komoditas unggulan (mono komoditas) belum menjadi pilihan kebijakan strategis untuk memacu daya saing dan kemakmuran petani. Koperasi dan UMKM selama ini belum sepenuhnya menampakkan wujud dan perannya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Demikian pula peraturan perundang-undangan yang ada masih belum sepenuhnya menampung hal yang diperlukan untuk menunjang terlaksananya. Pada saat ini keberadaan kelembagaan Koperasi dan UMKM masih menghadapi berbagai hambatan dan kendala, baik yang bersifat eksternal maupun internal, dalam bidang produksi dan pengolahan, pemasaran, permodalan, sumberdaya manusia, dan teknologi, serta iklim usaha yang belum mendukung bagi perkembangannya. Koperasi dan UMKM mengalami kesulitan dalam menjalankan bisnisnya. Output yang dihasilkannya tidak memiliki jalur distribusi yang established, tidak memiliki kemampuan untuk memasarkan dan melakukan promosi. Sehingga, produknya tidak mampu untuk meraih pangsa pasar yang cukup untuk dapat tetap eksis menjalankan kegiatan usahanya.

---

<sup>46</sup> Ibid, hlm.450

- d. Belum optimalnya peran serta perusahaan dalam perspektif tanggungjawab sosial dan lingkungan (*corporate social responsibility*) dalam mendukung kelembagaan pertanian pangan.

Pembangunan pertanian, bukan hanya tanggungjawab pemerintah saja, pelaku usaha (perusahaan) juga harus berperan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, khususnya petani melalui pemberdayaan kelembagaan pertanian, dimana perusahaan tersebut melakukan aktivitas kegiatan bisnisnya. Untuk mengoptimalkan peran serta pelaku usaha ini, maka perintah pasal 74 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, menjadi suatu kewajiban perusahaan untuk menjalankan program-program tanggungjawab sosial dan lingkungan (*corporate social responsibility-CSR*). Namun, pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan ini belum menjangkau seluruh wilayah Indonesia, terlebih lagi dalam pengembangan pemberdayaan pertanian. Kondisi pada saat ini masih banyak perusahaan yang tidak mau menjalankan program-program CSR karena melihat hal tersebut sebagai pengeluaran biaya (*cost center*)<sup>47</sup>. Permasalahan lemahnya dukungan CSR dalam meningkatkan pembangunan pertanian, lebih disebabkan oleh karena belum ada ketentuan yang mengatur sejala jelas tentang pembidangan CSR dan besaran dana CSR yang harus dikeluarkan. Permasalahan yang ditemukan di atas merupakan suatu kondisi riil yang terjadi pada saat ini, dan kondisi ini dapat berlanjut ke arah melemahnya ketahanan pangan dan kemandirian bangsa, apabila tidak dilakukan upaya revitalisasi untuk memperbaiki dan sekaligus memperkuat kembali kelembagaan pusat pangan nasional melalui tindakan-tindakan nyata yang mendukung pemberdayaan pertanian pangan yang berkelanjutan.

---

<sup>47</sup> Timotheus Lesmana, *Corporate Social Responsibility*, Eka Tjipta Foundation. <http://www.csrindonesia.com>. Diakses tanggal 28 Januari 2017, jam: 19.35 WIB.

## E. Analisis Teori Sistem Dalam Pelaksanaan P2T2 dan Kebijakan Reforma Agraria

### 1. Faktor Substansi

Pada prinsipnya, hukum agraria Indonesia tidak memperkenankan adanya tindakan penelantaran tanah oleh pemiliknya (pemegang hak). Sebab tindakan demikian dikhawatirkan akan memicu tumbuhnya efek negatif yang akan merugikan banyak pihak, antara lain seperti: kesenjangan sosial-ekonomi, menurunnya kualitas lingkungan dan bahkan konflik horizontal.<sup>48</sup> Penelantaran tanah dapat menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan. Penelantaran tanah (baik di pedesaan maupun di perkotaan), selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak berkeadilan, serta merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan oleh para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. 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), serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial.<sup>49</sup>

Data yang diperoleh dari Badan Pertanahan Nasional, tanah terlantar di Indonesia pada tahun 2010 sebesar 7,3 juta hektar yang mengakibatkan potensi kerugian sebesar Rp 54,5 triliun pertahun dengan kerugian total sebesar 634,4 triliun. Kondisi tanah (terindikasi) terlantar di Indonesia saat ini cukup luas. Pada tahun 2011, terdapat sekitar 7,3 juta hektar tanah jumlah

---

<sup>48</sup> Indra Ardiansyah, *Akibat Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Pengaturan Tanah Terlantar*, Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2010, hlm.8.

<sup>49</sup> Rahmadaini, *Tinjauan Yuridis Terhadap Tanah Terlantar di Provinsi Aceh*, Tesis pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Syiah Kuala Banda Aceh, 2013, hlm. 5.

yang tidak berkurang dari tahun sebelumnya yang terindikasi terlantar, kemudian sebanyak 459 bidang tanah telah ditetapkan menjadi tanah terlantar, luasnya bidang tanah tersebut sekitar 4,8 juta hektar. Luas tanah terlantar ini sebenarnya bertambah walaupun banyak diantaranya yang telah memperoleh penetapan sebagai tanah terlantar. Hal ini terbukti dengan data yang diperoleh dari BPN bahwa pada tahun 2007 tanah sebesar 7,1 juta hektar dan tidak termasuk hutan. Tanah terlantar dengan luas seperti itu dapat dibandingkan dengan 14 kali luas wilayah negara Singapura. Kemudian data terakhir yang diperoleh untuk tahun 2014 potensi tanah terindikasi terlantar sebesar 7,5 juta hektar, angka yang diharapkan berkurang tersebut justru bertambah.<sup>50</sup>

Badan Pertanahan Nasional (BPN) juga menyatakan, bahwa terindikasi tanah terlantar ada 7.386.290 hektar di 33 propinsi di luar area hutan, dari total itu sebanyak 15,32% (diantaranya) adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh badan hukum publik yaitu instansi pemerintah, sedangkan sisanya milik badan hukum privat, dan seluas 1,935 juta hektar yang diindikasikan tanah terlantar adalah HGU. Tanah terlantar terbanyak terdapat di Sumatera Selatan, yakni 1.285.049 hektar, posisi kedua Kalimantan Tengah 1.140.041 hektar dan Riau di urutan ketiga dengan luas 1.121.716 hektar.<sup>51</sup> Sedangkan potensi kerugian hingga Rp. 54,5 triliun per tahun dengan kerugian total mencapai Rp. 634,4 triliun<sup>52</sup>.

Dari jumlah 7,3 juta hektar tanah yang terindikasikan terlantar, sebenarnya inti dari penertiban tanah terlantar adalah melepaskan tanah-tanah ini dari sandera apapun. Sandera perijinan, sandera hak, dan sandera apapun untuk bias dimasukkan kembali dalam sistem ekonomi dan sistem

---

<sup>50</sup> Budi Mulyanto, *Reformasi Agraria dan Alih Fungsi Lahan*, Agrinex Expoke, Jakarta, 2014, hlm. 35.

<sup>51</sup> Joko Winoto, *Tanah Terlantar Untuk Rakyat*, Majalah Gatra, 19 April 2010.

<sup>52</sup> Prosen inventarisasi tanag terlantar ini dimulai dari tahun 2007 dan berakhir 28 Januari 2010, [www.endonesia.com](http://www.endonesia.com). Diakses tanggal 28 Oktober 2011.



politik negara.<sup>53</sup> Besaran tanah terlantar, sebagaimana Rekapitulasi Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar BPN RI, diketahui pada tahun 2015 sebanyak 114 SK dengan total luas hak (Ha), 246.765,8974 ditetapkan seluas 74.125,9966 tanah terlantar. Terhadap tanah terlantar tersebut telah dilakukan gugatan sebanyak 66 SK dengan luas hak (Ha) yang digugat seluas 55.426.6027 (Ha) dengan luas tanah terlantar 41.512,4446 (Ha).<sup>54</sup> (Secara lengkap dapat dilihat pada lampiran)

Sampai dengan saat ini belum ada undang-undang yang mengatur tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.<sup>55</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 mengandung kelemahan yang berkaitan dengan upaya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar adalah sebagai berikut: a. tidak mengatur dengan jelas dan tidak memberikan penjelasan yang detail tentang kriteria tanah terlantar; b. tidak menentukan dengan jelas jangka waktu hak-hak atas tanah yang ditelantarkan dinyatakan sebagai tanah terlantar; c. tidak memerintahkan untuk dibentuk undang-undang yang khusus mengatur tanah terlantar atau tanah hak yang ditelantarkan oleh pemegang hak.

Permasalahan belum diaturnya tanah terlantar dalam undang-undang menimbulkan permasalahan serius, hal ini terkait dengan perintah TAP

<sup>53</sup> Joko Winoto, *Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, disampaikan dalam acara Simposium Nasional, yang diselenggarakan oleh Dewan Guru Besar Universitas Indonesia, tanggal 12 Mei 2010.

<sup>54</sup> Sumber : BPN RI, tahun 2016.

<sup>55</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang dianggap kurang efektif. Implementasi PP Nomor 11 Tahun 2010 muncul beberapa permasalahan. Masih terdapat beberapa objek dari tanah yang terindikasi terlantar, tetapi oleh PP tersebut tidak dijadikan sebagai objek identifikasi tanah terlantar. Sebagai contoh, terhadap status tanah yang merupakan asset Pemerintah Desa yang berupa Tanah Kas Desa (TKD), tanah Negara, Tanah Asset Pemerintah yang dikarenakan keterbatasan anggaran tidak sengaja dan tidak diusahakan, dipergunakan dan dimanfaatkan sesuai sifat dan tujuan pemberian haknya, serta Tanah HM atau HGB atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya sehingga tidak dijadikan/dikecualikan sebagai objek identifikasi tanah terlantar.

MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pasal 5 (1) menyebutkan bahwa arah kebijakan pembaruan agraria adalah :

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksudkan Pasal 4 Ketetapan ini.
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.

Merujuk pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, maka terdapat hubungan yang sistemik antara penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dengan program reforma agraria. Ketiadaan undang-undang yang mengatur tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar akan semakin menyulitkan implementasi program reforma agraria. Di sisi lain, undang-undang tentang reforma agraria juga belum diterbitkan oleh pemerintah.

Regulasi substansi penertiban Tanah terlantar masih terdapat beberapa persoalan, antara lain objeknya yang masih sangat terbatas, kriteria tanah diindikasikan sebagai tanah terlantar yang disebabkan karena tanah dalam sengketa/perkara, belum menampung peralihan hak dikarenakan peristiwa hukum, masalah hak keperdataan bekas pemegang hak atas tanah, serta pengaturan biaya operasional Panitia C yang belum diatur dalam PP Nomor 13 Tahun 2010, rawan terjadinya gugatan produk hukum berupa SK Penetapan sebagai Tanah Terlantar di Pengadilan Tata Usaha Negara. Peran Pemerintah Daerah dengan kewenangan yang dimiliki olehnya di bidang pertanahan, dapat dioptimalkan untuk bersinergi dalam pelaksanaan

*commit to user*

penertiban tanah terlantar dengan cara melakukan inventarisasi dan identifikasi pemanfaatan tanah kosong yang dapat digunakan sebagai basis data awal pendataan tanah terlantar di wilayah Kabupaten/Kota.

Tanah terlantar itu adalah tanah yang dikuasai oleh lembaga dan perorangan, tetapi tidak digunakan sesuai dengan izin yang diberikan atau dibiarkan terlantar secara fisik, dan kebanyakan tanah ini belum ditertibkan. Dapat diketahui, bahwa hak-hak atas tanah yang telah diberikan untuk berbagai keperluan, ternyata tidak selalu diikuti dengan kegiatan fisik penggunaan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau rencana tata ruang dari penggunaan dan peruntukan tanah, baik karena pemegang hak belum merasa perlu menggunakan tanah tersebut atau pemegang hak belum memiliki dan yang cukup untuk melaksanakan pembangunan atau penggunaan tanah atau karena hal-hal lainnya.<sup>56</sup> Akibat belum terlaksananya pembangunan atau penggunaan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya, maka tanah yang bersangkutan dapat dianggap sebagai tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak.<sup>57</sup>

Dalam bekerjanya hukum pada hakikatnya merupakan suatu proses mewujudkan tujuan – tujuan hukum menjadi kenyataan.<sup>58</sup> Tata hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam perangkat berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat).<sup>59</sup> Dalam bekerjanya hukum penataan kembali penguasaan,

---

<sup>56</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, Cet.I, Jakarta: Kompas, 2001, hlm.50.

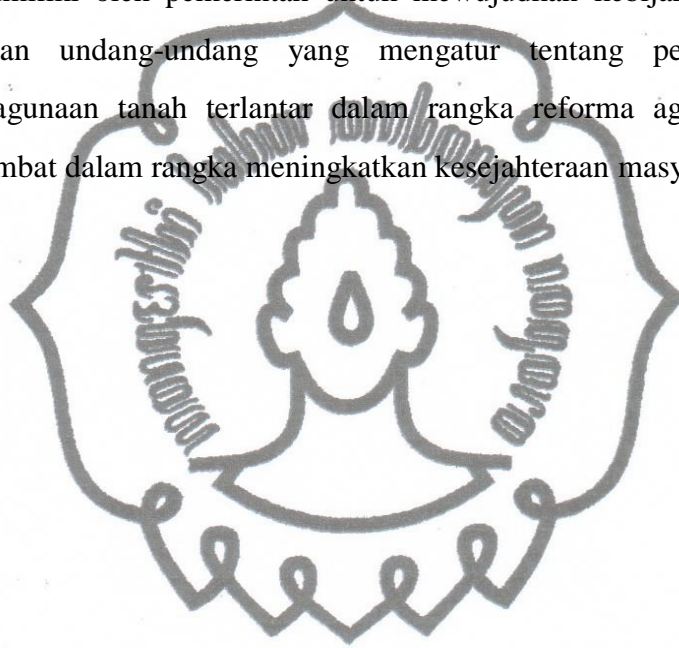
<sup>57</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, Cet.I, Jakarta: Kompas, 2001, hlm.52.

<sup>58</sup> Esmi Warrasih, *Pranata Hukum Suatu Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 83.

<sup>59</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 1996, hlm.214.

pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan tentunya memerlukan undang-undang yang mengatur tentang hal itu, tidak cukup hanya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Hukum mewujud dalam Undang-Undang sebagai sarana perubahan sosial, berarti perundang-undangan merupakan bagian dari suatu kebijakan tertentu. Dengan demikian, Undang-Undang adalah satu rangkaian alat-alat yang dimiliki oleh pemerintah untuk mewujudkan kebijakan tersebut.<sup>60</sup> Ketiadaan undang-undang yang mengatur tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dalam rangka reforma agraria menjadi penghambat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.



---

<sup>60</sup> Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 dalam Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm.19.

## 2. Faktor Struktur Kelembagaan

Menurut Bagir Manan, bahwa penerapan hukum (*law applying*), merupakan genus atau pengertian umum dari penegakan hukum (*law enforcement*), dan pelayanan hukum (*legal service*). Dapat dikatakan, bahwa penerapan hukum meliputi kegiatan penegakan hukum, dan pemberian pelayanan hukum. Penerapan hukum (penegakan dan pelayanan hukum) tidak lain dari kegiatan atau tindakan mewujudkan asas dan kaidah hukum pada peristiwa konkrit. Dari sudut hukum, pengertian ini bermakna menjadikan hukum sebagai sesuatu yang konkrit secara normatif (dogmatik) tidak selalu sama dengan hukum dalam arti konkrit atau *the living law*. Mewujudkan hukum dalam suatu peristiwa konkrit bertolak dari kenyataan bahwa telah ada asas dan kaidah hukum sebagai hukum *in abstracto* (*abstract norms*) yang diterapkan terhadap suatu peristiwa hukum tertentu.<sup>61</sup>

Menurut Robert B. Seidman, untuk melihat bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat diketahui dari tiga elemen, yaitu: 1) lembaga pembuat peraturan; 2) lembaga pelaksana peraturan; dan 3) pemangku peran. Ketiga elemen tersebut, disebut dengan proses pembuatan hukum; proses penegakan hukum; dan pemakai hukum, merupakan hal yang sangat penting untuk menilai berfungsinya hukum atau bekerjanya hukum dalam masyarakat. Hukum diharapkan dapat berfungsi optimal, dan bekerja dengan baik dalam masyarakat, serta harus diperhatikan secara sungguh-sungguh.<sup>62</sup>

Dalam hal implementasi penerapan hukum<sup>63</sup> harus mengupayakan terwujudnya efektifitas hukum dengan tetap mengedepankan kepentingan

---

<sup>61</sup> Bagir Manan, dalam Ni'matul Huda (ed), *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pengantar)*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 82-83.

<sup>62</sup> Ann Seidman, Robert B. Seidman Nalin Abeysekere, *Legislative Drafting for Social Change*, Kluwer Law International London the Hague Boston, 2001.

<sup>63</sup> Pengertian implementasi apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-



tujuan hukum sebagaimana diharapkan. Dalam kaitannya dengan implementasi *reforma agraria*, terdapat prasyarat sebagaimana dikemukakan oleh Wiradi yang menjadi persoalan sangat krusial dan sulit dipenuhi saat ini, yaitu :<sup>64</sup>

- a. Adanya kemauan politik dari pemerintah
- b. Data yang lengkap dan teliti tentang keagrariaan
- c. Organisasi rakyat/tani yang kuat, dan
- d. Elite penguasa yang terpisah dari elite bisnis.

Keempat prasyarat tersebut merupakan keharusan (*necessary*) dan harus ditambah syarat kecukupan (*satisfaction*) adanya lembaga yang khusus menangani masalah ini. Dapat disimpulkan bahwa masalah pokok yang menghambat pelaksanaan Reforma Agraria, terutama adalah yang berkaitan dengan distribusi pemilikan dan penguasaan lahan dengan tidak tersedianya data keagrarian yang lengkap dan akurat. Untuk itu perlu ada upaya yang sistematis dan terencana untuk menyempurnakan data keagrariaan tersebut.<sup>65</sup> Meskipun peraturan dan kebijakan telah dibentuk namun faktanya jumlah tanah (terindikasi) terlantar justru meningkat, sehingga upaya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar semakin jauh dari tujuan awalnya, yakni mewujudkan keadilan agraria dalam kaca reforma agraria. Ketika reforma agraria dilaksanakan hanya demi merestrukturisasi tatanan penguasaan dan pemilikan tanah saja, maka

---

undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, 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. Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm.137.

<sup>64</sup> Gunawan Wiradi, *Transformasi Agraria dan Transisi Agraris*. <https://binadesa.org/transformasi-agraria-dan-transisi-agraris>. Diunduh tanggal 15 November 2019, Jam : 11.20 WIB.

<sup>65</sup> *Ibid.* *commit to user*

reforma agraria tersebut hanya berarti sebagai pengubah tatanan sosial saja, namun belum tentu menghasilkan atau mewujudkan keadilan agraria.<sup>66</sup>

Sampai dengan saat ini belum ada kelembagaan yang secara khusus menangani penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dalam rangka reforma agraria. Pemerintah membentuk Tim Reforma Agraria Nasional sebagaimana diatur Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.<sup>67</sup> Tim Reforma Agraria Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas sebagai berikut: a. menetapkan kebijakan dan rencana Reforma Agraria; b. melakukan koordinasi dan penyelesaian kendala dalam penyelenggaraan Reforma Agraria; dan c. melakukan pengawasan serta pelaporan pelaksanaan Reforma Agraria.

Kriteria dan alokasi Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) pemerintah dibangun secara top-down dan sepihak tanpa melibatkan organisasi masyarakat sipil, sehingga tidak terdapat irisan dengan masalah-masalah pokok agraria yang dihadapi masyarakat di tingkat tapak. Di sisi lain, maraknya konflik agraria tidak sepadan dengan kemampuan kelembagaan pemerintah untuk menyelesaikannya.

Berdasarkan data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), terjadi 659 konflik agraria sepanjang 2017, dengan luasan mencapai 520.491,87 hektar (ha). Jumlah konflik agraria meningkat 50 persen dibandingkan 2016. Jika dirata-rata hampir dua konflik agraria terjadi dalam satu hari. Dari seluruh sektor yang dimonitor, perkebunan masih menempati posisi pertama, sebanyak 208 konflik, atau 32 persen dari seluruh jumlah konflik. Berturut-turut setelahnya yaitu properti 199 konflik (30 persen), infrastruktur 94 konflik (14 persen), pertanian 78 konflik (12 persen), kehutanan 30 konflik

---

<sup>66</sup> Ida Nurlinda, *Monograf Hukum Agraria: Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat dan Keadilan Agraria*, Bandung, LoGoz Publishing bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang Fakultas Hukum Unpad, 2013, hlm. 24.

<sup>67</sup> Lihat: Pasal 18 Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Dalam rangka membantu pelaksanaan tugas Tim Reforma Agraria Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, dibentuk Gugus Tugas Reforma Agraria.

(5 persen), pesisir/kelautan 28 konflik (4 persen), serta pertambangan 22 konflik (3 persen).<sup>68</sup>

Konsorium Pembaruan Agraria (KPA) juga mencatat konflik agraria di Indonesia selama tahun 2018 paling banyak terjadi di sektor perkebunan. Berdasar data dalam Catatan Akhir Tahun KPA, selama 2018 sedikitnya ada 410 konflik agraria yang mencakup wilayah seluas 807.177,613 hektar. Ratusan konflik itu melibatkan 87.568 KK di berbagai provinsi. Konflik agraria di sektor perkebunan di 2018 ada 144 kasus (35 persen) atau yang tertinggi. Dari 144 konflik agraria itu, 83 kasus atau 60 persen terjadi di perkebunan kelapa sawit.<sup>69</sup>

Tim Reforma Agraria di pusat, maupun Gugus Tugas Reforma Agraria di provinsi dan di kabupaten/kota, seharusnya melibatkan masyarakat subjek reforma agraria seperti perwakilan serikat petani, serikat nelayan, serikat buruh, dan lain-lain. Hal ini dimaksudkan agar reforma agraria benar-benar tepat sasaran dan sesuai dengan prinsip dari, oleh dan untuk rakyat.

Selain juga penentuan TORA dengan menggunakan Undang-Undang Kehutanan sebagai acuan, menyebabkan Pulau Jawa, Lampung dan Bali tidak memungkinkan bagi reforma agraria. Padahal, ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah juga terjadi di Pulau Jawa, Lampung dan Bali. Dilihat dari segi keterhubungan antara TORA dengan subjek reforma agraria, yaitu petani kecil, buruh tani, petani penggarap, nelayan kecil, nelayan penggarap, pembudidaya ikan kecil, dan masyarakat berpenghasilan rendah di perkotaan, tidak semua obyek TORA terhubung

---

<sup>68</sup> Konflik Agraria Masih Jadi Persoalan di 4 Tahun Pemerintahan Jokowi <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/19/22220411/konflik-agraria-masih-jadi-persoalan-di-4-tahun-pemerintahan-jokowi>. Diunduh tanggal 1 Desember 2019, Jam: 18.30 WIB.

<sup>69</sup> <https://tirto.id/kpa-konflik-agraria-di-sektor-perkebunan-tinggi-karena-sawit>. Diunduh tanggal 1 Desember 2019, Jam: 18.30 WIB.

dengan subjek reforma agraria. Karena praktis redistribusi tanah hanya akan terjadi di kawasan perkebunan dan kawasan hutan.

Terdapat juga hambatan implementasi penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, khususnya dalam kaitan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 beserta peraturan pelaksanaannya. Secara normatif, bentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, memiliki posisi yang inferior ketika di lapangan berhadapan dengan tanah-tanah terlantar yang merupakan kawasan hutan misalnya, yang diatur dalam bentuk hukum yang lebih tinggi undang-undang daripada peraturan pemerintah; atau bentuk hukum Peraturan Pemerintah dari aturan mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut menjadi masalah tersendiri ketika berkaitan dengan instansi pelaksana, dimana Badan Pertanahan Nasional hanyalah sebuah “badan” yang tentu akan berbeda dengan kawasan hutan atau tanah pertanian yang kewenangannya dilakukan oleh sebuah kementerian. Kendala-kendala demikian disadari atau tidak menjadi hambatan tersendiri ketika Badan Pertanahan Nasional akan menetapkan suatu tanah menjadi tanah terlantar. Selain itu didalam Peraturan Pemerintah tersebut juga belum diatur dengan jelas mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar bagi tanah adat dan tanah yang milik negara yang diterlantarkan selain seperti yang dikecualikan di dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah tersebut.

### 3. Faktor Budaya Hukum

Menurut I Gusti Ayu budaya hukum atau kultur hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, penilaian, serta harapan masyarakat terhadap hukum. Kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Hukum yang bersifat abstrak berada dalam keadaan statis dan tidak berdaya apa-apa tanpa adanya tindakan manusia. Hukum tampak melakukan sesuatu dan saling interaksi karenanya adanya tingkah laku dan tindakan manusia. Hukum itu sendiri tidak bisa bertingkah laku. Bekerjanya hukum dalam masyarakat sangat bergantung pada tindakan manusia. Ketentuan-ketentuan hukum seringkali tidak dapat dilaksanakan karena tindakan manusia.<sup>70</sup> Budaya hukum menurut Ronny Nitibaskara adalah bagaimana individu, institusi, etnik atau suku bangsa memberi apresiasi atau penghargaan, nilai-nilai, norma-norma terhadap hukum menurut persepsi sendiri-sendiri atau masing-masing.<sup>71</sup>

Dalam kaitannya dengan sistem hukum penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar guna reforma agraria, bidang budaya hukum kurang mendapatkan perhatian. Padahal, budaya hukum sebagai wujud pemikiran dalam masyarakat sangat penting untuk mendukung bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Budaya hukum masyarakat yang berkaitan dengan persoalan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar ini adalah berkaitan dengan sikap kepedulian sebagian anggota masyarakat terhadap adanya perilaku investor yang menelantarkan tanahnya. Pada umumnya kebanyakan anggota masyarakat yang berada dan tinggal di sekitar lokasi tanah terlantar cenderung tidak mau melaporkan kepada aparat pemerintah jika di lokasi

---

<sup>70</sup> I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, *Faktor-Faktor yang Berpengaruh Terhadap Penegakan Hukum Kehutanan di Indonesia*, Jurnal EKOSAINS, Vol. IV, No. 2 Juli 2012, hlm.11.

<sup>71</sup> Tubagus Ronny Nitibaskara, *Kebudayaan Kepolisian* di PTIK, Jakarta, 27 Agustus 2015.



tempat tinggalnya atau sekitarnya terdapat tanah-tanah yang ditelantarkan oleh para investor nakal. Bahkan mereka justru dimanfaatkan oleh para investor nakal untuk menjaga dan memanfaatkan lahan itu untuk menanam tanaman-tanaman tertentu berupa tanaman musiman, seperti: ditanami singkong, ditanami pisang, ditanami kedelai, dan sebagainya. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kesadaran hukum pada masyarakat untuk membantu aparat guna menegakkan hukum masih sangat rendah.<sup>72</sup>

Menurut Dimiyati<sup>73</sup>, permasalahan yang masih melekat pada sosok petani dan kelembagaan petani di Indonesia adalah:

- a. Masih minimnya wawasan dan pengetahuan petani terhadap masalah manajemen produksi maupun jaringan pemasaran,
- b. Belum terlibatnya secara utuh petani dalam kegiatan agribisnis. Aktivitas petani masih terfokus pada kegiatan produksi (*on farm*), dan
- c. Peran dan fungsi kelembagaan petani sebagai wadah organisasi petani belum berjalan secara optimal.

Selanjutnya, lemahnya posisi tawar petani umumnya disebabkan petani kurang mendapatkan/memiliki akses pasar, informasi pasar dan permodalan yang kurang memadai. Kelembagaan petani memiliki titik strategis (*entry point*) dalam menggerakkan sistem agribisnis di pedesaan. Untuk itu segala sumberdaya yang ada di pedesaan perlu diarahkan/diprioritaskan dalam rangka peningkatan profesionalisme dan posisi tawar petani (kelompok petani). Saat ini potret petani dan kelembagaan petani di Indonesia diakui masih belum sebagaimana yang diharapkan.

---

<sup>72</sup> Wiwiek Wahyuningsih dkk, *Pemberdayaan Hukum Dan Kebijakan Pertanahan Sebagai Upaya Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Telantar*, Mimbar Hukum Volume 22, Nomor 1, Februari 2010, hlm.24.

<sup>73</sup> Dimiyati, A. *Pembinaan Petani dan Kelembagaan Petani*. Balitjeruk Online. Balai Penelitian Tanaman Jeruk dan Buah Subtropika Tlekung-Batu. Jawa Timur, 2007, hlm.2.