

PENERTIBAN TANAH TERLANTAR DAN PENDAYAGUNAAN TANAH NEGARA BEKAS TANAH TERLANTAR DI INDONESIA

Atik Rochaeni

Dosen Pascasarjana Prodi Ilmu Administrasi Universitas Nurtanio Bandung

e-mail: *netura76@gmail.com*

Abstrak

Keberadaan tanah terlantar hingga kini masih menjadi persoalan pelik, dan proses penyelesaiannya cenderung berlarut-larut. Padahal Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai Konstitusi Negara dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai turunannya, tidak memungkinkan terjadinya tanah terlantar di Indonesia. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” Kewenangan Negara berdasarkan ketentuan UUD 1945 lebih dipertegas lagi di dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA. Masalah-masalah yang terjadi dalam kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di Indonesia terlihat dalam proses yang dilakukannya. Dalam masalah penelitian ini penulis melihat bahwa semua yang telah dikemukakan berkaitan dengan masalah dalam kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebagai suatu hal yang sangat spesifik, sehingga penulis anggap dapat dijadikan penelitian yang menarik karena dapat melakukan analisis pada kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Penelitian ini menggunakan pendekatan Metode induktif yang digunakan dalam penelitian kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar skala besar. kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia dalam wujud Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 merupakan suatu tindakan yang maksud awalnya sangat baik dan prosedurnya sudah benar, namun demikian masih ada kelemahannya, dimana tidak semua jenis permasalahan dapat dikan dengan tepat, terutama masalah ganti rugi. Apabila tanah sedang dalam sengketa maka secara hukum statusnya itu harus status quo. Namun, dalam aturan tentang penertiban tanah terlantar hal tersebut tidak muncul. Hal itu tidak terdefinisi dengan baik di dalam kebijakan itu. Sehingga itu akan menimbulkan masalah manakala tidak diberikan penjelasan kepada aparat pelaksana. Kemudian juga perkara tanah yang sudah berakhir haknya serta HPL yang merupakan aset pemerintah. Jika aset pemerintah itu juga dijadikan sebagai tanah terlantar, tentu akan berbenturan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam tata cara penghapusan aset pemerintah itu pasti ada tata caranya. Hal inilah yang belum terdefinisi dengan baik di dalam peraturan mengenai penertiban tanah terlantar.

Kata Kunci: Kebijakan, Penertiban Tanah Terlantar, Penggunaan Bekas Tanah Terlantar, Komprehensivitas.

A. Pendahuluan

Keberadaan tanah terlantar hingga kini masih menjadi persoalan pelik, dan proses penyelesaiannya cenderung berlarut-larut. Padahal Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai Konstitusi Negara dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai turunannya, tidak memungkinkan terjadinya tanah terlantar di Indonesia. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” Kewenangan Negara berdasarkan ketentuan UUD 1945 lebih dipertegas lagi di dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA.

Agar pemanfaatan tanah demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat terselenggara dengan baik, saat ini dalam tataran operasional telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (PP.11/2010) sebagai turunan dari UUPA. Demikian pula telah diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar (Per.Kep.BPN 4/2010), dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar (Per.Kep.BPN 5/2011) sebagai turunan dari PP.11/2010. Keseluruhan produk kebijakan tersebut secara khusus mengarah pada upaya penyelesaian

persoalan tanah terlantar di Indonesia.

Substansi PP.11/2010 adalah mengatur tentang “penertiban tanah” dan “pendayagunaan tanah” yang masing-masing mendapat perincian lebih lanjut di dalam Per.Kep.BPN.4/2010 dan Per.Kep.BPN.5/2010. Di dalam pengaturan tentang penertiban tanah, terdapat amanat untuk melakukan analisis guna mendapatkan rekomendasi agar tanah terindikasi terlantar dapat ditetapkan sebagai tanah status quo dan selanjutnya distatuskan sebagai Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN).

Dengan diterbitkannya PP No. 11/2010, sesungguhnya dapat dikatakan Indonesia adalah satu di antara negara-negara yang memiliki kepedulian tinggi dalam memberantas kemiskinan melalui mekanisme pemanfaatan tanah. Hal ini sesuai dengan dengan hasil *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD)* 2006 di Porto Alegre Brasil pada bulan Maret 2006.¹ Persoalan tanah yang dihadapi negara peserta ICARRD ternyata tidak selalu disebabkan adanya pertambahan penduduk, tetapi karena terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh penguasa hak atas tanah skala besar dan sekaligus pemodal skala besar. Mayoritas negara peserta ICARRD berpendapat perlunya kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah, sebagai ikhtiar mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat

¹ La Via Campesina (et al), *Agrarian Reform in The Context of Food Sovereignty, the Right to Food and Cultural Diversity: Land, Territory and Dignity*, International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD), Issue Paper No. 5, Porto Alegre Brasil, 2006.

melalui pertanahan (Tjondronegoro, 2006).

kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dilakukan sebagai penataan pertanahan yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah ini menjadi pengganti Peraturan Pemerintah No.36 tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang berlaku sebelumnya. kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ini dilakukan dengan maksud untuk menata kembali tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya, dan memasukannya kembali ke dalam sistem sosial, ekonomi dan politik pengelolaan aset. Tanah terlantar ini direncanakan akan dialokasikan untuk masyarakat dan untuk merespon secara cepat program strategis negara seperti pangan, energi, infrastruktur, dan perumahan rakyat.

Masalah-masalah yang terjadi dalam kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di Indonesia terlihat dalam proses yang dilakukannya. Dalam masalah penelitian ini penulis melihat bahwa semua yang telah dikemukakan berkaitan dengan masalah dalam kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebagai suatu hal yang sangat spesifik, sehingga penulis anggap dapat dijadikan penelitian yang akademis karena dapat melakukan analisis pada kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

B. Metode

Penetapan suatu desain penelitian memerlukan suatu kreativitas, termasuk dan terutama berkaitan dengan argumentasi pilihan spesifik terhadap suatu persoalan yang hendak diteliti. Penelitian kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar skala besar dilakukan di Indonesia ini akan menitik-beratkan pada proses pemaknaan terhadap penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Sesuai dengan kebutuhan akan digunakan desain induktif kualitatif, dan karenanya perlu dipahami karakteristik metode induktif kualitatif.

Metode induktif yang digunakan dalam penelitian kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar skala besar dilakukan di Indonesia adalah suatu proses berfikir yang berpangkal dari hal khusus kepada hal umum. Hal ini kebalikan dari metode deduktif, yang menekankan proses berfikir yang berpangkal dari hal umum ke hal khusus. Metode deduktif mengajarkan generalisasi dalam bentuk teori dan hipotesis untuk diujikan ke dalam objek tertentu. Metode kualitatif dan metode induktif menjadi saling berhimpitan, dikarenakan di dalam proses pengumpulan data lebih menekankan penggunaan wawancara, observasi, dan analisis non-statistikal. Creswell (1994: 93) menyatakan bahwa sebenarnya tidak ada aturan baku untuk menempatkan teori di dalam penelitian kualitatif.

C. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

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

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

Rosenbloom (2003:61) dalam teori kebijakan yang disebutnya sebagai *rulemaking* menyatakan bahwa terdapat 7 (tujuh) aspek utama dalam kebijakan yaitu: fleksibilitas, kriteria kebijakan, niat baik para pembuat kebijakan, rasionalitas, partisipasi, efisiensi, serta keberlakuan dan kemampuan

menyesuaikan diri. Berikut akan penulis paparkan hasil temuan di lapangan berdasarkan kerangka teori yang dikemukakan oleh Rosenbloom tersebut.

Fleksibilitas

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

Proses penyusunan *draft* peraturan untuk setiap alternatif dilaksanakan secara komperhensif, tidak dilakukan secara parsial. Kemudian perumusan alternatif untuk sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan dilakukan

dengan cara memprioritaskan alokasi pendayagunaan tanah terlantar untuk kepentingan masyarakat dibandingkan dengan kepentingan lainnya.

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

Kriteria Kebijakan

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

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

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

Di dalam kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar yang dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dirumuskan bahwa hal ini sangat berbeda, dimana di dalam kebijakan PP No 11 Tahun 2001 selain tidak memberikan definisi mengenai tanah terlantar, juga tidak membuat kriteria sebidang tanah dikatakan sebagai tanah terlantar. PP 11/2010 hanya menyebutkan apa yang menjadi objek penertiban tanah terlantar, yakni : “Objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan

pemberian hak atau dasar penguasaannya”.

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

Niat Baik Para Pembuat Kebijakan

Suatu kebijakan bisa menjadi lebih atau kurang sesuai dengan maksud pembuat kebijakan yang ada di belakang mereka. Untuk itu perlu adanya penafsiran kembali terhadap berbagai hal dalam hal pengetahuan baru, kondisi, serta teknologi agar maksud dari pembuat kebijakan menjadi sesuai dengan aturan yang kelak dibuat. Sehingga tidak ada maksud dan hukum standar yang samar-samar nantinya. *Judicial review* dan *legislative review* aturan lembaga dapat diterapkan, dalam berbagai derajat, untuk menahan

pembuat kebijakan bertanggung jawab kepada niat pembuat kebijakan. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak ada penyimpangan kotor dari niat hukum atau kriteria yang bermasalah dalam hal penegakan hukum dan demokrasi.

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

Dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *rules can be more or less in keeping with the legislative intent behind them. Gross deviations from statutory intent or criteria are problematic in terms of the rule of law and democracy*, maka permasalahan tanah yang terjadi di Indonesia memang perlu menjadi sorotan. Betapa tidak, kebutuhan akan tanah yang semakin tinggi namun disisi lain banyak tanah yang berstatus terlantar. Mengingat permasalahan tanah terlantar yang kian serius, menuntut pihak Badan Pertanahan Nasional untuk mengambil langkah tegas di dalam mengatasi persoalan tanah terlantar

ini. Sehingga keluarlah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Hal ini didasari bahwa tanah memiliki fungsi sosial yang berguna untuk mensejahterakan rakyat. Ketika tanah tersebut ditelantarkan, maka negara akan mengalami kerugian yang tidak tanggung-tanggung besarnya. Apalagi jika jumlah tanah terlantar itu berada pada jumlah yang cukup besar. Berdasarkan data tahun 2008 yang dilansir dari BPN, diperoleh keterangan bahwa sebesar 7,3 Juta hektar tanah yang ada di wilayah Indonesia merupakan tanah terlantar. Daerah yang memiliki jumlah tanah terlantar terbesar berada di wilayah Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan. Hal tersebut semakin memperkuat niat para pembuat kebijakan dilingkungan BPN untuk segera mengatasinya.

Rasionalitas

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

tingkat tinggi dapat melemahkan fleksibilitas pembuat kebijakan.

Tanah Terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa: Hak Milik, Hak Guna Usaha, hak Guna Bangunan, Hak pakai dan Hak Pengelolaan; atau Dasar Penguasaan Atas Tanah (DPAT) yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau DPAT. Dasar Penguasaan Atas Tanah (DPAT) adalah izin / Keputusan/ surat dari pejabat berwenang yang menjadi dasar bagi orang atau badan hukum untuk menguasai, menggunakan atau memanfaatkan tanah. Pemegang Hak adalah Pemegang Hak Atas Tanah, Pemegang Hak Pengelolaan atau Pemegang Dasar penguasaan Atas Tanah (DPAT).

Dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *rulemaking can be subject to a variety of standards of rationality. An agency can be required to explain the rationale for a rule, the information or science used, they likely costs and benefits, and the level of probability that the rule will achieve its intended purpose*, maka dengan tujuan mulia pendayagunaan dan penertiban tanah terlantar tersebut pelaksanaan PP No 36 Tahun 1998 jauh dari harapan sekalipun sebelum diterbitkannya PP penggantinya sudah menempuh perjalanan 13 tahun, namun reforma agraria masih menjadi harapan masyarakat banyak, terutama masyarakat miskin. Pasal 15 PP No 11 Tahun 2010 menyatakan; "Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.” Kebijakan yang sudah dituangkan dalam PP dimaksud tentu member harapan bagi masyarakat miskin mendapatkan tanah bagi upaya peningkatan kesejahteraan mereka.

Selanjutnya dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *rulemaking may include mandatory consideration of various alternative means of achieving the desired objective, such as safe smoked whitefish. Legislature can use the same criteria when passing laws, but typically majority support is a surrogate for legislative rationality*, maka hal ini terlihat juga dari hasil wawancara penulis dengan salah seorang anggota tim dalam kebijakan yang kini berada di Biro Pimpinan dan Protokol BPN, diperoleh keterangan bahwa Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar merupakan satu paket aturan yang dibuat oleh BPN. Hanya saja berbeda dari waktu terbitnya saja. Peraturan-peraturan itu dibuat atas dasar bahwa tanah terlantar yang ditertibkan seyogianya harus pula didayagunakan. Hal itu dimaksudkan agar tanah yang telah diambil kembali haknya oleh negara menjadi terperdayakan manfaatnya atau dengan kata lain tidak mubadzir.

Sehingga peraturan mengenai penertiban tanah terlantar itu harus diiringi oleh peraturan pendayagunaannya.

Partisipasi

Pembuatan peraturan dapat terbatas pada satu atau beberapa personil lembaga ataupun membuka ke lingkungan, terutama berkaitan dengan pihak yang berkepentingan atau terkena dampak. Untuk itu instansi pemerintah dapat diminta untuk memasukkan instansi penegakan hukum di pembuatan peraturan mereka. Dengan adanya partisipasi dari berbagai pihak yang terkait dapat menghasilkan informasi yang lebih baik dan lebih besar daripada penerimaan terhadap kekuasaan dalam pembuatan peraturan tersebut. Partisipasi juga memiliki biaya, misalnya dapat mengurangi fleksibilitas dengan pembebanan dan menunda pembuatan peraturan.

Dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *rulemaking can be limited to one or a few agency personnel or opened up to universe of interested or affected parties. Broad participation may yield better information and greater acceptance of the legitimacy of administrative rulemaking*, maka ketika kebijakan mengenai tanah terlantar itu diberlakukan tentunya menimbulkan dampak-dampak bagi pihak-pihak yang memang terkait seperti perusahaan yang mungkin merasa dirugikan, masyarakat yang diuntungkan, ataupun LSM yang merasa mendapatkan *angin*. Namun, semua itu sudah diperkirakan diawal oleh BPN. Sehingga dari pemaparan tersebut sebetulnya BPN telah

mampu untuk merumuskan permasalahan yang memang terjadi di lapangan sebelum kebijakan mengenai penertiban tanah terlantar itu terbit. Kemudian, Dalam proses penyusunan draf kebijakan selanjutnya merupakan sudah kewenangan dari Tim Inter Departemen. Hal itu didasarkan pada aturan resmi mengenai tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan.

Efisiensi

Jika pengaturan kawasan dapat dipaduserasikan dengan baik, tanahnya dapat dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan masyarakat dan pembangunan (*the highest and the best use of land*). Pengaturan kawasan yang tidak sinkron satu sama lain, seperti konflik pemanfaatan ruang antara kehutanan, perkebunan dan pertambangan akan memicu terjadinya berbagai konflik sengketa dan penelantaran tanah, sebagaimana telah teridentifikasi 7.491 permasalahan pertanahan yang tersebar di seluruh wilayah tanah air, terdiri dari 4.581 sengketa, 858 konflik dan 2.052 perkara pertanahan.

Berkenaan dengan hal tersebut, tanah yang semestinya sebagai sumberdaya kehidupan yang keberadaannya semakin langka, justru kemudian menjadi sumberdaya yang mubazir. Lebih jauh lagi, tanah terlantar serta tanah dalam sengketa dan konflik pertanahan mengandung potensi kerugian ekonomi (*opportunity loss*), karena tidak dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat dan pembangunan.

Untuk melaksanakan reforma agraria, penanganan tanah terlantar, penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan serta legalisasi aset kendala tersebut perlu mendapat perhatian yang lebih intensif. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan salah seorang anggota tim dalam kebijakan yang kini berada di Biro Pimpinan dan Protokol BPN, diperoleh keterangan bahwa dalam penyusunan peraturan tidak ada biaya tersendiri yang dengan sengaja dianggarkan. Sehingga anggaran itu hanya bersifat layaknya anggaran rutin dalam rapat. Tidak ada anggaran khusus yang dibuat. Dalam rapat pun hanya mendapatkan makanan ringan saja tidak ada honor maupun sesuatu hal yang lain.

Dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *rulemaking can be an efficient alternative to legislative process, which are usually cumbersome and laden with opportunities for participation multiply, efficiency may suffer, Higher standards of rationality may also impede efficiency*, maka hal ini terlihat dari hasil wawancara penulis dengan salah seorang anggota tim dalam kebijakan yang kini berada di Biro Pimpinan dan Protokol BPN, diperoleh keterangan bahwa efektifitas pelaksanaan dari kebijakan tanah terlantar ini dirasa telah cukup efektif meskipun hanya dalam skala keberhasilan 30% - 40%. Namun, hal itu dirasa sudah jauh lebih baik dari kondisi sebelumnya yang tidak jalan sama sekali. Kini para pemegang hak sudah mulai berhati-hati. Sehingga mereka tidak sekedar mengajukan haknya saja namun harus pula menunaikan kewajibannya sebagai

pemegang hak yakni harus memanfaatkan tanahnya.

Penetapan dan Kemampuan Menyesuaikan Diri

Salah satu penataan politik pertanahan adalah penertiban tanah terlantar, yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 2010, sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No.36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Selain itu, terkadang pihak BPN sendiri merasa kesulitan di dalam mendeteksi keberadaan alamat dari pemegang hak atas tanah yang terindikasi terlantar. Sehingga kondisi yang terjadi di lapangan surat peringatan yang seharusnya diberikan kepada para pelanggar tersebut akhirnya tidak tersampaikan. Hal itu pula yang juga menjadi hambatan bagi para pelaksana di BPN sendiri untuk melakukan suatu tindakan penertiban tanah terlantar.

Selanjutnya dalam kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar yang dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, di dalam surat ini disebutkan bahwa dengan hormat, bersama ini kami haturkan kembali Rancangan Peraturan Pemerintah dimaksud setelah dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi serta telah mengakomodasi usulan dari para Menteri terkait.

Dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *administrative law can encourage agencies to produce rule that are clear, coherent, and forceable. The ability of regulated parties to conform, and at what cost, are always relevant to*

rulemaking, though rulemakers may give them limited attention, maka penertiban tanah terlantar dimaksudkan untuk menata kembali tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya, dan memasukannya kembali ke dalam sistem sosial, ekonomi dan politik pengelolaan aset. Tanah terlantar ini direncanakan akan dialokasikan untuk masyarakat dan untuk merespon secara cepat program strategis negara seperti pangan, energi, infrastruktur, dan perumahan rakyat. Adapun di dalam kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar yang dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Kesempatan yang ada ini sangat dimanfaatkan berbagai pihak akibat adanya kekosongan aturan yang tidak komprehensif di dalam kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar yang dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, sehingga timbul resistensi dari pemegang hak yang tidak menyerahkan haknya atau sertifikatnya. Dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *agencies can be required to include enforcement agents in their rulemaking. Participation also has costs; for example, it can reduce flexibility by encumbering and delaying rulemaking,* sehingga berbeda dengan pemberian hak yang membuat siapapun merasa nyaman, pencabutan hak tentunya membuat para pemegang hak merasa terusik.

Selanjutnya dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *agencies can be required to*

assess the impact of proposed rules on the different categories of entities that will be effected by them, such as small businesses and local governments, dengan demikian, kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar ini harus dilakukan dengan komprehensif untuk melakukan optimalisasi penertiban tanah terlantar, karena belum optimalnya penertiban tanah terlantar memiliki peran dalam belum selesainya masalah ketimpangan penertiban tanah. Ketimpangan penertiban tanah tersebut berdampak pada kesenjangan kesejahteraan sosial, karena tanah terlantar (tanah *idle*) menyebabkan tersandernya kesejahteraan sosial.

D.Simpulan Dan Saran

Simpulan

kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia belum sepenuhnya memenuhi kriteria fleksibilitas, kriteria kebijakan, niat baik para pembuat kebijakan, rasionalitas, partisipasi, efisiensi, dan penetapan dan kemampuan menyesuaikan diri, dimana masih ada kekurangannya. kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia sebenarnya didasari oleh masalah yang nyata pada saat ini, bahwa penelantaran tanah semakin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan, sehingga dilakukan pengaturan kembali dalam bentuk kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang

terbaik untuk situasi dan kondisi saat ini. Selain itu kebijakan sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, sudah tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang semakin kompleks, sehingga akhirnya dilakukan penggantian dengan tindakan kebijakan untuk mengatasi permasalahan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia hingga keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia dalam wujud Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 merupakan suatu tindakan yang maksud awalnya sangat baik dan prosedurnya sudah benar, namun demikian masih ada kelemahannya, dimana tidak semua jenis permasalahan dapat dikani dengan tepat, terutama masalah ganti rugi. Apabila tanah sedang dalam sengketa maka secara hukum statusnya itu harus *status quo*. Namun, dalam aturan tentang penertiban tanah terlantar hal tersebut tidak muncul. Hal itu tidak terdefinisi dengan baik di dalam kebijakan itu. Sehingga itu akan menimbulkan masalah manakala tidak diberikan penjelasan kepada aparat pelaksana. Kemudian juga perkara tanah yang sudah berakhir haknya serta HPL yang merupakan aset pemerintah. Jika aset pemerintah itu juga dijadikan sebagai tanah terlantar, tentu akan berbenturan

dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam tata cara penghapusan aset pemerintah itu pasti ada tata caranya. Hal inilah yang belum terdefinisi dengan baik di dalam peraturan mengenai penertiban tanah terlantar.

Saran

Saran Akademis

Penelitian mengenai kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia agar dikembangkan lagi dalam penelitian mengenai aspek-aspek dalam proses *agenda setting* yang komprehensif, berkaitan dengan penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, karena selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para Pemegang Hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. 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 pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial. kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar yang dilakukan di Indonesia harus menuju pada optimalisasi penertiban tanah terlantar yang memiliki peran terhadap masalah ketimpangan

penertiban tanah yang berdampak pada kesenjangan kesejahteraan sosial, dimana tanah terlantar (*tanah idle*) menyebabkan tersandernya kesejahteraan sosial di Indonesia sampai saat ini.

Saran Praktis

kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia sebaiknya dilakukan dengan lebih komprehensif lagi, sehingga tidak parsial, dengan demikian tidak menimbulkan kekosongan dalam proses implementasinya. Selain itu berbagai hal yang belum lengkap dalam tahap kebijakan sebaiknya dibuatkan peraturan yang melengkapinya.

Berbagai persoalan yang belum terdefiniskan dengan baik dalam kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia tersebut menjadi tanggung jawab dari Deputi IV BPN untuk menutupi celah-celah yang masih kurang di dalam kebijakan penertiban tanah terlantar yang sampai saat ini masih belum terdefiniskan dengan baik.

kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang dilakukan, harus lebih memberikan poin-poin pembatasan ketat yang diberlakukan kepada spekulasi, dimana spekulasi menjadi penghalang tumbuhnya sebuah kawasan industri. Spekulasi sangat mengetahui bahwa suatu kawasan tertentu akan dikembangkan, sehingga mereka akan mencari posisi lahan *bottle neck* (leher botol) dari kawasan itu dan memborong pembelian lahannya untuk kemudian

ditahan, hingga harga tanah sangat tinggi dan tidak realistis. Dengan demikian tindakan spekulasi ini jelas menghambat pertumbuhan sebuah kawasan dan menghambat pembangunan.

kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang aturan ketatnya ditujukan kepada para investor di kawasan industri, maka pemberlakuannya menimbulkan keresahan. Karena pada prinsipnya, pengusaha yang baik dan berniat benar juga tidak ingin tanah yang dikuasainya itu terlantar. Para pengusaha yang baik ini, akan terus membayar PBB. kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar harus memperhitungkan lahan terlantar yang terjadi karena ada kendala-kendala eksternal yang sangat kuat, seperti ketersediaan infrastruktur dan lain sebagainya, sehingga lahan industri ini belum bisa dimanfaatkan.

E. Daftar Pustaka

- Adrian Kay. 2006. *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*. Northampton USA: Edward Elgar.
- Ali Achmad Chomzah, 2002. *Pedoman Pelaksanaan U.U.P.A dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Bandung: Alumni.
- Ali Farazmand (ed). 2002. *Administratif Reform in Developing Nations*. London Connecticut: Praeger.
- Alwasilah, Chaedar A., 2009. *Pokoknya Kualitatif: Dasar-Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Pustaka Jaya.
- Anderson, James E. 1978 *Public Policy Making*, Chicago: Holt.Rinehart and Winston.
- Bachriadi, Dianto, Feryadi Erpan, dan Setiawan, Bonnie, Editor, 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: LPFE Universitas Indonesia.
- Badan Pertahanan Negara Republik Indonesia, 2011. *Penerbitan Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. Jakarta: Bhumi Bhakti Adhiguna.
- Boedi Harsono, 1989. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Jambatan.
- Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Bungin, Burhan, 2006. *Metode Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Carl V. Patton dan David S. Sawicki. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis dan Planning*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Christopher Ham dan Michael Hill. 1993. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Cresswell, John W., 2010. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- David L. Weimer dan Aidan R. Vinning. 1989. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Upper Saddle River.
- Djadja Saefullah A. 2008. *Modernisasi Perdesaan; Dampak Mobilitas Penduduk*. Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPD).
- Dunn, William N., 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Prentice Hall.
- Dwiyanto, 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: LAN RI dan Duta Pertiwi Foundation.
- Dye, Thomas R., 1976. *Policy Analysis*, New York: The University of Alabama Press.
- Dye, Thomas R., 2002. *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- E.N. Gladden, *The Essential of Public Policy*
- Edwards, George C., 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Efendi Perangin, 1983. *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktis Hukum*, Jakarta: CV Rajawali.
- Grindle, Merilee S., 1980. *Politics And Policy Implementation In The Third World*, New Jersey: Princeton University Press.
- Harsono, 1997. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Jambatan.
- Hill, Michael and Hupe Peter, 2009. *Implementing Public Policy*. London: SAGE Publications.
- Hogwood, Brian W. and Lewis A. Gunn, 1984. *Policy Analysis for The Real World*. New York: Oxford University Press.
- Islamy, Irfan M., 1994. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to The Study of Public Policy*. Third Edition. California: Cole Publishing Company
- Joseph A. Maxwell. 1941. *Qualitative Research Design An Interactiv Approach*. California: SAGE Publication, Inc.
- Kenneth N. Bickers dan John T. Williams. 2001. *Public Policy Analysis; A Political Economy Approach*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Lane, Jan Erik. 1995, *The Public Sector: Concept, Models and Approaches*, Second Edition, London – Newbury Park – New Delhi : Sage Publications.
- Lane, Jan Erik and Erron Svante. 1990. *Comprative Political Economy*, New York: Pinter Publishers.
- Lasswell, 1973. *Implementation: How Great Expectation in Washington are Dased in Oakland*. London: California Press.
- Lindblom, Charles E. 1968., *The Policy Making Proces*, New York : Englewood Clifft.

- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1984. *Bureaucracy and Policy Implementation*, Georgetown, Ontario: The Dorsey Press.
- Rosenbloom, David H. 2003. *Administrative Law for Public Managers – Essentials of Public Policy and Administration*. Colorado USA : Westview Press.
- Rusli, Budiman. 2013. *Kebijakan Publik – Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*. Bandung : Hakim Publishing.
- Tachjan, H., 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: AIFI.
- Van Meter, Donald S., and Carl E. Van Horn, 1975. *The Policy Implementation Process A Conceptual Framework*, London: SAGE Publications.
- Weimer, D.L., and A.R. Vining, 2005. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, New Jersey: Prentice-Hall.