

“Catatan Tanggapan atas Revisi PP 36/1998 tentang Tanah Terlantar”[1]

Oleh **Usep Setiawan**[2]

A. Prolog

1. Kenapa kita perlu mencari cara agar ada perbaikan dalam prosedur dan mekanisme penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar? Karena ternyata luas tanah yang diindikasikan terlantar sangat tidak sedikit. Menurut data BPN RI, pada tahun 2006 (per Juni) luasnya 1.218.554,7300 Ha dan pada tahun 2007 (per Juni) seluas 1.578.915,0620 Ha. Jika dilakukan identifikasi lebih seksama dan sistematis tentu kenyataannya di lapangan bisa lebih luas lagi.

2. Meluasnya tanah terlantar ini fenomena yang bertolak belakang dengan terus menyempitnya luas kepemilikan dan penguasaan tanah di tangan rakyat, khususnya tanah pertanian kaum tani. Tendensi luas tanah terlantar dari waktu ke waktu terus meningkat, sementara kepemilikan tanah pertanian petani kian menyusut.

3. Realitas kemiskinan yang dihadapi rakyat Indonesia tak lepas dari cermin retak sektor pertanian. Hasil Sensus Pertanian 2003 menyebutkan, jumlah rumah tangga petani gurem dengan penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar—milik sendiri maupun menyewa—meningkat 2,6 persen per tahun dari 10,8 juta rumah tangga (1993) menjadi 13,7 juta rumah tangga (2003). Persentase rumah tangga petani gurem terhadap rumah tangga pertanian pengguna lahan juga meningkat dari 52,7 persen (1993) menjadi 56,5 persen (2003). Dari 24,3 juta rumah tangga petani berbasis lahan (*land base farmers*), 20,1 juta (82,7 persen) di antaranya dapat dikategorikan miskin (Khudori, *Ko mpas*, 16 Maret 2007).

4. Menurut Berita Resmi Statistik (September 2006), sebanyak 63,41 persen penduduk miskin ada di daerah pedesaan. Data-data ini menggambarkan sebagian besar petani dalam keadaan miskin. Sebagian besar orang miskin itu petani yang tinggal di pedesaan. Kemiskinan yang diderita petani adalah kemiskinan struktural (*asset*), yang tak bisa dipecahkan hanya dengan langkah karitatif.

5. Keberadaan tanah terlantar selama ini telah menjadi persoalan tersendiri yang cukup pelik dalam realitas konflik agraria (sengketa tanah) di lapangan. Penelantaran tanah oleh pihak tertentu bisa mengandung motif spekulasi, untuk mendapatkan keuntungan mudah atas selisih

jual beli tanah. Banyak pula kasus dimana rakyat mencoba masuk dan menggarap tanah-tanah yang secara fisik terlantar karena terdesak kebutuhan hidup. Namun secara legal formal rakyat dianggap salah karena menggarap tanah yang secara hukum masih menjadi hak pihak lain.

6. Penggarapan tanah-tanah “terlantar” oleh rakyat yang memicu persoalan hukum hendaknya disikapi secara arif dan bijaksana. Menyalahkan secara langsung tindakan rakyat tentu harus dihindari. Penggunaan dasar-dasar juridis formal semata dipastikan tak akan cukup menjawab persoalan sengketa ini. Alasan-alasan sosio-historis dan sosio-ekonomis hendaknya dipertimbangkan pemerintah dalam penanganan sengketa di atas tanah terlantar.

7. Dengan demikian menjadi jelas kaitan antara pentingnya menertibkan dan mendayagunakan tanah terlantar ini dengan keperluan menutup defisit kebutuhan lahan bagi rakyat, khususnya kaum tani. Kepastian adanya perbaikan dalam prosedur dan mekanisme penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sangat diperlukan untuk memastikan keberadaan tanah-tanah terlantar itu sebagai salah satu potensi objek reforma agraria.

B. Urgensi Revisi PP 36/1998 dan UPA sebagai Payung

1. Langkah pemerintah, melalui BPN RI untuk merevisi PP 36/1998 jelas merupakan langkah yang tepat dan sangat diperlukan segera. Hal ini dikaitkan dengan persiapan pelaksanaan reforma agraria mulai tahun 2007 ini, khususnya dalam memastikan tersedianya tanah yang menjadi objek reforma agraria.

2. Selama ini, PP 36/1998 sebagai aturan mengenai tanah terlantar dianggap menyulitkan para pelaksana kebijakan. Banyak celah yang bisa “dimainkan” oleh para pemegang hak atas tanah untuk berkelit mensiasati aturan agar tanahnya yang secara fisik terlantar tapi secara juridis tak bisa dinyatakan sebagai terlantar. Menurut Puslitbang BPN (2000), kendala implementasi PP 36/1998 diantaranya; (1) Belum ada kesamaan persepsi atas tujuan pengaturan, (2) Kriteria objek tanah terlantar belum jelas, (3) Masalah keperdataan bekas pemegang hak, dan (4) Jangka waktu penilaian tanah terlantar.

3. Untuk itu perlu revisi PP 36/1998, yang pada intinya bermakna terobosan aturan agar penetapan suatu bidang tanah sebagai terlantar itu menjadi lebih mudah dan cepat. Tentu saja kemudahan dan kecepatan penetapan tanah terlantar ini mestilah disertai ketelitian dan kejujuran para pihak dalam prakteknya. Menurut BPN RI, materi yang perlu disempurnakan dari PP 36/1998 meliputi; (1) Definisi dan kriteria tanah terlantar, (2) Ruang lingkup tanah terlantar, (3) Tata cara penertiban tanah terlantar, (4) Tindakan terhadap tanah terlantar.

4. Jelas revisi PP 36/1998 harus taat azas pada UPA 1960, khususnya sejumlah pasal yang menggariskan hal-hal prinsipil, seperti Pasal 2, 10, 11, dan 13. UPA Pasal 2 (ayat 3): “Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan

dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur”.

5. Pasal 10, ayat 1: “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

6. Pasal 11, ayat 1: “Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas”.

7. Pasal 11, ayat 2: “Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah”.

8. Pasal 13, ayat 1: “Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga-negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

9. Pasal 13, ayat 2: “Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta”.

10. Yang tak kalah penting, substansi dari revisi PP 36/1998 ini haruslah seiring sejalan dengan upaya pemerintah menyusun peraturan operasional UUPA untuk pelaksanaan reforma agraria –dalam hal ini Rancangan PP tentang Reforma Agraria. Revisi tanah terlantar ini akan turut memastikan tersedianya tanah-tanah segar yang akan dijadikan sebagai objek utama reforma agraria.

C. Catatan Sekilas Perbandingan Isi PP No. 36/1998 dan Draft Revisinya

1. Berikut ini sekilas beberapa catatan substansial perbandingan antara PP 36/1998 dengan

draft revisinya. Merujuk Rancangan PP (versi Oktober 2007), PP ini dibuat dengan pertimbangan, diantaranya; (c) bahwa dalam rangka mengatasi ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dipandang perlu untuk dilakukan upaya lebih lanjut sebagai tindakan penertiban atas tanah terlantar; (d) bahwa untuk pelaksanaan reforma agraria/pembaruan agraria dibutuhkan ketersediaan tanah dalam rangka pengentasan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja. *Catatan: Jelas ini merupakan kemajuan yang berarti dalam memberi konteks kehadiran RPP ini. Namun, masih perlu perumusan yang lebih utuh yang menunjukkan keterkaitan antara keberadaan tanah terlantar dengan agenda dan tujuan reforma agraria.*

2. Definisi dan kriteria tanah terlantar: Menurut PP 36/1998 tanah terlantar ialah: “Tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (Pasal 1, Ayat 5). R evisinya: “Tanah terlantar adalah tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya 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” (Pasal 1, Ayat 6).

3. Kriteria tanah terlantar menurut PP 36/1998, mencakup: “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 3).

Catatan:

Mengenai kriteria tanah terlantar yang dirumuskan pada Pasal 5 sampai 14 Rancangan PP ini, secara teknis menjadi lebih detail dan memudahkan untuk memahaminya. Namun hal ini juga menuntut ketelitian agar substansinya tidak menimbulkan beragam penafsiran dan agar satu sama lain menjadi lebih sinkron.

4. Ruang lingkup tanah terlantar: Sedangkan ruang lingkup tanah terlantar menurut PP 36/1998:

“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” (Pasal 2). Adapun revisi ruang lingkup tanah terlantar: “Peraturan Pemerintah ini mengatur tanah terlantar yang meliputi; (a) Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, (b) Tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk hak-hak lama yang belum terdaftar, (c) Tanah-tanah objek sengketa yang sudah memperoleh putusan tetap dari pengadilan tetapi dalam jangka waktu tertentu belum dimanfaatkan sesuai peruntukannya, (d) Tanah-datanh yang menjadi objek konflik masyarakat yang belum dapat diselesaikan dalam jangka waktu tertentu dan keadaannya belum dimanfaatkan sesuai peruntukannya” (Pasal 2).

Catatan: Pasal 2 ini substansinya terulang di Pasal 3.

5. **Tata cara penertiban tanah terlantar:** Terkait tata cara penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar (sebagaimana diatur PP 36/1998, Pasal 9-14) membutuhkan penyederhanaan proses dan mekanisme sehingga penetapan suatu bidang tanah sebagai tanah terlantar tidak terlalu lama, berbelit-belit, membuka peluang kolusi dan manipulasi hukum di dalamnya.

Catatan atas draft revisi: Mengenai lama waktu hak milik yang bisa diidentifikasi agar tidak terlalu lama (Pasal 16); Ketentuan Pasal 18 Ayat 4, kalimat ... "atau tanahnya dalam sengketa", dalam prakteknya bisa menyulitkan karena banyaknya sengketa tanah terlantar yang dihadapi masyarakat. Pada prinsipnya perlu; (1) Aturan dan mekanisme jelas dalam menentukan tanah terlantar, (2) Konsistensi aparat dan pejabat yang bersih, jujur dan tegas, (3) Sanksi tegas bagi penelantar tanah, dan (4) Pelibatan masyarakat dalam pengaturan pemanfaatan tanah terlantar.

6. **Tindakan terhadap tanah terlantar:** Menurut PP 36/1998: "Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara (Pasal 15, Ayat 1). Kepada bekas pemegang hak atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang kemudian dinyatakan sebagai tanah terlantar diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan yang berdasarkan bukti-bukti tertulis yang ada telah dibayar oleh yang bersangkutan untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan atas tanah tersebut yang jumlahnya ditetapkan oleh Menteri" (Pasal 15, Ayat 2). Sementara revisinya hanya mencamtukan Ayat 1 di atas, dan Ayat 2 dihapus.

Catatan: Ini kemajuan, karena kewajiban negara mengganti rugi sudah hilang. Tapi tetap diperlukan suatu mekanisme sosialisasi dan pengaturan bagi bekas pemegang hak tanah terlantar.

7. Tambahan Bab VI dalam draft revisi, terkait pengelolaan dan pendayagunaan tanah terlantar (Pasal 22) sudah tepat. Lengkapnya pasalnya ini berbunyi: "Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar dan telah dibatalkan haknya oleh Kepala BPN RI ditetapkan sebagai objek Reforma Agraria (Ayat 1), dan; "Pengelolaan dan pendayagunaan tanah terlantar yang telah dibatalkan haknya diatur oleh Kepala BPN RI" (Ayat 2). *Catatan: Akan lebih baik lagi jika kepada Kepala BPN RI perlu diberi rambu-rambu prinsipil agar pelaksanaan Ayat 2 tidak menyimpang dari semangat UUPA 1960 dan tujuan reforma agraria, misalnya dengan memprioritaskan kepentingan petani kecil dan tuna kisma.*

D. Penutup

1. Semua objek reforma agraria harus layak secara sosial, ekonomi, ekologis dan yuridis. Dari keberadaan tanah-tanah terlantar kita belajar mengenai pentingnya memastikan tanah-tanah yang secara hukum dikuasai negara tidak menjadi objek spekulasi dan terhindar

dari tindakan sia-sia. Penelantaran tanah, apapun alasannya tak bisa ditolerir karena potensial menutup akses dan kesempatan bangsa ini untuk terbebas dari pengangguran, kemiskinan dan kelaparan.

2. Agar aturan baru mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dapat efektif dijalankan, perlu kejujuran semua pihak. Aparat dan pejabat pemerintah yang berwenang dalam mengatur tanah terlantar (dan objek reforma agraria lainnya) harus amanah. Para pemegang hak atas tanah harus ikhlas menyerahkan kembali tanah yang sebelumnya dikuasainya kepada negara untuk kepentingan bangsa secara lebih luas. Rakyat pun harus istiqomah terlibat aktif dalam reforma agraria.

3. Ada dua buah hadits Bukhari yang relevan dikemukakan di sini; Pertama, dikisahkan Aisyah RA, Rasulullah SAW bersabda: “Barang siapa membuka tanah (memakmurkan) yang mana tanah itu tidak dimiliki oleh orang, maka dialah yang berhak untuk memilikinya” —*‘a n aaisyata ‘anin nabiyyi saw. qoola man a’maro adlon laisat liahadin fahuwa ahaqqu.* Kedua, dari abu Hurairah RA, Rasulullah SAW bersabda: “Siapa yang mempunyai tanah, hendaklah tanah itu ditanaminya, atau berikan (tanah itu) kepada saudaranya. Seandainya ia tidak suka memberikannya kepada orang lain, maka hendaklah tanah itu tetap dimilikinya” —*‘an abii hurairata qoola, qoola rasuulullahi saw. man kaanat lahu ardlun falyazro’haa au liyamnah haa akhoohu fain abaa falyumsik ardlohu.*

4. Membiarkan tanah terlantar, pertanda kita tak pandai mensyukuri nikmat. Maka, permudahlah cara penetapan tanah terlantar, dan jadikan ia sebagai objek reforma agraria untuk dibagikan kepada rakyat (petani) yang menganggur, miskin dan lapar.

Jakarta, 3 Oktober 2007

[1] Makalah tanggapan atas Revisi Peraturan Pemerintah 36/1998 mengenai Tanah Terlantar, disampaikan dalam “Konsultasi Publik Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar”, diselenggarakan Badan Pertanahan Nasional RI, di Jakarta, 3 Oktober 2007.

[2] Usep Setiawan adalah Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Alamat KPA: Jl. Zeni No. 10 Mampang Prapatan Jakarta Selatan 12790, Tlp (021) 79191644. Email:

usepsetia@yahoo.com

, HP: 0818-613667.