

**ASPEK-ASPEK HUKUM PENELANTARAN TANAH
DI PROPINSI SUMATERA SELATAN
(Studi Di Kota Palembang dan Kabupaten Ogan Komering Ulu)**

Oleh : Firman Muntaqo.*

Abstrak

Achmad Sodiki (1998:48) menyatakan, tiadanya pedoman yang jelas (untuk menilai) tentang keadaan sebidang tanah terlantar atau (sengaja) diterlantarkan, menyebabkan ketidakpastian hukum, walaupun banyak bidang tanah berada dalam keadaan terlantar, sehingga timbul persoalan apakah arti tanah diterlantarkan ?, Bagaimana dan oleh siapa status tanah diterlantarkan ?, Apakah pemilik yang dinyatakan telah menelantarkan tanah tersebut sama sekali kehilangan haknya ? dan lain sebagainya.

Kata Kunci : Tanah, Terlantar, Tanah Terlantar, Penelantaran Tanah.

A. Latar Belakang

Salah satu asas yang dianut dalam UUPA, adalah *asas Optimalisasi Pemanfaatan Hak-Hak Atas Tanah*, maksudnya bahwa hak atas sebidang tanah harus dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya baik dari segi jumlah orang yang dapat menikmatinya, maupun dari segi manfaat/hasil yang dapat diambil dari pemanfaatan tanah tersebut. Oleh karena itu, maka hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA, hanya memberikan hak untuk memanfaatkan tanah (dalam pengertian permukaan bumi), untuk dapat diambil manfaat/hasilnya (Komoditas), dan tidak memberikan hak pemilikan dalam arti fisik (benda fisik/tanah sebagai benda alam).

Lebih jauh, UUPA secara tegas menentukan, apabila suatu hak atas tanah diterlantarkan (Vide Pasal 27 UUPA & Penjelasannya), maka tanah (hak atas tanah) tersebut jatuh ke tangan negara (masuk dalam penguasaan Hak Menguasai Negara). Ketentuan demikian sejalan dengan pandangan hukum adat yang membedakan hak atas tanah sebagai kesempatan yang diberikan untuk memperoleh hasil (Komoditas) dari kesempatan memanfaatkan tanah (permukaan

*.Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya-Palembang, dan Ketua Kelompok Kajian Hukum Agraria/Pertanahan.

bumi) yang merupakan bagian dari kesatuan antara manusia (masyarakat hukum adat) dengan alam yang tidak dapat dipisahkan (terikat secara Magis Religius), sebagai Aset.¹

Berdasarkan pandangan demikian, maka secara teoritis, apabila hak atas tanah yang diperoleh sebagai sebuah kesempatan untuk memperoleh manfaat dari sebidang permukaan bumi tidak dimanfaatkan, dalam arti sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada pemberian haknya (Vide Penjelasan Pasal 27 UUPA), maka hak atas tanah tersebut menjadi berakhir. Boedi Harsono menyatakan, Fungsi Sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai tanah untuk mempergunakan tanah, sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya, sifat, dan tujuan pemberian haknya. Jika kewajiban tersebut diabaikan dengan sengaja, maka dapat mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan.² Lebih lanjut dinyatakan, tanah bukan komoditas perdagangan, biarpun dimungkinkan tanah yang dipunyai di jual, ... tanah pun tidak boleh dijadikan objek investasi semata-mata,... sungguh bertentangan dengan fungsi sosial kalau tanah dijadikan objek spekulasi,...³.

Berdasarkan hal tersebut, jelas bahwa hak atas tanah bukanlah komoditas, tetapi merupakan asset. Oleh karena itu, sesuai dengan fungsi sosial hak atas tanah, maka tindakan penelantaran hak atas tanah (tidak mempergunakan kesempatan untuk memperoleh hasil dari permukaan bumi), seharusnya merupakan perbuatan yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus (Batal Demi Hukum).

Walaupun, UUPA menganut prinsip demikian, namun kenyataan yang terjadi adalah sebaliknya, hingga saat ini, tindakan penelantaran terjadi di seluruh wilayah Indonesia, bahkan penguasaan tanah yang demikian luas oleh segolongan masyarakat yang mampu, telah

¹. Firman Muntaqo, "*Optimalisasi Hak-Hak Agraria*", Makalah Disampaikan Pada Seminar Sehari Ulang Tahun UUPA, 24 September 1999, di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Inderalaya. Hal:6.

². Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, ISI dan Pelaksanaannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional", Jambatan, Jakarta, 1999, hal 228.

³. Ibid, hal:289.

mengakibatkan terjadinya ketimpangan dalam penguasaan tanah/pemilikan hak atas tanah. Sebagai contoh, pada tahun 1986 saja, di Indonesia diperkirakan terdapat 440.000,- Ha, lahan pilihan yang dilerantarkan. Selanjutnya pada tahun yang sama data Ditjen Perkebunan menunjukkan, bahwa di seluruh Indonesia terdapat 194.996 Ha Perkebunan Swasta Kelas V yang dikategorikan terlantar, bahkan untuk daerah Sukabumi saja, pada tahun 1986 terdapat 44 perkebunan terlantar, dengan luas 40.854 ha dari 88 perkebunan swasta yang ada. Pada Tahun 1997, di kawasan Jabotabek saja terdapat 87.000. Ha tanah yang sengaja dilerantarkan dengan berbagai alasan. Nilai tanah yang dilerantarkan tersebut setara dengan uang 65 Triliyun Rupiah.⁴

Kondisi di atas merupakan suatu ironi, terutama apabila dibandingkan dengan banyaknya petani yang membutuhkan lahan untuk dikerjakan. Dalam beberapa kasus, terjadi hal yang lebih ironis lagi, yaitu, apabila tanah dilerantarkan (terutama pada tanah-tanah perkebunan) tersebut, kemudian dimanfaatkan oleh petani/rakyat, maka rakyat yang memanfaatkannya dianggap melakukan pendudukan liar/menguasai tanah tanpa izin pemiliknya, walaupun tanah tersebut telah dilerantarkan atau habis masa haknya.

Achmad Sodiki⁵ menyatakan, tiadanya pedoman yang jelas (untuk menilai) tentang keadaan sebidang tanah terlantar atau (sengaja) dilerantarkan, menyebabkan ketidakpastian hukum, walaupun banyak bidang tanah berada dalam keadaan terlantar, sehingga timbul persoalan apakah arti tanah dilerantarkan ?, Bagaimana dan oleh siapa status tanah dilerantarkan ?, Apakah pemilik yang dinyatakan telah menelantarkan tanah tersebut sama sekali kehilangan haknya ? dan lain sebagainya.

⁴. Achmad Sodiki, dalam Gunawan Wiradi, Bachriadi & Bonnie Setiawan, Ed.all, *"Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia. Reformasi Agraria"*, Kerjasama Konsorsium Pembaharuan Agraria dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jaklarta, 1997 : 47.

⁵. Ibid, hal 48.

B. Permasalahan

1. Sejauhmana peraturan perundang-undangan mengatur masalah tanah-tanah terlantar ?
2. Faktor-Faktor apa yang menjadi kendala penyelesaian kasus tanah-tanah terlantar ?
3. Alternatif apa yang dapat ditempuh dalam upaya meningkatkan redistribusi tanah-tanah terlantar ?

C. Tinjauan Pustaka

Dalam UUPA, masalah penelantaran tanah diatur dalam: Pasal 27 a angka 3 (Penelantaran tanah Hak Milik); Pasal 34 huruf e (Penelantaran Hak Guna Usaha), dan; Pasal 40 huruf e (Penelantaran Tanah Hak Guna Bangunan). Walaupun UUPA hanya mengatur penelantaran tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, namun menurut AP. Parlindungan, walaupun terhadap Hak-Hak Atas Tanah lainnya tidak ditentukan dalam UUPA termasuk yang dapat diterlantarkan, misalnya Hak Pakai, Hak Pengelolaan dsb, namun secara Analog sejojanya semua hak atas tanah yang bersifat Individual/Perorangan dapat menjadi objek penelantaran tanah.⁶

Lebih lanjut Boedi Harsono menyatakan, bahwa dalam UUPA ketentuan mengenai kewajiban-kewajiban pemilik tanah ditentukan secara umum, artinya berlaku terhadap setiap hak atas tanah yang diatur didalamnya, yaitu:

1. Pasal 6 yang menyatakan bahwa, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial;
2. Pasal 15 dihubungkan dengan Pasal 52 ayat 1 tentang kewajiban memelihara tanah yang dihaki;
3. Pasal 10 khusus mengenai tanah pertanian, yaitu kewajiban bagi pihak yang mempunyai untuk mengerjakan atau mengusahakannya sendiri.

Selain kewajiban-kewajiban yang bersifat umum tersebut, dalam kasus-kasus konkret, perlu diperhatikan juga bahwa, dicantumkan kewajiban-kewajiban khusus dalam keputusan pemberian haknya

⁶. AP. Parlindungan, *"Berakhirnya Hak Atas Tanah"*. CV. Mandar Maju, Bandung, 1990, hal 15

atau surat perjanjiannya serta dalam peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik peraturan pemerintah pusat, maupun peraturan Pemerintah daerah yang bersangkutan⁷. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan yang mengatur masalah penelantaran tanah dapat saja dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Berbeda dengan Boedi Harsono, AP. Parlindungan, yang secara tegas menyatakan bahwa, ... banyak sudah instruksi dan edaran-edaran untuk meniadakan tanah terlantar, sebagai akibat tidak berjalannya fungsi sosial hak atas tanah, namun kenyataannya masalah tanah terlantar tetap terjadi. Oleh karena itu, beliau secara tegas menyatakan bahwa pemerintah pusatlah yang berhak menyatakan sesuatu bidang tanah terlantar. Pernyataan tersebut muncul sebagai akibat dari timbulnya kasus penguasaan tanah perkebunan yang terlantar oleh Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Barat melalui Keputusan Gubernur Kepala Daerah Jawa Barat tanggal 17 januari Nomor. 12/A-1/2/SK/1973. Untuk mengoreksi putusan tersebut, maka Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Keputusan Nomor: 88 tahun 1973 tentang "Penguasaan Tanah-Tanah Perkebunan Terlantar dan Atau Diterlantarkan di Jawa Barat". Selanjutnya berdasarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor 88 tahun 1973 tersebut, penguasaan tanah-tanah perkebunan yang diterlantarkan perusahaan oleh Pemda Jawa Barat tersebut berakhir pada tanggal 17 Januari 1974, dengan dibentuknya Panitia oleh Gubernur Jawa Barat yang harus mengajukan usul dan pertimbangan kepada Menteri Dalam Negeri mengenai peruntukkan/penggunaan serta penyelesaian tanah-tanah perkebunan yang diterlantarkan tersebut.

Pada tahun 1982, Menteri dalam negeri mengeluarkan Instruksi Nomor 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah Perkotaan Yang dikuasai Oleh Badan Hukum /Perorangan Yang Tidak Dimanfaatkan /Diterlantarkan. Melalui Instruksi tersebut Menteri Dalam Neheri menginstruksikan, pada Gubernur, Bupati dan Walikota untuk menertibkan semua tanah yang ada di daerah Perkotaan yang dikuasai badan hukum/perorangan yang didasarkan pada Surat Keputusan Pencadangan Tanah/ Penunjukan Lokasi dari Gubernur/ Bupati/ Walikota, agar segera memanfaatkannya sesuai dengan

⁷. Boedi Harsono, Op Cit, hal: 283-284.

maksud dan syarat-syarat yang telah ditetapkan. Disamping itu, Gubernur; Bupati, dan Walikota juga diinstruksikan untuk menginventarisir tanah yang tidak dimanfaatkan/diterlantarkan, dan sebab-sebab tidak dipenuhinya persyaratan pencadangan tanah, dan selanjutnya mengadakan pengawasan yang intensif, dengan ancaman, apabila sampai tanggal 24 September 1982 tidak ada kegiatan dari pemilik hak untuk memanfaatkannya, maka pencadangan tanah tersebut harus dibatalkan dan tanahnya dikuasai oleh negara untuk lebih lanjut ditentukan penggunaannya.⁸

D. Pengertian dan Pengaturan Tanah Terlantar

Dikaji secara teoritis, maka pengaturan mengenai hapus/berkahirnya hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dapat dibedakan menjadi:

1. Karena melanggar prinsip nasionalitas;
2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
3. Karena dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir, karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
4. Karena ketentuan Undang-Undang;
5. Karena diterlantarkan;
6. Karena tanahnya musnah;
7. Karena pencabutan Hak. (Vide Pasal 27 Jo. Pasal 34 Jis. Pasal 40 UUPA).

UUPA secara singkat memberikan penjelasan, bahwa : “Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya, atau sifat dan tujuan daripada haknya” (Vide Penjelasan Pasal 27 UU No.5/60). Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar memberikan pengertian Tanah Terlantar sebagai: ”Tanah yang diterlantarkan oleh pemegang Hak atas tanah, Hak Pengelolaan, atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, tetapi belum memperoleh Hak atas tanah sesuai dengan

⁸. AP. Parlindungan, Op.Cit. hal: 16-18.

peraturan perundang-undangan yang berlaku”. (Vide Pasal 1 angka 5 PP No.36/1998).

Lebih lanjut dalam PP tersebut dinyatakan, yang dimasud dengan Pemegang Hak atas tanah adalah Pemegang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai (Vide Pasal 1 angka 3). Sedangkan Pemegang Hak Pengelolaan adalah Instansi Pemerintah, Pemerintah daerah, atau Badan lain yang diberi pelimpahan wewenang pelaksanaan sebagian hak menguasai dari negara atas tanah negara dengan pemberian Hak Pengelolaan.

Boedi Harsono pada intinya menyatakan bahwa, hapusnya hak atas tanah dituangkan dalam bentuk Keputusan Pejabat yang berwenang. Keputusan tersebut dapat bersifat *Konstitutif*, maupun *deklaratoir*. Untuk berakhirnya hak atas tanah karena hukum, maka sifat dari Keputusan Pejabat tersebut hanya bersifat deklaratoir, misalnya hapusnya hak atas tanah yang disebabkan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 21 UUPA. Sifat Keputusan Pejabat yang bersifat deklaratoir tersebut, hanya meneguhkan tentang telah hapusnya hak atas tanah karena hukum, baik karena melanggar ketentuan Pasal 21 ataupun karena telah berakhir jangka waktunya. Surat Keputusan Pejabat yang bersifat deklaratoir tersebut dikeluarkan semata-mata demi tertib administrasi pertanahan, dan tidak menentukan saat berakhirnya hak atas tanah.

Sedangkan, Surat Keputusan Pejabat yang bersifat konstitutif berfungsi menentukan waktu/saat berakhirnya suatu hak atas tanah. Dengan kata lain, hak atas tanah yang bersangkutan baru menjadi hapus/berakhir dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Pejabat tersebut.⁹

Berakhirnya/hapusnya hak atas tanah karena diterlantarkannya memerlukan putusan pejabat yang bersifat konstitutif, karena pernyataan pejabat yang tertuang dalam Surat Keputusannya merupakan suatu tindakan hukum administratif yang berfungsi menentukan saat berakhirnya/hapusnya hak atas tanah tersebut. Hal demikian dinyatakan dalam Pasal 14 ayat 1 PP 36 Tahun 1998, bahwa: “Sebelum menetapkan sebidang tanah sebagai tanah

⁹. Boedi Harsono, Op.Cit, hal: 319.

terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat 1, Menteri memberikan kesempatan kepada pemegang hak penguasaan atas tanah yang bersangkutan untuk dalam waktu 3 (tiga) bulan mengalihkan hak atas tanah tersebut melalui pelelangan umum. Dengan demikian, yang berwenang menetapkan sebidang tanah sebagai tanah terlantar adalah Menteri. Setelah dinyatakan sebagai tanah terlantar, maka Pasal 15 PP tersebut menentukan bahwa: “Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara”.

Sebelum dikeluarkannya PP 36/98, telah dikeluarkan berbagai peraturan yang mengatur masalah penelantaran tanah antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan Menegani Tanah-Tanah Perkebunan;
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1973 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Perkebunan terlantar dan atau Diterlantarkan di daerah Propinsi Jawa Barat ;
3. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah Di Daerah Perkotaan Yang Dikuasai Oleh Badan Hukum/ Perorangan Yang Tidak Dimanfaatkan/ Diterlantarkan;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah;
5. Peraturan Menteri Agraria/KBPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong.

Dengan keluarnya PP 36, maka diharapkan pengaturan mengenai tanah terlantar yang semula diatur secara insidental dan sporadis dapat disatukan dan didasarkan pada satu peraturan saja dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Hal ini dituangkan dalam PP 36 Tahun 1998.

E. Kendala Pelaksanaan Penyelesaian Permasalahan Tanah Terlantar di Kota Palembang dan Kabupaten Musi Banyu Asin.

Penyelesaian masalah tanah terlantar, pada dasarnya merupakan bagian dari proses penegakan hukum, khususnya penerapan hukum/pelaksanaan hukum oleh organ administrasi negara,

terutama Badan Pertanahan Nasional. Pada kenyataanya, penegakan hukum (dalam arti penerapan undang-undang), sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

1. Kualitas peraturan perundang-undangan yang diterapkan;
2. Kualitas aparat penegak hukum dan aparat pemerintah lainnya;
3. Sarana dan prasarana penegakan hukumnya;
4. Kesadaran hukum masyarakat;
5. Budaya hukum masyarakat setempat (Soerjono Soekanto, 1986: 6).

Dengan menggunakan pendekatan dari sudut faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum di atas, maka analisis teoritis terhadap PP 36 Tahun 1998 yang diharapkan dapat menjadi acuan/pedoman dalam pelaksanaan penyelesaian masalah tanah terlantar dan kenyataan yang ada di Kabupaten Ogan Komering Ulu maupun di Kota Palembang, maka beberapa kendala yang ada dalam pelaksanaan PP tersebut antara lain:

1. Belum ada peraturan pelaksanaan lebih lanjut dari PP 36 tahun 1998, sehingga hingga saat ini PP tersebut belum dapat dilaksanakan;
2. Secara teoritis, dalam peraturan Pemerintah Nomor 36 tersebut dirasakan adanya hal-hal yang dirasakan akan menjadi penghambat dalam pelaksanaannya nanti, antara lain:
 - a. Masalah penelantaran tanah dengan status Hak Milik belum diatur secara tegas;
 - b. Prosedur dan koordinasi yang harus dilaksanakan memerlukan waktu dan proses yang panjang, dimulai dari identifikasi tanah-tanah terlantar, yang harus dilaksanakan berdasarkan data dasar tanah yang telah tersusun secara baik sebagai *data based*. Hingga saat ini, baik di Kota Palembang, maupun di Kabupaten Ogan Komering Ulu, administrasi petanahan masih mengandalkan peralatan kantor yang bersifat konvensional (umumnya belum menggunakan sistem komputer terpadu/on line service), sehingga sulit untuk melakukan pelacakan data (*treasury*) secara berkala hak-hak atas tanah yang diindikasikan diterlantarkan secara periodik, guna melaksanakan ketentuan pasal 9 PP 36/98 yang selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 8 Rancangan Keputusan

Kepala Badan Pertanahan Nasional Tahun 2001, yang menentukan bahwa, waktu identifikasi dilakukan sbb:

1. Hak Milik , 5 (lima) tahun;
2. Hak Guna Usaha, 5 (lima) tahun;
3. Hak Guna Bangunan , 3 (tiga) tahun;
4. Hak Pakai , 3 (tiga) tahun;
5. Hak Pengelolaan , 10 (sepuluh) tahun;
6. Penguasaan tanah oleh perusahaan dalam rangka ijin lokasi, 1 (satu) tahun, sejak diterbitkannya Surat Keputusan Hak atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah yang bersangkutan.

Kesulitan dalam melaksanakan identifikasi tersebut juga akan terhambat oleh karena, umumnya di Kabupaten OKU, maupun kota Palembang, sebagian besar pemilikan hak atas tanah belum bersertifikat. Terlebih lagi di Kabupaten OKU, pengaruh hukum adat dan kebiasaan setempat masih sangat kuat, terlebih pada daerah Baturaja (Ibu Kota Kabupaten OKU), bukti pemilikan tanah yang paling tinggi umumnya adalah Akta Camat, masih jarang ditemui bukti pemilikan tanah yang berupa sertifikat. Hal ini menimbulkan kendala, karena Akta Camat sebagai bukti transaksi tanah tidak selamanya didaftarkan ke kantor BPN, sehingga BPN tidak memiliki data lengkap mengenai penguasaan tanah yang ada di wilayah administrasinya.

- c. Prosedur untuk memperoleh penetapan yang memerlukan waktu 29 (dua puluh sembilan) bulan , untuk menyatakan bahwa sebidang tanah adalah terlantar dengan dasar Keputusan Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional dirasakan terlalu lama, serta menjadi beban tambahan beban anggaran;
- d. Secara administratif, PP 36/98 bertentangan dengan Undang-Undang Otonomi Daerah yang telah melimpahkan kewenangan pertanahan yang bersifat teknis kepada Kabupaten/Kota;
- e. Bila sebidang tanah dinyatakan terlantar, dan kepada bekas pemiliknya harus diberikan ganti kerugian atas biaya

pengurusan perolehan haknya, serta ganti kerugian atas benda-benda yang ada di atasnya (Vide Pasal 15 ayat 3. 4, dan 5 PP 36/98), belum ada kejelasan dari anggaran mana kerugian itu harus dibayarkan, APBN, APBD Propinsi, atau APBD Kabupaten/Kota ?. Selain itu, ketentuan pemberian ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah tersebut, pada dasarnya bertentangan dengan asas hukum adat yang tidak mengenal ganti rugi tanah bagi orang yang menelantarkan tanah.

3. Hingga saat ini kesadaran hukum masyarakat untuk mensertifikatkan tanah yang merupakan bahan dasar bagi mengumpulkan data based tanah di kabupaten OKU maupun kota Palembang masih rendah, sehingga masih sangat dibutuhkan berbagai program penyuluhan, bantuan program pensertifikatan tanah, dalam rangka memperoleh data pertanahan yang lengkap dan komprehensif untuk mejadi dasar dalam melaksanakan penertiban tanah-tanah terlantar.
4. Secara praktis, maka pelaksanaan program penertiban tanah terlantar akan mengalami banyak kesulitan, apabila pejabat pertanahan yang ditugaskan untuk melakukan identifikasi tanah terlantar adalah pejabat pemerintah kabupaten/kota, karena akan banyak terdapat intervensi pejabat daerah dalam upaya melindungi kepentingan pribadinya. Oleh karena itu, pelaksanaan ketentuan Pasal 9PP No.36/98 yang membebaskan pelaksanaan identifikasi tanah terlantar pada kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan melakukan pembentukan Satuan Tugas yang bersifat tidak permanen di tingkat Kabupaten/Kota yang dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati/Walikota. Seharusnya, untuk melaksanakan tugas identifikasi tanah terlantar tersebut dibentuk badan khusus yang bersifat permanen yang anggotanya terdiri dari Pegawai BPN Pusat yang ditempatkan di daerah, sehingga dalam melaksanakan tugasnya tidak akan dapat diintervensi oleh pejabat-pejabat di daerah (Kabupaten/Kota, maupun Propinsi).
5. Aparatur pemerintah daerah Kabupaten/kota yang sangat

terbatas, baik dalam jumlah maupun kualitas serta sarana prasarana yang diperlukan, akan sangat sulit apabila aparat BPN di Kabupaten/Kota juga dibebani tanggungjawab untuk melakukan penelitian guna merencanakan pendayagunaan tanah terlantar sebagaimana diamanatkan oleh Ketentuan Pasal 12 PP 36/98 Jo Pasal 16 harus melakukan pembinaan bersifat:

- a. Teknis penggunaan dengan bekerjasama dengan instansi terkait;
 - b. Teknis konservasi yang bekerjasama dengan instansi terkait, atau ;
 - c. Memfasilitasi bantuan permodalan atau kerjasama pemanfaatan tanah dengan pihak lain. Hal demikian adalah tidak relevan dengan tugas utama BPN, sebagai organ administrasi pertanahan yang beban tugas utamanya adalah menciptakan administrasi pertanahan yang tertib, dan bukan di bidang ekonomi.
6. Ketentuan Pasal 6 ayat 2 huruf f PP No.36/98 mengenai kriteria yang menjadi dasar untuk melakukan identifikasi tanah yang menetapkan “hal-hal lain sesuai dengan kondisi daerah” dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam proses pelaksanaan identifikasi tanah terlantar di kabupaten/kota. Oleh karena itu, masih dibutuhkan penjelasan dari kriteria tersebut;
 7. Secara teknis, maka identifikasi tanah-tanah terlantar hanya mencakup tanah-tanah yang secara formal telah memiliki dasar penguasaan yang bersifat tertulis. Kondisi demikian akan menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya nanti di lapangan, karena di Kabupaten Ogan Komering Ulu khususnya, masih banyak tanah yang dimiliki oleh penduduk yang tidak mempunyai bukti tertulis dan diusahakan secara turun-temurun atas dasar hukum adat. Hal ini akan menimbulkan kesulitan, dan dapat mengakibatkan perbedaan penafsiran mengenai terlantar tidaknya se bidang tanah. Pertanyaan yang timbul adalah, apabila sebidang tanah yang tidak memiliki bukti tertulis akan diidentifikasi, maka kriteria mana yang harus dipergunakan ?, Kriteria yang diatur oleh PP No.39/98 atau kriteria hukum adat/kebiasaan masyarakat setempat yang akan dipergunakan ?.

Hal ini seyogyanya mendapat penjelasan yang jelas dalam PP 36/98.

F. Alternatif Pendayagunaan Tanah Terlantar Melalui Redistribusi Tanah

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, disamping kendala teknis berupa belum adanya peraturan pelaksanaan PP 36/98, dalam rangka melaksanakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, masih terdapat kendala-kendala lainnya, baik yang menyangkut kualitas sumber daya manusia, sarana prasarana pendukung serta kesadaran hukum dan budaya masyarakat setempat yang belum terbiasa menggunakan alat bukti tertulis (bukti penguasaan tanah dan sertifikat yang menjadi input data utama dalam pembentukan data based bagi identifikasi tanah-tanah terlantar), upaya pemerintah daerah untuk lebih memprioritaskan pembentukan lembaga-lembaga pemerintah Kabupaten/Kota (Revitalisasi dan Konsolidasi) pemerintahan di Kabupaten/kota serta, maraknya upaya pengembangan/pemekaran kabupaten, dalam bentuk pemecahan satu kabupaten menjadi beberapa kabupaten, menjadi kendala yang secara tidak langsung menjadi penghambat pelaksanaan program penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, pembentukan instansi (lembaga) pemerintahan dan pengisian jabatan, tentunya akan lebih didahulukan, daripada pelaksanaan program penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Oleh karena itu, maka data tanah yang ada masih sangat terbatas dan masih harus dikoordinasikan. Hal ini menyebabkan program penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar masih merupakan wacana, dan belum dapat dilaksanakan.

Hal yang baru dapat dilakukan oleh kedua Kabupaten Ogan Komering Ulu dalam rangka meletakkan dasar bagi pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar adalah:

1. Mempersiapkan data dasar pertanahan;
2. Melakukan penyuluhan pentingnya persertifikatan tanah kepada masyarakat;
3. Melakukan berbagai penyuluhan hukum dalam upaya meningkatkan program sertifikasi pertanahan;

4. Memberikan pelayanan yang baik dengan biaya murah bagi rakyat dalam proses sertifikasi tanah;
5. Melakukan program komputerisasi data pertanahan untuk menciptakan data dasar (*Data Based*) yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan, termasuk dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Upaya-upaya tersebut dapat dilaksanakan dengan segera, karena berdasarkan Undang-Undang Otonomi Daerah (Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah), pemerintah kabupaten/kota mempunyai wewenang teknis di bidang pertanahan, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 dan 2 UU tersebut, yang menentukan bahwa: kewenangan daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan. Moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, yang terdiri dari kebijakan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi. Selanjutnya dinyatakan bahwa: kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri, perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, *pertanahan*, koperasi dan tenaga kerja (Vide Pasal 11 ayat 2 UU No.22/99). Berdasarkan kewenangan tersebut, maka program penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di kabupaten/kota merupakan salah satu kesempatan bagi daerah, dan harus menjadi prioritas utama pembangunan dan uapaya peningkatan Pendapatan Asli daerah, tentunya bukan dari pemungutan biaya prosedur pensertifikatan tanahnya, tetapi dari nilai tambah yang dapat diberikan oleh program pemanfaatan tanah yang merupakan langkah lanjutan dari program penertiban tanah terlantar. Dengan demikian, maka tanah-tanah yang dahulu secara ekonomis tidak termanfaatkan, dapat dijadikan sebagai daya tarik bagi investor untuk melakukan penanaman modal.

G. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada halaman sebelumnya, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Sebelum keluarnya PP 36/98 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, pengaturan mengenai tanah terlantar tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang sifatnya insidental, antara lain:
 - a. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan;
 - b. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1973 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Perkebunan terlantar dan atau Diterlantarkan di Daerah Propinsi Jawa Barat ;
 - c. Instruksi Menteri Negeri Nomor 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah Di Daerah Perkotaan Yang dikuasai Oleh badan Hukum/Perorangan Yang Tidak Dimanfaatkan/ Diterlantarkan.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah;
 - e. Peraturan Menteri Agraria/KBPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong.

Dengan keluarnya PP 36, maka diharapkan pengaturan mengenai tanah terlantar yang semulan diatur secara insidental dan sporadis dapat disatukan dan didasarkan pada satu peraturan saja dalam bentuk Peraturan Pemerintah.
2. Kendala-Kendala yang dihadapi Pemerintah Kabupaten OKU dan Kota Palembang dalam melaksanakan program Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar antara lain adalah:
 - a. Belum ada peraturan pelaksanaan lebih lanjut dari PP 36 tahun 1998, sehingga hingga saat ini PP tersebut belum dapat dilaksanakan.
 - b. Secara teoritis, dalam peraturan Pemerintah Nomor 36 tersebut dirasakan adanya hal-hal yang dirasakan akan menjadi penghambat dalam pelaksanaannya nanti, antara lain:
 - 1) Masalah penelantaran tanah dengan status Hak Milik belum diatur secara tegas;
 - 2) Prosedur dan koordinasi yang harus dilaksanakan

memerlukan waktu dan proses yang panjang , yaitu 29 (dua puluh sembilan) bulan.

- 3) Secara administratif, PP 36/98 bertentangan dengan UU Otonomi Daerah yang telah melimpahkan kewenangan pertanahan yang bersifat teknis kepada Kabupaten/Kota;
- 4) Tidak jelas mengenai siapa yang harus memberikan ganti rugi pada pemilik tanah yang dinyatkan terlantar. Selain itu, ketentuan pemberian ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah tersebut, pada dasarnya bertentangan dengan asas hukum adat yang tidak mengenal ganti rugi tanah bagi orang yang menelantarkan tanah.
- 5) Kesadaran hukum masyarakat untuk mensertifikatkan tanah yang merupakan bahan dasar bagi mengumpulkan *data based* pertanahan yang lengkap dan konprehensif untuk mejadi dasar dalam melaksanakan penertiban tanah-tanah terlantar masih rendah.
- 6) Apabila pejabat pertanahan yang ditugaskan untuk melakukan identifikasi tanah terlantar adalah pejabat pemerintah kabupaten/kota, dikhawatirkan akan banyak terdapat intervensi pejabat dalam upaya melindungi kepentingan pribadinya.
- 7) Keterbatasan Jumlah aparatur pemerintah kantor pertanahan yang sangat terbatas, akan menjadi kendala apabila harus melakukan pembinaan yang bersifat : a. Teknis penggunaan ; b. Teknis konservasi ,atau ; c. Memfasilitasi bantuan permodalan atau kerjasama pemanfaatan tanah dengan fihak lain. Hal demikian adalah tidak relevan dengan tugas utama BPN, sebagai organ administrasi pertanahan.
- 8) Ketentuan Pasal 6 ayat 2 huruf f PP No.36/98 mengenai kriteria “hal-hal lain sesuai dengan kondisi daerah” dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam proses pelaksanaan identifikasi tanah terlantar di kabupaten/kota. Oleh karena itu, masih dibutuhkan penjelasan lebih lanjut untuk kriteria tersebut;
- 9) Untuk tanah yang tidak memiliki bukti tertulis yang akan

diidentifikasi, maka kriteria mana yang harus dipergunakan ?, Kriteria yang diatur oleh PP No.39/98 atau kriteria hukum adat/kebiasaan masyarakat setempat yang akan dipergunakan ?. Hal ini seyogyanya mendapat penjelasan yang jelas dala PP 36/98.

3. Belum tersedianya data based bagi identifikasi tanah-tanah merupakan kendala utama pelaksanaan program penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Namun, berdasarkan Undang-Undang Otonomi Daerah (Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) Pasal 1 dan 2 UU tersebut, yang menentukan bahwa: daerah mempunyai kewenangan **pertanahan**, (Vide Pasal 11 ayat 2 UU No.22/99), maka alternatif sementara yang dapat ditempuh adalah upaya mempersiapkan program penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, antara lain:
 - a. Melakukan penyuluhan pentingnya persertifikatan tanah kepada masyarakat;
 - b. Memberikan pelayanan yang baik dengan biaya murah bagi rakyat dalam proses sertifikasi tanah;
 - c. Melakukan program komputerisasi data pertanahan untuk menciptakan data dasar (Data Based) yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan, termasuk dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Diperlukan penyempurnaan terhadap PP 36/98, terutama mengenai aspek prosedural, penetapan tanah hak milik sebagai tanah terlantar, pemberian ganti rugi, pembentukan Satgas, penentuan pejabat yang melaksanakan identifikasi, tenggang waktu penetapan sebagai tanah terlantar, dan penambahan penjelasan mengenai hal-hal lain sesuai dengan kondisi daerah yang bersangkutan, sebagai salah satu kriteria identifikasi tanah terlantar

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Parlindungan,AP, "*Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*", CV Mandar Maju, Bandung, 1981.
- , "*Berakhirnya Hak Atas Tanah*". CV. Mandar Maju, Bandung, 1990.

- Harsono, Boedi, "*Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*", Jambatan, Jakarta, 1996.
- , "*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, ISI dan Pelaksanaannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional*", Jambatan, Jakarta, 1999.
- Muntaqo, Firman, "*Optimalisasi Hak-Hak Agraria*", Makalah Disampaikan Pada Seminar Sehari Ulang Tahun UUPA, 24 September 1999, di Fakultas Hukum UNiversitas Sriwijaya, Inderalaya.
- Sodiki, Achmad, dalam Gunawan Wiradi, Bachriadi & Bonnie Setiawan, Ed.all, "*Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia. Reformasi Agraria*", Kerjasama Konsorsium Pembaharuan Agraria dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jaklarta, 1997.
- Wiradi, Gunawan, "*Pembaharuan Agraria: Masalah yang Timbul Tenggelam*", dalam Bachriadi & Bonnie Setiawan, Ed.all, "*Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia. Reformasi Agraria*", Kerjasama Konsorsium Pembaharuan Agraria dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jaklarta, 1997.
- Soetikjno, Imam, "*Politik Agraria Nasional*", Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1974.
- R.Ruwiaastuti, Maria., "*Hak-Hak Masyarakat Adat Dalam Politik Hukum Agraria*", dalam Dianto Bachriadi & Bonnie Setiawan, Ed.all, "*Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia. Reformasi Agraria*", Kerjasama Konsorsium Pembaharuan Agraria dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jaklarta, 1997.
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional & Konsorsium Pembaharuan Agraria, "*Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber-Sumber Agraria*", Jakarta, 1998.
- Purbacaraka, Purnadi & Ridwan Halim "*Sendi-Sendi Hukum Agraria*", Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.