

KEWENANGAN NEGARA DALAM PENGUASAAN TANAH: REDISTRIBUSI TANAH UNTUK RAKYAT

THE AUTHORITY OF THE STATE IN LAND TENURE: REDISTRIBUTION OF LAND TO THE PEOPLE

Denico Doly

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara I Lantai 2,
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta
Email: nico_tobing@yahoo.com

Naskah diterima: 11 Agustus 2017
Naskah direvisi: 15 September 2017
Naskah diterbitkan: 30 November 2017

Abstract

State control over land is mandated in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution. The state is mandated to carry out the management and utilization of land based on the spirit of community welfare. Agrarian reform in land sector is a way to reorganize or restructure land management and utilization. State control over land can be found in term of regulation, management, policy, administration, and supervision. The state control over land needs to be specifically regulated in a law governing the land. One form of state control over land is redistribution. The redistribution of land for the people is controlled with its first step of identification on Land Objects for Agrarian Reform (TORA) followed by land management as part of Agrarian Reform. Further, in order to support land redistribution program, the government can impose moratorium on land use for business-oriented development, restrict land tenure and control, control land prices, and revoke any rights to unutilized land.

Keywords: land, state control, agrarian reform, land distribution

Abstrak

Penguasaan negara terhadap tanah merupakan amanat yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945). Negara diamanatkan untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang didasari oleh semangat mensejahterakan masyarakat. Pembaruan agraria di bidang pertanahan merupakan salah satu bentuk perombakan atau penataan ulang terhadap pengelolaan dan pemanfaatan tanah. Penguasaan negara terhadap tanah dapat berupa pengaturan, pengelolaan, kebijakan, pengurusan, dan pengawasan. Bentuk penguasaan negara terhadap tanah ini perlu diatur secara khusus dalam sebuah undang-undang yang mengatur tentang pertanahan. Salah satu bentuk penguasaan negara yaitu dengan melakukan redistribusi tanah. Redistribusi tanah untuk rakyat dilakukan dengan mengidentifikasi Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) untuk kemudian dikelola sebagai bagian dari Reforma Agraria. Selain itu, dalam rangka mendukung program redistribusi tanah, pemerintah dapat melakukan moratorium penggunaan tanah untuk pembangunan yang berorientasi pada bisnis, membatasi kepemilikan dan penguasaan tanah, pengendalian harga tanah, dan mencabut hak atas tanah yang tidak dimanfaatkan.

Kata kunci: tanah, penguasaan negara, pembaruan agraria, redistribusi tanah

I. PENDAHULUAN

Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 mengamanatkan bahwa pemanfaatan sumber daya alam (SDA), termasuk tanah, adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mandat konstitusional tersebut mengamanatkan kepada negara bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah sebagai bagian dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ada di Indonesia wajib untuk dikelola dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tanah mempunyai kegunaan yang sangat banyak manfaatnya, baik itu secara ekonomi, sosial, hukum, dan politik. Pemanfaatan tanah secara ekonomi dimanfaatkan oleh masyarakat dalam rangka mencari mata pencaharian bagi masyarakat sekitar dengan menjual tanah, selain itu juga tanah dapat dimanfaatkan untuk melakukan kegiatan perekonomian seperti jual beli barang di atas sebidang tanah. Secara sosial, tanah dapat dimanfaatkan sebagai tempat berlindung dengan membangun rumah dan melakukan kegiatan sosial lainnya.

Maria S. W. Sumardjono sebagaimana dikutip oleh Arie Sukanti Hutagalung¹ menyatakan bahwa adanya perubahan kebijakan pertanahan (prorakyat menjadi prokapital) yang membuat pemanfaatan tanah tersebut semakin jauh dari pemerataan pembangunan dan sulit terwujudnya keadilan sosial. Adapun fenomena ini dapat dilihat dari²:

1. Tanah difungsikan sebagai mekanisme akumulasi modal yang berakibat terpinggirkannya hak-hak pemilik tanah pertanian;
2. Seiring dengan perkembangan kapitalisme, nilai tanah hanya dilihat berdasarkan nilai ekonomisnya (tanah sebagai komoditas), nilai non ekonomis menjadi di/terabaikan;
3. Perubahan fungsi tanah, tanah sebagai salah satu produksi utama menjadi sarana investasi dan alat spekulasi/akumulasi modal;

¹ Arie Sukanti Hutagalung, "Pembaharuan Hukum Agraria di Indonesia", dalam *Jurnal Law Review* Vol. X, No. 2, November 2010, Tangerang: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, hal. 146.

² *Ibid.*

4. Globalisasi ekonomi mendorong kebijakan pertanahan yang semakin adaptif terhadap mekanisme pasar, namun belum diikuti dengan penguatan akses rakyat dan masyarakat hukum adat/tradisional/lokal terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah.

Fenomena yang dinyatakan oleh Maria S. W. Sumardjono tersebut menunjukkan bahwa adanya sebuah paradigma yang salah terkait dengan pengelolaan tanah di Indonesia. Para pengembang membeli tanah yang dimiliki oleh masyarakat untuk dijadikan sebagai lahan keuntungan dengan menjual kembali tanah dengan harga yang cukup tinggi. Hal ini menyebabkan masyarakat semakin "tercekik" dengan harga tanah di beberapa kawasan di Indonesia.³ Sebagai salah satu contoh, fenomena ini terjadi di Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. DKI Jakarta saat ini didominasi oleh gedung bertingkat yang fungsinya sebagai perkantoran atau apartemen. Bangunan yang berdiri di atas tanah saat ini lebih menonjolkan unsur bisnis semata, di mana tanah hanya dijadikan sebagai salah satu objek yang dapat diperjualbelikan untuk mencari keuntungan semata tanpa memanfaatkan lebih jauh terhadap fungsi tanah tersebut.

Tanah yang seharusnya menjadi objek untuk mensejahterakan rakyat dengan cara memanfaatkan tanah untuk kepentingan masyarakat menjadi "mensejahterakan" golongan tertentu. Masyarakat menjadikan tanah sebagai alat investasi dan barang berharga yang nilai jualnya dapat menguntungkan. Tanah menjadi salah satu objek sumber sengketa di masyarakat. Permasalahan utama dalam sengketa ini salah satunya yaitu tanah tidak terdistribusikan dengan baik kepada masyarakat. Ketimpangan antara yang kaya dengan yang miskin menjadi semakin terlihat. Kepemilikan tanah tidak berimbang, orang yang kaya memiliki tanah yang banyak, sedangkan orang miskin semakin tidak memiliki tanah.

³ www.detik.com, 22 Oktober 2015, "Gambaran Besar Harga Tanah di Jakarta", <http://finance.detik.com/read/2015/10/22/070323/3050228/1016/gambaran-besar-harga-tanah-di-jakarta>, diakses tanggal 16 Agustus 2016.

Tulisan ini akan mengulas kewenangan negara dalam menguasai tanah, dikaitkan secara langsung dengan bagaimana negara melakukan redistribusi tanah kepada masyarakat yang didasarkan kepada amanat konstitusi, khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945.

Penelitian dan kajian mengenai kewenangan negara dalam menguasai tanah, telah dilakukan oleh beberapa penulis, antara lain:

1. Sapriadi, dalam Jurnal IUS, Kajian Hukum dan Keadilan, Volume III, Nomor 8, Agustus 2015, menulis tentang “Redistribusi Tanah Negara Obyek Landreform dalam Mendukung Program Reforma Agraria di Kabupaten Sumbawa”. Dalam kesimpulannya bahwa pemerintah memiliki kewenangan dalam mengatur, menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selain itu dalam pelaksanaan redistribusi tanah kepada masyarakat pemerintah diharapkan dapat menyediakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
2. Rachmat Trijono, dkk, dalam penelitian yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, tahun 2015 dengan judul “Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan”. Penelitian ini fokus pada penelitian perundang-undangan apa saja yang mengatur mengenai pertanahan dan hak-hak apa saja yang dapat dilakukan oleh negara dalam bidang pertanahan.
3. Yance Arizona, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 8 Nomor 3, Juni 2011, menulis tentang “Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”. Tulisan ini mengulas mengenai penafsiran Pasal 33 oleh Mahkamah Konstitusi (MK), khususnya berkaitan dengan konsepsi penguasaan negara atas sumber daya alam dan membahas sebelas putusan MK berkaitan dengan pengujian undang-undang di bidang sumber daya alam.

Ketiga tulisan tersebut fokus pada penguasaan negara terhadap sumber daya alam, dan tulisan tersebut juga didasarkan atas putusan MK yang menafsirkan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945. Sementara kajian “Kewenangan Negara dalam Penguasaan Tanah: Redistribusi Tanah untuk Rakyat” ini tidak hanya mengungkapkan tafsiran MK terhadap penguasaan negara, akan tetapi juga bagaimana langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam melakukan redistribusi tanah kepada masyarakat.

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui kewenangan negara dalam menguasai tanah, dan upaya yang dapat dilakukan untuk melakukan redistribusi tanah kepada masyarakat. Tulisan ini dapat dipergunakan sebagai bahan kajian bagi berbagai institusi yang mengurus bidang pertanahan. Tulisan ini juga dapat dipergunakan sebagai masukan untuk pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan yang masuk dalam Program Legislasi Nasional tahun 2015 – 2019 dan menjadi prioritas pembahasan tahun 2017.

II. PENGUASAAN TANAH OLEH NEGARA

A. Penguasaan Negara atas Tanah Berdasarkan UUD Tahun 1945

Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 mengamanatkan kepada negara untuk melakukan penguasaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 ini merupakan tonggak politik hukum pengelolaan sumber daya alam Indonesia. Pengertian penguasaan terhadap sumber daya alam ini kemudian dikembangkan oleh Soepomo⁴ sebagaimana dikutip dalam pertimbangan Putusan MK Nomor 001/PUU-II/2003, 021/PUU-II/2003, dan 022/PUU-II/2003 (Putusan MK) yang menguji Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Konstitusi No. 001/PUU-II/2003, 021/PUU-II/2003, dan 022/PUU-II/2003 dalam permohonan pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

menyatakan bahwa frasa “dikuasai oleh negara” memberi pengertian untuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi sumber daya alam tersebut. Selain itu, pengertian “dikuasai oleh negara” juga dikemukakan oleh Mohammad Hatta⁵ yang merumuskan bahwa pengertian “dikuasai oleh negara” bahwa negara tidak menjadi pengusaha atau usahawan, akan tetapi lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan tersebut juga melarang adanya pemanfaatan orang yang lemah oleh orang yang mempunyai modal. Kemudian Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian “dikuasai oleh negara” atau hak penguasaan negara, sebagai berikut:⁶

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

Penguasaan sumber daya alam oleh negara, sebagaimana diatur dalam UUD Tahun 1945 tidak dapat dipisahkan dengan tujuan dari penguasaan tersebut yaitu guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Keterkaitan penguasaan oleh negara untuk kemakmuran rakyat, menurut Bagir Manan akan mewujudkan kewajiban negara dalam hal:⁷

1. segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. melindungi dan menjamin segala hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi,

⁵ Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Mutiara, 1977, hal. 28

⁶ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju: 1995, hal. 12.

⁷ *Ibid*, hal. 17.

air, dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;

3. mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa pemegang kekuasaan terhadap sumber daya alam baik itu bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yaitu pemerintah. Pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan atas sumber daya alam yang dikelola oleh masyarakat atau suatu instansi tertentu.

MK telah membuat putusan terhadap hasil *judicial review* beberapa undang-undang (UU) di bidang sumber daya alam yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 atas tafsiran frasa “dikuasai oleh negara”. MK menyatakan bahwa konsep penguasaan negara harus diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”.⁸

Selain itu, Yance Arizona dalam kajiannya mengatakan bahwa tafsiran MK terhadap Pasal 33 UUD Tahun 1945 ini harus dimaknai bahwa adanya sebuah aturan yang mengamanatkan untuk memberikan kemakmuran bagi sebesar-besarnya kepada rakyat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Hak menguasai yang diberikan oleh UUD Tahun 1945 kepada negara bukanlah demi negara itu sendiri melainkan dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bagi orang perorangan pemegang hak atas tanah, termasuk badan hukum, penegasan tersebut memberi kepastian bahwa dalam hak atas tanah yang dipunyainya itu melekat pula

⁸ Ahmad Redi, “Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 2, Juni 2015, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, hal. 420.

pembatasan-pembatasan yang lahir dari adanya hak penguasaan oleh Negara. Bagi pihak-pihak lain yang bukan pemegang hak atas tanah juga diperoleh kepastian bahwa mereka tidak serta-merta dapat meminta negara untuk melakukan tindakan penguasaan atas tanah yang terhadap tanah itu sudah melekat suatu hak tertentu.⁹ Berdasarkan apa yang ditafsirkan tersebut, dalam kaitannya dengan bidang pertanahan, dapat dikatakan bahwa penguasaan terhadap tanah dapat dimiliki oleh perorangan atau pihak lain yang menguasai tanah, akan tetapi dalam penguasaan tersebut, terkandung pula pembatasan dalam pengelolaannya.

Tafsiran Yance Arizona merupakan hasil tafsiran yang terkandung dalam Putusan MK dalam Perkara Nomor 001/PUU-I/2003, 021/PUU-I/2003, dan 022/PUU-I/2003 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan 02/PUU-I/2003 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi, tanggal 1 Desember Tahun 2004, yang menyatakan bahwa konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD Tahun 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pengertian tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.¹⁰ Pengertian Pasal 33 UUD Tahun 1945 yang ditafsirkan oleh MK ini membuktikan bahwa kekuasaan penuh terhadap kekuasaan alam yaitu berada di tangan rakyat. Rakyat mempunyai hak secara

penuh dalam memanfaatkan sumber daya alam. Pemerintah merupakan institusi yang mengatur mengenai pemanfaatan atas sumber daya alam tersebut sehingga pemanfaatannya dapat dipergunakan oleh masyarakat.

Selain menafsirkan penguasaan negara terhadap sumber daya alam, MK juga secara tidak langsung memberikan kewenangan yang dimiliki oleh negara dalam pengelolaan sumber daya alam, yaitu untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹¹ Adapun terkait hal tersebut, maka kewenangan tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Pengaturan (*regelendaad*)

Pengaturan dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah mulai dari pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan peraturan serta keputusan yang bersifat mengatur hubungan hukum antara pemerintah, swasta dan masyarakat terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya. Pada intinya, kewenangan pengaturan merupakan perbuatan hukum oleh pemerintah dalam membuat norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak untuk memberikan arahan, menentukan hak dan kewajiban serta kondisi yang diharapkan dari penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya.

Pengaturan yang dimaksud oleh MK yaitu negara dapat membentuk sebuah produk hukum peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan terkait dengan sumber daya alam khususnya tentang pertanahan. Bentuk pengaturan penguasaan negara terhadap tanah dapat direalisasikan dengan aturan hukum yang dapat diimplementasikan oleh para pemangku kepentingan terhadap tanah. Hal ini merupakan dasar dari sebuah perbuatan hukum yang dapat dilakukan dalam menguasai tanah oleh negara. Rancangan Undang-Undang tentang

⁹ Yance Arizona, "Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 3, Juni 2011, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, hal. 308.

¹⁰ Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058/PUU-II/2004, 059/PUU-II/2004, 060/PUU-II/2004, 063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 tentang Uji Materiil UU No. 7 Tahun 2004, hal. 512.

¹¹ Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2014, hal. 339 – 344.

Pertanahan (RUU Pertanahan) merupakan rancangan peraturan yang mengatur berbagai hal tentang tanah. Dasar argumentasi dari perumusan atau pembentukan RUU Pertanahan dikarenakan adanya sebuah penyimpangan yang terjadi dari berbagai aturan yang mengatur tentang sumber daya alam sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).¹² Berbagai penyimpangan ini bahkan menimbulkan saling tumpang tindih pengaturan tentang pengelolaan sumber daya alam khususnya terkait dengan bidang pertanahan. Oleh karena itu, diperlukan sebuah aturan yang dapat memberikan satu penafsiran yang pasti terhadap pengelolaan tanah di Indonesia.

Penguasaan negara terhadap tanah harus didasarkan pada kebutuhan kesejahteraan masyarakat sebagaimana cerminan dari amanat konstitusi. Akan tetapi, dalam pengelolaan yang dihubungkan dengan kesejahteraan masyarakat juga perlu diikuti dengan adanya sebuah kepatuhan hukum yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pengelolaan tersebut. Pengaturan terkait dengan pengelolaan tanah perlu dipatuhi oleh seluruh pemangku kepentingan. Hal ini untuk mencegah terjadinya sebuah pengelolaan yang salah ataupun pengelolaan yang tidak dasari oleh aturan hukum.

2. Pengelolaan (*beheersdaad*)

Pengelolaan dilakukan baik secara langsung oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah maupun oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selain itu, pengelolaan dapat juga dilakukan dalam bentuk kepemilikan saham pemerintah pada badan usaha swasta. Pada BUMN/BUMD, pemerintah haruslah menjadi pemegang saham mayoritas.

Pelaksanaan kewenangan untuk melakukan mengatur, mengelola dan mengawasi pertanahan ini kemudian dilimpahkan kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang dilakukan oleh lembaga yang melaksanakan

tugas pemerintahan di bidang pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.¹³ Pemberian kewenangan kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah ini merupakan pemberian amanat untuk melaksanakan penataan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia.

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah bagi seseorang berkesinambungan dengan apa yang dikatakan oleh UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.¹⁴ Pengertian fungsi sosial yang terdapat dalam UUPA dimaksudkan bahwa tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat, sehingga tanah difungsikan untuk meningkatkan taraf kehidupan sosial di masyarakat. Kehidupan masyarakat tidak terlepas dari tanah dikarenakan tanah dapat dimanfaatkan oleh seseorang atau sekelompok orang sebagai tempat untuk berkumpul dan bersosialisasi. Pemanfaatan tanah untuk meningkatkan fungsi sosial masyarakat ini juga sebenarnya sudah menjadi pemikiran mantan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Joyo Winoto yang dikutip oleh Ronny Sautma Hotma Bako¹⁵ bahwa tanah adalah modal kehidupan, adapun agar tanah menjadi modal kehidupan terdapat 4 (empat) prinsip yang melingkupinya, yaitu pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk:

1. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. meningkatkan tatanan hidup berkeadilan;
3. menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia; dan
4. menata kehidupan yang harmonis dan mengatasi berbagai konflik sosial.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan

¹² Ketentuan Menimbang huruf b, Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan.

¹³ Pasal 4 ayat (1) dan (2) Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan.

¹⁴ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹⁵ Ronny Sautma Hotma Bako, "Masa Depan Reforma Agraria di Indonesia", dalam *Jurnal Law Review*, Vol. X, No.2, November 2010, Tangerang: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, hal. 183.

tanah dalam fungsi sosialnya, mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena tanah mempunyai peranan untuk kehidupan masyarakat, maka masyarakat harus mengelola dan memanfaatkan tanah dan bukan menjadikan tanah sebuah objek yang dapat menyebabkan sengketa atau konflik antarmasyarakat.

3. Kebijakan (*beleid*)

Pembuatan kebijakan dilakukan pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan tentang penguasaan, penyediaan, pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Kebijakan dapat pula dilakukan oleh pemerintah dengan menyusun perencanaan dalam menjalankan administrasi pertanahan dan sumber daya alam lainnya.

Kebijakan dalam pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan tanah dapat dilakukan oleh pemerintah dengan merumuskan berbagai aturan yang sesuai dengan asas atau kaidah yang sudah berlaku di UUPA. Adapun kebijakan ini juga dapat meliputi berbagai perencanaan yang akan dilakukan oleh Pemerintah dalam mengelola tanah. Perlu digarisbawahi bahwa dikeluarkannya kebijakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah saat ini masih berorientasi kepada kepentingan golongan tertentu.

Kebijakan ini seringkali merugikan masyarakat yang sudah memiliki dan memanfaatkan tanah secara turun menurun. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah seringkali mengalami perubahan baik itu dari sisi regulasi maupun secara praktik empirisnya. Masyarakat seringkali dirugikan dikarenakan adanya oknum yang memanfaatkan masyarakat dalam memanfaatkan tanah baik itu untuk tempat tinggal atau tempat usaha. Penegakan hukum belum berjalan secara maksimal dalam menerapkan berbagai aturan perundang-undangan.

Kebijakan dilakukan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan sebuah landasan hukum yang dapat

memberikan rambu-rambu dalam membuat sebuah kebijakan yang akan dikeluarkan oleh Pemerintah.

4. Pengurusan (*bestuursdaad*)

Pengurusan dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Pengurusan dapat dilakukan pula oleh pemerintah dengan menetapkan hubungan hukum berupa hak atas tanah kepada perseorangan, badan hukum maupun dalam bentuk penetapan hak ulayat masyarakat hukum adat.

Boedi Harsono¹⁶ menyatakan bahwa pengertian penguasaan dan menguasai tanah dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti secara yuridis. Juga dapat diartikan beraspek perdata dan beraspek publik. Boedi Harsono¹⁷ mengatakan bahwa penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, tetapi ada juga penguasaan yuridis yang walaupun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain.

Hal ini terjadi pada hak jaminan atas tanah yang secara yuridis berada pada pihak pemberi pinjaman, dan secara fisik dikuasai oleh orang yang memiliki tanah tersebut.¹⁸ Penjelasan dari Boedi Harsono tersebut dapat mengungkapkan bahwa dalam hal penguasaan atas tanah yang terjadi di Indonesia merupakan penguasaan tanah secara perdata, dimana terdapat sebuah aturan yang melekat antara penguasa secara yuridis dan penguasa secara fisik. Terdapat hak dan kewajiban yang melekat pada masing-masing penguasa tersebut yang harus dijalankan.

Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi

¹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005, hal. 23.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain.¹⁹ Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa penguasaan seseorang terhadap tanah dapat diberikan untuk melakukan sesuatu hal terhadap tanah tersebut dengan diikuti tanggung jawab atas pengelolaan dan pemanfaatan tanah.

Selain itu, Soedikno Mertokusumo²⁰ menyatakan bahwa wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu wewenang umum dimana pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi dan wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya.

Berdasarkan wewenang umum yang dikemukakan oleh Soedikno Mertokusumo²¹ tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kewenangan terhadap sebuah tanah memang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pemilik hak atas tanah, akan tetapi hal ini juga harus didasarkan kepada pemerataan terhadap kepemilikan tanah. Tanah yang dimiliki oleh seseorang tentu saja harus dapat dikelola dan dimanfaatkan oleh pemegang hak atas tanah, akan tetapi tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk kepentingan yang berada di luar peraturan perundang-undangan atau ketentuan norma yang berlaku di masyarakat.

5. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

Pengawasan yang dilakukan oleh negara harusnya diemban oleh kementerian yang mengurus masalah pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Akan tetapi sampai dengan saat ini pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN belum dapat dilaksanakan dengan baik. Hal ini diungkapkan dalam Rencana Strategis Kementerian ATR/BPN yang tertuang dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 25 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015–2019 yang menyatakan bahwa belum ada pengaturan mengenai cara untuk melakukan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan, belum ada pengaturan penentuan kriteria permasalahan khusus, dimana pada saat ini, pengawasan khusus dianalogikan/difungsikan sebagai penyelidikan/pengumpulan bahan dan keterangan (*pulbaket*) yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

Disamping itu pedoman perizinan, insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi masih dalam proses penyusunan.²² Selain belum terdapatnya regulasi yang memadai terkait dengan pengawasan, Kementerian ATR/BPN juga mengidentifikasi bahwa terdapat permasalahan dalam pengawasan yaitu terkait dengan kelembagaan di Kementerian ATR/BPN. Kementerian ATR/BPN mengindikasikan masih belum terstruktur lembaga pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang.²³ Hal ini kemudian yang menyebabkan pengawasan tidak dapat dilakukan secara optimal oleh Kementerian ATR/BPN.

Permasalahan pengawasan merupakan permasalahan utama dalam menjalankan roda pemerintahan dari tahun ke tahun. Pelaksanaan pengawasan baik itu secara mendetail dilakukan oleh Pemerintah, akan tetapi dasar pelaksanaan

¹⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, 2012, hal. 75.

²⁰ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta: Universitas Terbuka Karunika, 1998, hal. 45.

²¹ Andi Rendra Rangkuti, "Efektivitas Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kota Batam", dalam *Jurnal Of Law and Policy Transformation*, Vol. 1, No. 2, Desember 2016, hal. 145 – 146.

²² Lampiran I Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015 – 2019, hal. 6.

²³ *Ibid.*

aturan tersebut belum memenuhi cukup unsur. Banyak aturan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah di bidang pengelolaan sumber daya alam, akan tetapi dalam tataran implementasinya tidak berjalan dengan cukup baik. Permasalahan pengawasan di bidang pertanahan pada dasarnya merupakan permasalahan yang seharusnya dapat diatasi dengan baik. Hal ini dikarenakan, tanah merupakan sumber daya alam yang harus dikelola dengan baik. Pengawasan terhadap penggunaan tanah dapat memaksimalkan penggunaan tanah tersebut untuk kesejahteraan masyarakat.

Pengawasan dalam bidang pertanahan perlu dilakukan mulai dari tingkat organisasi terkecil sampai dengan di tingkat pusat. Pembentukan pengawasan di tingkat terkecil di daerah dilakukan baik itu di tingkat kecamatan, kelurahan, kabupaten/kota sampai tingkat provinsi. Pemanfaatan tanah dilakukan dalam rangka untuk mengurangi adanya penelantaran tanah sehingga tidak dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Bentuk pengawasan sangat beragam, mulai dari pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya, melakukan audit, melakukan pembinaan kepada pemerintah daerah dan instansi pemerintah lainnya, sampai pada penegakan hukum terhadap pelanggaran hukum dalam pemanfaatan sumber daya alam.

B. Penguasaan Negara atas Tanah Berdasarkan UUPA

Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa hak menguasai negara yaitu memberi wewenang untuk:²⁴

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

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

Penjabaran Pasal 2 UUPA yang mengamanatkan kepada negara untuk menguasai dan mengelola yaitu pertama, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Apabila dikaitkan dengan tanah, maka terdapat aturan tentang peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah yang dilegalisir melalui sertipikat tanah. Adapun dalam sertipikat tanah tersebut terdapat izin atau sertipikat kepemilikan hak atas tanah yang di dalamnya termuat penggunaan atau peruntukan terhadap tanah tersebut. Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Selain memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk menguasai tanah dengan mendaftarkan kepemilikan hak atas tanah seseorang, UUPA juga memberikan kewenangan kepada pemilik hak atas tanah untuk mengelola dan memanfaatkan tanahnya tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA yang menyatakan memberikan kewenangan kepada penerima hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan sebidang tanah dapat dilakukan oleh pemilik hak atas tanah tersebut. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah tersebut dilakukan untuk kesejahteraan pemilik hak atas tanah.

Kedua, UUPA memberikan amanat kepada negara perlu adanya sebuah produk hukum

²⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005, hal. 229-230.

yang mengatur tentang hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Hal ini merupakan perintah kepada para pembentuk undang-undang yang dalam hal ini Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) untuk membentuk atau mengundangkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa terkait dengan pengelolaan atau pemanfaatannya. Pengelolaan tanah sudah memiliki berbagai peraturan perundang-undangan, akan tetapi pada pelaksanaannya peraturan perundang-undangan ini belum memiliki kesamaan persepsi atau memiliki tujuan yang sama dengan UUPA.

Maria SW Sumardjono menyatakan bahwa berbagai peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia khususnya yang mengatur tentang tanah saling tumpang tindih atau inkonsistensi dengan akibat degradasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam.²⁵ Hal ini mengartikan bahwa tidak konsistensinya sebuah aturan atau saling tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap berbagai kegiatan di bidang pertanahan. Oleh karena itu, diperlukan sebuah regulasi yang dapat mengatur secara pasti terkait dengan pengelolaan sumber daya alam

Ketiga, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa dimaksudkan untuk mengatur segala aktivitas yang dapat dilakukan terhadap sumber daya alam. Pada dasarnya pengaturan terhadap hubungan hukum antara subjek dengan objek hukum itu didasarkan pada dasar kepemilikan hak atas tanah. Kepemilikan atau penguasaan atas tanah dapat dijadikan sebagai sumber kesejahteraan atau meningkatkan taraf hidup seseorang. Hal ini diatur dalam peraturan perundang-undangan, dimana seseorang apabila ingin memanfaatkan tanahnya untuk diperjualbelikan atau sebagai

tempat untuk jual beli, maka terdapat aturan atau prosedur hukum kepemilikan hak atas tanah tersebut.

Perpindahan kepemilikan hak atas tanah diatur dalam peraturan perundang-undangan, begitu pula dengan pemanfaatan tanah sebagai tempat untuk melakukan usaha maka tanah tersebut harus memiliki izin usaha. Berdasarkan hal ini, maka dapat dikatakan bahwa segala sesuatu yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan tanah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan langsung dengan adanya kepastian hukum bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah dapat dilakukan oleh seseorang yang telah memiliki hak atas tanah tersebut.

III. REDISTRIBUSI TANAH UNTUK MASYARAKAT

Penguasaan negara terhadap tanah telah diamanatkan dalam UUD Tahun 1945 dan UUPA. Selain itu amanat ini juga ditegaskan kembali dalam Putusan MK yaitu untuk melakukan pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Penguasaan negara terhadap tanah merupakan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam membentuk sebuah aturan yang secara komprehensif mengatur tentang tanah. Penguasaan negara untuk melakukan pengaturan, pengelolaan, kebijakan, pengurusan, dan pengawasan yang diatur dalam sebuah tataran undang-undang akan membentuk sebuah landasan hukum yang dapat dipergunakan dalam mengelola dan memanfaatkan tanah sebagai salah satu sumber daya alam.

Boedi Harsono²⁶ menyatakan bahwa UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaharuan agraria karena di dalamnya memuat 5 (lima) program yang dikenal dengan Panca Program *Agrarian Reform* Indonesia, yang salah satunya yaitu melakukan perombakan kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan

²⁵ Bambang Sigap Sumantri, 25 Juni 2009, "Maria SW Soemardjono Selalu Bertanya", <http://nasional.kompas.com/read/2009/06/25/06032366/Maria.SW.Sumardjono.Selalu.Bertanya>, diakses 29 Agustus 2017.

²⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, hal. 3-4.

penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan. Program ini lazim disebut dengan program *landreform*. Bahkan keseluruhan program *agrarian reform* seringkali disebut dengan program *landreform*. Berdasarkan hal tersebut, ada sebutan “*landreform* dalam arti luas” dan “*landreform* dalam arti sempit”.²⁷ Russel King yang disadur oleh Supriadi mengatakan bahwa perbedaan pengertian dan definisi tersebut, karena menyoroti 2 (dua) pengertian secara umum, yaitu:²⁸

1. *Landreform is invariably a more or less direct, publicly controlled change in the existing character of land ownership;*
2. *It normally attempts a diffusion of wealth, and productive capacity.*

Berdasarkan hal tersebut, Dorren Warriner yang dikutip oleh Arie Sukanti Hutagalung dan kembali disadur oleh Supriadi²⁹, menyatakan bahwa pada dasarnya *landreform* memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Sehingga *landreform* merupakan sebuah alat perubahan sosial dalam perkembangan ekonomi, selain merupakan manifestasi dari tujuan politik, kebebasan, dan kemerdekaan suatu bangsa.

Landreform merupakan serangkaian tindakan dalam rangka *agrarian reform* Indonesia. Adapun asas dan ketentuan pokok *landreform* dijumpai dalam UUPA.³⁰ Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Boedi Harsono tersebut, dapat dilihat bahwa UUPA mengamanatkan juga bahwa perlu dilaksanakannya *landreform* dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia dalam hal redistribusi tanah yang merata, sehingga kepemilikan lahan atau tanah tidak terpusat kepada satu atau dua orang saja. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 7 UUPA yang menyatakan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka

²⁷ *Ibid.*, hal. 4.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, hal. 364.

kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Adapun program *landreform* sendiri meliputi:³¹

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
2. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut “*absantee*” atau guntai;
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah yang terkena larangan “*absantee*”, tanah bekas Swapraja dan tanah negara;
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan;
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi-hasil tanah pertanian; dan
6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian yang terlampau kecil.

Landreform mengamanatkan untuk melakukan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.³² Pengertian *landreform* di Indonesia dimaksudkan untuk melakukan atau melaksanakan amanat konstitusi yaitu untuk memberikan kemakmuran bagi rakyat. Pengertian *landreform* yang diamanatkan oleh konstitusi tidaklah sesederhana pengertian *landreform* yang telah dilakukan oleh berbagai negara di dunia. Pengertian *landreform* harus diartikan kepada pengertian bahwa tanah tersebut harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pengertian *landreform* lebih ditekankan kepada perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia dengan manusia yang berkenaan dengan tanah, guna mensejahterakan masyarakat. *Landreform* merupakan salah satu bentuk upaya dalam menjalankan pembaruan agraria. Adapun *landreform* ini dilaksanakan dengan pendataan pertanahan

³¹ *Ibid.*, hal. 367.

³² Pasal 5 angka 1 huruf b TAP MPR Pembaruan Agraria.

melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.³³

Tujuan *landreform* menurut Michael Lipton dalam Arie S. Hutagalung adalah:³⁴

- a. Menciptakan pemerataan hak atas tanah diantara para pemilik tanah. Ini dilakukan melalui usaha yang intensif yaitu dengan redistribusi tanah, untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil yang dapat merupakan usaha untuk memperbaiki persamaan diantara petani secara menyeluruh.
- b. Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah. Dengan ketersediaan lahan yang dimilikinya sendiri maka petani akan berupaya meningkatkan produktivitasnya terhadap lahan yang diperuntukkan untuk pertanian tersebut, kemudian secara langsung akan mengurangi jumlah petani penggarap yang hanya mengandalkan sistem bagi hasil yang cenderung merugikan para petani.

Berdasarkan apa yang dikatakan oleh Lipton tersebut, maka perlu dilakukannya *landreform* di Indonesia, sehingga tujuan kesejahteraan yang diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 dapat tercapai. A.P. Perlindungan juga menyatakan bahwa terdapat 3 (tiga) komponen yang dapat diraih apabila dilaksanakannya *landreform*, baik itu dari segi sosial, ekonomi, politik dan psikologis, yaitu:³⁵

1. Segi sosial ekonomi
Landreform dapat memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik dan memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.
2. Segi sosial politis
Dengan *landreform* sistem tuan tanah dapat dihapuskan dan pemilikan tanah dalam

skala besar dapat dibatasi sehingga tanah dapat dibagikan secara adil agar menjadi sumber penghidupan rakyat tani.

3. Segi mental psikologis
Landreform dapat meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah serta dapat memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya

Landreform merupakan langkah yang perlu dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka mensejahterakan masyarakat. Salah satu agenda dari *landreform* adalah dengan melakukan redistribusi tanah untuk masyarakat. Penyediaan tanah untuk rakyat merupakan salah satu langkah yang harus dilakukan oleh Pemerintah. Pemerintah perlu mengelola tanah yang dimiliki oleh Pemerintah untuk kepentingan rakyat. Pembangunan rusun atau rumah tunggal yang disubsidi dan disewakan atau dijual dengan harga yang sangat terjangkau menjadi solusi bagi masyarakat yang tidak memiliki tempat tinggal saat ini. Program yang dibangun baik itu oleh Pemerintah Pusat³⁶ maupun Pemerintah Daerah saat ini perlu dikembangkan bukan hanya di daerah kota penyangga Ibukota Jakarta saja, akan tetapi dikembangkan di pusat ibukota itu sendiri. Rumah atau tanah yang disediakan untuk rakyat harus dapat dikelola oleh pemilik atau penyewa tanah tersebut. Tanah tersebut harus dapat menghasilkan nilai ekonomi yang dapat menunjang kehidupan sang pemilik tanah.

Pengelolaan tanah oleh negara merupakan amanat konstitusi. Oleh karena itu, pengelolaan tanah ini bukan hanya permasalahan mendata atau mensahkan kepemilikan tanah tersebut saja. Pengelolaan tanah oleh negara harus

³³ Pasal 5 ayat (1) huruf c TAP MPR tentang Pembaruan Agraria.

³⁴ Arie S. Hutagalung, *Pertanahan dalam dinamika Sosial*, Jakarta: Djambatan, 1985, hal. 31.

³⁵ A. P. Perlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998, hal. 97.

³⁶ Presiden Joko Widodo saat ini sedang mengembakan program rumah bersubsidi di Tangerang Selatan. Adapun program ini merupakan langkah yang dilakukan oleh Presiden dalam rangka memberikan rumah murah bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah. Lihat Yudhistira, 27 April 2017, "Jokowi Bangun 6000 Rumah DO 1% di Tangsel", <http://tangerangnews.com/tangsel/read/20125/Jokowi-Bangun-6000-Rumah-DP-1-di-Tangsel>, diakses tanggal 5 September 2017.

dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. RUU Pertanahan diharapkan dapat menjadi dasar regulasi dalam mengatur, mengelola, dan mengawasi tanah sudah memberikan ruang untuk dilakukannya reforma agraria. Pasal 49 ayat (1) RUU Pertanahan menyatakan bahwa pemerintah menyediakan tanah negara sebagai objek reforma agraria. Adanya substansi dalam RUU Pertanahan ini berarti mengamanatkan kepada Pemerintah agar melakukan penataan tanah negara yang dapat disediakan bagi lahan untuk objek reforma agraria.

RUU Pertanahan akan mengatur mengenai Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA). TORA merupakan tanah yang dikuasai oleh negara untuk didistribusikan atau didistribusikan dalam rangka reforma agraria.³⁷ Adapun Pasal 49 RUU Pertanahan mengatakan bahwa TORA ini berasal dari:

- a. Tanah negara yang berasal dari hapusnya hak atas tanah;
- b. Tanah negara berasal dari tanah timbul;
- c. Tanah negara berasal bekas pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi sepanjang tidak merupakan barang milik negara yang telah tercatat dalam laporan keuangan pemerintah pusat;
- d. Tanah negara berasal dari pelepasan kawasan hutan;
- e. Tanah negara berasal dari tukar menukar atau perbuatan hukum keperdataan lainnya dalam rangka reforma agraria; atau
- f. Tanah yang diserahkan oleh pemegang haknya kepada negara untuk reforma agraria.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pemerintah akan diberikan amanat untuk mengidentifikasi tanah yang dapat dikuasai oleh negara untuk didistribusikan atau didistribusikan kepada masyarakat untuk dikelola dan dimanfaatkan. TORA dapat diberikan kepada orang perseorangan, koperasi, badan usaha milik desa dan badan usaha milik petani atau bentuk lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah.³⁸ Apabila perseorangan,

³⁷ Pasal 1 angka 18 RUU Pertanahan

³⁸ Pasal 50 ayat (1) RUU Pertanahan

maka syarat untuk menerima TORA yaitu Warga Negara Indonesia yang memenuhi persyaratan berusia paling rendah 18 (delapan belas) tahun atau lebih atau sudah pernah melangsungkan perkawinan, dan bertempat tinggal atau bersedia bertempat tinggal di kecamatan lokasi TORA.³⁹ Pemberian TORA ini merupakan langkah yang dapat ditempuh dalam rangka melakukan redistribusi tanah kepada masyarakat agar terdapat pemerataan kepemilikan tanah di Indonesia.

Selain melakukan redistribusi tanah, Pemerintah perlu melakukan langkah tegas dalam pengelolaan tanah. Hal ini dilakukan dalam rangka mendukung adanya redistribusi tanah di Indonesia, yaitu:

1. Moratorium pembangunan yang mengarah pada kepentingan bisnis

Pembangunan saat ini banyak dilakukan oleh pengembang perumahan atau untuk pembangunan kantor. Hal ini memang layak untuk dilakukan dengan dasar untuk kepentingan peningkatan perekonomian. Akan tetapi hal ini perlu diimbangi dengan adanya kemampuan atau kesetaraan kemampuan masyarakat untuk membeli tanah untuk dijadikan tempat tinggal. Sebagai contoh pembangunan di DKI Jakarta yang saat ini lebih banyak dilakukan kepada pembangunan *mall*, kantor, atau apartemen. Pembangunan ini bukan ditujukan bagi pemerataan kepada seluruh masyarakat, akan tetapi hanya untuk orang-orang yang mampu membeli atau menyewa bangunan tersebut. Pembangunan rumah susun yang disubsidi oleh Pemerintah saat ini dibangun di daerah penyangga ibukota seperti Tangerang, Bekasi, Bogor, dan sekitarnya. Hal ini tentu saja membuat kesenjangan yang cukup besar di antara masyarakat.

Pembangunan harus lebih diarahkan kepada pembangunan infrastruktur atau penyediaan rumah atau tanah untuk rakyat. Penyediaan bangunan rumah susun atau rumah tunggal yang disubsidi dari pemerintah merupakan langkah yang perlu dikembangkan dalam rangka memberikan jaminan kepada masyarakat

³⁹ Pasal 50 ayat (2) RUU Pertanahan.

bahwa seluruh masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan tempat tinggal sebagaimana amanat konstitusi. Perlu ada sebuah perubahan paradigma, bahwa saat ini bukan hanya untuk meningkatkan daya saing masyarakat, akan tetapi lebih kepada menyamaratakan daya saing tersebut, sehingga tidak ada kesenjangan yang terlalu jauh antarmasyarakat. Dengan melakukan moratorium pembangunan yang mengarah kepada kepentingan bisnis dan melakukan pembangunan untuk kepentingan masyarakat, akan membuat masyarakat merasakan adanya kepedulian pemerintah terhadap masyarakat. Masyarakat akan semakin terjamin kehidupannya.

2. Pembatasan kepemilikan dan penguasaan tanah

Telah disebutkan sebelumnya bahwa, penguasaan tanah yang dilakukan oleh negara dimaksudkan untuk melakukan redistribusi tanah kepada masyarakat. Adapun penguasaan atas negara terhadap tanah merupakan kewenangan absolut yang dimiliki oleh negara yang diatur dalam konstitusi. Penguasaan negara terhadap tanah dapat ditunjukkan dengan membatasi kewenangan yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah. Walaupun pemilik hak atas tanah mempunyai kewenangan umum dan kewenangan khusus, akan tetapi negara dapat membatasi kewenangan itu dengan adanya sertipikat kepemilikan tanah yang berisikan hak atas tanah yang dibebankan kepada tanah tersebut.

Amanat untuk melakukan pembatasan kepemilikan tanah yang terdapat dalam UUPA saat ini belum dapat dirasakan oleh masyarakat. Hal ini dapat terlihat dengan jelas bahwa kepemilikan tanah saat ini banyak dimiliki oleh orang perseorangan tanpa melihat kemanfaatan terhadap tanah tersebut. Perubahan paradigma telah terjadi terkait dengan kepemilikan tanah. Pada era Orde Baru, di mana kebijakan agraria mengalami perubahan persepsi terhadap fungsi tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang unik sifatnya.⁴⁰ Perubahan fungsi tanah ini

kemudian yang menyebabkan berbagai macam permasalahan di bidang pertanahan. Selain perubahan fungsi dari tanah, dikatakan oleh Maria S. W. Sumardjono sebagaimana dikutip oleh Hasim Purba⁴¹, bahwa sering dijumpai berbagai peraturan yang bias, hanya mendukung kepentingan sekelompok kecil masyarakat (pihak pemilik modal, kelompok penguasa merangkap pengusaha), yang pada sisi lain belum memberikan perhatian kepada kelompok masyarakat yang lebih besar (masyarakat kecil), bahkan banyak peraturan tersebut yang justru memberangus hak atas tanah, khususnya petani. Melihat hal ini, maka dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah tidak berbanding lurus dengan amanat yang ada dalam UUPA. Perubahan paradigma tidak hanya dilakukan oleh masyarakat yang mempunyai modal saja, akan tetapi juga sudah mengubah paradigma para penguasa yang harusnya memperjuangkan hak-hak atas tanah bagi masyarakat kecil.

Penguasaan atas tanah erat kaitannya dengan hak menguasai dari negara dalam mengelola dan memanfaatkan tanah untuk rakyat. Konstitusi telah mengamanatkan negara untuk menguasai, mengelola, dan memanfaatkan tanah untuk kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, maka negara mempunyai kewajiban untuk mendistribusikan tanah secara merata kepada masyarakat. Redistribusi yang dimaksudkan bukanlah redistribusi secara gratis kepada masyarakat. Akan tetapi ada sebuah kebijakan dimana masyarakat tidak terbebani dengan harga tanah yang semakin sulit untuk didapat oleh masyarakat kecil. Masyarakat membutuhkan sebidang tanah untuk dapat dimanfaatkan, akan tetapi dengan harga yang semakin tinggi, maka tanah tersebut tidak akan diperoleh masyarakat. Hal inilah yang perlu dikaji dan dikembangkan oleh pemerintah dan para pemangku kepentingan untuk mengeluarkan sebuah kebijakan yang diatur dalam sebuah

⁴⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2008, hal. 70.

⁴¹ Hasim Purba, "Reformasi Agraria dan Tanah Untuk Rakyat: Sengketa Petani vs Perkebunan", dalam *Jurnal Law Review*, Vol. X, No. 2, November 2010, Tangerang: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, hal. 166.

produk undang-undang untuk mengantisipasi kenaikan harga tanah di Indonesia, khususnya di ibukota.

Pembatasan kepemilikan dan penguasaan tanah merupakan salah satu tujuan dari UUPA. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah dan mengakhiri *groot-grondbezit*, yaitu bertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu.⁴² Apa yang dikemukakan oleh Boedi Harsono tersebut saat ini merupakan permasalahan utama yang ada di Indonesia, dimana kepemilikan tanah sebagian besar dikuasai oleh para pengembang perumahan. Salah satu contoh yang sangat fenomenal saat ini yaitu pembangunan kawasan perumahan yang dibangun diatas tanah seluas 500 Ha.⁴³ Begitu juga dengan perumahan Pantai Indah Kapuk 2 yang dibangun diatas tanah seluas 1.000 Ha.⁴⁴ Melihat fenomena ini dapat dikatakan bahwa terdapat sebuah perubahan paradigma pengelolaan tanah yang banyak dikuasai oleh para pengembang dan bukan kepada masyarakat secara langsung.

Pasal 7 UUPA memang sudah mengatur mengenai pembatasan kepemilikan tanah, akan tetapi UUPA tidak menyebutkan seberapa besar kepemilikan tanah yang dapat dikuasai oleh seseorang atau badan hukum. Pasal 17 UUPA hanya mengatakan bahwa terdapat aturan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang dapat dikuasai oleh satu keluarga atau badan hukum. Selain itu Pasal 17 ayat (2) UUPA mengamanatkan untuk mengatur pembatasan tersebut dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi sampai dengan saat ini aturan terkait dengan pembatasan kepemilikan tanah tersebut belum ada untuk tanah non pertanian. Pemerintah pada tanggal 29 Desember 1960 menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1956 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian,

yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang (UU No. 56 Tahun 1956). Aturan ini merupakan pembatasan kepemilikan tanah pertanian, yang kemudian kembali di atur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Lahan Pertanian. Adapun maksud dari aturan ini yaitu untuk melakukan pemerataan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan nasional.⁴⁵

Pengaturan terkait dengan pengendalian lahan pertanian memang bagus diberlakukan. Hal ini juga dilakukan agar dapat mengendalikan bahwa kepemilikan lahan pertanian itu sebaiknya diserahkan langsung kepada petani dan bukan dikuasai oleh para pemegang modal. Pengendalian ini juga baik adanya dikarenakan dapat pemeratakan tanah pertanian sehingga dapat pemeratakan kesejahteraan masyarakat petani pada khususnya. Akan tetapi pembatasan ini hanya kepada tanah pertanian saja. Belum ada aturan yang secara khusus atau jelas untuk tanah non pertanian yang mengatur mengenai pembatasan kepemilikan atau penguasaan tanah.

RUU Pertanahan yang dirancang untuk mengatur berbagai permasalahan pertanahan dapat dijadikan solusi atas kepemilikan atau penguasaan tanah secara berlebihan. Pasal 16 ayat (1) RUU Pertanahan menyatakan bahwa Pemerintah menentukan batas maksimum penguasaan dan pemilikan tanah oleh orang, baik orang perorangan, badan hukum maupun gabungan beberapa badan hukum yang berada dalam satu pengendalian, baik tanah pertanian maupun tanah non-pertanian. Adapun pembatasan minimum ini ditetapkan dengan luas yang dapat menjamin kehidupan yang layak, sedangkan pembatasan maksimum ditetapkan dengan luas yang dapat menjamin pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah dengan mendasarkan pada ketersediaan kawasan budi daya di setiap kabupaten/kota. Pembatasan maksimum penguasaan dan pemilikan tanah ini

⁴² Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, hal. 368.

⁴³ Hilda B. Alexander, 17 Mei 2017, "Meikarta Persaingan Dua Naga dan Lemahnya Peran Pemerintah", <http://properti.kompas.com/read/2017/05/17/113522921/meikarta.persaingan.dua.naga.dan.lemahnya.peran.pemerintah?page=1>, diakses tanggal 5 September 2017.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Muhammad Yazid, 15 April 2016, "Aturan Pemilikan Lahan Pertanian Diperketat", <http://nasional.kontan.co.id/news/aturan-pemilikan-lahan-pertanian-diperketat>, diakses tanggal 5 September 2017.

dimaksudkan dalam rangka menjamin keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah.⁴⁶ Pasal 16 RUU Pertanahan ini sesuai dengan amanat yang ada dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (TAP MPR Pembaruan Agraria) yang mengamanatkan untuk melakukan pemerataan kepemilikan tanah. Pemerataan kepemilikan tanah diharapkan dapat meredam sengketa tanah yang terjadi di Indonesia.

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 16 RUU Pertanahan, perlu dibentuk sebuah peraturan pelaksanaan. Peraturan pelaksanaan dari Pasal 16 RUU Pertanahan harus segera dikeluarkan setelah RUU Pertanahan disahkan menjadi UU, sehingga dapat dijadikan landasan bagi pelaksanaan atas pembatasan kepemilikan tanah. Hal ini dikarenakan adanya sebuah persoalan hukum yang krusial dan secara prinsip hukum baik filosofis, yuridis, dan sosiologis dapat diterjemahkan sebagai norma hukum dalam wujud undang-undang.⁴⁷ Dengan diterjemahkan dalam norma hukum, maka permasalahan hukum tersebut dapat dijawab dan dapat dijadikan pedoman dalam melaksanakan perbuatan hukum.

3. Pengendalian harga tanah

Salah satu penyebab tidak meratanya kepemilikan tanah di Indonesia adalah harga tanah yang tidak wajar. Harga tanah yang semakin tinggi membuat masyarakat semakin tidak mampu untuk membeli sebidang tanah. Harga tanah yang tidak wajar dapat dilihat dari harga jual yang jauh dari nilai objek tanah yang tercantum dalam Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang setiap tahun dibayar oleh masyarakat. Harga tanah yang mencapai 3 (tiga) atau 4 (empat) kali lipat dari harga objek pajak saat ini merupakan salah satu bukti bahwa adanya kenaikan yang tidak wajar dari

harga tanah. Kenaikan tidak wajar harga tanah ini bukan hanya terjadi dari adanya spekulasi tanah, akan tetapi juga diakibatkan dari adanya sebuah pembangunan yang berorientasi kepada bisnis semata. Para pengembang membeli tanah dengan murah, lalu menjual tanah dengan harga yang jauh lebih tinggi merupakan salah satu penyebab harga tanah semakin tidak terkendali. Hal ini diperburuk dengan banyak pengalihan fungsi tanah dari yang seharusnya tanah pertanian menjadi non pertanian⁴⁸ atau dari tanah yang diperuntukan rumah menjadi kantor.

Permasalahan lain muncul apabila melihat kondisi dan situasi tanah yang ada di Indonesia saat ini. Penguasaan tanah oleh para pemegang hak atas tanah seringkali dilakukan hanya untuk investasi saja. Banyak tanah yang sudah memiliki bangunan tetapi tidak ditempati atau diusahakan. Para pemilik hak atas tanah membiarkan tanah tersebut kosong atau tidak dimanfaatkan sampai dengan harga tanah menjadi lebih tinggi, kemudian dijual. Tampak ada kesengajaan untuk menelantarkan tanah, yang pada gilirannya menyebabkan terganggunya kestabilan harga tanah. Hal itu disebabkan ketersediaan tanah semakin sedikit, sedangkan masyarakat yang membutuhkan tanah semakin banyak.

Semakin tidak terkendalinya harga tanah dapat menimbulkan permasalahan di bidang pertanahan. Sengketa pertanahan akan semakin banyak dengan adanya penyerobotan tanah. Oleh karena itu, perlu adanya peran pemerintah untuk mengendalikan harga tanah di Indonesia. Pengendalian ini bukan dalam rangka untuk mengekang adanya kebebasan dalam kepemilikan tanah, akan tetapi lebih kepada sebuah upaya untuk mencegah adanya spekulasi harga tanah yang dapat merugikan masyarakat. Dengan pengendalian harga tanah ini dapat memberikan kepastian hukum dalam jual beli tanah.

⁴⁶ Penjelasan Pasal 16 ayat (1) RUU Pertanahan.-

⁴⁷ Elita Rahmi, "Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 3 September 2010, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, hal. 353.

⁴⁸ Hery Listyawati, "Kegagalan Pengendalian Alih Fungsi Tanah dalam Perspektif Penatahunaan Tanah di Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 1, Februari 2010, Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM, hal. 37 – 38.

4. Mencabut hak atas tanah yang tidak dimanfaatkan

Penyebab lain dari sengketa tanah yaitu legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas tanah. Hal ini erat kaitannya dengan penguasaan atas tanah. Tanah yang telah mempunyai alas hak wajib untuk dikelola dan dimanfaatkan oleh pemilih hak atas tanah. Tanah yang sudah mempunyai alas hak, akan tetapi tidak dimanfaatkan dan dikelola oleh pemilik hak atas tanah, dapat dikatakan sebagai penelantaran tanah. Tanah yang ditelantarkan oleh pemilik hak atas tanah dapat dihapus atau dicabut haknya. Hal ini sesuai dengan Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UUPA yang menyatakan Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan hapus apabila tanah tersebut ditelantarkan. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (PP Tanah Terlantar) disebutkan 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 hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa kriteria tanah terlantar yaitu:⁴⁹

1. Obyek tanah terlantar meliputi hak atas tanah, hak pengelolaan, dan tanah yang mempunyai dasar penguasaan atas tanah;
2. Tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan;
3. Tidak sesuai dengan keadaannya, atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya.

Akan tetapi PP Tanah Terlantar juga menyebutkan kriteria yang tidak termasuk tanah terlantar dalam Pasal 3, yaitu:⁵⁰

⁴⁹ Supriyanto, "Kriteria Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundangan Indonesia", dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 1, Januari 2010, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, hal. 58.

⁵⁰ *Ibid.*

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.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pemerintah sudah melakukan berbagai upaya untuk mengurangi adanya tanah terlantar di Indonesia. Penertiban terhadap tanah terlantar diperlukan mengingat UUPA menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Oleh karena itu, seluruh tanah yang ada di Indonesia, wajib untuk dikelola dan dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penguasaan atas tanah yang dimiliki oleh negara memiliki peranan penting terhadap tanah yang tidak produktif untuk dikelola atau dimanfaatkan. Tanah yang sengaja diterlantarkan lebih baik dihapus pemilikan haknya, untuk diberikan haknya kepada orang lain. Hal ini penting dilakukan oleh negara, dikarenakan adanya tanah yang dimiliki oleh seseorang diwajibkan untuk dimanfaatkan. Pemerataan kepemilikan tanah akan terjadi apabila tanah yang sengaja ditelantarkan dilakukan penertiban. Kepemilikan hak atas tanah bukan hanya dapat dimanfaatkan oleh pemegang sertifikat tanah saja, tetapi juga mempunyai peranan penting dalam kesejahteraan masyarakat di sekitarnya. Oleh karena itu, penguasaan tanah yang dimiliki oleh negara wajib dilaksanakan demi tercapainya cita-cita pembaruan agraria di bidang pertanahan.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan tanah telah diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945. Penguasaan terhadap

tanah ini dimaksudkan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah untuk kesejahteraan rakyat. Prinsip penguasaan negara terhadap tanah telah dipersepsikan oleh MK, yaitu untuk melakukan pengaturan, pengelolaan, kebijakan, pengurusan, dan pengawasan. Pengaturan dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang pertanahan. Pengelolaan dilakukan dengan prinsip bahwa tanah itu mempunyai fungsi sosial dan bagaimana arah kebijakan politik hukum pertanahan. Kebijakan diambil dalam rangka memberikan kemudahan dan kemanfaatan tanah yang dimiliki oleh seseorang. Pengurusan merupakan langkah yang diambil dalam rangka memberikan atau mencabut ijin penggunaan tanah. Pengawasan dilakukan untuk mengawasi pengelolaan tanah baik itu di tingkat pusat maupun di daerah.

Penguasaan tanah oleh negara dapat dilakukan dengan melakukan redistribusi tanah untuk rakyat. Mengembalikan tanah untuk rakyat bukan lagi dengan melakukan jual beli tanah tanpa ada kendali dari pemerintah. Redistribusi tanah untuk rakyat dilakukan dengan melakukan menyediakan tanah sebagai obyek reforma agraria (TORA) kepada yang berhak untuk memilikinya. Selain itu, dalam rangka mendukung program redistribusi tanah, pemerintah dapat melakukan moratorium penggunaan tanah untuk pembangunan yang berorientasi pada bisnis, membatasi kepemilikan dan penguasaan tanah, pengendalian harga tanah, dan mencabut hak atas tanah yang tidak dimanfaatkan.

B. Saran

Salah satu hal yang dapat dilakukan untuk mengembalikan hak masyarakat atas tanah yaitu mengatur dan menata kembali kepemilikan tanah di Indonesia dengan cara membuat regulasi yang dapat dijadikan dasar dalam melakukan pengelolaan tanah. RUU Pertanahan akan menjadi landasan dalam mengatur pengelolaan tanah, salah satunya redistribusi tanah. Oleh karena itu, diharapkan pembahasan RUU Pertanahan dapat dipercepat dan dilakukan dengan semangat untuk kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Arizona, Yance. "Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 8. No. 3. Juni 2011. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Bako, Ronny Sautma Hotma. "Masa Depan Reforma Agraria di Indonesia". *Jurnal Law Review*. Vol. X. No. 2. November 2010. Tangerang: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.
- Hutagalung, Arie Sukanti. "Pembaharuan Hukum Agraria di Indonesia", *Jurnal Law Review*. Vol. X. No. 2. November 2010. Tangerang: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.
- Imron, Ali. "Analisis Kritis Terhadap Dimensi Ideologis Reformasi Agraria dan Capaian Pragmatisnya". *Jurnal Cakrawala Hukum*. Vol. 5. No. 2. Desember 2014. Malang: Fakultas Hukum Universitas Merdeka
- Ismail, Nurhasan. "Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat". *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*. Vol. 1. No. 1. Januari – April 2012. Jakarta: BPHN.
- Listyawati, Hery. "Kegagalan Pengendalian Alih Fungsi Tanah dalam Perpektif Penatahunaan Tanah di Indonesia". *Jurnal Mimbar Hukum*. Vol. 22. No. 1. Februari 2010. Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM.
- Madalina, M. "Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Tinjau dari Teori Hukum Pembangunan". *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS*. Edisi 5. Januari – Juni 2015. Surakarta: UNS.

- Masrofah. "Pemberian Hak Milik Satuan Rumah Susun Diatas Beberapa Hak Guna Bangunan Perorangan". *Jurnal Badamai Law Journal*. Vol. 1. Issues 1. April 2016. Banjarmasin: Universitas Lambung Mangkurat.
- Purba, Hasim. "Reformasi Agraria dan Tanah Untuk Rakyat: Sengketa Petani vs Perkebunan". *Jurnal Law Review*. Vol. X. No. 2. November 2010. Tangerang: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.
- Rahmi, Elita. "Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia". *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 10. No. 3 September 2010. Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.
- Rangkuti, Andi Rendra. "Efektivitas Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kota Batam". *Jurnal Of Law and Policy Transformation*. Vol. 1. No. 2. Desember 2016. Batam: Universitas Internasional Batam.
- Redi, Ahmad. "Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 12. No. 2. Juni 2015. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Supriyanto. "Kriteria Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundangan Indonesia". *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 10. No. 1. Januari 2010. Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.
- Susetio, Wasis. "Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Agraria". *Jurnal Lex Jurnalica*. Vol. 10. No. 3. Desember 2013. Jakarta: Universitas Esa Unggul.
- Buku**
- Arizona, Yance. *Konstitusionalisme Agraria*. Yogyakarta: STPN Press. 2014.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. 2005.
- Hasan, Djuhaendah. *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1996.
- Hatta, Mohammad. *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Mutiara. 1977
- Hutagalung, Arie S. *Pertanahan dalam Dinamika Sosial*. Jakarta: Djambatan. 1985.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: PT. Alumni. 2006.
- Limbong, Bernhard. *Reforma Agraria*. Jakarta: Margaretha Pustaka. 2012.
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju. 1995.
- Mertokusumo, Soedikno. *Hukum dan Politik Agraria*. Jakarta: Universitas Terbuka Karunika. 1998.
- Nurlinda, Ida. *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria: Perpektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Pres. 2009.
- Perlindungan, A. P. *Pendaftaran Tanah Di Indonesi*. Bandung: Mandar Maju. 1998.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria: kajian komperhensif*. Jakarta: Kencana. 2012.
- Sumardjono, Maria S.W. *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas. 2008.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika. 2007.
- Internet**
- Alezander, B. Hilda. 17 Mei 2017. "Meikarta Persaingan Dua Naga dan Lemahnya Peran Pemerintah", <http://properti.kompas.com/read/2017/05/17/113522921/meikarta.persaingan.dua.naga.dan.lemahnya.peran.pemerintah?page=1>, diakses 5 September 2017.

www.detik.com. 22 Oktober 2015. “Gambaran Besar Harga Tanah di Jakarta”, <http://finance.detik.com/read/2015/10/22/070323/3050228/1016/gambaran-besar-harga-tanah-di-jakarta>, diakses tanggal 16 Agustus 2016.

Yazid, Muhammad. 15 April 2016. “Aturan Pemilikan Lahan Pertanian Diperketat”, <http://nasional.kontan.co.id/news/aturan-pemilikan-lahan-pertanian-diperketat>, diakses 5 September 2017.

Yudhistira. 27 April 2017, “Jokowi Bangun 6000 Rumah DO 1% di Tangsel”, <http://tangerangnews.com/tangsel/read/20125/Jokowi-Bangun-6000-Rumah-DP-1-di-Tangsel>, diakses tanggal 5 September 2017.

Laporan Kementerian

Laporan BPN RI Tahun 2007

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Laporan Kinerja Tahun 2015.