

IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 20 TAHUN 2021 TENTANG PENERTIBAN KAWASAN DAN TANAH TERLANTAR DI PROVINSI SUMATERA SELATAN

M. Yoga Jusri Pratama
STIA Bala Putra Dewa Palembang
E-mail : yoga8037@gmail.com

ABSTRACT

The problems that occur in the policy of controlling waste areas and wasteland in South Sumatra Province refer to the Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 20 of 2021, it can be seen that everything that has been stated is related to problems in the formulation of policies for controlling waste areas and wasteland as a very specific matter. Wasteland is land with rights, land with management rights, and land obtained based on the basis of control over land, which is intentionally not cultivated, not used, not utilized, and/or not maintained is rampantly controlled by elements of the government apparatus and the community. Therefore, regulations for controlling waste areas and wasteland in South Sumatra Province are needed. The results showed that the policy formulation for controlling wasteland in South Sumatra Province did not fully meet the criteria for flexibility, policy criteria, good intentions of policy makers, rationality, participation, efficiency, and determination and adaptability. The utilization of wasteland must also meet the criteria for a comprehensive (comprehensive) policy formulation, so that the policy for controlling wasteland will no longer provide opportunities for various parties who take advantage of the void in the implementation process

Keywords: *Formulation of Policy, Controlling Waste Areas and Wastelands*

ABSTRAK

Masalah-masalah yang terjadi dalam kebijakan penertiban kawasan dan tanah terlantar di Provinsi Sumatera Selatan mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 terlihat bahwa semua yang telah dikemukakan berkaitan dengan masalah dalam formulasi kebijakan penertiban kawasan dan tanah terlantar sebagai suatu hal yang sangat spesifik. Tanah Terlantar adalah tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara marak dikuasai oleh oknum-oknum aparat pemerintah maupun masyarakat. Oleh karena itu dibutuhkan peraturan penertiban kawasan dan tanah terlantar di Provinsi Sumatera Selatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa formulasi kebijakan penertiban tanah terlantar di Provinsi Sumatera Selatan belum sepenuhnya memenuhi kriteria fleksibilitas, kriteria kebijakan, niat baik para pembuat kebijakan, rasionalitas, partisipasi, efisiensi, dan penetapan dan kemampuan menyesuaikan diri. Pendayagunaan tanah terlantar harus memenuhi pula kriteria formulasi kebijakan yang menyeluruh (komprehensif), sehingga kebijakan penertiban tanah terlantar tidak memberikan lagi kesempatan untuk berbagai pihak yang memanfaatkan adanya kekosongan dalam proses implementasinya.

Kata Kunci: *Formulasi Kebijakan, Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.*

A. PENDAHULUAN

Provinsi Sumatera Selatan secara geografis terletak antara 10 - 40 LS dan

102o - 106o BT. Provinsi ini berbatasan dengan Provinsi Jambi di sebelah Utara, sebelah Selatan berbatasan dengan

Provinsi Lampung, sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Bangka Belitung, dan se-belah Barat berbatasan dengan Provinsi Bengkulu. Provinsi ini memiliki luas administrasi sebesar 8.493.404,06 Ha. Kabupaten terluas terdapat di Kabupaten Ogan Komering Ilir dengan luas wilayah 1.721.699,82 Ha dan terluas kedua dimiliki oleh Kabupaten Musi Banyuasin dengan luas wilayah sebesar 1.383.060,30 Ha. Kemudian luas wilayah terkecil terdapat di Kota Palembang yang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Selatan dengan luas wilayah sebesar 37.930,90 Ha. Provinsi Sumatera Selatan memiliki luas wilayah daratan sebesar 6.800.665,36 Ha. Penggunaan tanah di Provinsi Sumatera Selatan secara umum terbagi ke dalam kawasan hutan dan kawasan non-hutan. Sedangkan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) merupakan salah satu dari jenis kawasan non-hutan. LP2B merupakan lahan yang tidak boleh dimanfaatkan selain untuk lahan produksi pangan dan telah ditetapkan dalam RTRW tiap provinsi. LP2B ini merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menyelamatkan lahan pertanian pangan karena adanya kecenderungan laju konversi lahan sawah atau pertanian pangan yang cukup cepat beberapa tahun terakhir. Provinsi Sumatera Selatan

memiliki kawasan hutan seluas 3.489.350,37 Ha. Sedangkan luas kawasan non hutan 3.393.469,56 Ha dan luas untuk LP2B sebesar 2.443.324,09 Ha.

Setiap Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, dan Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah wajib mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah yang dimiliki atau dikuasai harus berfungsi sosial, hal ini sesuai dengan Formulasi kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar dilakukan sebagai penataan pertanahan. Formulasi kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar ini dilakukan dengan maksud untuk menata kembali tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya, dan memasukannya kembali ke dalam sistem sosial, ekonomi dan politik pengelolaan aset. Tanah terlantar ini direncanakan akan dialokasikan untuk masyarakat dan untuk merespon secara cepat program strategis negara seperti pangan, energi, infrastruktur, dan perumahan rakyat.

Masalah-masalah yang terjadi dalam formulasi kebijakan Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar di Provinsi Sumatera Selatan terlihat dalam proses formulasi yang dilakukannya merupakan

M. Yoga Jusri Pratama

kewenangan pemerintah untuk menginventarisasi Tanah Terindikasi Telantar. Inventarisasi tanah terindikasi telantar dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan dilaksanakan paling cepat 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Hak Atas Tanah, Hak pengelolaan, atau Dasar Penguasaan Atas Tanah. Inventarisasi dilaksanakan berdasarkan laporan atau informasi yang bersumber dari:

- a. Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah;
- b. Hasil pemantauan dan evaluasi Hak Atas Tanah dan Dasar Penguasaan Atas Tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah, dan Kementerian; kementerian/ lembaga; pemerintah daerah; dan/ atau masyarakat.

Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai Tanah Telantar berstatus sebagai barang milik negara/daerah atau aset badan usaha milik negara/daerah, penetapan Tanah Telantar memuat juga rekomendasi kepada pimpinan instansi yang mengelola barang milik Negara/ daerah atau aset badan usaha milik Negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Menurut Rosenbloom (2003:61) formulasi kebijakan merupakan suatu hal yang sangat luas, sehingga disebutkan sebagai *there is a wide range of options for regulating administrative rulemaking*. Selanjutnya Rosenbloom (2003:61) menyatakan bahwa dalam formulasi kebijakan yang disebut dengan *administrative rulemaking* ini terdapat berbagai aspek yang sangat penting, sehingga kemudian Rosenbloom (2003:61) menyatakan *the following are of major concern, as are the potential trade-offs among them:*

1. *Flexibility.*
2. *Policy criteria.*
3. *Faithfulness to legislative intent.*
4. *Rationality.*
5. *Participation.*
6. *Efficiency.*
7. *Enforceability and the ability to conform.*

(Rosenbloom, 2003:61)

Rosenbloom (2003:59) menegaskan bahwa formulasi kebijakan adalah bahwa *there are three general type of rules*, dengan demikian terdapat tiga buah tingkatan kebijakan publik, yaitu: pertama adalah *Legislative rules (or substantive rules) are like statutes and have the force of law*. Dengan demikian, aturan legislatif (atau aturan substantif) seperti undang-undang dan memiliki

kekuatan hukum. Aturan tersebut mengatur perilaku, memberlakukan standar kinerja pada produk dan proses, dan menetapkan kelayakan untuk lisensi dan manfaat.

Selanjutnya Rosenbloom (2003:60) menerangkan bahwa yang kedua *Procedural rules govern an agency's internal organization and operations, such as how it will process request from the public for information or benefits of various kinds, deal with its own employees labor grievances or equal employment opportunity complaints, or prioritize its enforcement actions.* Hal ini menegaskan bahwa aturan prosedural yang mengatur organisasi internal lembaga dan suatu operasi, seperti bagaimana hal itu akan memproses permintaan dari publik untuk informasi atau manfaat dari berbagai jenis, kesepakatan dengan tenaga kerja, keluhan pegawai, bentuk kerja sama, atau memprioritaskan tindakan tertentu.

Kemudian yang terakhir Rosenbloom (2003:60) menerangkan ada yang disebut dengan *Interpretative rules*, yaitu: *are essentially policy statements establishing an agency's understanding of the terms of its statutory mandate. Better known as interpretative rules, in theory they should not establish new legal obligations but rather explain the basis for existing ones.*

Rosenbloom menjelaskan bahwa aturan interpretatif pada dasarnya kebijakan yang berisi pernyataan untuk membangun pemahaman sebuah instansi terhadap ketentuan mandat dari undang-undang tersebut. Lebih dikenal sebagai aturan interpretatif, secara teori mereka tidak harus menetapkan kewajiban hukum baru, melainkan menjelaskan dasar yang sudah ada. Kemudian Rosenbloom menjelaskan bahwa :

There is a wide range of options for regulating administrative rulemaking. Agencies can be left completely to their own devices and allowed to make rules however they see fit. Alternatively, their processes and decision criteria can be so heavily regulated that they have very limited discretion in formulating and enacting rules. In between, there are many possibilities. In administrative law, these are often viewed as existing on a continuum from informal (less regulated) to formal (more regulated) processes. Each end of the continuum and every step along the way will maximize some values at the expense of others. The following are of major concern, as are the potential trade-off among them: (Rosenbloom, 2003:61)

Dengan demikian ada berbagai macam pilihan untuk mengatur pembuatan suatu

kebijakan. Organisasi publik dapat dibiarkan sepenuhnya untuk perangkat mereka sendiri dan diperbolehkan untuk membuat aturan namun harus yang cocok. Proses dan kriteria keputusan dapat begitu ketat diatur dan mereka memiliki diskresi yang sangat terbatas dalam merumuskan dan memberlakukan aturan.

C. METODE PENELITIAN

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

Metode induktif yang digunakan dalam penelitian formulasi kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar skala besar dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia adalah suatu proses berfikir yang

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

Desain induktif kualitatif dalam penelitian formulasi kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar skala besar dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia pada kesempatan ini, menjadi semakin penting mengingat hingga saat ini belum pernah ada pengalaman penerbitan SK pendayagunaan tanah terlantar oleh Kepala BPN. Mengingat penerbitan SK pendayagunaan tanah terlantar mensyaratkan dilakukannya analisis terlebih dulu, maka desain induktif kualitatif diharapkan akan dapat membantu proses pembuatan model kebijakan sesuai informasi relevan, dan diperkirakan sangat

berguna bagi solusi kebijakan pada kasus tanah terlantar tertentu.

D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

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

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

permasalahan terkait penertiban tanah terlantar.

Rosenbloom (2003:61) dalam teori formulasi kebijakan yang disebutnya sebagai *rulemaking* menyatakan bahwa terdapat 7 (tujuh) aspek utama dalam formulasi kebijakan yaitu: fleksibilitas, kriteria kebijakan, niat baik para pembuat kebijakan, rasionalitas, partisipasi, efisiensi, serta keberlakuan dan kemampuan menyesuaikan diri. Berikut akan penulis paparkan hasil temuan di lapangan berdasarkan kerangka teori yang dikemukakan oleh Rosenbloom tersebut.

1. Fleksibilitas

Para pembuat kebijakan berkewajiban menjalankan otoritasnya yang telah didelegasikan dalam membuat suatu kebijakan. Dalam aspek fleksibilitas ini memungkinkan para administrator untuk menggunakan penilaian terbaik mereka dalam menentukan jenis informasi apa yang harus digunakan, dari mana, dari siapa, serta kriteria apa yang harus dipenuhi, dalam merumuskan suatu aturan. Membuat suatu aturan memang tidak semudah membalikkan telapak tangan, karena dalam perjalanannya pasti akan menghadapi beberapa tingkat ketidakpastian seperti keputusan yang kadang terhenti pada pandangan yang berbeda dari kepentingan umum, ilmu

M. Yoga Jusri Pratama

yang diperdebatkan, atau asumsi tentang perilaku yang bersaing. Untuk itu aspek fleksibilitas ini mengisyaratkan kepada para pembuat kebijakan agar mampu membawa keahlian mereka dan keleluasaannya untuk penyelesaian masalah kebijakan publik selama itu tidak menyimpang dari kewenangan yang ada.

Di dalam formulasi kebijakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, mereka yang kemudian menjadi anggota tim Formulasi kebijakan Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar pada tahap finalisasi akhir Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penertiban Tanah Terlantar.

Proses penyusunan *draft* peraturan untuk setiap alternatif dilaksanakan secara komprehensif, tidak dilakukan secara parsial. Kemudian perumusan alternatif untuk sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan dilakukan dengan cara memprioritaskan alokasi pendayagunaan tanah terlantar untuk kepentingan masyarakat dibandingkan dengan kepentingan lainnya.

Mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa dalam fleksibilitas ini dimana *decision sometimes rest on different views*

of the public interest, contested science, or competing assumptions about behavior. Some degree of uncertainty is generally present, maka kemudian fleksibilitas ini terlihat dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar mengalami perubahan di tahun 2011 dalam PerKa.BPN Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Pada Pasal 1 angka 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tentang Tata cara penertiban tanah terlantar dinyatakan bahwa:” tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atas atau dasar penguasaannya.” Namun pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ada pengecualian obyek penertiban tanah terlantar terhadap tanah Hak Milik atau

Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan dan tanah yang dikuasai pemerintah sebagaimana disebutkan sebagai berikut: "Tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar sebagai mana dimaksud dalam pasal 2 adalah:

- a. 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
- b. 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."

Sehubungan dengan itu jelas tidak semua penguasaan tanah terhadap Hak Milik dan Hak 'Guna Bangunan menjadi obyek tanah terlantar. Secara khusus juga dikemukakan terhadap tanah yang dikuasai pemerintah tidak menjadi obyek tanah terlantar sebagaimana pada pasal 3 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, dimana sudah dinyatakan bahwa baik yang sudah terdaftar sebagai asset BUMN dan BUMD maupun yang belum terdaftar. Namun, berdasarkan penuturan yang diperoleh dari informan perubahan tersebut hanya terjadi pada tataran teknisnya saja. Sehingga substansinya tetap

sama dengan peraturan tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar sebelumnya.

2. Kriteria Kebijakan

Dalam membuat suatu aturan, para pembuat kebijakan dituntut agar senantiasa melakukan pertimbangan-pertimbangan atas peraturan yang nantinya akan dibuat. Pada aspek ini pembuat kebijakan diminta untuk mempertimbangkan kriteria kebijakan tertentu, seperti biaya dan manfaat, kepentingan entitas kecil, dampak dari aturan pada lingkungan, daya saing ekonomi, kelompok-kelompok tertentu seperti kelompok masyarakat tertentu, kaum minoritas, dsb. Hal itu dilakukan agar tujuan yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan dapat tercapai sesuai dengan apa yang diinginkan.

Di dalam formulasi kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar yang dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dirumuskan bahwa hal ini sangat berbeda, dimana di dalam formulasi kebijakan PP 11/2010 selain tidak memberikan definisi mengenai tanah terlantar, juga tidak membuat kriteria sebidang tanah dikatakan sebagai tanah terlantar. PP 20 Tahun 2021 hanya menyebutkan apa yang menjadi objek penertiban tanah terlantar,

M. Yoga Jusri Pratama

yakni : “Objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya”.

Dengan demikian mengikuti pendapat Rosenbloom mengenai aspek *policy criteria* ini dengan menjelaskan bahwa *in contrast to unfettered flexibility, rulemakers can be required to consider specific policy criteria, such as costs and benefits, the interests of small entities, and the impact of rules on the environment, economic competitiveness, and specific groups such as farmers or minorities*, maka meskipun PP 20 Tahun 2021 tidak menyebutkan secara lebih spesifik (detail) apa yang dimaksudkannya dalam pertimbangan, bahwa PP No 11/2010 tidak sesuai lagi, tetapi secara implisit boleh jadi tergambar dari adanya beberapa perbedaan substansi pengaturan dari kedua peraturan pemerintah itu. Kecuali itu, disebutkan pula PP No 11/2010 tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

3. Niat Baik Para Pembuat Kebijakan

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

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

Nasional untuk mengambil langkah tegas di dalam mengatasi persoalan tanah terlantar ini. Sehingga keluarlah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Hal ini didasari bahwa tanah memiliki fungsi sosial yang berguna untuk mensejahterakan rakyat. Ketika tanah tersebut ditelantarkan, maka negara akan mengalami kerugian yang tidak tanggung-tanggung besarnya.

4. Rasionalitas

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

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

Dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *rulemaking can be subject to a variety of standards of rationality. An agency can be required to explain the rationale for a rule, the information or science used, they likely costs and benefits, and the level of probability that the rule will achieve its intended purpose*, maka dengan tujuan mulia pendayagunaan dan penertiban tanah terlantar tersebut pelaksanaan PP No 36 Tahun 1998 jauh dari harapan sekalipun sebelum diterbitkannya PP penggantinya sudah menempuh perjalanan 13 tahun,

namun reforma agraria masih menjadi harapan masyarakat banyak, terutama masyarakat miskin. Pasal 15 PP No 11 Tahun 2010 menyatakan; “Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.” Kebijakan yang sudah dituangkan dalam PP dimaksud tentu member harapan bagi masyarakat miskin mendapatkan tanah bagi upaya peningkatan kesejahteraan mereka.

Selanjutnya dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *rule making may include mandatory consideration of various alternative means of achieving the desired objective, such as safe smoked whitefish. Legislature can use the same criteria when passing laws, but typically majority support is a surrogate for legislative rationality*, maka hal ini terlihat juga dari hasil penelitian bahwa Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas

Tanah Terlantar merupakan satu paket aturan yang dibuat oleh BPN. Hanya saja berbeda dari waktu terbitnya saja. Peraturan-peraturan itu dibuat atas dasar bahwa tanah terlantar yang ditertibkan seyogianya harus pula didayagunakan. Hal itu dimaksudkan agar tanah yang telah diambil kembali haknya oleh negara dapat digunakan. Sehingga peraturan mengenai penertiban tanah terlantar itu harus diiringi oleh peraturan pendayagunaannya.

5. Partisipasi

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

Dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *rulemaking can be*

limited to one or a few agency personnel or opened up to universe of interested or affected parties. Broad participation may yield better information and greater acceptance of the legitimacy of administrative rulemaking, maka ketika kebijakan mengenai tanah terlantar itu diberlakukan tentunya menimbulkan dampak-dampak bagi pihak-pihak yang memang terkait seperti perusahaan yang mungkin merasa dirugikan, masyarakat yang diuntungkan, ataupun LSM yang merasa mendapatkan *angin*. Namun, semua itu sudah diperkirakan diawal oleh BPN. Sehingga dari penelitian ini sebetulnya BPN telah mampu untuk merumuskan permasalahan yang memang terjadi di lapangan sebelum kebijakan mengenai penertiban tanah terlantar itu terbit.

6. Efisiensi

Jika pengaturan kawasan dapat dikelola dengan baik, tanahnya dapat dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan masyarakat dan pembangunan (*the highest and the best use of land*). Pengaturan kawasan yang tidak sinkron satu sama lain, seperti konflik pemanfaatan ruang antara kehutanan, perkebunan dan pertambangan akan memicu terjadinya

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

Untuk melaksanakan reforma agraria, penanganan tanah terlantar, penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan serta legalisasi aset kendala tersebut perlu mendapat perhatian yang lebih intensif. Berdasarkan hasil penelitian dalam formulasi kebijakan, bahwa dalam penyusunan peraturan tidak ada biaya tersendiri yang dengan sengaja dianggarkan. Sehingga anggaran itu hanya bersifat layaknya anggaran rutin dalam rapat. Tidak ada anggaran khusus yang dibuat.

Dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *rulemaking can be an efficient alternative to legislative process, which are usually cumbersome and laden with opportunities for participation multiply, efficiency may suffer, Higher standards of rationality may also impede efficiency*, maka hal ini terlihat dari hasil

M. Yoga Jusri Pratama

wawancara penulis dengan salah seorang informan dalam formulasi kebijakan, diperoleh keterangan bahwa efektifitas pelaksanaan dari kebijakan tanah terlantar ini dirasa telah cukup efektif meskipun hanya dalam skala keberhasilan 30% - 40%. Namun, hal itu dirasa sudah jauh lebih baik dari kondisi sebelumnya yang tidak jalan sama sekali. Kini para pemegang hak sudah mulai berhati-hati. Sehingga mereka tidak sekedar mengajukan haknya saja namun harus pula menunaikan kewajibannya sebagai pemegang hak yakni harus memanfaatkan tanahnya.

7. Penetapan dan Kemampuan Menyesuaikan Diri

Salah satu penataan politik pertanahan adalah penertiban tanah terlantar, yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021, sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Selain itu, terkadang pihak BPN sendiri merasa kesulitan di dalam mendeteksi keberadaan alamat dari pemegang hak atas tanah yang terindikasi terlantar. Sehingga kondisi yang terjadi di lapangan surat peringatan yang seharusnya diberikan kepada para pelanggar tersebut akhirnya tidak tersampaikan. Hal itu pula yang juga

menjadi hambatan bagi para pelaksana di BPN sendiri untuk melakukan suatu tindakan penertiban tanah terlantar.

Dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *administrative law can encourage agencies to produce rule that are clear, coherent, and forceable. The ability of regulated parties to conform, and at what cost, are always relevant to rulemaking, though rulemakers may give them limited attention*, maka penertiban tanah terlantar dimaksudkan untuk menata kembali tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya, dan memasukannya kembali ke dalam sistem sosial, ekonomi dan politik pengelolaan aset. Tanah terlantar ini direncanakan akan dialokasikan untuk masyarakat dan untuk merespon secara cepat program strategis negara seperti pangan, energi, infrastruktur, dan perumahan rakyat.

Selanjutnya dengan mengikuti pendapat Rosenbloom bahwa *agencies can be required to assess the impact of proposed rules on the different categories of entities that will be effected by them, such as small businesses and local governments*, dengan demikian, formulasi kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar ini harus dilakukan dengan komprehensif untuk melakukan optimalisasi penertiban tanah terlantar, karena belum optimalnya penertiban tanah

terlantar memiliki peran dalam belum selesainya masalah ketimpangan penertiban tanah. Ketimpangan penertiban tanah tersebut berdampak pada kesenjangan kesejahteraan sosial, karena tanah terlantar (tanah *idle*) menyebabkan tersandernya kesejahteraan sosial.

E. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

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

Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, sudah tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang semakin kompleks, sehingga akhirnya dilakukan penggantian dengan tindakan formulasi kebijakan untuk mengatasi permasalahan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia hingga keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

Formulasi kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia dalam wujud Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar merupakan suatu tindakan formulasi yang maksud awalnya sangat baik dan prosedurnya sudah benar, namun demikian masih ada kelemahannya, dimana tidak semua jenis permasalahan dapat diformulasikan dengan tepat, terutama masalah ganti rugi. Apabila tanah sedang dalam sengketa maka secara hukum statusnya itu harus *status quo*. Namun, dalam aturan tentang penertiban tanah terlantar hal tersebut tidak muncul. Hal itu tidak terdefinisi dengan baik di dalam kebijakan itu. Sehingga itu akan

M. Yoga Jusri Pratama

menimbulkan masalah manakala tidak diberikan penjelasan kepada aparat pelaksana. Kemudian juga perkara tanah yang sudah berakhir haknya serta HPL yang merupakan aset pemerintah. Jika aset pemerintah itu juga dijadikan sebagai tanah terlantar, tentu akan berbenturan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam tata cara penghapusan aset pemerintah itu pasti ada tata caranya. Hal inilah yang belum terdefinisi dengan baik di dalam peraturan mengenai penertiban tanah terlantar.

2. Saran

2.1. Saran Akademis

Penelitian mengenai formulasi kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar di Indonesia agar dikembangkan lagi dalam penelitian mengenai aspek-aspek dalam proses *agenda setting* yang komprehensif, berkaitan dengan penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, karena selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para

Pemegang Hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah.

Penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial. Formulasi kebijakan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar yang dilakukan pada Badan Pertanahan Nasional harus menuju pada optimalisasi penertiban tanah terlantar yang memiliki peran terhadap masalah ketimpangan penertiban tanah yang berdampak pada kesenjangan kesejahteraan sosial, dimana tanah terlantar (tanah *idle*) menyebabkan tersandernya kesejahteraan sosial sampai saat ini.

2.2. Saran Praktis

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

kebijakan sebaiknya dibuatkan peraturan yang melengkapinya.

Formulasi kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar yang dilakukan, harus lebih memberikan poin-poin pembatasan ketat yang diberlakukan kepada spekulasi, dimana spekulasi menjadi penghalang tumbuhnya sebuah kawasan industri. Spekulasi sangat mengetahui bahwa suatu kawasan tertentu akan dikembangkan, sehingga mereka akan mencari posisi lahan *bottle neck* (leher botol) dari kawasan itu dan mendorong pembelian lahannya untuk kemudian ditahan, hingga harga tanah sangat tinggi dan tidak realistis. Dengan demikian tindakan spekulasi ini jelas menghambat pertumbuhan sebuah kawasan dan menghambat pembangunan.

Formulasi kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang aturan ketatnya ditujukan kepada para investor di kawasan industri, maka pemberlakuannya menimbulkan keresahan. Karena pada prinsipnya, pengusaha yang baik dan berniat benar juga tidak ingin tanah yang dikuasainya itu terlantar. Para pengusaha yang baik ini, akan terus membayar Pajak Bumi dan Bangunan. Formulasi kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar harus memperhitungkan lahan terlantar yang

terjadi karena ada kendala-kendala eksternal yang sangat kuat, seperti ketersediaan infrastruktur dan lain sebagainya, sehingga lahan industri ini belum bisa dimanfaatkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Kay. 2006. *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*. Northampton USA: Edward Elgar.
- Ali Achmad Chomzah, 2002. *Pedoman Pelaksanaan U.U.P.A dan Tata Cara Penjabat Pembuat Akta Tanah*, Bandung: Alumnus.
- Ali Farazmand (ed). 2002. *Administratif Reform in Developing Nations*. London Connecticut: Praeger.
- Alwasilah, Chaedar A., 2009. *Pokoknya Kualitatif: Dasar-Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Pustaka Jaya.
- Anderson, James E. 1978 *Public Policy Making*, Chicago: Holt.Rinehart and Winston.
- Bachriadi, Dianto, Feryadi Erpan, dan Setiawan, Bonnie, Editor, 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: LPFE Universitas Indonesia.
- Badan Pertahanan Negara Republik Indonesia, 2011. *Penerbitan Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. Jakarta: Bhumi bhakti Adhiguna.
- Boedi Harsono, 1989. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Jambatan.

- Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Bungin, Burhan, 2006. *Metode Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Carl V. Patton dan David S. Sawicki. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis dan Planning*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Christopher Ham dan Michael Hill. 1993. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Cresswell, John W., 2010. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- David L. Weimer dan Aidan R. Vinning. 1989. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Upper Saddle River.
- Djadja Saefullah A. 2008. *Modernisasi Perdesaan; Dampak Mobilitas Penduduk*. Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI).
- Dunn, William N., 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Prentice Hall.
- Dwiyanto, 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: LAN RI dan Duta Pertiwi Foundation.
- Dye, Thomas R., 1976. *Policy Analysis*, New York: The University of Alabama Press.
- Dye, Thomas R., 2002. *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- E.N. Gladden, *The Essential of Public Policy*
- Edwards, George C., 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Efendi Perangin, 1983. *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktis Hukum*, Jakarta: CV Rajawali.
- Grindle, Merilee S., 1980. *Politics And Policy Implementation In The Third World*, New Jersey: Princeton University Press.
- Harsono, 1997. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Jambatan.
- Hill, Michael and Hupe Peter, 2009. *Implementing Public Policy*. London: SAGE Publications.
- Hogwood, Brian W. and Lewis A. Gunn, 1984. *Policy Analysis for The Real World*. New York: Oxford University Press.
- Islamy, Irfan M., 1994. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to The Study of Public Policy*. Third Edition. California: Cole Publishing Company
- Joseph A. Maxwell. 1941. *Qualitative Research Design An Interactiv Approach*. California: SAGE Publication, Inc.
- Kenneth N. Bickers dan John T. Williams. 2001. *Public Policy Analysis; A Political Economy Approach*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Lane, Jan Erik. 1995, *The Public Sector: Concept, Models and Approaches*, Second Edition, London – Newbury Park – New Delhi : Sage Publications.
- Lane, Jan Erik and Erron Svante. 1990. *Comprative Politcal Economy*, New York: Pinter Publishers.

- Lasswell, 1973. *Implementation: How Great Expectation in Washington are Dased in Oakland*. London: California Press.
- Lindblom, Charles E. 1968., *The Policy Making Proce*s, New York : Englewood Clifft.
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1984. *Bureaucracy and Policy Implementation*, Georgetown, Ontario: The Dorsey Press.
- Rosenbloom, David H. 2003. *Administrative Law for Public Managers – Essentials of Public Policy and Administration*. Colorado USA : Westview Press.
- Rusli, Budiman. 2013. *Kebijakan Publik – Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*. Bandung : Hakim Publishing.
- Tachjan, H., 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: AIFI.
- Van Meter, Donald S., and Carl E. Van Horn, 1975. *The Policy Implementation Process A Conceptual Framework*, London: SAGE Publications.
- Weimer, D.L., and A.R. Vining, 2005. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan Dan Tanah Terlantar
- Zeithaml, Valarie A-Parasuraman A.and Beryy, Leonard L. 1990. *Delivering Service Quality: Banlancing Customer Perceptinon and Expectations*. New York: The Pree Press

PeraturanTerkait

- Peraturan WaliKabupaten Musi Banyuasin Nomor 50 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Musi Banyuasin