

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk rakyat, bangsa dan Negara Indonesia, dimana tanah tersebut harus digunakan dan diusahakan sesuai peruntukannya dalam mencapai kesejahteraan rakyat. Untuk saat ini tanah yang sudah dimiliki atau dikuasai baik yang sudah mempunyai hak atas tanahnya ataupun yang baru berdasar perolehan tanah di beberapa Kawasan yang masih banyak dengan keadaan terlantar. Dalam rangka meningkatkan kemakmuran rakyat harus dilakukannya penataan kembali agar terwujudnya tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, dalam mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin berkelanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia. Dan pemanfaatan dan penggunaan semua tanah di negara ini sangat dibutuhkan dalam mengurangi kemiskinan dan mewujudkan lapangan kerja, lalu dalam peningkatan ketahanan pangan dan energi.¹

Keberadaan tanah terlantar hingga kini masih menjadi perkara yang sangat penting serta proses penyelesaiannya cenderung sangat berlarut-larut.² Penelantaran tanah ini masih terjadi di pedesaan maupun perkotaan yang termasuk tindakan tidak bijaksana dan juga termasuk salah

¹ Penjelasan PP Nomor 20 tahun 2021 jo. PP Nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar

² Atik Rochaeni, "Penertiban Tanah Terlantar dan Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi*, Vol. 13, No. 1 (2020), hlm. 2.

satu pelanggaran tentang kewajiban yang tetap dilakukan oleh para pemegang hak atau pihak yang sudah mendapatkan dasar penguasaan tanah.

Landasan yang paling penting dalam perihal pengelolaan tanah di Indonesia telah diatur didalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Tanah salah satu sumber daya alam yang sangat dekat dengan hak individu, tanah sangat dibutuhkan dalam pemenuhan kebutuhan pokok, seperti untuk membuat rumah sebagai tempat berlindung, mengelola lahan sebagai tempat untuk mencari penghasilan sehari-hari dan sebagainya.³ Sehingga tanah itu harus dapat dimanfaatkan maupun diusahakan sesuai peruntukannya dan tanah itu tidak boleh ditelantarkan.

Di negara-negara berkembang khususnya negara Indonesia bahwa isu kemiskinan tetap menjadi isu yang sangat penting.⁴ Isu kemiskinan juga menjadi persoalan yang tidak akan pernah hilang dan sulit untuk dihapuskan, dengan demikian dunia menyepakati dengan mengeluarkan SDGs (*Sustainable Development Goals*) dimana SDGs ini mempunyai lima pondasi utama yaitu planet, kesejahteraan, manusia, kemitraan dan perdamaian dimana di tahun 2030 ingin mencapai tiga tujuan yaitu mencapai kesetaraan, mengakhiri kemiskinan dan mengatasi perubahan

³ Zaki Ulya, “Espaktasi Pengelolaan Tanah Terlantar oleh Baitul Mal dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol.46, No. 4 (2016), hlm. 2.

⁴ Ishartono, Santoso Tri Raharjo, “Sustainable Development Goals (SDGs) dan Pengentasan Kemiskinan”, *Social Work Jurnal*, Vol. 6, No. 2 (2016), hlm. 159.

iklim sehingga disusunlah 17 tujuan global untuk mencapai tiga tujuan tersebut.⁵

Tujuan global tersebut terdapat di dalam Pasal 3 Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 18 Tahun 2018 tentang Rencana Aksi Daerah Tujuan Pembangunan Berkelanjutan/*Sustainable Development Goals* Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2023. Salah satu dari tujuan global yakni pada pilar pembangunan sosial yaitu pada tujuan 2 “tanpa kelaparan” yang merupakan salah satu upaya dari program Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dalam mensejahterakan masyarakat. Maksud dari “tanpa kelaparan” tersebut apabila dihubungkan dengan permasalahan penelantaran tanah, maka Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) harus melakukan usaha dengan menjaga pertanian yang berkelanjutan dan praktik pertanian melalui peningkatan produktivitas, hal ini hanya dapat diwujudkan apabila pemerintah lebih memanfaatkan tanah-tanah terlantar sebagai lahan pertanian.

Pembangunan pertanian merupakan salah satu upaya dalam memanfaatkan tanah-tanah yang terlantar sehingga dapat mensejahterakan masyarakat sebagai sumber pencaharian bagi para petani. Pembangunan pertanian bisa disimpulkan sebagai pembangunan ekonomi di dalam sektor pertanian. Pertanian itu sendiri merupakan sektor dalam kehidupan

⁵ *Ibid*, hlm. 163

ekonomi. Pertanian juga merupakan salah satu usaha manusia dalam memenuhi kebutuhannya melalui kehidupan tumbuhan dan hewan.⁶

Pembangunan pertanian di dalam perekonomian nasional sangat berperan penting dan strategis. Ini dapat dilihat dari perannya dalam menyediakan bahan baku pakan, bahan pangan, bionergi dan industri, sumber pendapatan maupun pelestarian lingkungan dengan melalui praktek usaha tani. Di Indonesia dalam pembangunan pertanian ditujukan pada pembangunan pertanian yang berkelanjutan (*Sustainable Agriculture*), yang merupakan bagian dari pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*). Pembangunan pertanian berkelanjutan ini menjadi isu yang sangat penting dan strategis di semua negara. Yang menjadi tantangan dalam mewujudkan pembangunan pertanian yaitu dalam mempertahankan keberlanjutan untuk menciptakan kesejahteraan para petani dan kedaulatan pangan.⁷

Pembangunan berkelanjutan yaitu pembangunan yang sangat penting dalam pemenuhan kebutuhan masa kini, pembangunan berkelanjutan ini sangat menjamin mutu dalam aspek kehidupan dan tidak akan melebihi kemampuan ekosistem dalam mendukungnya. Tetapi banyaknya permasalahan yang muncul pada saat proyek pembangunan berjalan dapat terjadinya ketidaksesuaian dan ketimpangan. Pembangunan ini yang seharusnya sebuah proses dalam mewujudkan kesejahteraan bagi

⁶ Triwibowo Yuwono et al, 2019, *Pembangunan Pertanian: Membangun Kedaulatan Pangan*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 15

⁷ Lagiman, "Pertanian Berkelanjutan: Untuk Kedaulatan Pangan dan Kesejahteraan Petani", *Eprints Repository Software*, (2020), hlm. 365.

seluruh masyarakat tetapi pada kenyataannya ini hanya dapat terwujud kepada sekelompok orang-orang tertentu saja.⁸ Pembangunan berkelanjutan ini dilaksanakan untuk menjamin terlaksananya SDGs yang merupakan pembangunan dari sosial, ekonomi dan ekologi. Sehingga dengan berjalannya atau adanya pembangunan berkelanjutan ini maka akan tercapai tujuan dari negara yakni peningkatan taraf hidup yang akan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.⁹

Pembangunan berkelanjutan tidak hanya berkaitan terhadap aspek lingkungan hidup saja tetapi terhadap pembangunan ekonomi dan sosial yang dimana semua saling keterkaitan. Sehingga dalam mengimplementasikan pembangunan pertanian berkelanjutan ini tidak hanya tugas kementerian lingkungan hidup dan pertanian saja tetapi juga menjadi tugas institusi yang luas. Tetapi pada proses Kerjasama antara sektor dan instansi tersebut justru ini merupakan sebuah titik lemah selama ini, maka diperlukannya komitmen politik yang kuat supaya dalam pembangunan ekonomi serta sosial telah bisa mengintegrasikan aspek sosial secara utuh.¹⁰

Provinsi Jawa Barat mengenai tanah terlantar maupun tanah pertanian yang mengalami alih fungsi lahan sangat banyak. Permasalahan tersebut sangat bertentangan dengan asas fungsi sosial atas tanah yang telah

⁸ Lagiman, *Op.Cit.*, hlm. 365-366

⁹ Maksum Syahri Lubis, S. STP, M. AP, 2021, *Ustainability Development*, Medan, Media Sains Indonesia, hlm. 14

¹⁰ Rudy S. Rivai, Iwan S. Anugrah, "Konsep dan Implementasi Pembangunan Pertanian Berkelanjutan di Indonesia", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 29, No. 1 (2011), hlm. 24.

diatur di dalam Pasal 6 UUPA yaitu “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Tanah yang telah terindikasi sebagai tanah terlantar di Provinsi Jawa Barat sangat tinggi seperti di Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Karawang, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Ciamis, dan sebagainya.

Kabupaten Tasikmalaya adalah salah satu dari 26 kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Jawa Barat. Kegiatan ekonomi masyarakat di Kabupaten Tasikmalaya sangat berpacu terhadap ketersediaan tanah, sehingga banyaknya tanah yang ditelantarkan dan tidak dimanfaatkan sesuai peruntukannya sangat merugikan masyarakat khususnya para petani di Kabupaten Tasikmalaya dalam meningkatkan kesejahteraan perekonomian dan kehidupan mereka. Di Kabupaten Tasikmalaya masih banyaknya tanah-tanah terlantar yang belum diproses oleh PP Nomor 11 Tahun 2010 sehingga tanah-tanah terlantar tersebut harus diproses oleh PP Nomor 20 Tahun 2021 yang merupakan perubahan dari PP Nomor 11 Tahun 2010.

Tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan atau dipergunakan sesuai peruntukannya sangat berpotensi menjadi tanah terlantar. Penelantaran tanah ini akan memberikan dampak yang sangat negatif yaitu terhambatnya proses pencapaian beberapa program pembangunan. Penelantaran tanah ini harus dicegah dengan cara menertibkan dan mendayagunakannya kembali.¹¹

¹¹ Ida Kurniasih, “Tinjauan Yuridis Penelantaran Tanah di Provinsi Jawa Barat Dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 2 (2019), hlm. 27.

Dalam upaya untuk mencegah terjadinya efek negatif seperti terjadinya kemiskinan di pedesaan, kelaparan, merosotnya kapasitas masyarakat, dan rusaknya sumber daya alam, maka harus ada penyelesaian terhadap banyaknya tanah terlantar. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan kepada pemegang hak agar tidak melakukan penelantaran tanah dengan sengaja. UUPA menegaskan untuk tidak adanya tanah yang dilerantarkan, jika larangan tersebut masih tetap terjadi maka diberikan ancaman berupa sanksi, yaitu: dihapuskannya hak kepemilikan atas tanah yang kemudian tanah tersebut menjadi dikuasai oleh negara.¹²

Negara mempunyai kewenangan dalam mengatasi dan menertibkan penggunaan hak atas tanah yang merujuk pada Undang-Undang tahun 1960. Tetapi apabila dalam penggunaan hak atas tanah masih belum bisa dimanfaatkan sehingga berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 perlu diadakannya suatu upaya dalam penertiban kawasan dan tanah terlantar. Sehingga tanah terlantar tersebut akan beralih kepemilikan menjadi tanah negara kemudian dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat dengan melalui Reforma Agraria, program strategis negara dan cadangan negara sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 9 Tahun 2011.¹³

¹² Penjelasan ketentuan Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA

¹³ Ima Wulandari, Retno Widodo Dwi Pramono, "Motivasi Tindakan Penelantaran Tanah", *Jurnal Arsitektur*, Vol. 10, No. 2 (2020), hlm. 69.

Pelaksanaan di lapangan masih ditemukan permasalahan-permasalahan dimana Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 masih belum bisa memecahkan permasalahan pertanahan dengan baik dan tegas, sehingga masih banyaknya tanah-tanah terlantar yang dibiarkan begitu saja tanpa diproses. Tanah terlantar tersebut apabila tidak diproses akan terjadinya kemakmuran rakyat menjadi tidak optimal padahal tanah merupakan suatu perwujudan kesejahteraan masyarakat.

Tanah terlantar yang diproses melalui Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 yang akan didistribusikan kepada para petani melalui reforma agraria belum dapat mendongkrak petani dari kemiskinan sehingga dalam mencapai tujuan dari Sustainable Development Goals (SDGs) Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2023 dimana tujuan kesatu yaitu tanpa kemiskinan belum sepenuhnya tercapai.

Permasalahan yang telah diuraikan di atas, yang berkaitan dengan kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebagai suatu implementasi dalam mewujudkan pembangunan pertanian berkelanjutan. Penulis tertarik dalam melakukan suatu penelaahan terhadap implikasi hukum mengenai kebijakan reforma agraria serta penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar secara yuridis. Sumber-sumber kepastian hukum bagi penggunaan tanah terlantar dalam mewujudkan pembangunan pertanian berkelanjutan dan reforma agraria khususnya pada Kabupaten Tasikmalaya sangat berpacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA,

Peraturan Pemerintah Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Peraturan Gubernur Nomor 18 Tahun 2018.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kerangka hukum dan pelaksanaan penertiban serta pendayagunaan tanah terlantar dalam mewujudkan pembangunan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Tasikmalaya?
2. Apa kendala dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dalam mewujudkan pembangunan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Tasikmalaya?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan jalan keluar terhadap permasalahan pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar melalui kegiatan Reforma Agraria. Secara garis besar penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kerangka hukum dan pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dalam mewujudkan pembangunan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Tasikmalaya.
2. Untuk mengetahui kendala dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Tasikmalaya.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021, penulis mengharapkan manfaat penelitian ini sebagai berikut:

1. Hasil yang didapat dalam penelitian ini memiliki manfaat terutama bagi masyarakat umumnya tentang hukum agraria khususnya pemikiran keilmuan tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.
2. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan atau pertimbangan bagi penyusunan, pengambilan kebijakan strategis dalam merumuskan peraturan Reforma Agraria dan juga menjadi pegangan bagi para aparatur pelaksana pada Badan Pertanahan Nasional, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.