

Tanah Kosong: Didefinisikan, Diatur, dan Dipraktikkan dari Masa ke Masa¹

Ahmad Nashih Luthfi²

Diskusi mengenai “tanah kosong” memanggil perdebatan panjang tentang beberapa konsep penting dalam kajian (sejarah-hukum) agraria, yakni tentang “domein verklaring” dan “woeste gronden”.

Pada masa kolonial, perdebatan ini berkisar seputar apakah dalam mengatur rakyat Indonesia, digunakan Hukum Barat (berupa *Burgerlijk Wetboek*) tanpa membedakan antar golongan ataukah adanya perbedaan berupa diakuiinya Hukum Bumiputra (baik dalam pengertiannya yang kemudian dimaknai sebagai *rekognisi* ataupun *diskriminasi*): unifikasi ataukah plural/yurisdiksi multilevel.

1. Pemerintah Kolonial menganggap tanah kosong sebagai domein negara

Kemunculan dua konsep di atas tidak terlepas dari kepentingan kolonialisme-industrial. Munculnya deklarasi domein atau pemilikan negara berakar jauh ke belakang dari keberadaan VOC (*Vereenigde Ost-Indische Compagnie*) dan WIC (*West India Company*). Memegang mandat tujuh provinsi Belanda Serikat, dua armada dagang itu dalam menjalin hubungan (: penaklukan) dengan kerajaan-lokal diberi kewenangan menerbitkan hak keperdataan tentang kepemilikan tanah di wilayah yang dikuasai. Perjanjian yang mengikat dengan otoritas lokal menempatkan posisi mereka sebagai pemilik teritori dan tanah-tanah yang ada dalam lingkupnya terhisap ke dalam kepemilikan dan menjadi *domein* VOC/WIC.³

Dalam perkembangannya, seiring lahirnya pemerintahan Hindia Belanda-Timur, penerapan doktrin domein dikukuhkan melalui serangkaian peraturan-perundang-undangan (dari tahun 1856 hingga 1870) sampai dengan lahirnya *Agrarische Wet 1870* yang semakin memantapkan prinsip tersebut. Prinsip ini berlaku pertama-tama di Jawa-Madura, kemudian daerah luarnya pada tahun 1875. Bunyinya adalah, “*landsdomein is alle grond, waarop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen*” (domein negara adalah semua tanah yang mana di atasnya tidak dapat dibuktikan adanya hak eigendom oleh seseorang).

Birokrasi kolonial saat itu menafsirkan secara berbeda-beda atas kata semua tanah:⁴

- 1) Tanah yang tidak dapat dibuktikan hak eigendom barat
- 2) Tanah yang tidak dapat dibuktikan hak eigendom barat dan hak eigendom agraris
- 3) Tanah yang tidak dapat dibuktikan hak eigendom barat dan hak eigendom agraris ataupun hak eigendom timur
- 4) Tanah yang tidak dapat dibuktikan hak eigendom barat dan hak eigendom agraris ataupun hak eigendom timur, dan hak penguasaan masyarakat adat

¹ Bahan diskusi di Kunci Cultural Studies Center, 24 Februari 2012

² Staff di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan pegiat di Sajogyo Institute.

³ Marjanne Termorshuizen-Arts, “Rakyat Indonesia dan Tanahnya: Perkembangan *Doktrin Domein* di Masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia”, dalam Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia*, (HuMa, van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta, 2010), hlm. 35-41

⁴ Untuk diskusi ini lihat, C. van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya* yang dalam bahasa Belandanya ditulis tahun 1919. Terjemahan dalam bahasa Indonesia oleh Pusat Pendidikan Departemen Dalam Negeri, 1975. Lihat hlm 34-35.

Jauh sebelum itu, penfasiran "secara luas" terhadap tanah-tanah yang dianggap sebagai domain negara berimplikasi pada keberadaan tanah-tanah yang disebut sebagai "woeste gronden". Saat itu dikenal istilah "de bouwvelden" yakni tanah pertanian meliputi semua tanah yang telah diusahakan oleh seseorang; dan "de woeste gronden" (*waste land*) yakni tanah yang tidak diusahakan dan kemudian dilekati dengan istilah "tanah liar" sehingga ada dalam domein negara. Terhadap jenis tanah ini, rencana-rencana liberal rezim Willem I mengizinkan pemberian hak kepada perusahaan-perusahaan perkebunan swasta untuk kebutuhan industrialnya, dengan cara sewa jangka pendek atau panjang (*pacht*). Sebelum rencana ini dijalankan, J. C. Baud pada tahun 1829 melakukan penelitian tentang siapa sebenarnya pemilik atas "tanah liar" itu. Hasil penelitiannya merekomendasikan pelarangan pemberian hak tanah kepada perusahaan perkebunan jikalau tanah-tanah itu telah dibuka oleh seseorang, atau tanah itu termasuk dalam lingkungan desa, sebagai tempat penggembalaan umum ataupun dengan sifat lain.

Baud juga menemukan bahwa hak desa atas "tanah-tanah liar" berbeda di beberapa daerah: Jawa Timur dan Jawa Tengah lebih kuat dibanding yang ditemukannya di Jawa Barat, Aceh, Bali, Madura, dan Bawean. Usulan Baud ini tidak lagi berarti tatkala dideklarasikan "domein verklaring" secara merata di wilayah nusantara, Jawa-Madura pada tahun 1870; Ambon pada 1872; Sumatera pada 1874; Manado pada 1877, yang berimplikasi bahwa semua tanah-tanah liar adalah domein negara dan hak menguasai tanah-tanah tersebut melulu ada di tangan pemerintah.

Di awal abad 20, van Vollenhoven membuka kembali perdebatan tentang *domein verklaring* tersebut yang merupakan dasar dari konsep teritori negara dan dibangunnya keberadaan perusahaan-perusahaan di atas hak yang diberikan oleh negara, serta penguasaan-pemilikan kawasan kehutanan dan upaya eksploitasinya. Ia menyatakan bahwa prinsip kepemilikan negara itu merupakan bentuk kekerasan, disebutnya sebagai "setengah abad pelanggaran hak" sebab menafikan hak-hak pribumi atas tanah. Menurutnya, tanah liar itu ada dalam hak masyarakat pribumi dengan apa yang disebut sebagai "beschikkingsrecht".⁵ *Beschikkingsrecht* ini tidak dikenal dalam hukum barat, BW (Burgerlijk Wetboek). BW hanya mengenal 3 jenis hak: *eerfelijk individueel bezitrecht* (hak milik individual yang bisa diwariskan), *communaal bezitrecht* (hak milik komunal), dan *gebruiksaandelen in communaal bezitrecht* (hak milik komunal dengan pemakaian bergiliran).⁶ Didefinisikannya "tanah liar" sebagai tanah tak bertuan sehingga dimasukkan sebagai "milik negara" memudahkan tanah itu dipergunakan untuk berbagai peruntukan utamanya memfasilitasi masuknya modal, dan sebaliknya mengeksklusi (diistilahkan hak mengasingkan tanah) desa atau kemasyarakatan adat untuk mengaksesnya. Padahal pihak terakhir ini di dalam mendefinisikan (klaim) tanah adat tidak mengkategorisasi apakah tanah itu diusahakan atau dalam kondisi terlantar (sementara keterlantaran ini selalu ada ekspektasi untuk sewaktu-waktu dibuka, diusahakan, dan dikukuhkan sebagai hak individu).

⁵ Hak ini diterjemahkan sebagai "hak pertuanan" (Prof. Soepomo), "hak purba" (Prof. Djodjodigono), atau "hak menguasai" (Prof. Notonagoro), dan "hak ulayat/adat" (UUPA 1960). Diskusi tentang adat sebagai yang mendahului semua hukum (*custom, that is before all law*), disajikan secara kritis oleh Peter Burns. Dalam tulisannya, ia menantang argumen van Vollenhoven melalui tesisnya bahwa adat bukanlah sesuatu yang ditemukan namun diciptakan, suatu ciptaan Belanda; serta pentingnya mentransformasikan *adat* menjadi *hukum*. Lihat, Peter Burns, "Adat, yang Mendahului Semua Hukum", dalam Jamie S. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga, (eds.), *Adat dalam Politik Indonesia*, (Jakarta: KITLV dan Yayasan Obor Indonesia, 2010). Perdebatan esensialisme vs konstruktivisme adat tidak menutupi kenyataan dilanggarnya hak-hak pribumi dalam praktik eksploitasi tanah dan mobilisasi tenaga kerja (oleh negara/swasta).

⁶ Van Vollenhoven, *op.cit.*, bab I.

Tegasnya, pemerintah kolonial melakukan kekerasan epistemologis dengan mendefinisikan-kategorisasikan secara luas “woeste gronden” dan mengenakan “prinsip domein” di atas tanah itu sehingga dengan legitimasi itu mengeluarkan eksistensi (hak) pribumi/adat dan memasukkan kepentingan lain (modal) sesuai keinginannya.

Sebagai contoh adalah periode Tanam Paksa. Tanam Paksa dilaksanakan melalui penanaman komoditas tertentu 1) di atas seperlima dari tanah-tanah yang telah dikerjakan untuk tanaman pangan; 2) di atas “tanah-tanah liar”, yakni tanah-tanah yang tidak diusahakan yang mana pengusaha dapat memperoleh kontrol dari pemerintah melalui sewa atau kontrak dalam jangka panjang. Sampai dengan tahun 1850, telah terdaftar 50 perjanjian penyewaan/kontrak atas “tanah liar” di Jawa seluas lebih dari 32.000 bau (23.140 ha), namun sekitar 26.000 bau (18.329 ha) yang diusahakan, dan sisanya “diterlantarkan”. Sekitar separoh (yakni 24) dari perjanjian itu adalah untuk ditanami kopi. Kopi umumnya di lereng-lereng rendah perbukitan, tebu dan indigo ditanam di lingkungan dataran rendah dengan populasi yang padat.⁷

2. Perkebunan sebagai tanah kosong pada masa jepang

“Keterlantaran tanah” pada masa Jepang berupa ditinggalkannya tanah-tanah perkebunan oleh pengelolanya yang berkebangsaan Eropa karena diinternir oleh Jepang. Di atas tanah-tanah itulah rakyat diharuskan menanam tanaman pangan untuk pertahanan perang. Pembongkaran hutan dan *onderneming* (perkebunan) mendapat sambutan rakyat tani. Puluhan *onderneming* dengan puluhan ribu hektare tanah diubah menjadi tanah pertanian rakyat. Tanaman *onderneming* berubah menjadi tanaman jagung, singkong, huma, kapas, dan jarak. Meski hasilnya untuk kepentingan perang, perubahan yang mendasar bagi rakyat adalah bahwa mereka merasa pendudukan atas tanah-tanah perkebunan itu diperbolehkan dan sewaktu-waktu mereka akan menjadi pemilik atas tanah itu tatkala Jepang hengkang.⁸

3. Aspirasi kemerdekaan menghapus prinsip domein; dan tanah kosong untuk pangan

Memahami bahwa akar masalah pengingkaran akan hak-hak pribumi atas keadulatan teritori (tanah) adalah diimaninya prinsip domein (*memiliki*), maka para pendiri bangsa, salah satunya adalah Soepomo yang merupakan murid paling menonjol—selain ter Haar—dari van Vollenhoven, menghapus prinsip tersebut. Sebagai negara baru, berdasarkan asas sentralisasi dalam bingkai negara Kesatuan, diputuskan bahwa kepentingan negara harus di atas hak ulayat masyarakat hukum adat, yang mana negara kemudian memiliki *Hak Menguasai Negara*.

Hak Menguasai Negara (HMN) itu dirumuskan di dalam konteks historis bahwa negara memikul aspirasi kemerdekaan. Tidak terbayangkan bagi para pendiri bangsa saat itu, bahwa dengan HMN negara bisa mempraktikkan suatu proses dan kepentingan yang mengakibatkan rakyat kehilangan hak

⁷ Cornelis Fasseur, *The Politics of Colonial Exploitation: Java, the Dutch, and the Cultivation System*, (Ithaca: Southeast Asia Program, Cornell University, 1992), hlm 28 dan 99. Pada era Liberal, jumlah perusahaan-perkebunan naik tajam dari 1500 (tahun 1890) menjadi 2500 (1913). Setiap perusahaan memiliki jumlah perkebunan yang variatif; 1, 3, hingga 20 perkebunan. Lihat J.N.F.M. á Campo, “Munculnya Perusahaan Korporat di Indonesia pada Masa Kolonial, 1893-1913, dalam Thomas J. Lindblad (ed.), *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*, (Yogyakarta: PSSAT-UGM dengan Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 96

⁸ Simak misalnya, Shigero Sato, *War, Nationalism, and Peasants Java Under the Japanese Occupation 1942–1945*, (Australia: Allen & Unwin, Ltd. 1994)

atas tanahnya. Kesadaran tentang negara sebagai *commonwealth* menginspirasi mereka dalam merumuskan HMN.⁹ Undang-Undang dasar 1945 pasal 33 (3) dan UUPA 1960 pasal 2 menegaskan pernyataan HMN ini. Singkatnya, pernyataan hak *memiliki* negara diganti dengan hak *menguasai* negara, dan UUPA 1960 sebagai hukum agraria yang baru mengakui *adat* sebagai sumber hukum (pasal 5).

UUPA 1960 anti terhadap penelantaran tanah (membiarkan tanah menjadi kosong) sehingga jika dilerantarkan maka akan dicabut/dihapuskan dan dialihkan ke pihak lain, baik untuk jenis hak milik (pasal 27), hak guna usaha (pasal 34), hak guna bangunan (pasal 40). Hal ini mengingat bahwa tanah memiliki fungsi sosial (pasal 6) sehingga pemanfaatan dan penguasaan oleh pihak lain dimungkinkan. Di sinilah tercermin bahwa hubungan manusia dengan tanah tidaklah semata-mata hubungan hak kebendaan (perdata) namun terkandung hak publik (refleksi dari pemahaman atas adat bahwa kekuasaan dalam urusan tanah terletak dalam komunitas)¹⁰.

Segera setelah kemerdekaan, langsung diupayakan melakukan *land reform*. Penghapusan tanah perdata dan redistribusi untuk kaum tani atas tanah perkebunan di vorstenlanden terjadi pada tahun 1948. Pada periode inilah Menteri urusan Bahan Makanan, I.J. Kasimo membuat Rencana Produksi Tiga Tahun (1947-1950) atau dikenal dengan *Plan Kasimo*. Kebijakannya berupa perintah penanaman tanah-tanah kosong, utamanya yang ada di Sumatera Timur seluas 281.277 ha. Pedesaan digiatkan dalam usaha tani, intensifikasi melalui bibit padi unggul, dibentuknya kebun-kebun bibit untuk rakyat, dan pemeliharaan hewan ternak sebagai alat produksi pangan, serta dilaksanakannya transmigrasi. Kesemuanya dalam rangka swasembada pangan.¹¹ Kelaparan yang melanda rakyat Indonesia selama periode Jepang sebelumnya sampai dengan masa Revolusi harus segera diatasi dengan berswasembada pangan melalui cara-cara penanaman di atas tanah-tanah kosong.

4. Tanah untuk pembangunan orde baru

Pada masa Orde Baru, terjadi reorientasi "kepentingan nasional" yang menghegemoni kepentingan rakyatnya. Kebijakan pertanahan diarahkan untuk mendukung pembangunan baik oleh pemerintah maupun swasta. Terjadi "reverse land reform" dari yang seharusnya untuk rakyat menjadi untuk swasta. Berbagai ketentuan UUPA yang tidak sejalan dengan kepentingan Orde Baru diabaikan, ditafsir ulang, dan dihindari. Secara bersamaan legislasi sektoral atas ekstraksi sumberdaya alam mengeluarkan areal tanah yang termasuk dalam kawasan hutan dari ketentuan UUPA. UUPA (1960)

⁹ Hal ini berbeda sekali dengan rezim kolonial bahwa atas nama *domein verklaring* mereka bisa mengambil alih "tanah-tanah terlantar" milik adat; dan rezim Orde Baru yang atas nama *Hak Menguasai Negara* dapat melakukan pengadaan tanah untuk Pembangunan atau Kepentingan Umum yang dipraktikkan dengan cara-cara pengusiran terhadap rakyat (komunitas adat).

¹⁰ Pada masa sekarang, pemahaman ini diwujudkan misalnya dalam pendaftaran tanah milik pribadi (transaksi atau balik nama) yang mengikutsertakan kepala desa (bukan sebagai penentu namun pencatat dan atau saksi belaka).

¹¹ Di sini mulai dikenal pula pendidikan orang dewasa dengan peserta pemuda-pemudi tani berumur 18-25 tahun. Mereka tanpa ujian masuk/keluar dan tamat untuk kembali bekerja di pertanian. Pendidikan ini dikenal dengan Balai Pendidikan Masyarakat Desa (BPMD) yang sejak Oktober 1947. BPMD merupakan bagian dari "Plan Kasimo". Lihat, Ahmad Nashih Luthfi, *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria Indonesia: Sumbangan Mazhab Bogor*, (Yogyakarta, Bogor: STPN Press, Sains, dan Ifada, 2011), hlm. 162

“disubversi” oleh Undang-Undang Pokok Kehutanan (1967) dan Undang-Undang Penanaman Modal (1967) yang memfasilitasi pemberian ijin usaha pertambangan.

Dalam konfigurasi politik-ekonomi semacam itu, prinsip *Hak Menguasai Negara* ditafsir-praktikkan sebagai Hak *Memiliki* Negara sehingga sering didengar penyebutan secara salah kaprah tentang “tanah negara”. Tragisnya lagi, di kawasan kehutanan, dimana sekitar 70% dari total daratan Indonesia ada di dalam yurisdiksinya, definisi tentang kawasan kehutanan dalam UUPK 1967 mencerminkan prinsip “domein verklaring” sebagaimana Undang-Undang Kehutanan 1927 dan Peraturan Kehutanan 1932.¹²

5. Pasca Orba, perjuangan menuju kepastian dan keadilan tenurial

Tampilan struktur agraria yang timpang menghasilkan konsentrasi aset yang sangat tidak adil, konflik struktural yang akut, dan proses pemiskinan dalam skala luas. Kondisi inilah yang melatari bangkitnya aksi-aksi protes agraria dalam berbagai bentuk (termasuk reklamining) yang merebak luas pada era pasca Orde Baru. Sekedar ilustrasi, petani mulai menggarap padang golf di Cimacan (1998), penguasaan atas kebun coklat dan tanah kosong yang dimiliki PT Citra Lamtorogung Persada di Lampung (1998), petani membuka saluran irigasi untuk memperoleh air di Aceh (1998), petani menghancurkan panen PT Perkebunan Nusantara II Kebun Batangkuis di Medan (1998) reklamining peternakan Suharto di Tapos, dan tuntutan pencabutan hak pemakaian tanah untuk pertanian (HGU) yang diberikan kepada PT Rejo Sari Bumi (2000). Bahkan kala itu Presiden Abdurrahman Wachid membuat pernyataan yang mengizinkan aksi-aksi, sebab menurutnya tanah-tanah yang dikuasai oleh perkebunan itu semula adalah milik rakyat.

Di tengah ketimpangan penguasaan tanah yang demikian akut dan gejala pencerabutan manusia atas tanah dan pertanian (deagrarianisasi), di sisi lain dijumpai fakta adanya penelantaran tanah. Penyebabnya macam-macam, salah satunya adalah tanah dijadikan barang dagangan (komoditas) sehingga menjadi objek spekulasi, atau cadangan untuk investasi pembangunan. Penelantaran tanah oleh pemerintah (atau badan usaha negara) disebabkan keterbatasan biaya pengelolaan yang bersumber dari dana publik, sebab ketidakseriusan, atau bahkan salah urus. Mengatasi hal demikian, maka pemerintah membuat serangkaian kebijakan tentang pemanfaatan tanah kosong dan penertiban tanah terlantar. Beberapa regulasi yang mengaturnya:

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

¹² Baru UU no 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang mendefinisikan ulang kawasan hutan; dan negara (melalui kemenhut) hanyalah salah satu pihak yang memiliki hak penguasaan (bedakan dengan Hak Menguasai Negara) di antara pihak-pihak lain (masyarakat adat, swasta, pribadi, dsb.). Namun dalam praktiknya, pemahaman atas prinsip domein ini masih saja terjadi. Kalangan masyarakat sipil mengusulkan pengukuhan tata batas kawasan hutan dan penguasaannya sehingga didapat kepastian, serta penyelesaian konflik dan perluasan kawasan kelola rakyat untuk peningkatan kesejahteraannya. Fakta bahwa baru ada 12% (14,24 ha) dari total 130,68 juta ha yang ditetapkan, sehingga sisanya bisa dianggap sebagai “open access” atau sebagai “tanah kosong” yang tak bertuan. Sementara fakta lain menunjukkan bahwa terdapat 31.957 desa (hitungan BPS) yang berada “dalam” atau “di sekitar” kawasan hutan yang 71,06% menggantungkan hidupnya dari hutan. Mayoritas mereka dalam kondisi miskin dan terancam dengan tuduhan “perambah” atau pelaku kriminal tatkala mengakses hasil-hasil hutan. Simak, Myrna A. Safitri, dkk., *Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial, Pandangan kelompok masyarakat sipil Indonesia tentang prinsip, prasyarat dan langkah mereformasi kebijakan penguasaan tanah dan kawasan hutan di Indonesia*, Jakarta, 7 November 2011 (edisi revisi).

- 2) Permen Agraria/Perkaban nomor 3 tahun 1998 tentang pemanfaatan tanah kosong untuk tanaman pangan. Ditegaskan lagi dengan,
- 3) Pasal 2 ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor. 34 Tahun 2003, tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, huruf g mengenai pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.
- 4) PP no 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
- 5) Peraturan Kepala BPN no 4 tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Lihat [\(link\)](#)

Catatan:

- Teridentifikasi 7,3 juta ha tanah terlantar (kota-desa); dengan 3,1 juta ha tanah terdaftar; setara dengan 133 kali luas Singapura; 15,32% adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah atau BUMN, sisanya oleh swasta dalam bentuk HGU (1,935 juta).
- Potensi kerugian Rp. 6000 triliun/5 th.
- Pendayagunaan TT: sebagai obyek Reforma Agraria/PPAN (dari target 8,1 juta ha, sebesar 7,3 disumbang dari tanah terlantar). (Pidato Kepala BPN di dewan Guru Besar UI, 12 Mei 2010)

Catatan Kritis:

- pasal karet mengenai pengecualian obyek tanah terlantar sebab “kektidaksengajaan”, bagaimana indikasi dan cara memverifikasinya?
- pengecualian obyek tanah yang dikuasai oleh pemerintah (langsung-tidak langsung) dan sudah atau belum berstatus barang milik negara/daerah. Padahal di jenis tanah ini fakta keterlantaran demikian tinggi juga tingginya eskalasi konflik pertanahan (misalnya di PTPN-PTPN).
- *Political will* yang lemah dengan tidak segera dieksekusinya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar
- Kelirunya pemahaman birokrasi pertanahan bahwa PP no 11 tahun 2010 tidak bisa dijalankan tanpa keluarnya PP reforma Agraria, mengingat PPAN yang disebut sebagai Reforma Agraria itu telah dipraktikkan di beberapa tempat. BPN RI sendiri telah mengantongi data hasil identifikasi tanah terlantar.

6. Tanah Terlantar di Yogyakarta

Setiap Kantor Wilayah BPN memiliki bagian yang menangani bidang pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat. Mereka melakukan pengendalian terhadap tanah-tanah yang telah dilakukan pendaftarannya dalam berbagai bentuk hak. Dalam rangka pengendalian itu diperoleh angka sekitar 300 hektar tanah yang diidentifikasi terlantar (kota-desa). Dengan keluarnya PP no 11 tahun 2010 yang mengecualikan tanah yang dikuasai oleh pemerintah sebagai obyek tanah terlantar, maka akhirnya hanya ditetapkan 62,1038 ha atas 15 subyek hak.¹³ Jenis hak umumnya adalah HGB. [Link](#)

7. Penutup

¹³ Keterangan audiensi dengan jajaran Kanwil BPN DIY dalam rangka sosialisasi PP no 11 tahun 2010 dan Peraturan Kepala BPN no 4 tahun 2010 tentang Tanah Terlantar, Yogyakarta 12 April 2010.

Melalui penelusuran sejarah hukum tentang tanah kosong (tanah liar, tanah terlantar, *woeste gronden*, *waste land*) atau dengan sebutan lain, ditunjukkan bagaimana ia didefinisikan, dikategorisasi, diatur dan dipraktikkan dalam berbagai bentuk penguasaan dan pemanfaatan. Tanah kosong tidaklah benar-benar kosong, sebab selain menyediakan tempat hidup bagi berbagai jenis tanaman dan hewan di atasnya, ia juga dipenuhi dengan berbagai pemaknaan dan praktik penguasaan baik aktual maupun potensial. Tatkala ia didefinisikan “kosong”, negara atau siapapun hadir “mengisinya” dan memasukkan atau mengasingkan pihak-pihak lain dalam proses pengisian itu.

Dengan demikian kekosongan selalu bersifat relasional. Di dalam relasi itulah sekumpulan hak (*a bundle of right*) dikonstruksikan, dan sehimpunan kekuasaan (*a bundle of power*) dirumuskan.

Hak Menguasi Negara atas sumber-sumber agraria/daya alam perlu dibaca ulang sebagai hak yang di dalamnya terdapat hak-hak segenap warga negara yang mereka ini mendelegasikan kepada pemerintah untuk mengelolanya.

Tulisan ini juga mengusulkan agar proyek “Bon Suwung” memilih salah satu lokasi yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar untuk menjadi lokasi riset dan turut mendorong proses pendayagunaannya dan mengorganisirnya secara kolaboratif dengan berbagai pihak. Dengan demikian, penelitian itu berupa penelitian aksi (*action research*). Diharapkan praktik riset semacam ini menginspirasi pelaksanaan reforma agraria (lokal) atau tentang bagaimana “tanah terlantar” didayagunakan, menyadari jumlahnya yang jutaan hektar sehingga pendayagunaannya berpotensi menyumbang kesejahteraan rakyat Indonesia.