

KOMPLEKSITAS ANTARA HAK GUNA USAHA (HGU) DAN PENYELAMATAN ASET NEGARA TERHADAP TANAH-TANAH TERLANTAR MELALUI KOMUNIKASI (NEGOSIASI) OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) DI KABUPATEN ENREKANG

*Complexity between The Land Cultivation Rights Permit and The Salvage of State
Assets against The Abandoned Lands through Communication (Negotiation) by
The Land Agency (BPN) in Enrekang*

Saefullah, H. Hafied Cangara, Aminuddin Salle

ABSTRACT

This study aims to determine (1) the factors of abandonment of The Land Cultivation Rights, (2) the role of the National Land Agency (BPN) on the implementation of the authority and mechanism for handling the abandoned lands, and (3) the communication effort (negotiation) conducted by BPN in the handling of abandoned lands. This research was conducted at the Regional Office of the Provincial National Land Agency South Sulawesi and Enrekang. The method performed was qualitative descriptive approach. The informants were determined by the use of purposive sampling technique. The data have been obtained through observation, in-depth interviews, and documentation as well. The results showed that the factors of abandonment of The Land Cultivation Rights are consisting of technical factors, business management and socio-economic factors. Then the role of the National Land Agency (BPN) on the implementation of the authority and mechanism for handling the abandoned lands were preparing all forms of data and facts either research based or document based. The communication (negotiation) efforts by BPN in the handling of abandoned lands have been conducted to public tenants by the direct dialogue or personal approach for deliberation, group and formal/bureaucracy approach through socialization and involvement of the community leaders and authorities. The communication effort (negotiation) conducted by BPN in the handling of abandoned lands has been in the form of coordination in order to achieve public common goals: the common perception and common pattern-making on economic resource benefits.

***Keywords:** Communication effort (negotiation), The Land Cultivation Rights (HGU), abandoned land*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) faktor-faktor terjadinya penelantaran tanah-tanah Hak Guna Usaha (HGU), (2) peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pelaksanaan kewenangan dan mekanisme penanganan tanah-tanah terlantar, dan (3) upaya komunikasi (negosiasi) oleh BPN dalam penanganan tanah-tanah terlantar. Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Enrekang. Metode yang dilakukan dalam penelitian adalah pendekatan deskriptif kualitatif dengan penentuan narasumber atau informan dilakukan secara sengaja (purposive). Pengumpulan data diperoleh melalui pengamatan, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor terjadinya penelantaran tanah Hak Guna Usaha (HGU) terdiri atas : faktor teknis manajemen usaha dan faktor sosial ekonomi. Kemudian peranan BPN dalam pelaksanaan kewenangan dan mekanisme penanganan tanah terlantar sebagai lembaga berwenang yang menyiapkan segala bentuk data dan fakta baik yang ditemukan berdasarkan hasil kajian lapangan maupun dokumen-dokumen penting yang dibutuhkan dalam rangka melakukan penanganan tanah-tanah terlantar melalui mekanisme yang berlaku. Adapun upaya komunikasi (negosiasi) dalam penanganan tanah terlantar yaitu komunikasi (negosiasi) dengan masyarakat penggarap dengan melakukan dialog secara langsung untuk musyawarah mufakat dengan melakukan pendekatan pribadi, pendekatan kelompok dan pendekatan formal/birokrasi melalui sosialisasi dan pelibatan tokoh masyarakat maupun aparat desa. Selanjutnya upaya komunikasi (negosiasi) dengan instansi/pihak-pihak terkait dengan melakukan koordinasi dalam rangka mencapai tujuan bersama untuk kepentingan publik sehingga terjadi kesamaan persepsi dan pola pengambilan manfaat ekonomi atas sumberdaya ekonomi di areal HGU.

Kata kunci : Upaya Komunikasi (negosiasi), Hak Guna Usaha (HGU), tanah terlantar

PENDAHULUAN

Ilmu Komunikasi sudah banyak digunakan untuk menganalisis peristiwa sosial dalam masyarakat. Misalnya konflik sosial antar kelompok-kelompok masyarakat, hubungan antaragama, merenggangnya komunikasi antara orang tua dengan anak, opini publik dan pengambilan keputusan, metode penyebarluasan inovasi, teknik-teknik persuasi dalam kampanye, dan sebagainya (Cangara, 2012).

Rogers (1976), mengatakan komunikasi tetap dianggap sebagai perpanjangan tangan para perencana pemerintah, dan fungsi utamanya adalah untuk mendapatkan dukungan masyarakat dan partisipasi mereka dalam pelaksanaan rencana-rencana pembangunan. Dari pendapat Rogers ini jelas bahwa setiap pembangunan dalam suatu bangsa memegang peranan penting. Dan karenanya pemerintah dalam melancarkan komunikasinya perlu memperhatikan strategi apa yang dapat digunakan untuk menyampaikan pesan sehingga efek yang diharapkan itu sesuai dengan harapan.

Triartanto (2010), berpendapat bahwa strategi dimaknai sebagai suatu cara atau kiat mencapai suatu tujuan tertentu. Untuk itu, agar mencapai suatu tujuan yang dikehendaki dibutuhkan suatu strategi. Strategi yang baik dapat mewujudkan hasil gemilang yang sesuai harapan. Oleh karena itu, strategi sebaiknya mudah untuk dilaksanakan sehingga apa yang hendak dicapai dapat terwujud.

Salah satu strategi komunikasi yang seringkali kita laksanakan adalah dengan bernegosiasi. Negosiasi menurut Hayes (2002), adalah sebuah proses menghasilkan keputusan bersama, dimana orang-orang dengan tujuan/ keinginan yang berbeda berinteraksi dengan tujuan untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan tersebut.

Tanah terlantar sering menjadi sumber konflik. Sehingga dengan menertibkan tanah terlantar diharapkan bahwa konflik tersebut dapat diminimalisir. Dalam penanganan kompleksitas pertanahan selama dalam proses kegiatan penanganan tanah terlantar, peran utama Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan yakni sebagai mediator dalam proses negosiasi, serta sebagai pihak yang berwenang yang menyediakan fakta-fakta baik fakta lapangan maupun fakta dalam bentuk persuratan dan dokumen. Dalam

melaksanakan peran ini tentu sangat dibutuhkan perencanaan atau strategi komunikasi sebagai satu bentuk kegiatan yang terencana sesuai dengan pokok-pokok tugas dan unit kerja agar tujuan utamanya dapat tercapai. Kebutuhan tanah yang terus meningkat berdampak terjadinya konflik di bidang pertanahan baik secara vertikal maupun horizontal, antara perseorangan (warga masyarakat atau masyarakat hukum adat) maupun badan hukum (pemerintah atau swasta).

Penelantaran tanah merupakan tindakan yang tidak berkeadilan, yang dapat menyebabkan hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah. Selain itu, 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. Penelantaran tanah merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para Pemegang Hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Negara memberikan hak atas tanah atau Hak Pengelolaan kepada Pemegang Hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi Pemegang Haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara.

Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN) tahun 2010 diketahui bahwa terdapat tanah terlantar seluas 7,3 juta hektar dengan potensi kerugian hingga 54,5 triliun per tahun dan khusus yang berada di Provinsi Sulawesi Selatan ada 86.709 hektar yang terindikasi terlantar tersebar di 13 Kabupaten.

Kegiatan penertiban tanah terlantar telah dilaksanakan di Provinsi Sulawesi Selatan sebanyak 62 Hak dengan jenis Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pengelolaan/Dasar penguasaan lainnya yang dilaksanakan sejak tahun 2010 sampai 2012.

Dari 62 Hak, bahwa proses kegiatan penertiban tanah terlantar yang telah dilaksanakan di Kabupaten Enrekang salah satu hak guna usaha (HGU) nya telah ditetapkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang penetapan tanah

terlantar di Tahun 2013 yaitu pada PT. Global Agro Sinergy yang berada di Kecamatan Maiwa dan telah dilakukan penyiapan data dalam rangka proses pendayagunaannya sementara yang lainnya masih menunggu dalam tahap pengusulan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Tujuan yang diharapkan tercapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui (1) faktor-faktor terjadinya penelantaran tanah-tanah Hak Guna Usaha (HGU), (2) peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pelaksanaan kewenangan dan mekanisme penanganan tanah-tanah terlantar, dan (3) upaya komunikasi (negosiasi) oleh BPN dalam penanganan tanah-tanah terlantar.

PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka permasalahan penelitian ini sebagai berikut:

1. Faktor-faktor terjadinya penelantaran tanah-tanah Hak Guna Usaha (HGU),
2. Peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pelaksanaan kewenangan dan mekanisme penanganan tanah-tanah terlantar,
3. Upaya komunikasi (negosiasi) oleh BPN dalam penanganan tanah-tanah terlantar

KAJIAN KONSEP DAN TEORI

a. Komunikasi

Komunikasi di dalam suatu organisasi maupun di masyarakat sangat penting untuk digunakan. Karena komunikasi digunakan untuk menyalurkan suatu informasi dan suatu makna melalui media tertentu sesuai dengan situasi.

Ilmu Komunikasi sudah banyak digunakan untuk menganalisis peristiwa sosial dalam masyarakat. Misalnya konflik sosial antar kelompok-kelompok masyarakat, hubungan antaragama, merenggangnya komunikasi antara orang tua dengan anak, opini publik dan pengambilan keputusan, metode penyebarluasan inovasi, teknik-teknik persuasi dalam kampanye, dan sebagainya (Cangara, 2012).

Menurut Harold D. Lasswell salah seorang peletak dasar Ilmu Komunikasi lewat ilmu politik (dalam Cangara, 2012:67) menyebut tiga fungsi dasar yang menjadi penyebab, mengapa manusia perlu

berkomunikasi . *Pertama*, hasrat manusia untuk mengontrol lingkungannya, *Kedua*, upaya untuk beradaptasi dengan lingkungannya. *Ketiga*, upaya untuk melakukan transformasi warisan sosialisasi. Misalnya bagaimana orang tua mengajarkan tata krama bermasyarakat yang baik kepada anak-anaknya. Bagaimana sekolah difungsikan untuk mendidik warga negara. Bagaimana media massa menyalurkan hati nurani khalayaknya, dan bagaimana pemerintah dengan kebijaksanaan yang dibuatnya untuk mengayomi kepentingan anggota masyarakat yang dilayaninya.

Dikutip dari buku Ilmu Komunikasi karya Mulyana (2007), John R Wenburg dan William W. Wilmot juga Kenneth K. Sueno dan Edward M. Bodaken, mengemukakan tiga konseptualisasi komunikasi, yaitu :

1. Komunikasi sebagai tindakan satu arah
Komunikasi searah adalah komunikasi yang pada prosesnya hanya melibatkan satu unsur komunikasi yaitu komunikator itu sendiri. Dalam komunikasi satu arah ini tidak ada interaksi antara komunikator dengan komunikan sehingga tidak ada umpan balik atau feedback.
2. Komunikasi sebagai interaksi
Komunikasi sebagai interaksi bisa disebut juga dengan komunikasi dua arah. Dalam komunikasi ini, komunikasi dapat memberikan umpan balik atau feedback kepada komunikator sebagai tanda pesan tersebut sudah diterima. Komunikasi ini dirasa lebih efektif dibandingkan dengan komunikasi satu arah.
3. Komunikasi sebagai transaksi
Ketika sedang berkomunikasi dengan orang lain, terkadang tanpa disadari kita mengikutsertakan gerakan anggota tubuh untuk mengirimkan pesan non-verbal. Gerakan-gerakan tersebut bisa berupa isyarat tangan, ekspresi wajah, nada suara dan sebagainya. Proses pengiriman pesan atau penyandian tersebut bersifat spontan dan simultan.

b. Negosiasi

Secara umum negosiasi dapat diartikan sebagai suatu upaya penyelesaian sengketa para pihak tanpa melalui proses peradilan dengan tujuan mencapai kesepakatan bersama atas dasar kerja sama yang lebih harmonis dan kreatif. Di sini para pihak berhadapan langsung secara seimbang dalam mendiskusikan permasalahan yang mereka

hadapi dengan cara kooperatif dan saling terbuka.

Negosiasi dapat terjadi setiap saat, antar teman, antar keluarga, antar rekan bisnis, antar pengacara, antar penegak hukum, antar Negara dan lain sebagainya. Negosiasi bukanlah suatu proses timbal balik, namun merupakan kemampuan diplomasi, kemampuan penjualan yang unggul, kemampuan daya juang yang tinggi yang terjadi di dalam kehidupan sehari-hari. Adakalanya negosiasi digunakan di dalam situasi yang penting seperti negosiasi pekerjaan baru ataupun situasi yang sangat sederhana seperti tugas mencuci piring. Namun demikian struktur dan proses negosiasi tetaplah sama pada level individu maupun organisasi.

Negosiasi menurut Hayes (2002) adalah sebuah proses menghasilkan keputusan bersama, dimana orang-orang dengan tujuan/keinginan yang berbeda berinteraksi dengan tujuan untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan tersebut.

Negosiasi merupakan salah satu faktor terpenting dalam mengkomunikasikan keinginan kita terhadap pihak orang lain. Keinginan yang telah kita susun rapih dalam suatu proyek kegiatan/program yang akan dilaksanakan baik itu pada skala kecil maupun besar, dengan memerlukan pihak lain dalam mensukseskan proyek kegiatan/program tersebut ditentukan berhasil atau tidaknya dengan proses negosiasi. Jikalau negosiasi kita kurang baik maka respon yang diterima pihak lain kepada kita ataupun program kita itu kurang pula, yang lebih jelek lagi jikalau mereka berpikiran buruk terhadap program kita serta semua yang menjadi ruang lingkup kegiatan di luar program kita. Karena begitu pentingnya negosiasi, maka kita sebaiknya mencoba menerapkan negosiasi ini menjadi faktor terpenting dalam setiap kegiatan, serta mengkonsentrasikannya, selain dari itu diperlukan kesiapan dan langkah-langkah awal untuk menjadi negosiator yang baik.

Ada 2 macam strategi yang di gunakan dalam negosiasi, yaitu:

- Negosiasi distributive : negosiasi yang berupaya membagi sumberdaya yang jumlahnya tetap; situasi menang kalah
- Negosiasi intergratif : perundingan yang mencari satu penyelesaian atau lebih yang dapat menciptakan penyelesaian menang-menang.

c. Hak Guna Usaha

Menurut Harsono bahwa hak atas tanah apapun, semuanya memberi kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakekatnya pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk 2 tujuan. Pertama, untuk diusahakan. Misalnya untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan. mungkin juga peternakan. Kedua, tanah dipakai sebagai tempat untuk membangun sesuatu. Seperti untuk membangun bangunan gedung, bangunan jalan, lapangan olah raga, pelabuhan, pariwisata dan lain-lain. Karena semua hak atas tanah itu hak untuk memakai tanah, maka semuanya memang dapat dicakup dalam pengertian dan dengan nama sebutan hak Pakai. Tetapi mengingat bahwa dalam masyarakat modern peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, Hak Pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi nama sebutan yang berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Tanah Terlantar

Pengertian tanah terlantar dapat dilihat dalam penjelasan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 yang menyatakan bahwa : “ Tanah yang sudah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Pengelolaan dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanahnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya. Demikian pula tanah yang ada dasar penguasaannya dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanahnya tidak dimohon hak, tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan persyaratan atau ketentuan yang ditetapkan dalam izin lokasi, surat keputusan pemberian hak, surat keputusan pelepasan kawasan hutan, dan/atau dalam izin/keputusan/surat lainnya dari pejabat yang berwenang.

Kriteria tanah terlantar dapat ditemukan dengan cara mensistematisasi unsur-unsur yang ada dalam tanah terlantar. Adapun unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar :

1. Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek).
2. Adanya tanah hak yang diusahakan atau tidak (obyek).

3. Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburannya tidak terjaga.
4. Adanya jangka waktu tertentu dimana tanah menjadi tidak produktif.
5. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah.
6. Status tanah kembali kepada Negara.

e. Teori Konflik

Teori konflik melihat pertikaian dan konflik dalam sistem sosial. Teori konflik melihat bahwa di dalam masyarakat tidak akan selamanya berada pada keteraturan masyarakat. Teori konflik juga membicarakan mengenai otoritas yang berbeda-beda. Otoritas yang berbeda-beda ini menghasilkan superordinasi dan subordinasi. Perbedaan antara superordinasi dan subordinasi dapat menimbulkan konflik karena adanya perbedaan kepentingan. Teori konflik juga mengatakan bahwa konflik itu perlu agar terciptanya perubahan sosial (Hunt, dkk, 1984).

Galtung dalam tulisannya yang berjudul "*Peace and Social Structure*", menjelaskan konflik sebagai suatu sistem tindakan, bisa merupakan tindakan individual ataupun kolektif, yang memiliki dua atau lebih ketidaksepakatan. Karena konflik dipandang sebagai suatu sistem tindakan, maka Galtung menggunakan konsep perilaku konflik (*conflict behaviour*) untuk membedakannya dengan perilaku destruktif. Konsep ini digunakan untuk menjelaskan bahwa konflik berbeda dengan perilaku destruktif, dan tidak selamanya mengarah demikian. Galtung kemudian membuat dua proposisi untuk menjelaskannya, bahwa (1) perilaku konflik (*conflict behaviour*) cenderung menimbulkan perilaku destruktif karena situasi ketidaksepakatan yang cenderung menimbulkan frustrasi dan agresi; dan (2) perilaku destruktif cenderung mengalami proses *self-reinforcing*, untuk membentuk kekerasan lainnya. Galtung juga menekankan perbedaan antara sikap konflik (*conflict attitude*) dan perilaku konflik (*conflict behaviour*). Konsep Galtung menjelaskan bahwa ibarat suatu segitiga, maka sikap konflik dan perilaku konflik berada pada dua sisi pada segitiga tersebut, dengan sisi puncaknya adalah situasi konflik.

f. Model Komunikasi Konvergensi

Ketepatan dalam berkomunikasi merupakan suatu hal mutlak dibutuhkan dalam

era yang semakin kompleks, karena kesalahan kita dapat menangkap pesan dapat menciptakan konflik ataupun tindakan-tindakan yang tidak dapat dinalar. Rogers dan Kincaid (1981), memperkenalkan model komunikasi konvergensi yang menekankan komunikasi adalah suatu proses penciptaan pembagian bersama informasi untuk tujuan mencapai saling pengertian bersama atau *mutual understanding* antara pelakunya. Komunikasi akan semakin bermakna apabila proses komunikasi itu saling menguntungkan kedua belah pihak (*mutual advantage*). Komunikasi model ini cukup penting untuk membangun komunikasi yang harmonis di tengah ragam dan kompleksnya perbedaan dalam masyarakat (Hasrullah, 2009).

Lawrence Kincaid (1979) mengembangkan model komunikasi konvergen (*convergence communication models*), yang bercirikan adanya beberapa komponen utama yaitu : informasi (*information*), ketidakmenentuan (*uncertainty*), konvergen (*convergence*), saling pengertian (*mutual understanding*), saling menyetujui (*mutual agreement*), kegiatan bersama (*colective action*), dan hubungan jalinan (*networkrelationship*). Komunikasi adalah suatu proses konvergen dimana terjadi pembagian informasi untuk mencapai suatu tujuan.

Model ini berlandaskan komposisi teori komunikasi tersebut sebagai proses dialog umpan balik dalam upaya mencapai saling pengertian dan kesepakatan antara dua individu atau lebih, dan bukan satu orang atau satu kelompok yang berkuasa atau berwibawa memaksakan kekuasaan atau kewibawaannya kepada yang lain (Unde, 2014)

Menurut Sumardjo (1999), alasan pendekatan kovergen lebih tepat di era globalisasi, karena pendekatan ini lebih memungkinkan terjalannya integrasi (*interface*) antara kepentingan semua pihak (*stakeholders*) dan spesifikasi lokasi. Pendekatan ini lebih menempatkan martabat manusia (petani) secara lebih layak, keberadaan petani dengan aspek kepentingan dan kemampuannya menjadi lebih dikenali dan dihargai, sehingga lebih mendorong terjadinya partisipasi masyarakat yang tinggi.

METODE PENELITIAN

a. Rancangan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif analisis yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara mendalam tentang peranan dan upaya komunikasi (negosiasi) oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penanganan tanah-tanah terlantar di kabupaten Enrekang dikaitkan dengan peraturan perundang—undangan yang berlaku.

b. Lokasi dan Obyek Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan sebagai pelaksana program dalam penanganan tanah-tanah terlantar dan di Kabupaten Enrekang tempat obyek penertiban dan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar.

c. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari :

1. Data primer yaitu data yang diperoleh melalui penelitian lapangan baik melalui responden maupun melalui informan yang telah ditetapkan dengan menggunakan wawancara dan observasi di lapangan.

2. Data Sekunder yaitu data yang berupa dokumentasi dan informasi dari literature organisasi yang dianggap relevan dengan permasalahan penelitian

d. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui:

1. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian kualitatif ini adalah wawancara mendalam. Wawancara mendalam adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara. (Daymon : 2008) mengatakan bahwa wawancara memungkinkan anda menyelidiki persepsi dan perspektif berbagai pemangku kepentingan dan public.

2. Observasi

Agar data yang diperoleh lebih valid maka diperlukan pengamatan langsung untuk mengecek kesesuaian informasi yang diterima dengan kenyataan yang ada di lapangan.

3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan pada subjek penelitian, namun melalui dokumen. Adapun dokumen yang digunakan adalah arsip, laporan, peraturan maupun data sekunder lainnya yang

berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.

e. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif yakni analisis yang dipakai tanpa menggunakan rumusan statistika dan matematika artinya, disajikan dalam bentuk uraian. Dimana hasil analisis akan dipaparkan secara deskriptif, dengan harapan dapat menggambarkan secara jelas mengenai konflik-konflik Hak Guna Usaha tanah-tanah terlantar serta upaya penanganan melalui Strategi Komunikasi (Negosiasi) Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Enrekang, dengan demikian diperoleh gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti.

HASIL PENELITIAN

Faktor-Faktor Terjadinya Penelantaran Tanah

Penelantaran tanah merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para Pemegang Hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Negara memberikan hak atas tanah atau Hak Pengelolaan kepada Pemegang Hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi Pemegang Haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan Negara.

Hak Guna Usaha (HGU) di Kabupaten Enrekang tempat dilakukannya penelitian ternyata tidak melakukan kewajiban terhadap tanahnya yang mengakibatkan penelantaran tanah. Berdasarkan hasil penelitian faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab penelantaran tanah yakni adanya okuvasi (penguasaan) yang dilakukan oleh masyarakat, krisis ekonomi yang berkepanjangan, kondisi manajemen perusahaan yang kurang baik, monitoring yang dilakukan pemerintah serta pemberian sanksi yang tidak tegas.

Peranan BPN dalam penanganan tanah-tanah terlantar

Ada dua tahapan mekanisme penanganan tanah terlantar yang diamanatkan dalam PP No. 11 tahun 2010 yaitu Penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar. Tahapan pelaksanaan penertiban tanah terlantar yaitu : (a) inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah, (b) identifikasi dan

penelitian, (c) peringatan terhadap pemegang hak, (4) penetapan tanah terlantar.

Tahapan selanjutnya tanah-tanah tersebut akan dilakukan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar. Berdasarkan pasal 15 PP No. 11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa

Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah Negara bekas tanah terlantar didayagunakan untuk kepentingan masyarakat melalui reforma agraria, program strategis Negara, dan untuk cadangan Negara lainnya.

Peranan BPN adalah sebagai lembaga berwenang yang menyiapkan segala bentuk data dan fakta baik yang ditemukan berdasarkan hasil kajian lapangan maupun dokumen-dokumen penting yang dibutuhkan yang selanjutnya melakukan penanganan tanah-tanah terlantar melalui mekanisme yang berlaku termasuk melakukan komunikasi (negosiasi) dengan pihak-pihak terkait.

Upaya komunikasi (negosiasi) oleh BPN dalam penanganan tanah terlantar

Dalam penanganan tanah-tanah terlantar yang merupakan bagian dari tugas dan tanggungjawab BPN dituntut memiliki peran dalam penyelamatan aset Negara dengan tetap memperhatikan aspek-aspek lainnya yang kemungkinan dapat menimbulkan permasalahan yang lebih rumit.

Peran komunikasi (negosiasi) tentu sangat penting pada tahapan penanganan tanah terlantar, sebab seringkali dijumpai hambatan bukan hanya yang bersifat teknis namun juga hambatan yang bersifat non teknis saat melakukan penanganan tanah-tanah terlantar.

Dalam penertiban tanah terlantar proses komunikasi yang terjadi melalui sidang panitia C yang dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah BPN provinsi yang anggotanya terdiri dari unsur Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan, Pemerintah daerah dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan. Proses komunikasi (negosiasi) yang terjadi dengan melakukan dialog secara langsung dengan tim panitia C dengan meminta pendapat dan masukannya dalam rangka pengambilan keputusan untuk memberikan peringatan kepada pemegang hak atau tidak diberi peringatan.

Untuk tahapan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar dalam rangka pengaturan kembali mengenai peruntukan dan

penggunaannya diperlukan komunikasi (negosiasi) yang dilakukan dengan masyarakat penggarap, pihak pemda dan instansi terkait lainnya. Upaya komunikasi (negosiasi) yang dilakukan BPN, yaitu (1) Upaya komunikasi (negosiasi) dengan masyarakat penggarap dengan melakukan pendekatan pribadi, pendekatan kelompok dan pendekatan formal; (2) upaya komunikasi dengan instansi lain dengan melakukan koordinasi dalam rangka mencapai tujuan bersama untuk kepentingan publik.

PEMBAHASAN

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa ada 2 faktor yang saling terkait satu sama lain yang dapat menyebabkan penelantaran tanah Hak Guna Usaha (HGU) yaitu : (1) faktor teknis manajemen bahwa pemegang hak tidak mampu mengelola dengan baik usahanya, (2) faktor sosial ekonomi yang menyebabkan terjadinya okupasi masyarakat di areal HGU.

Peranan BPN dalam menjalankan kewenangan dan mekanisme pelaksanaan tanah terlantar sebagai pengambil keputusan yang berimplikasi kebijakan publik harus mengerti dan memahami tujuan dan sasaran dari program tersebut. Hal ini dikemukakan Kartasmita (1997), mengatakan kebijakan publik adalah serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah. Dan hal ini adalah upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau mempengaruhi, dan (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan tersebut.

Badan Pertanahan Nasional memiliki peran yang sangat strategis dalam rangka penanganan tanah-tanah terlantar mengingat kompleksitasnya masalah pertanahan dalam tanah-tanah terlantar. Salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan penanganan tanah-tanah terlantar tentunya adalah faktor komunikasi karena selain melibatkan lintas sektor juga masyarakat secara langsung.

Ini sejalan dengan pandangan Edwards III dalam buku Subarsono (2006) bahwa Keberhasilan pelaksanaan (Implementasi) kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, salah satunya komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor

mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target Group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

Adanya penelantaran tanah di Kabupaten Enrekang khususnya di areal perkebunan HGU PT. Global Agro Synergi memicu munculnya okuvasi/penguasaan masyarakat di tanah tersebut. Dengan adanya penguasaan masyarakat, Jika hal tersebut dibiarkan tanpa penanganan yang cepat dan tepat tentu bukan tidak mungkin justru akan menimbulkan permasalahan yang bisa saja memicu terjadinya konflik. Hal ini sejalan yang dikemukakan Para sosiolog yang berpendapat bahwa akar dari timbulnya konflik yaitu adanya hubungan sosial, ekonomi, politik yang akarnya adalah perebutan atas sumber-sumber kepemilikan, status sosial dan kekuasaan yang jumlah ketersediaanya sangat terbatas dengan pembagian yang tidak merata di masyarakat (Setiadi, 2011).

Badan Pertanahan Nasional memiliki peran yang sangat strategis dalam rangka penanganan tanah-tanah terlantar mengingat kompleksitasnya masalah pertanahan dalam tanah-tanah terlantar. Salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan penanganan tanah-tanah terlantar tentunya adalah faktor komunikasi karena selain melibatkan lintas sektor juga masyarakat secara langsung.

Berdasarkan hal tersebut dalam proses komunikasi (negosiasi) bukan saja melibatkan Badan Pertanahan Nasional tetapi melibatkan masyarakat dan pihak terkait lainnya. Selain itu, perlunya ditingkatkan partisipasi semua pihak yang ikut serta dalam suatu proses komunikasi (negosiasi), demi tercapainya suatu fokus bersama dalam memandang permasalahan yang dihadapi. Hal ini sejalan yang dikemukakan Unde (2014), bahwa model konvergensi komunikasi dimana berlandaskan konsepsi teori komunikasi sebagai proses dialog umpan balik dalam upaya mencapai saling pengertian dan kesepakatan antara dua individu atau lebih, dan bukan satu orang atau satu kelompok yang berkuasa atau berwibawa memaksakan kekuasaan atau kewibawaannya kepada yang lain.

Upaya komunikasi (negosiasi) yang dilakukan BPN, yaitu (1) Upaya komunikasi (negosiasi) dengan masyarakat penggarap; (2) upaya komunikasi dengan instansi lain dengan

melakukan koordinasi dalam rangka mencapai tujuan bersama untuk kepentingan publik.

Upaya komunikasi (negosiasi) dengan masyarakat penggarap dilakukan dengan pendekatan pribadi, pendekatan kelompok dan pendekatan birokrasi/formal. Pendekatan pribadi dilakukan dengan pelibatan tokoh masyarakat. Pelibatan tokoh masyarakat dianggap efektif untuk melakukan komunikasi (negosiasi) dengan masyarakat. Tokoh masyarakat menjadi salah satu unsur yang sangat mempengaruhi arus komunikasi. Khususnya di pedesaan berbagai perubahan dan kemajuan masyarakat sangat ditentukan oleh tokoh masyarakat. Hal ini sejalan yang dikemukakan Homans (1961) dalam Nuruddin (2004), bahwa Tokoh masyarakat/*Opinion leader* adalah pihak yang mempunyai keunggulan dari masyarakat kebanyakan dan memegang peranan penting dalam menentukan suatu keputusan. Alasan lain yang menyebabkan tokoh masyarakat begitu dihormati dan ditaati oleh para warganya adalah status sosialnya yang tinggi. Dengan status ini, ia akan selalu memelihara nilai-nilai serta norma-norma kelompoknya sebagai syarat minimal untuk memelihara statusnya.

Pendekatan kelompok dilakukan melalui sosialisasi mengenai aturan perundang-undangan yang berlaku. Tahap sosialisasi ini BPN melakukan bentuk komunikasi publik dengan mengumpulkan dengan masyarakat penggarap. Komunikasi publik menunjukkan suatu proses komunikasi di mana pesan-pesan disampaikan oleh pembicara dalam situasi tatap muka di depan khalayak yang lebih besar (Cangara, 2012). Sementara pendekatan formal/birokrasi dilakukan dengan pelibatan aparat desa dalam hal ini kepala desa karena dianggap memiliki kekuasaan yang dapat mempengaruhi warganya. Seperti yang dikemukakan Cangara (2012), bahwa khalayak dengan mudah menerima suatu pendapat kalau hal disampaikan oleh orang yang memiliki kekuasaan. Misalnya kepala lantor kepada bawahannya, kepala desa kepada warganya.

Sedangkan berkaitan dengan upaya komunikasi (negosiasi) dengan instansi lain dalam hal ini pihak pemda maupun kehutanan dilakukan dengan melakukan koordinasi dan melakukan perundingan untuk mencapai kesepakatan agar kepentingan Negara dan publik dapat tercapai. Hal ini merupakan salah satu komponen penting dalam rangka pendayagunaan tanah terlantar. Hal ini

dimaksudkan agar ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Horn dan Van Meter dalam Gusnadi (2012), bahwa apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*).

Dengan konsep tersebut diharapkan terdapat keterpaduan kebijakan antar berbagai instansi terkait sehingga penanganan tanah terlantar dapat memenuhi rasa keadilan, memberikan perlindungan hukum atau jaminan kepastian hukum serta memberikan manfaat yang optimal.

KESIMPULAN

Dari hasil pembahasan dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Berdasarkan hasil penelitian faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab penelantaran tanah pada umumnya menyangkut masalah teknis manajemen dan sosia-ekonomi yang pada hakekatnya kedua faktor tersebut tidak dapat dipisah secara tegas karena saling terkait satu sama lain.
2. Peranan BPN adalah sebagai lembaga berwenang yang menyiapkan segala bentuk data dan fakta baik yang ditemukan berdasarkan hasil kajian lapangan maupun dokumen-dokumen penting yang dibutuhkan dalam rangka melakukan penanganan tanah-tanah terlantar melalui mekanisme yang berlaku.
3. Badan Pertanahan Nasional telah berupaya melaksanakan penyelesaian terbaik dalam penanganan tanah-tanah terlantar yang sesuai perundang-undangan yang berlaku dengan tetap melakukan pendekatan komunikasi (negosiasi) dengan menggunakan prinsip *win-win solution* melalui musyawarah mufakat dan berlandaskan keterbukaan dan pemahaman informasi. sehingga terjadi kesamaan persepsi dan pola pengambilan manfaat ekonomi atas sumberdaya ekonomi di areal HGU.

DAFTAR PUSTAKA

- Cangara Hafied. (2012). *Pengantar Ilmu Komunikasi*. Jakarta: Grafindo.
- Gusnadi. (2012). *Implementasi Program LARASITA (Layanan Untuk Sertifikat Tanah) Di Kota Makassar* (Skripsi). Makassar: Universitas Hasanuddin.
- Harsono Budi, 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hasrullah, 2009. *Dendam Konflik Poso*. Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hayes John. (2002). *Interpersonal Skills at Work (2nd Edition)*. New York : Routledge.
- Kartasasmita Ginanjar. (1997). *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Presindo.
- Nurudin. (2004). *Sistem Komunikasi Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Rogers. Everett M. dan Rekha Agarwala. (1976). *Communication in Organizations*. New York : The Free Press.
- Setiadi M. Elly. (2011). *Pengantar Sosiologi Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial : Teori, Aplikasi, dan Pemecahannya*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Triartanto, dkk. (2010). *Broadcasting Radio : Panduan Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Pustaka Book Publisher.
- Unde Alimuddin. (2014). *Televisi dan Masyarakat Pluralistik*. Jakarta : Prenadamedia Group,