

TINJAUAN HUKUM IMPLEMENTASI PENETAPAN TANAH TERLANTAR BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG PENERBITAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR

SUMARNO

**Dosen Fakultas Sosial Sains Prodi Ilmu Hukum
Universitas Pembangunan Pancabudi Medan**

ABSTRAK

Hak-hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, sosialisme Indonesia dan peraturan-peraturan perundangan lainnya serta mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Karena itu selain diberi kewenangan untuk mempergunakan tanahnya, melekat juga kewajiban yaitu memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya yang merupakan kewajiban pemegang hak atas tanah yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah (Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria). Disamping itu digariskan pula bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang berarti bahwa terhadap semua hak atas tanah tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata hanya untuk kepentingan pribadinya, terlebih kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Agar dapat bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemegang hak maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara maka penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya.

Kata Kunci : Tanah Terlantar, Pendayagunaan Tanah

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Demikian pula dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa negara menjamin hak-hak masyarakat atas bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hal ini bermakna bahwa negara memiliki mandat untuk mengelola sumber daya agraria dan melindungi hak-hak warga negara atas tanah untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Mandat ini dalam UUPA disebut sebagai Hak Menguasai Negara (HMN) yang salah satunya memberi wewenang kepada

negara untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. Untuk itu ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Hak-hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, sosialisme Indonesia dan peraturan-peraturan perundangan lainnya serta mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Karena itu selain diberi kewenangan untuk mempergunakan tanahnya, melekat juga kewajiban yaitu memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya yang merupakan kewajiban

pemegang hak atas tanah yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah (Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria).

Disamping itu digariskan pula bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang berarti bahwa terhadap semua hak atas tanah tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata hanya untuk kepentingan pribadinya, terlebih kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Agar dapat bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemegang hak maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara maka penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya.

Atas dasar kewajiban dan fungsi sosial yang melekat pada hak atas tanah ini maka digariskan dalam Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA jika pemegang hak menerlantarkan tanahnya atau dengan sengaja tidak mempergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya, maka hak atas tanahnya menjadi hapus dan tanahnya jatuh kepada Negara. Menindaklanjuti amanat UUPA ini terbitlah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda Yang Ada Di Atasnya serta Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010.

Sehubungan dengan itu, penerlantaran tanah oleh pemegang hak atas tanahnya merupakan suatu ironi, karena di sisi lain sangat terbatasnya tanah yang tersedia, menyempitnya luas pemilikan tanah keluarga petani dan semakin banyaknya petani penggarap atau buruh tani yang tidak memiliki tanah (*landless farmers*). Terlebih dengan maraknya alih fungsi tanah pertanian menjadi penggunaan nonpertanian yang tidak terkendali dan juga masalah kerusakan lingkungan sebagai akibat eksploitasi yang berlebihan semakin memperburuk fenomena tersebut. Disamping itu, pada saat ini tidak kurang dari 40% rumah tangga petani dan pedesaan sama sekali tidak memiliki tanah, 26,14 juta rumah tangga tani hanya menguasai lahan rata-rata 0,89 hektar (ha). Sebanyak 14,25 juta rumah tangga tani lainnya hanya

menguasai lahan kurang dari 0,5 ha per keluarga. Padahal, skala ekonominya minimal 2 (dua) ha.

Sejalan dengan itu, berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN)¹, gininrasio terkait penguasaan tanah 0,59 artinya 59 persen aset berupa properti, tanah dan perkebunan dikuasai hanya oleh 1 persen penduduk Indonesia. Ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang sangat nyata, memberikan kontribusi yang signifikan terhadap ketidakadilan memperoleh akses terhadap tanah sebagai salah satu sumber ekonomi yang merupakan salah satu bentuk dari kesenjangan sosial.

Di Sumatera Utara perebutan tanah skala besar yang tak kunjung selesai walau tahun berganti, bahkan lahan yang diperebutkan merupakan aset negara, seperti konflik masyarakat di atas tanah PT. Perkebunan Nusantara II di dalam bekas Hak Guna Usaha (seluas 5.873.06 Ha) dan Hak Guna Usaha aktif² atau konflik masyarakat di Kelurahan Sari Rejo, Medan yang menuntut tanah seluas 260 Ha dari 591.3 Ha yang tercatat sebagai aset TNI AU.³ Perebutan tanah ini menjadi indikator semakin langkanya ketersediaan tanah bagi hidup dan kehidupan masyarakat.

Ketimpangan P4T ini terjadi karena hampir tidak ada peraturan perundangan yang secara tegas membatasi kepemilikan orang dan badan hukum terhadap tanah non pertanian serta kepemilikan badan hukum terhadap tanah pertanian, yang adahanya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960, yang mengatur penetapan luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh perorangan.

Salah satu upaya untuk mengurangi ketimpangan P4T ini lahirnya Ketetapan MPRRI Nomor : IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang diharapkan dapat menjadi perwujudan kehadiran Negara dalam

¹ Sofyan A. Jalil, Pidato Sambutan Menteri ATR/BPN Pada Upacara Peringatan Hari Ulang Tahun UUPA Yang Ke-56, 24 September 2016.

² Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara, 2016, Resume Permasalahan Tanah PTPN II.

³ Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan, Permasalahan Tanah Sari Rejo, 2016.

memastikan tercapainya tujuan pemanfaatan sumberdaya agraria bagi kesejahteraan masyarakat yang adil, harmoni dan berkelanjutan melalui penataan P4T dan salah satu tanah objek Reforma Agraria (TORA) ini diharapkan dari tanah terlantar yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010.

Berdasarkan data Laporan Kinerja 2014 dan 2015 serta data Rencana Strategis Kementerian ATR/BPN 2015-2019, dalam periode Tahun 2010-2014, Kementerian ATR/BPN telah mengidentifikasi tanah terlantar seluas 2.050.088 Ha atau telah diterbitkan penetapan tanah terlantar sebanyak 96 SK (2013), 15 SK (2014) dan 36 SK (2015). Akan tetapi pada perjalannya, pemegang hak atas tanah yang tanahnya telah ditetapkan sebagai tanah terlantar tersebut melakukan perlawanan hukum dengan mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) dan sesuai data dari Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia.⁴ Sebagian besar Keputusan Penetapan Tanah Terlantar tersebut dinyatakan batal.

B. RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah yang akan diteliti sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan hukum hak menguasai atas tanah?
2. Bagaimana penetapan tanah terlantar sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum hak menguasai atas tanah.
2. Untuk mengetahui penetapan tanah terlantar sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengertian Tanah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menegaskan bahwa tanah adalah karunia

⁴ Mahkamah Agung, *Direktori Putusan Mahkamah Agung*, <http://www.putusan.mahkamahagung.go.id/>, diakses tgl 9 September 2016, pukul 9.00 WIB.

Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan permukaan bumi, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut peraturan perundang-undangan.⁵ Menurut Boedi Harsono pengertian tanah dalam konsep Agraria adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya.⁶

2. Pengertian Hak Menguasai Negara

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh Negara termuat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi : *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar rakyat.*⁷ Mengacu pada ketentuan tersebut, berarti hak menguasai negara meliputi semua tanah, tanpa terkecuali. Notonagoro menetapkan adanya tiga macam bentuk hubungan langsung antara negara dengan bumi, air dan ruang angkasa, sebagai berikut :

1. Negara sebagai subjek, yang dipersamakan dengan perorangan, sehingga dengan demikian hubungan antara negara dan tanah itu mempunyai sifat *privat-rechtelijk*. Hak negara terhadap tanah sama dengan hak perseorangan dengan tanah.
2. Negara sebagai subjek, diberi kedudukan tidak sebagai perorangan, tetapi sebagai negara. Dengan demikian, negara sebagai badan kenegaraan, sebagai badan yang *publiek-rechtelijk*. Dalam hal ini negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perorangan.
3. Hubungan antara Negara langsung dengan tanah ini tidak sebagai subjek perseorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara yang

⁵ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta, 2008, hal. 1.

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2003, hal. 18

⁷ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012, hal. 18

memiliki akan tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi dari rakyat seluruhnya sehingga dalam konsepsi ini negara tidak terlepas dari rakyat, negara hanya menjadi pendiri, menjadi pendukung kesatuan dan persatuan rakyat. Bentuk ini masih dapat diadakan dua macam bentuk, yaitu : memegang kekuasaan terhadap tanahnya atau hanya memegang kekuasaan terhadap pemakaiannya.⁸

Sejalan dengan pendapat Notonagoro, Iman Soetikno menyatakan bahwa Hak menguasai negara masuk kedalam bentuk hubungan Negara sebagai personifikasi seluruh rakyat, karena jika ditinjau dari sudut perikemanusiaan, hal itu sesuai dengan sifat mahluk sosial. Dengan demikian negara mempunyai dua hak yaitu :⁹

1. Hak *Communes*, apabila Negara sebagai personifikasi yang memegang kekuasaan atas tanah dan sebagainya.
2. Hak *Imperium*, apabila Negara memegang kekuasaan tentang pemakaian tanah saja.

Bagir Manan memaknai ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan dua aspek kaidah yang terkandung di dalamnya yaitu kaidah “hak menguasai negara” dan kaidah “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Kedua aspek kaidah ini tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, karena keduanya merupakan satu kesatuan sistemik. “Hak menguasai negara merupakan instrumen (bersifat instrumental), sedangkan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,” merupakan tujuan. Selanjutnya disebutkan wewenang menguasai tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dari pendapat tersebut di atas maka dapat dikatakan bahwa timbulnya istilah “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” merupakan konsekuensi logis dari adanya istilah “dikuasai negara”. Kewenangan untuk menguasai sumber daya agraria yang dimiliki oleh negara hanyalah dalam rangka mewujudkan sebesar-

besar kemakmuran rakyat demi tercapainya kesejahteraan sosial masyarakat Indonesia yang menjadi tujuan negara.¹⁰

Kewenangan negara untuk menguasai tersebut, menurut Pasal 2 ayat (2) UUPA memberi wewenang :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari Negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan bersifat pasif. Hak menguasai dari Negara menjadi aktif, apabila tanah tersebut dibiarkan tidak diurus/diterlantarkan. Berdasarkan hak menguasai, Negara dapat memerintahkan supaya tanah tersebut dibuat produktif atau jatuh k Negara (Pasal 27 ayat 3, Pasal 34 dan Pasal 40). Dalam hubungan ini Pasal 6 UUPA mengatakan bahwa : Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Penerapan prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi social mengandung suatu maksud, bahwa Pemerintah secara moral.

E. METODE PENELITIAN

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan sifat penelitian Deskriptif Analitis yakni untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala lainnya dimana bertujuan untuk memperoleh data mengenai hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain.

2. Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif, yakni Penelitian ini mencari kebenaran sejati, oleh sebab itu penelitian kualitatif berusaha menemukan

⁸ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1984, hal. 101

⁹ Imam Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hal. 20.

¹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Ketiga, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004, hal. 231.

gejala-gejala hukum yang berkembang di suatu komunitas masyarakat.

3. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu Penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu penelitian dengan menggunakan literatur buku, majalah, jurnal, internet, undang-undang, kamus, putusan pengadilan dan sumber lainnya.

5. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi dan peraturan perundang-undangan. Data sekunder terdiri atas :

- a. Bahan Hukum Primer : Bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Putusan Mahkamah Agung.
- b. Bahan Hukum Sekunder : Bahan hukum yang terdiri dari literatur buku, tulisan ilmiah hukum dan internet yang berkaitan dengan objek penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier : Bahan hukum yang terdiri dari kamus hukum.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analisis kualitatif, yaitu cara menganalisis data yang bersumber dari bahan hukum berdasarkan kepada konsep, teori, peraturan perundang-undangan, doktrin, prinsip hukum, pendapat pakar atau pandangan peneliti sendiri.

F. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Hukum Hak Menguasai Atas Tanah

A. Hak Penguasaan Tanah

Dalam Hukum Tanah Nasional yang konsepsinya bersumber pada Hukum Adat, ada

bermacam-macam hak penguasaan atas tanah yang disusun dalam jenjang tata susunan atau hierarkhi sebagai berikut :

1. Hak Bangsa Indonesia

Sebagaimana yang disebut dalam Pasal 1 UUPA, Hak Bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam Hukum Tanah Nasional. Hak-hak penguasaan atas tanah lain, secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa. Hak Bangsa mengandung dua unsur, yaitu unsur kepemilikan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak Bangsa atas tanah bersama tersebut bukan hak pemilikan dalam pengertian yuridis. Maka dalam rangka Hak Bangsa ada Hak Milik perorangan atas tanah. Tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara.

Hak Menguasai Negara Hak menguasai dari Negara sebagai pelimpahan Hak Bangsa, tidak akan hapus, selama Negara Republik Indonesia masih ada sebagai negara yang merdeka dan berdaulat. Hakikat dan lingkup Hak Menguasai Negara dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA. Dimana bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, yang memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA).

2. Hak-Hak Individual:

Sesuai Pasal 4 UUPA disebutkan bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Jenis-jenis hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 sebagai berikut :

- a. Hak milik, yaitu hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.
- b. Hak guna-usaha, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.
- c. Hak guna-bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu.
- d. Hak pakai, yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.

Sesuai Pasal 49 UUPA disebutkan bahwa untuk menghilangkan keragu-raguan dan kesangsian maka ditegaskan, bahwa soal-soal yang bersangkutan dengan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, akan mendapat perhatian sebagaimana mestinya. Perwakafan tanah Hak Milik diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, di mana disebutkan bahwa

wakaf merupakan perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.

Hak jaminan atas tanah: Hak Tanggungan yang kemudian diatur dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, ialah satu-satunya hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional yang merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberi kewenangan kepada kreditor tertentu untuk menjual lelang bidang tanah tertentu yang dijadikan jaminan bagi pelunasan piutang tertentu dalam hal debitor cedera janji dan mengambil pelunasan dari hasil penjualan tersebut dengan Hak Mendahulu daripada kreditor yang lain.

Hak-hak perorangan atas tanah (yang meliputi hak-hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah) tersebut di atas, baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Karena semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik yang berupa tanah hak (tanah-tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah) maupun Tanah Negara (tanah yang langsung dikuasai negara) keseluruhannya diliputi oleh Hak Bangsa Indonesia maupun Hak Menguasai Negara tanpa kecuali.

Boedi Harsono berpendapat bahwa hak menguasai sebagai Hak Bangsa Indonesia, tanah adalah kepunyaan bersama rakyat Indonesia. Berdasarkan hierarki tersebut di atas dapat diketahui bahwa Hak Menguasai Negara itu merupakan perwujudan dari hak bangsa yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur penggunaan, pengusaha dan peruntukan tanah, yang implementasinya dapat diberikan kepada perorangan/individu atau badan hukum berupa hak-hak atas tanah. Negara mempunyai kewenangan yang penuh atas tanah negara dalam arti dapat mengatur peruntukan dan penggunaan tanah negara yang bersangkutan dan oleh karenanya Negara dapat pula memberikan tanah-tanah tersebut kepada pihak lain dengan sesuatu hak atas tanah, yaitu hak-hak atas tanah yang primer seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.²⁷

B. Kewajiban dan Larangan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah

Selain memberikan kewenangan untuk memanfaatkan tanahnya, dalam hak atas tanah melekat pula kewajiban yang diatur dalam Pasal 10 UUPA, bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Selain itu dalam Pasal 15 UUPA disebutkan pula, memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah. Karena setiap hak atas tanah memiliki fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomi lemah.

Konsekuensi lebih lanjut, jika secara nyata ditemukan pelanggaran dari prinsip fungsi sosial, yaitu tanah dilerantarkan atau (ada unsur kesengajaan untuk menelantarkan) tanah, maka hak atas tanah tersebut kembali kepada hak menguasai Dari Negara.¹¹ Pernyataan lebih ekstrim lagi dikemukakan oleh Ari Sukanti Hutagalung,¹² yaitu apabila kewajiban ini diabaikan Negara berwenang untuk membatalkan hak, sehingga tanahnya menjadi tanah Negara. Dengan demikian pemegang hak atas tanah tidak hanya mempunyai hak untuk menggunakan tanah yang dikuasai-nya tetapi juga berkewajiban menggunakan tanahnya sedemikian rupa

sehingga baik secara langsung dan tidak langsung memenuhi kepentingan umum.

Agar supaya Tanah pertanian dapat dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri perlu diadakan ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh orang tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 13 jo. Pasal 17). Pula perlu ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik (Pasal 17), agar dicegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan tertentu saja.

Dalam hubungan dengan ini Pasal 7 memuat suatu azas yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Akhirnya ketentuan itu perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain.

Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai kemakmuran rakyat dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan azas keadilan sosial yang berperikemanusiaan.

Segala usaha bersama dalam lapangan agraria harus didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong-royong lainnya dan Pemerintah berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta. Bukan saja usaha swasta, tetapi juga usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Oleh karena itu usaha-usaha Pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan Undang-undang (Pasal 13 ayat (3)).

¹¹ Iman Soetikno, *Proses Terjadinya UUPA*, Gadjah Mada University Press., Yogyakarta, 1980, hal. 61.

¹² Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah Di Indonesia Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 32.

C. Jumlah dan Distribusi Pemegang Hak Atas Tana

Sertipikat hak atas tanah merupakan bukti kepemilikan paling kuat bagi pemilik tanah yang berfungsi untuk menjamin kepastian hukum. Untuk itu, idealnya semua bidang tanah di Indonesia harus bersertipikat (terdaftar). Namun berdasarkan data yang ada pada Kemeterian ATR/BPN, dari sekitar 85 juta bidang tanah yang ada, baru sejumlah 41.800.113 bidang tanah atau sekitar 49% yang terdaftar haknya. Berikut data jumlah bidang tanah yang telah bersertipikat per Provinsi, Jumlah Bidang Tanah Bersertipikat Per Provinsi.

2. Penetapan Tanah Terlantar Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010

A. Dasar Hukum Tanah Terlantar

1. Tanah Terlantar Dalam Konteks Hukum Adat

Secara eksplisit pengaturan mengenai tanah terlantar sebelum adanya UUPA diatur dalam hukum adat yang dikenal dengan istilah *rechtsverwerking* yaitu Lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, kalau tanah yang bersangkutan selama waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai pihak lain melalui perolehan hak dengan itikad baik.

Lembaga *rechtsverwerking* ini diadopsi untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah di Indonesia, di mana dalam sistem publikasi negatif, walaupun suatu bidang tanah telah terdaftar atas nama seseorang, jika ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya (dapat membuktikan bahwa tanah tersebut sebelumnya adalah kepunyaannya) maka sertipikat atas tanah yang didaftar tersebut dapat dibatalkan. Dengan diterapkannya lembaga *rechtsverwerking*, maka walaupun seseorang berhak atas suatu bidang tanah, jika telah ditelantarkan selama lebih dari 20 tahun kemudian dikuasai juga dikelola dengan baik dan berdasarkan itikad baik oleh orang lain maka hak seseorang tersebut secara hukum telah hapus dan beralih kepada orang lain yang menguasai dan mengelola dengan baik berdasarkan itikad baik tersebut. Dan apabila orang tersebut mensertipikatkan sebidang tanah tersebut dan dalam 5 (lima) tahun setelah disertipikatkan tidak ada gugatan dari pihak manapun, maka hak atas sebidang tanah

tersebut tidak dapat diganggu gugat lagi oleh siapa pun. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Konsep tanah telantar menurut hukum adat dapat ditemukan dalam pengertian-pengertian tanah telantar menurut Hukum Adat. Berikut pengertian tanah telantar dalam beberapa wilayah Hukum Adat di Indonesia :

a. Sulawesi Selatan (Bugis)

Dalam masyarakat Bugis, tanah telantar disebut dengan istilah *Tona Kabu*, *Tona Kallanggelung Amo*. Adapun kriteria tanah yang dikategorikan sebagai tanah tersebut adalah tanah sawah yang ditinggalkan selama 10 tahun atau lebih. Hal itu dilihat melalui indikasi-indikasi yaitu pematang-pematangnya tidak kelihatan lagi dan semua tanda-tandanya sudah hilang secara keseluruhan.

b. Bengkulu

Dalam masyarakat Bengkulu, tanah telantar disebut dengan *Tanah Sakueh Dajurawi*. Adapun yang disebut sebagai *Tanah Sakueh Dajurawi* adalah tanah ladang yang ditinggalkan sesudah menuai.

c. Jambi

Dalam masyarakat Jambi, tanah telantar disebut dengan istilah *Balukar Toewo*, yaitu tanah ladang yang ditinggalkan selama 3 tahun atau lebih.

d. Sumatera Utara

Dalam masyarakat Sumatera Utara, tanah telantar disebut dengan istilah *Soppalan*, yaitu tanah bekas yang ditinggalkan dan telah ditumbuhi alang-alang tanah bekas ladang yang belum lama ditinggalkan dan telah menjadi semak, tanah yang sengaja ditelantarkan untuk penggembalaan ternak masyarakat dan tanah yang baru sekali dibuka kemudian telantar.

Dalam Subekti Tamara disebutkan contoh putusan mengenai *rechtsverwerking*, sebagai berikut :

1. Putusan Mahkamah Agung tanggal 24 Mei 1958 Nomor : 329/K/Sip/1957¹³

Pelepasan hak (*rechtsverwerking*) terjadi apabila sebidang tanah yang diperoleh secara merimba, selama 5 tahun berturut-turut dibiarkan saja oleh yang berhak, maka hak atas tanah itu dianggap telah dilepaskan dan tanah

¹³ Subekti Tamara, *Himpunan Putusan Mahkamah Agung Mengenai Hukum Adat*, Nomor 48 (Kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan).

itu oleh Kepala Persekutuan Kampung dapat diberikan kepada orang lain. Kalau yang berhak adalah orang yang belum dewasa yang mempunyai ibu, maka ibunya itu tidak boleh membiarkan tanahnya tidak dikerjakan.

2. Putusan Mahkamah Agung tanggal 10 Januari 1957 Nomor : 210/K/ Sip/1055³⁶ Gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh karena para penggugat dengan mendiamkan soalnya sampai 25 tahun harus dianggap menghilangkan haknya (*rechtsverwerking*). Mahkamah Agung berpendapat bahwa pembeli sawah patut dilindungi oleh karena dapat dianggap bahwa ia beritikad baik dalam membeli sawah itu dari seorang ahli waris dari almarhum pemilik sawah.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung tersebut dapat dijelaskan bahwa ada anggapan hukum telah terjadi pelepasan hak manakala dalam kurun waktu tertentu secara berturut-turut (dalam kasus tersebut 5 tahun dan 25 tahun), pemegang hak atas tanah membiarkan tanahnya tidak dikerjakan/diusahakan sebagai tanah yang produktif. Perbuatan demikian itu tidak boleh dan menyebabkan hak atas tanah berakhir. Perbuatan membiarkan tanah tidak dikerjakan seperti pada kasus di atas dapat dikategorikan ke dalam perbuatan menelantarkan tanah sesuai dengan Pasal 34 huruf e UUPA. Jadi, terhadap kondisi tanah hak yang sama-sama tidak dipergunakan dalam kurun waktu tertentu, hakim dapat menggunakan lembaga *rechtsverwerking*.

Sekaligus untuk dipakai sebagai dasar bagi pejabat tata usaha negara membatalkan hak atas tanah karena ditelantarkan. Tetapi tidak selalu berakhirnya hak atas tanah karena ditelantarkan identik dengan pelepasan hak. Karena pelepasan hak yang dimaksud oleh UUPA adalah karena tidak terpenuhinya syarat subjektif untuk mendapatkan hak atas tanah yaitu harus warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) UUPA). Pelepasan hak mempunyai arti sebagai kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah. Contoh putusan pengadilan mengenai tanah telantar dapat dilihat dari kasus berikut :

1. Keputusan *Landraad* Trenggalek tanggal 30 Oktober 1924, T.125 - 324.¹⁴
 - a. Menimbang, bahwa sekarang harus dijawab pertanyaan apakah Hak Yasan (*inlands bezitsrecht*) atas tanah tegalan yang diperkarakan, yang oleh Singorejo diperolehnya karena pembukaan tanah itu kemudian dapat dianggap lenyap oleh karena itu ditelantarkan sedemikian hingga itu telah menjadi oro-oro lagi dan apakah si tergugat telah memperoleh lagi Hak Yasan itu dengan membuka lagi tanah itu.
 - b. Menimbang, bahwa umumnya dapat diakui apabila pada sebidang tanah sudah lenyap tanda-tandanya dibuka, maka dengan demikian pun lenyaplah juga Hak-Hak Yasan yang terjadi atas tanah itu, akan tetapi dengan itu belum dikatakan bahwa hanya menelantarkan atau membiarkan tidak diolahnya tanah itu saja sama artinya dengan hal lenyapnya tanda-tanda dibukanya tanah itu.

Menimbang, bahwa hal sedemikian biasanya hanya dapat dianggap ada, apabila tidak lagi terlihat sesuatu bekas penanaman apapun juga, umpama apabila tanah itu sudah seolah-olah ditelan oleh hutan yang ada dibatasannya dan sudah menjadi satu dengan hutan itu sehingga tak dapat dipisahkan, akan tetapi tidak begitu jika tanah itu tidak ditanami saja, sekalipun keadaan ini bertahun-tahun berturut-turut, karena di atas tanah yang demikian itu seringkali tumbuh aneka warna tumbuh-tumbuhan (umpama alang-alang), yang menyebabkan tanah itu tidak sama sekali tak berharga bagi yang berhak, bahwa lebih-lebih tak dapat ditarik kesimpulan tanda-tanda "dibuka sudah lenyap", jikalau tanah yang bersangkutan itu dikelilingi (seperti dalam perkara ini) oleh bidang-bidang tanah lain dari teman-teman sedesa lainnya yang ada tanam-tanamannya, atau apabila si pembuka yang mula-mula itu dikenal dan masih hidup atau jika sudah meninggal dunia, apabila waris-warisnya dikenal dan dalam kedua hal terakhir ini untuk membuka kembali tanah itu biasanya lebih dahulu dimintakan izin kepada pembuka mula-mula itu atau waris-warisnya.

¹⁴ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1976, hal. 31-33.

Menimbang, bahwa dari kenyataan yang sudah pasti, bahwa S sampai meninggalnya dengan tiada sertanya orang lain biasa menyabit rumput di atas tanah tegalan yang diperkarakan itu dan biasa pula mempergunakan rumput itu untuk berbagai-bagai keperluan dan dengan demikian melakukan tindakan-tindakan yasan, tanah yang diperkarakan itu sekarang dan dulu dikelilingi oleh tanah-tanah yang ditanami kepunyaan temantemannya sedesa, berhubung dengan kenyataan-kenyataan yang terbukti oleh pengakuan si tergugat, bahwa ia tidak pernah minta izin daripada waris (atau penggugat) untuk membuka tanah itu kembali dan bahwa tergugat ketika seperti yang dikatakan membuka kembali tanah itu, masih tetap mendiami pekarangan itu dengan istrinya, Warinem, dapat ditarik kesimpulan bahwa tergugat dengan jalan menanam lagi tegalan itu tidak bermaksud menimbulkan Hak Yasan bagi dirinya sendiri, akan tetapi hanya untuk membikin tanah itu produktif lagi guna keperluan dirinya sendiri, istrinya dan mungkin juga keluarga istrinya dan dengan demikian memberikan kepada mereka kehidupan yang lebih baik.

Menimbang, bahwa oleh karena itu dapat dianggap bahwa S dan waris tidak kehilangan Hak-Hak Yasan atas tanah tegalan itu.

2. Tanah Terlantar Dalam Konteks Hukum Agama

Semua tanah yang ada dalam negara Islam, bukan milik negara secara mutlak, tetapi negara berfungsi sebagai pihak yang diberi amanah oleh masyarakat yang mempunyai hak atas tanah untuk melindungi hak mereka. Namun demikian, terhadap tanah yang dalam kondisi tertentu ada hak negara untuk mengambil alih kepemilikannya. Kondisi tertentu tersebut apabila terjadi penyalahgunaan hak atas tanah, tanah tidak dikelola dengan semestinya (diterlantarkan), atau ada alternatif lain yang lebih baik dalam penggunaan tanah, maka negara berhak untuk mengambil alih hak milik pribadi tersebut.¹⁵

Pengambilalihan hak kepemilikan individu atas tanah oleh negara karena

¹⁵ Afzalur Rahman, *Economic Doctrines of Islam (Doktrin Ekonomi Islam)* Jilid 2, Alih bahasa oleh Soeroyo dan Nastagin, Cetakan Ke-II, Dana Bhakti Prima Yasa, Yogyakarta, 2002, hal. 315.

sipemilik hak tidak menggunakan atau memanfaatkan tanahnya semaksimal mungkin.¹⁶ Padahal Islam telah mewajibkan para pemilik tanah, baik yang dimiliki dengan cara *ihya' al-mawat* (menghidupkan lahan mati), *tahjir* (memagari atau mematok tanah) maupun yang dimiliki dengan cara lainnya, untuk mengelola tanah

3. Tanah Terlantar Sesuai UUPA

Berdasarkan Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA, hak atas tanah hapus antara lain karena diterlantarkan, Boedi Harsono menyatakan secara yuridis hak atas tanah menjadi hapus jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya kewajiban atau dilanggarnya sesuatu larangan oleh pemegang hak yang bersangkutan. Keputusan pejabat tersebut bersifat konstitutif, dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tentang penghapusan hak. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara.¹⁷

Keberadaan Pasal-pasal UUPA mengenai tanah telantar belum dapat dilaksanakan sebelum adanya suatu peraturan operasional untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, sehingga Pemerintah mengeluarkan peraturan-peraturan yang bersifat melaksanakan perintah undang-undang sebelum adanya Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, terdapat beberapa peraturan pelaksanaan yang mengatur mengenai tanah telantar, antara lain Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1973 tentang Penguasaan Tanah Perkebunan Telantar dan/atau Ditelantarkan di Daerah Propinsi Jawa Barat.¹⁸

Dalam bagian Konsiderans huruf a Keputusan tersebut dinyatakan bahwa Dengan membiarkan tanah-tanah perkebunan dalam keadaan telantar atau ditelantarkan pemegang

¹⁶ M. Ridwan, *Hak Kepemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah*, Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat STAIN Purwokerto Vol. 6 No. 2 April 2009, hal. 200.

¹⁷ Abdurrahman Al-Maliki, *As-Siyasah Al-Iqtishadiyah Al-Mutsala*, t.p., t.tp, 1963, hal. 61.

¹⁸ Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam*, Nuansa, Bandung 2005, hal. 118.

haknya atau pengusahanya tidak mempergunakan atau Lahirnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1973 sebagai wujud kepedulian atas telantarnya tanah Hak Guna Bangunan (perkebunan). Hal itu dimaksudkan untuk segera mengatasi atau meniadakan kondisi lahan perkebunan yang telantar, dengan menindak pemegang haknya, berikut pendayagunaan tanah telantar tersebut sehingga lahan Hak Guna Bangunan (perkebunan) memberi kesejahteraan kepada masyarakat sekitar lahan pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Jadi, untuk dapat menyatakan suatu perkebunan sebagai telantar, ialah apabila diketahui bahwa pemegang hak atas tanah, tidak mempergunakan atau mengerjakan yang ia peroleh sebagaimana mestinya.

Dengan demikian, berarti pemegang hak atas tanah tidak mengindahkan kewajiban mengusahakan perkebunan secara baik dan mengabaikan fungsi sosial atas tanah. Selanjutnya, setelah itu pengaturan tanah terlantar dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah di Daerah Perkotaan yang dikuasai oleh Badan Hukum atau Perorangan yang Tidak Dimanfaatkan atau Ditelantarkan.

Pengertian tanah telantar juga didefinisikan dalam ketentuan yang mengatur kriteria tanah telantar yaitu dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 menyatakan : “Tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut”.

Dari adanya peraturan-peraturan tersebut dapat dilihat bahwa upaya untuk melakukan penertiban terhadap tanah telantar sudah pernah dilakukan. Pemahaman mengenai tanah yang ditelantarkan menurut UUPA berangkat dari pemberian hak-hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum, di mana dengan pemberian tersebut maka kewenangan negara yang berasal dari Hak Menguasai Negara dibatasi dan ini berarti bahwa setiap pemegang hak atas tanah

berwenang menggunakan tanahnya sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepadanya baik oleh ketentuan-ketentuan UUPA (Pasal 20 s.d. Pasal 45 UUPA) maupun peraturan pelaksanaannya, kecuali kalau pemegang hak atas tanah yang bersangkutan tidak memenuhi kewajibannya (tanah yang bersangkutan ditelantarkan) atau melanggar larangan (pembatasan).

Pengertian tanah telantar juga didefinisikan dalam ketentuan yang mengatur kriteria tanah telantar yaitu dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 menyatakan : “Tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut”.

Dari adanya peraturan-peraturan tersebut dapat dilihat bahwa upaya untuk melakukan penertiban terhadap tanah telantar sudah pernah dilakukan. Pemahaman mengenai tanah yang ditelantarkan menurut UUPA berangkat dari pemberian hak-hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum, di mana dengan pemberian tersebut maka kewenangan negara yang berasal dari Hak Menguasai Negara dibatasi dan ini berarti bahwa setiap pemegang hak atas tanah berwenang menggunakan tanahnya sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepadanya baik oleh ketentuan-ketentuan UUPA (Pasal 20 s.d. Pasal 45 UUPA) maupun peraturan pelaksanaannya, kecuali kalau pemegang hak atas tanah yang bersangkutan tidak memenuhi kewajibannya (tanah yang bersangkutan ditelantarkan) atau melanggar larangan (pembatasan) yang

Dalam perkembangan berikutnya, dilihat bahwa kondisi penelantaran tanah makin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan, sehingga dianggap perlu pengaturan kembali penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar serta dinilai Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, tidak dapat lagi dijadikan acuan

penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sehingga perlu dilakukan penggantian, maka Peraturan Pemerintah ini diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010. Hal ini tertuang dari konsiderans menimbang huruf a, b dan c dalam Peraturan Pemerintah tersebut.

Namun secara politis sebenarnya ada tujuan yang lebih besar dan luas serta strategis dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 yaitu untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan Reforma Agraria, dimana menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, tanah terlantar yang sudah ditetapkan menjadi tanah negara akan menjadi salah satu objek reforma agraria.

- a. Tanah yang dapat menjadi objek penertiban tanah terlantar diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 yang meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) dan Hak Pengelolaan (HPL), 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. Diantara tanah tersebut, ada tanah-tanah yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 3, yaitu: Tanah HM atau HGB atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya;
- b. Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan bab-bab di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan hukum hak menguasai atas tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

Dasar Pokok-Pokok Agraria, ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah yang disusun dalam jenjang tata susunan atau hierarki sebagai berikut hak bangsa Indonesia, hak menguasai negara, hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA) dan hak-hak individual.

2. Penetapan tanah terlantar sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan pendayagunaan Tanah Terlantar dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdurrahman Al-Maliki, *As-Siyasah Al-Iqtishadiyah Al-Mutsala*, t., t.tp, 196.
- Afzalur Rahman, *Economic Doctrines of Islam (Doktrin Ekonomi Islam)* Jilid 2, Alih bahasa oleh Soeroyo dan Nastagin, Cetakan Ke-II, Dana Bhakti Prima Yasa, Yogyakarta, 2002.
- Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah Di Indonesia Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Ketiga, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2004.
- Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2003.
- Iman Soetiknjo, *Proses Terjadinya UUPA*, Gadjah Mada University Press., Yogyakarta, 1980.

- Imam Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.
- Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara, 2016, Resume Permasalahan Tanah PTPN II.
- Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan, Permasalahan Tanah Sari Rejo, 2016.
- Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1976
- Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta, 2008.
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam*, Nuansa, Bandung 2005

B. Website, Majalah, Jurnal

- Mahkamah Agung, *Direktori Putusan Mahkamah Agung*, <http://www.putusan.mahkamahagung.go.id/>, diakses tgl 9 September 2016, pkl 9.00 WIB.
- M. Ridwan, *Hak Kepemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah*, Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat STAIN Purwokerto Vol. 6 No. 2 April 2009.
- Sofyan A. Jalil, Pidato Sambutan Menteri ATR/BPN Pada Upacara Peringatan Hari Ulang Tahun UUPA Yang Ke-56, 24 September 2016.
- Subekti Tamara, *Himpunan Putusan Mahkamah Agung Mengenai Hukum Adat*, Nomor 48 (Kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan).