

TESIS

**PENGUASAAN TANAH YANG DITERLANTARKAN MENURUT
UNDANG – UNDANG POKOK AGRARIA**

TAN 66-06

Yoga

0



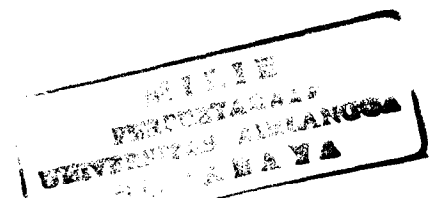
Oleh :

R. Moenindra Antia Yoga, S.H.

Nim : 030410468.N

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2006



**PENGUASAAN TANAH YANG DITERLANTARKAN MENURUT
UNDANG – UNDANG POKOK AGRARIA**

TESIS

**Diajukan Guna Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan
Dalam Program Studi Kenotariatan di Fakultas Hukum
Universitas Airlangga Surabaya**



Disusun Oleh :

R. Moenindra Antia Yoga, S.H.

Nim : 030410468.N

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**


LEMBAR PENGESAHAN

Tesis Ini Telah Disetujui Untuk Diuji

Pada Tanggal : 4 Agustus 2006

Oleh :

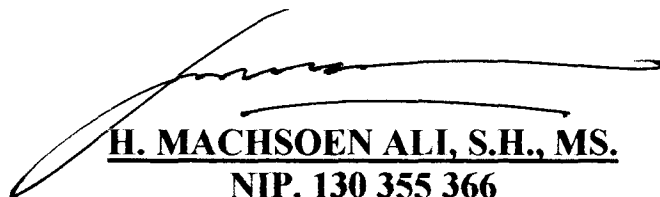
Dosen Pembimbing,



Prof. Dr. Hj. SRI HAJATI, S.H., MS.
NIP. 130 517 146

Mengetahui :

**Ketua Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga,**



H. MACHSOEN ALI, S.H., MS.
NIP. 130 355 366

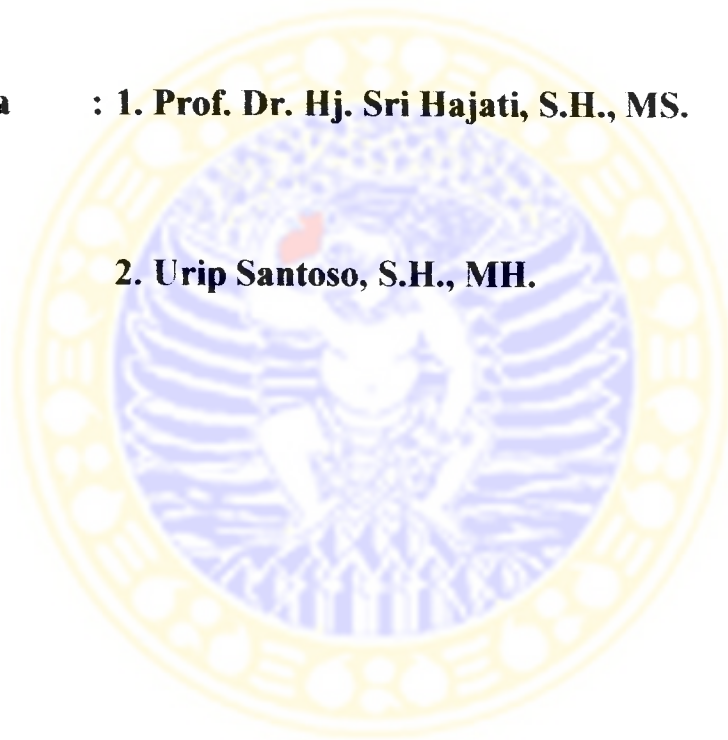
Telah Diuji pada tanggal 4 Agustus 2006

Susunan Panitia Penguji Tesis

Ketua : Eman Ramelan, S.H., MS.

Anggota : 1. Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., MS.

2. Urip Santoso, S.H., MH.



KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberi rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul **PENGUASAAN TANAH YANG DITERLANTARKAN MENURUT UNDANG – UNDANG POKOK AGRARIA.**

Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk menempuh ujian pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Penulis sadar tesis ini masih jauh dari sempurna, maka dari itu penulis mohon maaf bilamana masih terdapat banyak kekurangan.

Penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya atas dukungan dari berbagai pihak untuk penyusunan tesis ini, khususnya ucapan terima kasih kepada :

Ibu Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, SH, MS., selaku dosen pembimbing yang telah banyak membantu penulis dalam penyusunan tesis ini. Ucapan terima kasih juga penulis tujukan kepada :

1. Bapak ... Machsoen Ali, SH, MS, selaku Dekan/Penanggung jawab dan Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
2. Bapak Eman Ramejan, SH, MS., selaku ketua tim penguji tesis.
3. Bapak Urip Santoso, SH, MS., selaku anggota penguji tesis.

4. Para Dosen pengajar pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, beserta para staf akademik.
5. Rekan-rekan angkatan 2004 yang telah menjadi teman seperjuangan dalam menuntut ilmu dikampus.

Semoga amal dan kebaikan yang diberikan kepada penulis mendapat imbalan yang sepatutnya dari Tuhan Yang Maha Esa.

Akhir kata semoga tesis ini bermanfaat bagi yang membacanya khususnya almamater tercinta Universitas Airlangga Surabaya.

Surabaya, Agustus 2006

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	
LEMBAR PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah.....	1
2. Tujuan Penelitian.....	6
3. Manfaat Penelitian	6
4. Kajian Pustaka.....	7
5. Metode Penelitian.....	20
a. Pendekatan Masalah	20
b. Sumber Bahan Hukum	21
c. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	21
d. Metode Analisis Bahan Hukum	21
6. Sistematika Penulisan	22
BAB II : LANDASAN YURIDIS PENGUASAAN DAN PEMILIKAN	
TANAH YANG DITERLANTARKAN.....	24
1. Macam-macam Hak Atas Tanah	24
2. Landasan Yuridis Tanah Terlantar	34

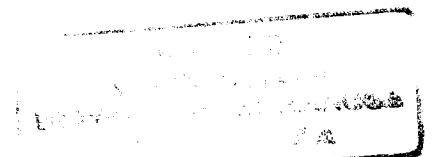
BAB III : PENERAPAN KEBIJAKAN PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR.....	49
1. Kebijakan Pemerintah Terhadap Tanah Terlantar	49
2. Mekanisme Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar	51
3. Kelembagaan Yang Berperan Dalam Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar	57
4. Tanah Terlantar Menurut Rancangan Undang-Undang Tentang Sumberdaya Agraria Tahun 2004	60
BAB IV : PENUTUP	66
1. Kesimpulan	66
2. Saran	67
DAFTAR BACAAN	69

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Indonesia merupakan negara yang terdiri dari beraneka ragam suku bangsa dan beraneka ragam budaya, yang menyatukan diri dalam suatu wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dikaitkan dengan isu pertanahan, perbedaan karakteristik dan budaya tersebut menyebabkan beragamnya pola-pola pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah yang ada dan berkembang antara daerah yang satu dan yang lainnya. Suatu daerah ada yang memiliki kecenderungan pola pemilikan dan penguasaan tanah secara individual dan ada juga yang bersifat kolektif (adat) dengan berbagai variasi pola pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanahnya. Perbedaan – perbedaan tersebut sebenarnya bukanlah suatu masalah tetapi justru harus dipandang sebagai suatu keunikan dan kekayaan budaya bangsa Indonesia.

Hal tersebut telah disadari sepenuhnya oleh para pendiri Negara Indonesia, sehingga sejak awal mereka sangat menghargai keragaman pola tersebut. Prinsip – prinsip penghargaan tersebut telah tercermin dalam UU No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria (UUPA), dimana Negara menjamin hak-hak masyarakat atas tanahnya dan memberikan pengakuan atas hak - hak tanah yang ada. Demikian pula konstitusi kitapun dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar – besar kemakmuran



rakyat". Ini berarti bahwa tugas Negara adalah menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh warganya termasuk dalam melindungi hak-hak warga Negara atas tanah.

Seiring dengan pesatnya laju pertumbuhan penduduk mengakibatkan meningkatnya kebutuhan tanah untuk berbagai sektor pembangunan, serta kecenderungan terhadap penguasaan dan penggunaan tanah akibat pertumbuhan penduduk dan kelangkaan tanah, menyebabkan turunnya kualitas tanah, terjadinya alih fungsi tanah serta semakin tajamnya konflik penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah diberbagai sektor pembangunan dalam berbagai tingkatan. Konflik kepentingan yang menyangkut pemanfaatan dan penggunaan tanah ini terjadi baik antara masyarakat dengan dunia usaha, masyarakat dengan pemerintah maupun masyarakat dengan masyarakat yang dapat merugikan golongan ekonomi lemah yang ada pada masyarakat akibat dampak krisis ekonomi yang melanda Indonesia. Disisi lain terbatasnya luas tanah, meningkatnya kebutuhan tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan fisik, dan intensitas pembangunan yang cukup tinggi mengakibatkan kebutuhan dan permintaan akan tanah menjadi tinggi, demikian pula dengan segala permasalahannya semakin pelik dan kompleks, sehingga muncul berbagai permasalahan dibidang pertanahan antara lain konflik kepentingan penggunaan tanah antara masyarakat dan perusahaan pengelola tanah.

Akibat bertambahnya jumlah penduduk sebagai dampak positif membaiknya tingkat kesehatan masyarakat serta adanya kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh pemerintah dalam berusaha dan mengembangkan usaha

diberbagai sektor usaha, baik itu melalui Penanaman Modal Asing (PMA) ataupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), memberi angin segar bagi pemilik modal untuk menguasai tanah seluas luasnya untuk kepentingan usaha. Disisi lain baik pemerintah, maupun masyarakat menemui kesulitan untuk memenuhi kebutuhan akan tanah, sehingga timbul konflik kepentingan antara pemerintah, masyarakat dan pengusaha pemilik modal. Bidang-bidang tanah yang telah dikuasai oleh perusahaan/badan hukum yang telah mendapatkan hak atas tanah untuk berbagai keperluan pembangunan tidak selalu diikuti kegiatan fisik penggunaan tanah yang bersangkutan dengan berbagai alasan antara lain penelantaran tanah sebagai akibat dari upaya yang bersifat spekulatif, dan ada juga karena faktor ketidakmampuan artinya bahwa pemegang hak belum tersedia biaya untuk melakukan pembangunan fisik atau diperkirakan hasil pembangunan fisik tersebut belum didukung oleh tingkat permintaan yang cukup dalam kegiatan usahanya, sehingga mengakibatkan bidang-bidang tanah tersebut menjadi kosong dan tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau rencana tata ruang yang berlaku sehingga dapat disebut sebagai penelantaran tanah atau yang dikenal juga dengan tanah terlantar.

Tanah terlantar menurut Undang Undang No 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa :

“tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang Hak Atas Tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan

atas tanah tetapi belum memperoleh Hak Atas Tanah sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Di daerah pedesaan adanya penelantaran tanah dapat mengganggu swasembada pangan, karena daerah pedesaan selalu mengandalkan sektor pertanian sebagai tulang punggung perekonomian suatu desa, sedangkan di daerah perkotaan adanya penelantaran tanah akan mengakibatkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh dan digunakan sebagai pemukiman liar yang dapat mengganggu tata ruang perkotaan dan apabila sipemilik tanah akan menggunakan tanahnya dapat terjadi sengketa antara pemilik tanah dan masyarakat yang merasa telah memiliki tanah tersebut karena mereka telah menempatinya.

Sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 6 UUPA, disebutkan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial dimana hak atas tanah apapun yang ada tidak boleh dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata hanya untuk kepentingan pribadi, artinya penggunaan tanah harus dilakukan agar bermanfaat bagi pemegang hak, masyarakat maupun Negara.¹

Selanjutnya didalam Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, Pasal 40 huruf e UUPA ditentukan bahwa hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan hapus dan jatuh ketangan Negara apabila diterlantarkan.²

¹ Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa “ semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, Pasal 10 Ayat (1)UUPA menyebutkan 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. Sedangkan pasal 15 UUPA menyebutkan bahwa memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.

² Namun demikian didalam UUPA tidak ditemukan mengenai batas waktu berapa tahun suatu tanah dikatakan sebagai tanah terlantar dan hak pemegangnya hapus.

Menindaklanjuti ketentuan dalam Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) tersebut pemerintah kemudian menertibkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan, serta keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Pendayagunaan dan penertiban tanah terlantar merupakan tindakan agar tanah dapat dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya. Dengan prinsip pendayagunaan tanah maka pemanfaatan tanah dapat tercapai secara maksimal sesuai dengan peruntukan pemberian ijin hak atas tanah tersebut. Penertiban merupakan usaha represif jika pemegang hak atas tanah tidak dapat mewujudkan peruntukan tanah tersebut sesuai dengan ijin peruntukan tanah tersebut.

Beranjak dari latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka terdapat beberapa permasalahan mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yaitu :

1. Apakah landasan yuridis penguasaan dan pemilikan tanah yang diterlantarkan ?
2. Apakah kriteria tanah terlantar sudah jelas diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ?

2. Tujuan Penelitian

1. Untuk menelaah dan mengkaji serta memperoleh pemahaman yang komperhensif mengenai landasan yuridis penguasaan dan pemilikan tanah yang diterlantarkan.
2. Untuk mengungkapkan pengaturan tanah yang diterlantarkan menurut Undang Undang Pokok Agraria dan PP 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

3. Manfaat Penelitian

1. Kegunaan akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber informasi ilmiah untuk melakukan pengkajian ilmiah lebih lanjut mengenai tanah terlantar dan diharapkan juga dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan Ilmu Hukum yakni Hukum Agraria.
2. Bagi aparat pemerintah, hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi dalam menangani problematika tanah terlantar yang ada di masyarakat sehingga penegakan hukum dapat dilakukan sebagaimana mestinya.
3. Bagi masyarakat pada umumnya maupun masyarakat pemilik modal dapat dijadikan acuan dalam mencari solusi terbaik untuk mengatasi masalah penelantaran tanah yang dilakukan oleh pengusaha maupun solusi bagi masyarakat umumnya yang dirugikan dengan adanya penelantaran tanah tersebut.

4. Kajian Pustaka

Penguasaan adalah bersifat faktual yang mementingkan kenyataan pada suatu saat. Penguasaan bersifat sementara sampai nanti ada kepastian mengenai hubungannya dengan barang yang dikuasainya. Masalah penguasaan merupakan karakteristik suatu masyarakat pra-Hukum.³

Lebih lanjut dikatakan bahwa penguasaan adalah hubungan yang nyata antara seseorang dengan barang yang ada dalam kekuasaannya. Pada saat ia tidak memerlukan legitimasi lain kecuali bahwa barang itu ada ditangannya.

Penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik dan yuridis dan juga dapat beraspek perdata dan publik.⁴ Penguasaan yuridis dilandasi dengan hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang diwakili, tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan penguasaan secara fisik pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh orang lain dan penyewa yang menguasai secara fisik.

Pengertian menguasai dan dikuasai menurut ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA adalah merupakan menguasai dari Negara atas tanah, yaitu Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia yang pada tertinggi tingkatannya untuk menguasai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan oleh Negara ini memberi wewenang untuk :

³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, UI Press, Jakarta, 1983 Hal 13

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, Hal 23

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 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 hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Penguasaan berbeda dengan pemilikan. Penguasaan menunjuk kepada penguasaan efektif, sedangkan pemilikan menunjuk kepada penguasaan formal.⁵

Pengertian Pemilikan menurut Satjipto Raharjo,⁶ bahwa pemilikan mempunyai sosok hukum yang lebih jelas dan pasti. Pemilikan, juga menunjukkan hubungan antara seseorang dengan obyek yang mejadi sasaran pemilikan. Berbeda dengan penguasaan, Pemilikan terdiri dari suatu kompleks hak –hak yang kesemuanya dapat digolongkan kedalam ius in rem, karena ia berlaku terhadap semua orang. Hal ini berbeda dengan ius personam yang hanya berlaku terhadap orang tertentu saja.

Fitzgerald memberikan ciri dan hak-hak yang termasuk dalam pemilikan adalah sebagai berikut :⁷

- a. Pemilik mempunyai hak untuk memiliki barangnya, ia mungkin tidak memegang atau menguasai barang tersebut, oleh karena barang itu mungkin telah direbut daripadanya oleh orang lain, sekalipun demikian hak atas barang itu tetap ada pada pemegang hak semula;

⁵ Gunawan Wiradi, **Pola Penguasaan Tanah Dan Reforma Agraria**, Dikutip dari Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan WiraJi, *Dua Abad Penguasaan Tanah (Pola Penguasaan Tanah Pertanian Jawa Dari Masa Ke Masa)* , Yayasan Obor dan Gramedia, Jakarta 1984, Hai 291-292.

⁶ Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, Hal 64

⁷ Ibid. Hal 65

- b. Pemilik biasanya mempunyai hak untuk menggugurkan dan menikmati barang yang dimilikinya, yang pada dasarnya merupakan kemerdekaan bagi pemilik untuk berbuat terhadap barangnya;
- c. Pemilik mempunyai hak untuk menghabiskan, merusak atau mengalihkan barangnya. Pada orang yang menguasai suatu barang. Hak untuk mengalihkan itu tidak ada padanya karena adanya asas *memo dat quod non habet*, si penguasa tidak mempunyai hak dan karenanya juga tidak dapat melakukan pengalihan kepada orang lain;
- d. Pemilikan mempunyai ciri tidak mempunyai jangka waktu. Ciri ini membedakan dengan penguasaan, pemilikan secara teoritis berlaku untuk selamanya;
- e. Pemilikan mempunyai ciri yang bersifat sisa, seseorang pemilik tanah bias menyewakan tanahnya kepada A, memberikan hak untuk melintasi tanahnya kepada B dan kepada C memberikan hak yang lain lagi, sedang ia tetap memiliki hak atas tanah itu yang terdiri dari sisanya sesudah hak-hak itu ia berikan kepada mereka itu dibandingkan dengan pemilik hak untuk melintasi tanah itu. Maka hak dari pemilik tak terbatas. Dapat dikatakan bahwa hak yang pertama bersifat menumpang pada hak pemilik yang asli.

Pemilikan mempunyai arti tersendiri dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat tempat ia diterima sebagai suatu konsep hukum. Apabila kita mulai membicarakan dalam artinya yang demikian itu, kita membicarakan pemilikan dalam konteks sosial, tidak lagi sebagai kategori yuridis. Maka pemilikan bisa merupakan indeks, tidak hanya bagi kesejahteraan pemiliknya, tetapi juga bagi kedudukan sosialnya.⁸

Pengertian penguasaan tanah atau *land tenure*, lebih menunjuk pada pengertian dari pendekatan yuridis, artinya penelaahannya biasanya bertolak dari sistem yang berlaku yang mengatur kemungkinan penggunaan, mengatur syarat-syarat untuk dapat menggarap tanah bagi penggarapnya dan berapa lama penggarapan dapat berlangsung.⁹

Kata lain secara etimologis adalah *land tenure* atau *land tenancy*. Land tenancy mempunyai arti orang yang memiliki, menempati, memegang,

⁸ Ibid, Hal 66

⁹ Gunawan Wiradi, Op Cit, Hal 120

menduduki, menggunakan, atau menyewa, sebidang tanah tertentu. Kata land tenancy lebih banyak digunakan dalam pendekatan ekonomis. Artinya penela hanya meliputi hal-hal yang menyangkut hubungan penggarapan tanah, yang berhubungan dengan pembagian hasil antara pemilik tanah dengan penggarap tanah, faktor-faktor tenaga kerja, investasi, besarnya nilai sewa dan sebagainya.

Istilah “dikuasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 2 UUPA bukan berarti dimiliki. Istilah “dikuasai” berarti bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan Bangsa Indonesia, diberikan wewenang untuk mengatur sesuatu yang berkenaan dengan tanah.¹⁰ Dalam UUPA ditegaskan bahwa hak menguasai dari Negara ini memberi wewenang untuk melakukan berbagai persediaan berkenaan dengan tanah. Pemerintah sebagai wakil Negara dapat mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, juga menyelenggarakan sesuatu ini termasuk kekuasaan pemerintah (Pasal 2 ayat (2) sub a UUPA).

Hak menguasai dari Negara tersebut dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah, masyarakat-masyarakat hukum adat, asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan sesuai dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA).

¹⁰ Sudargo Gautama dan Ellyda T Soetijarto, **Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (1960) dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya (1996)**, Citra Aditya Bakti, 1997, Halaman 54

Hak menguasai dari Negara tersebut meliputi seluruh bumi, air, dan ruang angkasa di wilayah Republik Indonesia baik yang :¹¹

- a. Diatasnya ada hak-hak perorangan/keluarga, apapun nama hak itu.
- b. Diatasnya masiñ ada hak ulayat dan hak-hak semacam itu, apapun nama hak itu.
- c. Diatasnya tidak ada hak-hak sub a dan b dan/atau sudah tidak ada pemegang hak-hak tersebut. (misalnya: bekas tanah swapraja, tanah bekas hak-hak barat, tanah tidak bertuan, hutan Negara, dan lain sebagainya).

Hak menguasai dari Negara dapat meliputi hak-hak atas tanah baik yang dikuasai dengan hak perorangan/badan hukum, kelompok masyarakat adat/hak ulayat, maupun tanah yang tidak ada haknya. Hak menguasai dari Negara meliputi semua tanah tanpa kecuali. Dalam Penjelasan UUPA hak menguasai dari Negara adalah merupakan semacam hak ulayat yang diangkat pada tingkatan tertinggi/paling atas, yaitu pada tingkatan tertinggi yang mengenai seluruh wilayah Negara.

Berdasarkan konsepsi yang bersumber utama pada hukum adat, dan dilengkapi lembaga-lembaga hukum dari sumber lain (misalnya : lembaga hak-hak atas tanah, hak tanggungan, pendaftaran tanah) hak penguasaan tanah dala UUPA ditetapkan dalam tata susunan berjenjang yaitu :¹²

¹¹ Iman Soetiknyo, **Politik Agraria Nasional**, Gadjah Mada University Press, 1994, Halaman 52-53

¹² Boedi Harsono, **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional**, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, Halaman 40-42. Juga Boedi Harsono, **Op Cit**, Halaman 24

- a. *Hak Bangsa Indonesia* yang disebut dalam Pasal 1 UUPA, sebagai hak penguasaan atas tanah yang paling tinggi, yang meliputi semua tanah dalam wilayah Negara.
- b. *Hak Menguasai Dari Negara* yang disebut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, merupakan hak penguasaan atas tanah sebagai penugasan pelaksanaan hak bangsa yang termasuk dalam bidang hukum publik dan meliputi semua tanah bersama Bangsa Indonesia. Tafsiran otentik mengenai hakikat dan lingkup hak menguasai dari Negara itu dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.
- c. *Hak Ulayat* masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang kenyataan masih ada merupakan hak penguasaan atas tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat tertentu.
- d. *Hak-hak Perorangan*, yang memberi kewenangan untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan dan/atau mengambil manfaat tertentu dari suatu bidang tanah tertentu berupa :
 - 1) *Hak-hak Atas Tanah* sebagai hak individu yang semuanya secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang pokok-pokok ketentuannya pada Pasal 4, 9, 16 dan Bab II UUPA.
 - 2) *Hak Atas Tanah Wakaf*, yaitu hak penguasaan atas suatu bidang tanah tertentu bekas hak milik, yang oleh pemiliknya dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya, sesuai dengan ajaran hukum agama Islam (diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 sebagai pelaksanaan Pasal 49 UUPA).

3) *Hak Tanggungan* merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberi wewenang kepada kreditor untuk menjual lelang bidang tanah tertentu yang dijadikan jaminan bagi pelunasan piutang tertentu dalam hal debitor tidak janji dan mengambil pelunasan dari penjualan tersebut dengan hak mendahului dari pada kreditor-kreditor yang lain. (diatur dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 57 UUPA).

Ber macam-macam hak penguasaan tanah diatas kesemuanya berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya *untuk berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. *Sesuatu* yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah menjadi kriterium atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Misalnya hak atas tanah yang disebut hak milik dalam Pasal 20 UUPA memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang dihaki tanpa batas waktu, sedangkan hak guna usaha yang disebut dalam Pasal 28 UUPA dibatasi jangka waktu penggunaannya dan sebagainya.

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah ada yang sebagai lembaga hukum kongkret adapula sebagai hubungan-hubungan hukum kongkret. Ketentuan-ketentuan hukum yang mengaturnya dapat disusun dan dipelajari dalam suatu sistematika yang khas dan masuk akal. Dikatakan khas karena hanya dijumpai dalam hukum tanah dan tidak dijumpai dalam cabang-

cabang hukum yang lain. Dikatakan masuk akal karena mudah ditangkap dan diikuti logikanya :¹³

a. Ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai *lembaga hukum* :

- 1) Memberi *nama* pada hak penguasaan yang bersangkutan
- 2) Menetapkan *isinya*, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- 3) Mengatur hal-hal mengenai *subyeknya*, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
- 4) Mengatur hal-hal mengenai *tanahnya*

b. Ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai *hubungan hukum konkret*.

- 1) Mengatur hal-hal mengenai *penciptaannya* menjadi suatu hubungan hukum yang kongkret dengan nama atau sebutan yang dimaksudkan dalam 1a diatas;
- 2) Mengatur hal-hal mengenai *pembebanannya* dengan hak-hak lain;
- 3) Mengatur hal-hal mengenai *pemindahannya* kepada pihak lain;
- 4) Mengatur hal-hal mengenai *hapusnya*;
- 5) Mengatur hal-hal mengenai *pembuktiannya*.

Dengan sistematika demikian akan memberikan kemudahan bagi kita untuk mempelajari dan memahami, sehingga dengan demikian maka melalui

¹³ Boedi Harsono, *Op Cit*, Halaman 26

sistematika penguasaan hak atas tanah sebagai lembaga hukum maupun sistematika penguasaan hak-hak atas tanah sebagai hubungan hukum yang kongkret diatas memberikan pemahaman tentang hal-hal termasuk dalam kategori lembaga hukum dan hal-hal yang tergolong dalam kategori hukum konkret. Penguasaan hak-hak atas tanah sebagai lembaga hukum akan mewujudkan suatu lembaga hak atas tanah, subyek hak dan obyek hak sedangkan penguasaan hak-hak atas tanah sebagai hubungan hukum konkret akan menunjukkan suatu keadaan tertentu yang berhubungan dengan tanah atau berobyek tanah.

Konsepsi hak menguasai dalam Hukum Agraria (tanah) berdasarkan alam pikiran hukum adat. Dalam konsepsi hukum adat dirumuskan sebagai konsepsi yang *komunalistik religius*, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Komunalistik religius dalam alam pikiran hukum adat itu dikenal dalam perundang-undangan sebagai hak ulayat. *Komunalistik* untuk menunjukkan hakikat hubungan Bangsa Indonesia dengan semua tanah diseluruh wilayah Negara sebagai tanah bersama. Sifat *religijs* menunjukkan keyakinan dan pengakuan bahwa tanah bersama tersebut sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Hak penguasaan yang individual tersebut merupakan hak yang bersifat pribadi, karena tanah yang dikuasainya diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan keluarganya. Bukan untuk pemenuhan kebutuhan kelompok. Kebutuhan kelompok dipenuhi dengan penggunaan tanah bersama oleh kelompok dibawah pimpinan kepala adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Dalam

pada itu hak individual tersebut bukanlah bersifat pribadi semata-mata. Disadari bahwa yang dikuasai dan digunakan itu adalah sebagian dari tanah bersama, oleh karena itu dalam penggunaannya juga harus diingat kepentingan bersama. Dalam arti bahwa hak penguasaan individual yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan ini kemudian dirumuskan dalam Pasal 6 UUPA dengan kata-kata "*semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*".

Berdasarkan filosofi hukum adat ini maka penataan hubungan manusia dengan tanah itu dalam adat diwujudkan melalui suatu alam pikiran yang oleh Ter Haar¹⁴ disebut "*het Particeperena denken*" dimana hukum hubungan sebab akibat (*causalita verband*) senantiasa menyatu tanpa pemisahan tegas antara subyek dan obyek. Maka tindakan manusia atas tanah tidak dilakukan sembarangan, tetapi hati-hati secara nyata melalui dialog dengan keempat unsur lainnya. Demikian juga haknya atas tanahpun lahir berdasarkan hubungan pengelolaan nyata antara tanah yang disertai dengan upacara-upacara ritual khusus (*mistis*), Van Vollenhoven (1932) menyebut sebagai *Magicsh religius*.

Konsepsi hukum tanah nasional tersebut berbeda dengan konsepsi feodal Negara-negara *anglo saxon* yang menyatakan bahwa semua tanah adalah milik raja dan tidak memungkinkan rakyat menguasai tanah dengan hak milik secara pribadi. Demikian juga berbeda dengan konsepsi hukum tanah Negara-negara Eropa Continental yang bertumpu pada hak *eigendom* sebagai hak pribadi yang individualistic liberal dan konsepsi Negara-negara komunis yang hanya mengenal

¹⁴ Herman Soesangobeng, Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengelolaan Sumber Daya Agraria, **Makalah Pada Seminar Nasional Pertanahan**, Yogyakarta, 16 Juli 2002, Halaman 14

penguasaan tanah secara kolektif dan tidak memungkinkan penguasaan tanah secara individu oleh perseorangan.

Untuk menjamin ketertiban serta kepastian hukum dalam masyarakat, Pemerintah telah membentuk berbagai aturan hukum. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, berkaitan dengan tanah diatur secara mendasar dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang kemudian pokok-pokoknya dijabarkan dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Dalam UUPA, ditetapkan pada tingkatan tertinggi semua unsur dasar agraria termasuk tanah dikuasai Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian Negara sebagai penguasa berwenang untuk mengatur. Hal ini terlihat pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menyatakan hak menguasai Negara untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang – orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam pelaksanaannya, hak menguasai Negara dipegang oleh pemerintah pusat, namun dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria yang menentukan bahwa :

Hak menguasai dari Negara Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra, dan masyarakat – masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan – ketentuan Peraturan Pemerintah.

Demikian pula, berpegoman pada tujuan pemanfaatan lahan, berdasarkan hak menguasai dari Negara tersebut, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukannya dan penggunaannya, misalnya : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atau memberikan hak pengelolaan kepada suatu institusi penguasa (pemerintah daerah) untuk dipergunakan dalam rangka pelaksanaan tugasnya masing – masing .

Secara filosofi berkenaan dengan hak atas tanah, bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA) dalam pengertian bahwa hak atas tanah yang dimiliki oleh pemegang hak tidaklah dibenarkan apabila dipergunakan untuk kepentingan pribadinya semata, apalagi kalau hal tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan suatu bidang tanah haruslah disesuaikan dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberiannya, sehingga dapat bermanfaat baik kesejahteraan pemilik tanah yang bersangkutan maupun masyarakat..

Berkaitan dengan fungsi sosial tersebut, maka merupakan suatu kewajiban apabila terdapat kewajiban bagi pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah yang dimiliki dengan sebaik – baiknya, agar kesuburannya bertambah dan mencegah kerusakannya. Kewajiban pemeliharaan tanah tersebut tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang hak yang bersangkutan, melainkan juga menjadi kewajiban setiap orang, badan hukum, ataupun instansi pemerintah yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.

Dengan demikian, apabila pemegang hak atas tanah tidak melaksanakan kewajiban-kewajiban sesuai dengan norma-norma yang diatur dalam UUPA, atau tidak mempergunakan tanahnya sesuai dengan keadaan, sifat atau tujuan pemberiannya maka bidang tanah yang bersangkutan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, dan berdasarkan UUPA, tanah terlantar merupakan salah satu penyebab hapusnya hak atas tanah.

Sebagai pelaksanaan asas fungsi sosial, dengan dipenuhinya kewajiban pemegang hak atas tanah maka pemanfaatan tanah secara optimal dapat terwujud. Demikian besar manfaat yang diharapkan, maka apabila kewajiban itu tidak dilaksanakan, pemegang hak atas tanah akan dikenakan sanksi melalui perjanjian yang diatur oleh pemerintah daerah atau instansi pemerintah lain, apabila tetap diabaikan maka akan diproses sebagai tanah terlantar.¹⁵ Dengan demikian berarti bahwa awal munculnya tanah terlantar bersumber dari tanah kosong yang tidak dimanfaatkan secara optimal yang kemudian berdasarkan ketentuan perundang-undangan ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Konsep mengenai tanah terlantar sesungguhnya tidak dirinci secara tegas dalam UUPA. Pengertian tanah terlantar dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 27 UUPA, disebutkan bahwa tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya akan tetapi kriteria yang jelas tentang tanah terlantar dan bagaimana cara dan prosedur penanganannya tidak diatur dalam UUPA.

¹⁵ Maria S.W. Sumardjono, **Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi**, Buku Kompas, Jakarta, 2001, Hal 189

Pengaturan lebih lanjut terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, pada Pasal 1 angka 5 disebutkan batasan yuridis tentang tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Yang tergolong kedalam tanah terlantar berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 adalah tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

5. Metode Penelitian.

5.1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum, sehingga obyek kajiannya adalah norma-norma hukum tertulis, asas-asas dan konsep hukum yang ada kaitannya dengan penelantaran tanah, atau dengan kata lain penelitian hukum kepustakaan.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang atau statute approach sehingga pengkajian dan analisisnya didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5.2. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan.
- 2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan praktisi hukum dan lainnya.

5.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang dikumpulkan menggunakan cara studi kepustakaan dan inventarisasi peraturan hukum dengan proses identifikasi secara analitis, kemudian dilakukan interpretasi guna memberikan makna pada bahan hukum dan kemudian dilakukan pencatatan.

5.4. Metode Analisis Bahan Hukum.

Analisis bahan hukum dengan menggunakan pendekatan deduktif yaitu menyusun kerangka teori yang bersifat umum untuk selanjutnya dikorelasikan pada kenyataan yang ada (dikhususkan). Bahan-bahan hukum dianalisis dengan menggunakan teknik interpretative, evaluatif dan argumentative, dilakukan dengan cara :

1. Memilih peraturan-peraturan yang berhubungan dengan penelantaran tanah;
2. Menyusun sistematika dari peraturan-peraturan tersebut sehingga membentuk suatu interpretasi;

3. Bahan hukum atau peraturan-peraturan dianalisis dan dievaluasi dengan kenyataan obyektif dan pada akhirnya dapat ditarik suatu asas-asas hukum didalamnya untuk dapat menjawab permasalahan yang ada.

6. Sistematika Penulisan

Penulisan dalam tesis ini terdiri dari empat bab yang tersusun secara sistematis antara bab yang satu dan yang lainnya saling berkaitan sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh.

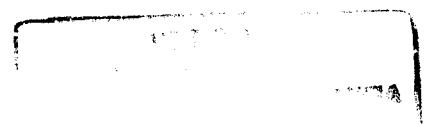
Bab I berisi mengenai pendahuluan yang berisi mengenai alasan pentingnya dilakukan penelitian mengenai penelantaran tanah. Pada bab ini juga terdapat dua permasalahan pokok sebagaimana diuraikan pada perumusan masalah. Pokok permasalahan tersebut akan dijadikan dasar dalam pembahasan bab-bab berikutnya

Pada bab II merupakan jawaban dari permasalahan angka 1 pada perumusan masalah pada bab I. Disini akan dipaparkan mengenai Landasan Yuridis Penguasaan dan Pemilikan Tanah yang Diterlantarkan di Kabupaten Lombok Barat dan akan dipaparkan makna substansi dan landasan yuridis dimaksud.

Pada bab III merupakan jawaban permasalahan angka 2 pada perumusan masalah bab I, disini akan dipaparkan dan diuraikan mengenai Penertiban dan Pendaaygunaan Tanah Terlantar di Menurut UUPA, pada bab ini juga akan dipaparkan mengenai mekanisme perertiban dan pendaaygunaan tanah terlantar, serta implikasi yuridis dengan adanya pemberlakuan peraturan perundang-

undangan mengenai tanah terlantar serta akibat yang ditimbulkan dalam hubungannya dengan pemanfaatan tanah dalam pembangunan.

Tesis ini ditutup dengan kesimpulan dan saran yang dituangkan dalam bab IV. Pada bab ini berisi rangkuman dari pembahasan-pembahasan bab terdahulu yang tertuang dalam Kesimpulan sekaligus menjadi jawaban dari pokok-pokok permasalahan. Saran akan ditujukan kepada instansi terkait, masyarakat dan pemilik modal agar tujuan penelitian ini dapat tercapai.



BAB II

LANDASAN YURIDIS PENANGANAN PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH YANG DITERLANTARKAN

1. Macam-Macam Hak Atas Tanah

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 UUPA ditentukan adanya bermacam-macam hak atas tanah permukaan bumi yang disebut dengan tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama – sama dengan orang -- orang lain serta badan – badan hukum. (Pasal 4 Ayat (1) UUPA)

Hak – hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) tersebut diatas memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum yang lebih tinggi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ini memberikan landasan hukum tentang adanya bermacam-macam hak atas permukaan bumi (yang disebut tanah), air dan ruang angkasa. Hak tersebut diberikan kepada manusia sendiri atau bersama-sama dengan orang lain atau kepada badan hukum seperti tercantum dalam Pasal 16 UUPA. Dalam ayat (1) disebutkan bahwa : hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;

3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa;
6. Hak Membuka Tanah;
7. Hak Memungut Hasil Hutan;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53.

1.1 Hak Milik

Ketentuan hak milik diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Hak milik berdasarkan isi dan sifatnya adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA. Ketentuan ini menunjukkan bahwa hak milik mempunyai sifat dan ciri yang berbeda dengan hak lainnya. Sifat turun temurun menunjukkan bahwa hak milik itu keberadaannya tidak mempunyai jangka waktu dan hak milik itu dapat diwariskan kepada keturunan selanjutnya tanpa ada batasnya. Hak atas tanah tersebut tidak hanya berlangsung sampai seumur hidup pemegang haknya, akan tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia.¹⁶

Kata *terkuat* menunjukkan hak milik tidak ada batas berlakunya.¹⁷ Hak milik itu terdaftar sehingga mempunyai bukti yang terkuat dan mudah dipertahankan kepada pihak lain. Pemberian sifat terkuat dan terpenuh tidak berarti bahwa hak milik itu merupakan hak yang mutlak tak terbatas dan tidak

¹⁶ Boedi Harsono, Loc Cit, Hal 280

¹⁷ AP. Perlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, Halaman 59

dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom menurut pengertiannya dulu.¹⁸ Sedangkan *terpenuhi* berarti bahwa hak milik memberikan wewenang kepada empunya, yang paling luas jika dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA, hak milik adalah berfungsi sosial. Ini mengandung arti bahwa penggunaan atau pemanfaatan hak milik oleh penegang haknya bebas akan tetapi dibatasi dengan kepentingan umum. Konsep hak milik menurut UUPA tidak bersifat *mutlak atau absolut*, akan tetapi Hak Milik tersebut mempunyai sifat *relatif atau nisbi*. Dalam arti bahwa hak milik akan melemah jika kepentingan umum memerlukannya. Jadi tanah yang diiliki seseorang bukan hanya mempunyai fungsi bagi empunya hak itu saja tetapi juga Bangsa Indonesia sebagai konsekuensinya dalam mempergunakan tanah bukan hanya kepentingan pribadi saja tetapi harus diperhatikan kepentingan masyarakat (kepentingan sosial)¹⁹

Yang dapat mempunyai hak milik hanyalah Warga Negara Indonesia (Pasal 21 ayat (1)). Pada prinsipnya hanya warga Negara Indonesia saja yang berhak hak milik atas tanah, baik warga Negara asli maupun keturunan. Apabila warga Negara Indonesia mendapat kewarganegaraan rangkap atau menjadi warga Negara asing maka wajib baginya selama dalam jangka waktu satu tahun untuk melepaskan haknya tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat subyek hak milik. Jika dalam jangka waktu satu tahun tersebut tidak dilepaskan haknya maka

¹⁸ Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, **Hak-Hak Atas Tanah**, Prenada Media, Jakarta, 2004, Halaman 30

¹⁹ Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta, edisi revisi 2003, Hal 301

berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan ayat (4) maka hak-hak atas tanahnya dihapus dan tanah tersebut jatuh menjadi tanah Negara.

Warga Negara Indonesia naturalisasi dapat mempunyai Hak Milik atas tanah setelah ia memperoleh kewarganegaraan Indonesia, tetapi apabila ia masih memiliki kewarganegaraan ganda, maka ia tidak dapat mempunyai Hak Milik atas tanah. Dalam pasal 21 ayat (4) UUPA disebutkan bahwa :

“Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini”.

Pada dasarnya Hak Milik atas tanah hanya dimiliki oleh warga negara tunggal saja dan tidak dapat dimiliki oleh warga negara asing dan badan hukum, terkecuali badan hukum yang diatur dalam PP No 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Badan hukum tidak mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial, dan hubungan perekonomian, maka dimungkinkan suatu dispensasi oleh pemerintah terhadap badan-badan hukum tertentu untuk dapat memperoleh hak milik. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Dalam Pasal 27 UUPA ditentukan mengenai hapusnya hak milik disebutkan bahwa :

Hak milik hapus bila :

- a. tanahnya jatuh kepada Negara
 - 1) karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
 - 2) karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 - 3) karena *diterlantarkan*;
 - 4) karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2).
- b. tanahnya musnah

1.2 Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Ditentukan bahwa hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara untuk kepentingan perusahaan, pertanian, perikanan, peternakan (Pasal 28).

Pelaksanaan pemberian Hak Guna Usaha ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor : 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Ditegaskan bahwa yang berhak untuk memperoleh Hak Guna Usaha (subyek HGU) adalah warga Negara Indonesia, badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Pemegang-pemegang hak tersebut jika sudah tidak memenuhi syarat lagi sebagai pemegang hak, maka dalam jangka waktu 1 tahun harus melepaskan haknya atau mengalihkan kepada orang lain. Jika tidak maka berdasarkan ketentuan Pasal 30 haknya akan hapus demi hukum.

Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu selama 25 tahun dan 35 tahun, dan atas permintaan pemegang hak dapat diperpanjang 25 tahun lagi (Pasal 29 UUPA). Ketentuan jangka waktu ini juga disebutkan dalam PP. 40 tahun 1996, pada Pasal 8 disebutkan bahwa Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 25 tahun. Badan

hukum yang bernodal asing hanya akan dapat diberikan Hak Guna Usaha bilamana menurut Undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana diperlukan hal itu.²⁰

Dalam Pasal 34 UUPA ditentukan mengenai hapusnya Hak Guna Usaha, yaitu antara lain disebabkan :

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. *diterlantarkan*;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2) yaitu karena subyek haknya bukan lagi berkewarganegaraan Indonesia dan bukan lagi badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 17 PP. Nomor 40 Tahun 1996 ketentuan tersebut diperjelas kembali dengan rumusan sebagai berikut :

- 1) Hak Guna Usaha hapus karena :
 - a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;
 - b. diobatkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena :
 - tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 12, Pasal 13, dan / Pasal 14;
 - putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
 - d. dicabut berdasarkan Undang-undang Nomor : 20 tahun 1961;
 - e. *diterlantarkan*;
 - f. ketentuan Pasal 3 ayat (2)
- 2) Hapusnya HGU sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan tanahnya menjadi tanah Negara;
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya HGU sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) diatur dengan Keputusan Presiden.

²⁰ Sudargo Gautama & Ellyda T. Soetijarto, Ibid, Halaman 136

1.3 Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan diatur dalam UUPA antara Pasal 35 sampai Pasal 40 UUPA. Pasal 35 UUPA menentukan bahwa Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan bangunan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun.

Subyek Hak Guna Bangunan adalah warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Apabila pemegang Hak Guna Bangunan ini sudah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan, maka dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan haknya atau mengalihkan haknya tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Jika hak tersebut tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak tersebut hapus (Pasal 36).

Obyek Hak Guna Bangunan dapat terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau diatas hak milik. Terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh Negara diperoleh melalui penetapan pemerintah.

Dalam PP. 40 Tahun 1996 ditentukan bahwa Hak Guna Bangunan dapat diberikan atas tanah dengan *Hak Pengelolaan* (Pasal 21 PP. 40 Tahun 1996).

Dalam Pasal 40 UUPA ditentukan mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan, disebutkan bahwa :

Hak Guna Bangunan hapus karena :

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;

- e. *diterlantarkan*;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Ketentuan dalam Pasal 40 UUPA tersebut selanjutnya dipertegas dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 38 PP Nomor : 40 tahun 1996, yang juga memberikan ketentuan mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan. Pada Pasal 35 PP Nomor 40 tahun 1996 pada intinya mengatur mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan yang merupakan pengulangan kembali ketentuan Pasal 40 UUPA.

Sedangkan Pasal 36 PP. Nomor 40 tahun 1996 menegaskan kembali akibat hapusnya Hak Guna Bangunan. Pasal 37, 38 PP. 40 Tahun 1996, memberikan pengaturan mengenai kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang Hak Guna Bangunan setelah Hak Guna Bangunan tersebut hapus.

1.4 Hak Pakai

Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA. Hak pakai adalah 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 merupakan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA.

Berdasarkan ketentuan Pasal 42 UUPA jo Pasal 39 PP. 40 Tahun 1996, Hak Pakai dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum

asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, departemen, lembaga non departemen dan pemerintah daerah, badan-badan keagamaan dan sosial, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, perwakilan Negara asing dan perwakilan badan internasional.

Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu; dengan Cuma-Cuma dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun (Pasal 41 ayat (2)).

Ketentuan mengenai hapusnya Hak Pakai dapat dikemukakan dalam rumusan Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor: 40 tahun 1996 yang menyatakan bahwa :

- 1) Hak Pakai hapus karena :
 - a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
 - b. dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sebelum jangka waktunya berakhir karena :
 - tidak dipenuhi kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 50, Pasal 51, dan Pasal 52 atau;
 - tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian Hak Pakai dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan atau;
 - c. putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
 - d. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak sebelum jangka waktu berakhir;
 - e. dicabut berdasarkan Undang-undang Nomor : 20 tahun 1961;
 - f. *derlantarkan*;
 - g. tanahnya musnah;
 - h. ketentuan Pasal 40 ayat (2)
- 2) ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

1.5 Hak Sewa Untuk Bangunan

Hak Sewa Untuk Bangunan diatur dalam Pasal 44 sampai Pasal 45 UUPA.

Seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak

mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah sebagai sewa.

Subyek Hak sewa adalah warga Negara Indonesia; orang asing yang berkedudukan di Indonesia; Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia (Pasal 45).

1.6 Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan pemerintah. Dalam Pasal 53 diatur mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu :

1. Hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf h ialah: hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu singkat.
2. Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini.

Dalam ketentuan diatas disebutkan bahwa akan diusahakan dihapus, hal ini dimaksudkan adalah karena hak-hak yang bersifat sementara tersebut mengandung unsur-unsur yang bertentangan dengan asas-asas yang terdapat dalam UUPA yaitu adanya unsur pemerasan dan penindasan dan juga bertentangan dengan jiwa dan semangat UUPA. Untuk sementara waktu hak-hak tersebut diatur untuk mengurangi praktek-praktek pemerasan dan penindasan yang dilakukan oleh salah satu pihak terhadap pihak lainnya. Hak gadai diatur dalam UU Nomor : 56/Prp/1960 tentang Pencetakan Luas Tanah Pertanian, hak bagi hasil diatur dalam UU Nomor : 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian.

Penghapusan hak-hak yang bersifat sementara tersebut akan diusahakan secara bertahap, namun demikian sampai saat ini upaya penghapusan hak tersebut belum dilakukan oleh pemerintah, bahkan dikalangan masyarakat praktek penggunaan hak-hak tersebut masih tetap eksis dan membudaya.

2. Landasan Yuridis Tanah Terlantar.

2.1 Prinsip – Prinsip Dalam Penguasaan Dan Pemilikan Hak Atas Tanah

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berkaitan dengan tanah diatur secara mendasar dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa :

“bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Berdasarkan ketentuan tersebut maka pengelolaan pertanahan harus benar-benar diupayakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selain itu dalam Ketetapan MPR RI Nomor : XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Disebutkan dalam Pasal 7 bahwa :

- 1) pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk penusatan penguasaan dan pemilikan dalam rangka kemampuan ekonomi usaha kecil dan koperasi serta masyarakat luas.
- 2) tanah sebagai basis usaha pertanian harus diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan ekonomi rakyat yang mampu melibatkan serta memberi sebesar-besar kemakmuran bagi usaha tani kecil, menengah, dan koperasi.

Pada tahun 2001, MPR mengeluarkan keputusan Politik berkaitan dengan Sumber Daya Agraria yaitu TAP MPR. Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa :

“Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali pemilikan, penggunaan, pemanfaatan sumber agrarian, dilaksanakan dalam rangka mencapai kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”

Kemudian dalam Pasal 4 disebutkan bahwa : Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya alam, didasarkan pada prinsip antara lain pada huruf f yaitu mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, dan penggunaan tanah dan pemanfaatan serta pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam. Pada huruf h melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat.

Berdasarkan hal tersebut, adalah suatu kewajiban bagi pemegang hak atas tanah atau yang menguasai tanah untuk tetap memperhatikan kepentingan umum dalam menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, pemanfaatan tanah, serta dalam pemeliharaannya.

Dalam UUPA sendiri telah diatur secara luas mengenai hal tersebut, dapat dilihat dalam asas-asas dasar hukum agraria yang tersebar dalam UUPA. Asas-asas tersebut adalah :

- a. Asas Religiositas (konsideran berpendapat Pasal 1 dan 49 UUPA)
- b. Asas Kebangsaan (Pasal 9, 20 dan 55 UUPA)
- c. Asas Demokrasi dengan tidak mengadakan perbedaan antara gender, suku, agama, dan wilayah (Pasal 4 dan 9 UUPA)

- d. Asas Pemerataan, Pembatasan, dan Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (Pasal 7, 11, dan 17 UUPA)
- e. Asas Kebersamaan dan Kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memberdayakan golongan ekonomi lemah terutama petani (Pasal 11 dan 12 UUPA)
- f. Asas Kepastian Hukum dan Keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah terutama para petani (Pasal 11, 13, dan 19 UUPA)
- g. Asas Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisien, dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kemampuan dan lingkungannya (Pasal 13 dan 14)
- h. Asas Kemanusiaan yang Adil dan Beradab dalam penyelesaian masalah-masalah perianahan sesuai dengan Sila Kedua Pancasila.

Salah satu falsafah yang mendasari pengaturan hak-hak atas tanah di dalam hukum perianahan nasional adalah adanya pengakuan tentang fitrah manusia sebagai makhluk monodualis yaitu kedudukan manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Berdasarkan falsafah ini maka Bangsa Indonesia menganut prinsip keseimbangan antara individualisme dan komunalisme, artinya bahwa sifat individualisme adalah sifat pribadi yang menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan bagi kepentingan pribadi dan keluarganya. Hak-Hak atas tanah yang individual dan bersifat pribadi tersebut dalam konsepsi hukum tanah nasional mengandung dalam

dirinya unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan tersebut ada pada tiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa Indonesia yang merupakan hak bersama (komunalisme).²¹ Paham individualisme ditandai dengan adanya pengakuan hak milik atas tanah oleh individu Negara, namun hak individu itu dilekati oleh fungsi sosial sebagai penerimaan atas paham komunalisme sehingga hak milik itu haruslah diletakkan juga dalam bingkai kepentingan masyarakat.

a. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Salah satu prinsip yang sangat penting dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah adalah prinsip fungsi sosial. Fungsi sosial ini secara konstitusional didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dengan demikian maka tanah harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konsep hukum tanah nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 UUPA bahwa semua tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia adalah tanah Bangsa Indonesia yang berarti tanah milik bersama warga Negara Indonesia, yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa, dengan suatu amanat yaitu : supaya dipergunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Penguasaan tersebut diatur dan dipimpin oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan rakyat. Sebagian tanah itu dipergunakan

²¹ Boedi Harsono, *Loc Cit*, 1999, Hal 231

untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Para warga Negara juga masing-masing diberi kemungkinan dan kesempatan untuk menguasai dan menghaki bagian-bagian tanah bersama tersebut untuk memenuhi kebutuhannya tetapi sesuai konsepsi hukum adat penguasaan tanah itupun mengandung amanat untuk diusahakan dan dimanfaatkan, membiarkan tanah tersebut tidak diusahakan berarti menyalahi amanat. (Lihat ketentuan Pasal 27, 4, dan 40, tanah tidak boleh diterlantarkan). Menurut Konsepsi Hukum Tanah Nasional hak-hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang, melainkan sekaligus untuk memakai, mengusahakan, dan memanfaatkannya, juga konsepsi ini hak-hak perseorangan bersumber pada hak bersama yaitu hak bangsa dan mengandung unsur kemasyarakatan.²²

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut tidak menyebut secara eksplisit tentang fungsi sosial,²³ namun atas dasar ketentuan tersebut dalam Pasal 6 UUPA ditentukan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Ini menunjukkan bahwa tidak hanya hak milik yang berfungsi sosial akan tetapi semua hak atas tanah yang diatur dalam UUPA mempunyai fungsi sosial. Bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat serta tujuan dari haknya, hingga bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

²² Boedi Harsono, Op Cit, 1999, Halaman 286

²³ AP. Perlindungan, Loc Cit, Hal 59

Prinsip hak atas tanah mempunyai fungsi sosial merupakan pencerminan upaya pemerintah untuk menyeimbangkan antar dua kepentingan yang bersifat *antinomi*, yaitu antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat. Dengan demikian prinsip tersebut diatas dapat mempertemukan masyarakat yang semula individualis dengan masyarakat yang semula terlalu sosialis, sehingga keduanya akan mencapai keseimbangan hak dan kewajiban didalam masyarakatnya untuk masing-masing menuju kepada perasaan keadilan.

Untuk menyelaraskan dua kepentingan yang ada dalam masyarakat tersebut, maka prinsip fungsi sosial terhadap hak atas tanah menurut UUPA bercorak *dwi tunggal*,²⁴ hal yang sama dikemukakan oleh Maria SW Sumardjono,²⁵ yang mengutip pendapat Notonagoro yang menekankan bahwa hubungan atau relasi antara orang perorangan dan masyarakat dalam kaitannya dengan tanah bersifat *kedwitunggal yang tidak dapat dipisahkan*.

Dengan demikian dalam pemilikan hak atas tanah tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan umum, apabila ternyata prinsip itu dilanggar atau tidak/belum diterapkan dan berakibat merugikan kepentingan umum, maka pemerintah dapat melakukan intervensi atau dengan kata lain jika terjadi pelanggaran prinsip fungsi sosial hak atas tanah, jika ada tanah yang dilerlantarkan atau dengan sengaja dilerlantarkan maka hak atas tanah tersebut kembali kepada "hak menguasai dari Negara".

²⁴ Mahfud MD, **Politik Hukum Di Indonesia**, Pustaka LP3FS, Jakarta, 1998, Halaman 186

²⁵ Maria SW. Sumardjono, Op Cit, Halaman 42

Menurut Boedi Harsono,²⁶ hak-hak atas tanah yang individual dan bersifat pribadi tersebut dalam konsepsi hukum tanah nasional mengandung dalam dirinya unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan tersebut pada tiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber dari hak bangsa yang merupakan hak bersama.

Prinsip tersebut sejalan dengan asas hukum adat, yaitu apabila hak milik tidak digarap, dibiarkan terlantar dalam jangka waktu tertentu maka tanah tersebut akan kembali menjadi tanah ulayat masyarakat hukum adat.²⁷

Berdasarkan asas tersebut maka setiap pemilik tanah tidak dapat sewenang-wenang dalam menggunakan tanah, dalam arti bahwa pemilikan atas tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat, namun tidak berarti kepentingan individu diabaikan.²⁸ Tanah yang dimiliki tidak boleh dilerantarkan, tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum harus dilepaskan melalui proses penguasaan oleh Negara dan tanah yang terbukti mengandung kekayaan alam yang menguasai hajat hidup orang banyak dianggap sebagai tanah yang berada dibawah kekuasaan Negara, bahkan Negara dituntut untuk mengatur batas maksimum dan minimum pemilikan tanah oleh suatu keluarga.

Kata fungsi sosial harus ditafsirkan dalam seluruh ketentuan dari UUPA bukan hanya berpegangan pada Pasal 6 UUPA. Dalam arti bahwa meskipun dalam Pasal 6 UUPA hanya ditujukan terhadap hak-hak atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah, tetapi sebenarnya UUPA hendak memperlakukan

²⁶ Boedi Harsono, *Op Cit*, 1999, Halaman 231

²⁷ Sarjita dan Brahmana Adie, **Fenomena Tanah Terlantar**, Widya Bhumi, Majalah Ilmiah Triwulan STPN Nomor 11 Tahun 4, Agustus 2003, Halaman 3

²⁸ Boedi Harsono, *Loc Cit*, 2003, Halaman 231

fungsi sosial ini terhadap seluruh obyeknya, yaitu bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

b. Kewajiban Pemegang Hak Untuk Memanfaatkan Tanahnya Secara Aktif, Memelihara dan Menjaga Kesuburannya

Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan untuk mengerjakan dan mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 ayat (1) UUPA). Yang dimaksudkan dengan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif adalah yang mempunyai hak itu secara langsung turut serta dalam proses produksi dan dicegah adanya praktek-praktek pemerasan (*absent landlord*). Apa yang dikenal dalam Pasal 10 ayat (1) tersebut secara umum dikenal dengan istilah *Landreform*. Tanah pertanian pada pokoknya harus dikerjakan sendiri oleh pemiliknya. Dengan demikian dihindarkan terjadinya penumpukan tanah pada tuan-tuan tanah.

Kata pada dasarnya pada ayat (1) berarti bahwa dapat diadakan pengecualian-kecualian. Pengecualian yang masih dapat diadakan berhubungan dengan susunan masyarakat pertanian kita sekarang ini. Untuk sementara waktu masih perlu untuk dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya. Dalam hubungan ini disebut misalnya : transaksi-transaksi sewa, bagi hasil, gadai dsb.

Disamping itu kepada pegawai negeri sipil yang militer yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas Negara diberikan dispensasi atas ketentuan ayat (1) tersebut, untuk memiliki tanah pertanian

terbatas sampai dengan 2/5 dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang No 56/Prp/Tahun 1960, apabila sudah berhenti menjalankan tugas bagi yang mempunyai hak milik di luar wilayah kecamatan tempat tinggalnya maka dalam jangka waktu 1 tahun terhitung sejak ia mengakhiri tugasnya wajib pindah ke kecamatan letak tanah tersebut atau memindahkan hak milik atas tanah tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal di wilayah tersebut.

Kewajiban secara aktif itu tidak saja terbatas pada pemegang hak milik, akan tetapi juga terhadap pemegang hak atas tanah lainnya, karena kata mempunyai sesuatu hak, menunjukkan juga kepada hak-hak lain seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah Negara.

Disamping mengerjakan secara aktif pemegang hak atas tanah berkewajiban untuk memelihara dan menambah kesuburannya. Disebutkan dalam Pasal 11 UUPA bahwa :

“memelihara tanah termasuk menjaga kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah”.

Memelihara tanah dan menjaga kesuburannya adalah sesuatu yang semestinya dilakukan, sebab tanah yang baik dan subur akan membuahakan hasil produksi yang baik pula. Kewajiban memelihara tanah bukan hanya dibebankan kepada pemiliknya tetapi juga kepada setiap orang/badan hukum, atau instansi yang

mempunyai hubungan hukum dengan tanah, baik itu penyewa, penggarap, pemegang gadai, atau sekedar kuasa dari pemilik tanah.

Ketentuan kewajiban dalam memelihara tanah, menambah kesuburannya dan mencegah rusaknya juga diatur dalam Undang-undang Lingkungan Hidup (UU Nomor : 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup) pada Pasal 1 yaitu :

- 1) Yang dimaksud dengan lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan termasuk makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia dan makhluk hidup lainnya.
- 2) Pengelolaan lingkungan hidup adalah terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup. Tanah adalah termasuk dalam salah satu komponen suatu lingkungan hidup.

Ketentuan pemeliharaan tanah juga diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa :

“... tiap pemegang hak atas tanah dan hak penguasaan diperrairan dalam wilayah sistem penyanggah kehidupan wajib menjaga kelangsungan wilayah sistem penyanggah kehidupan, wajib menjaga kelangsungan fungsi perlindungan wilayah tersebut”.

Beberapa konsepsi diatas menunjukkan betapa pentingnya upaya pemeliharaan tanah dan menambah kesuburan serta mencegah kerusakan tanah. Ini berarti bahwa diupayakan agar tanah tersebut tetap terpelihara, dan berfungsi sebagaimana mestinya untuk kepentingan produksi maupun pemeliharaan lingkungan hidup.

2.2 Pengaturan Mengenai Tanah Terlantar

Pengaturan hukum mengenai tanah terlantar dalam UUPA dirumuskan pada Pasal 27 huruf a angka 3 (Hak Milik), Pasal 34 huruf e (Hak Guna Usaha), Pasal 40 huruf e (Hak Guna Bangunan), ketiga Pasal tersebut pada intinya menentukan bahwa hak atas tanah hapus dengan sendirinya apabila diterlantarkan. Dalam sistem Hukum Adat Indonesia juga dikenal adanya tanah terlantar yang oleh ketentuan Hukum Adat, tanah tersebut kembali kepada penguasaan dari Hak Ulayatnya.²⁹

Konsepsi pengertian tanah terlantar sesungguhnya tidak dirinci secara tegas dan jelas dalam UUPA. Pengertian tanah terlantar dapat dilihat pada penjelasan Pasal 27 UUPA, disebutkan bahwa tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari haknya, akan tetapi kriteria yang jelas tentang tanah terlantar dan bagaimana cara dan prosedur penanganannya tidak diatur dalam UUPA.

Pengertian tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari haknya menurut penjelasan Pasal 27 UUPA diartikan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor : 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang menyatakan apabila tanah tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik diatas tanah tersebut. Kemudian dalam Pasal 5 PP 36 Tahun 1998 dinyatakan secara tegas bahwa :

²⁹ A.P. Parlindungan, **Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah**. Mandar Maju, Bandung, , 2001, Hal 17

“Tanah Hak Guna Usaha tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.

Pada tingkatan peraturan yang lebih rendah dari UUPA, yaitu terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor : 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah. Pada ketentuan Pasal 17 ayat (1) tentang Hak Guna Usaha, Pasal 35 ayat (1) huruf e tentang Hak Guna Bangunan, dan Pasal 55 ayat (1) huruf e tentang Hak Pakai Atas Tanah, menegaskan bahwa suatu hak atas tanah hapus karena diterlantarkan.

Pengaturan lebih lanjut secara teknis terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor : 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Kemudian dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) Keputusan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah kosong Untuk Tanaman Pangan. Dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Dalam Pasal 1 angka 5 PP. 36 Tahun 1998 memberikan batasan yuridis mengenai tanah terlantar. Disebutkan bahwa tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan atas tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dengan merujuk ketentuan tersebut maka terdapat tiga obyek sasaran yang akan terkena ketentuan tersebut, yaitu:

1. Pemegang hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai)
2. Pemegang hak pengelolaan
3. Pihak lain yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku (SK. Izin Lokasi, SK. Izin Perubahan Penggunaan Tanah, SK. Pencadangan Tanah/SP31, Rekomendasi Bupati/Walikota, Tanah yang Masih Dalam Pemanfaatan Untuk Tanaman Pangan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998

Berkaitan dengan kriteria apa yang menjadi penentu suatu bidang tanah dinyatakan sebagai tanah terlantar adalah suatu hal yang tidak mudah memutuskannya. Menurut Maria SW. Sumardjono,³⁰ bahwa paling tidak ada lima kriteria yang dapat menjadi penentu tanah terlantar tersebut, yaitu dilihat dari subyeknya, obyeknya, jangka waktunya, instansi yang berhak menyatakan dan tatacara penentuannya.

Menurut Soedalhar,³¹ Kriteria untuk tanah dikatakan “terlantar” yang diatur dalam PP No 36 Tahun 1998 meskipun telah diberikan secara rinci, akan tetapi tidak disertai contoh-contoh yang jelas, maka dapat mempengaruhi dalam hal identifikasi yang harus dijalankan BPN karena mungkin saja Tim Penilai berbeda pendapat dalam menentukan kriteria terlantar.

³⁰ Maria SW. Sumardjono, **Kriteria Menjadi Penentu Tanah Terlantar**, Majalah Bumi Bhakti, No. 04 Th. II 1992, Halaman 7

³¹ Soedalhar, **Mentelantarkan Tanah Sebagai Salah Satu Sebab Hapusnya Hak Atas Tanah**, Seminar Sehari Fakultas Hukum Universitas Airlangga bekerjasama dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Surabaya, 24 Oktober 1998, Hal 12

Kriteria tanah terlantar dalam PP. 36 Tahun 1998 tercantum dalam Bab III bagian Kesatu Pasal 3 sampai Pasal 6 untuk obyek Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Bagian Kedua Pasal 7 untuk Hak Pengelolaan dan bagian Ketiga Pasal 8 untuk obyek tanah yang telah memperoleh dasar penguasaan akan tetapi belum dimohon haknya.

Secara rinci kriteria tanah terlantar dapat disebutkan sebagai berikut :

1. Dalam Pasal 3 PP. 36 Tahun 1998 ditentukan bahwa suatu bidang tanah terlantar apabila : tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya atau tidak terpelihara dengan baik.
2. Dalam Pasal 4 disebutkan bahwa : sesuai Pasal 3 bagi tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai) yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang dalam rangka pengembangannya, apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan dan pembangunan fisik diatas tanah tersebut maka dinyatakan sebagai tanah terlantar.
3. Dalam Pasal 5 ayat (1) PP. 36 Tahun 1998 disebutkan bahwa apabila tanah tidak diusahakan sesuai dengan kriteria penguasaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka dinyatakan sebagai tanah terlantar.
4. Dalam Pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa sesuai dengan Pasal 3 bagi tanah (Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai) yang dimaksudkan untuk dipecah

menjadi beberapa bidang dalam rangka pengembangannya, apabila tanah tersebut tidak dipecah dalam rangka pengembangannya sesuai dengan rencana kerja yang sudah disetujui oleh instansi yang berwenang maka dinyatakan sebagai tanah terlantar.

5. Dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan : tanah hak pengelolaan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila kewenangan hak menguasai dari Negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang hak pengelolaan sesuai dengan tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut.
6. Dalam Pasal 8 ayat (1) disebutkan bahwa : tanah yang sudah diperoleh penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila tanah tersebut oleh pihak yang memperoleh dasar penguasaan tidak dimohon haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

BAB III
PENERAPAN KEBIJAKAN PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN
TANAH TERLANTAR

1. Kebijakan Pemerintah Terhadap Tanah Terlantar

Pada tanggal 5 Maret 1998 telah diundangkan Peraturan Pemerintah No 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan menjabarkan pasal 27,34 dan 40 UUPA sepanjang mengenai tanah terlantar. Menyadari bahwa adanya tanah terlantar tersebut sangat merugikan masyarakat, merugikan pembangunan, dalam masa sebelum adanya PP No 36 Tahun 1998, pemerintah mengambil langkah-langkah :

1. Penertiban tanah terlantar didasarkan pada :
 - a. Instruksi Menteri Dalam Negeri No 2 Tahun 1982 tanggal 13 Januari 1982, telah dilakukan inventarisasi identifikasi tanah terlantar didaerah perkotaan oleh kantor Agraria dan selanjutnya telah diambil langkah-langkah pengawasan intensif dan memberikan jangka waktu sampai dengan 24 September 1982 kepada badan hukum dan perseorangan untuk memanfaatkan tanahnya sesuai dengan maksud dan syarat-syarat yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Pencadangan tanah/ penunjukan lokasi.
 - b. Keputusan Menteri Dalam Negeri No 208 tahun 1982 tanggal 17 September 1982, telah ditetapkan batas waktu yang wajar bagi perusahaan (badan hukum/perseorangan) untuk dapat menyelesaikan kewajiban

kewajibannya sesuai surat keputusan pencadangan tanah/penunjukan lokasi antara lain :

1. Mengenai pembebasan seluruh tanah yang dicadangkan paling lama 5 tahun sejak diperolehnya ijin pembebasan tanah;
 2. Pematangan seluruh tanah paling lama 3 tahun sejak dibebaskan;
 3. Mengenai penyelesaian pembangunan paling lambat 8 tahun terhitung sejak diperoleh IMB.
- c. Instruksi Menteri Negara Agraria/Ka BPN No 1 tahun 1994 telah dilakukan inventarisasi terhadap areal tanah yang dikuasai badan hukum / perseorangan / instansi pemerintah terhadap penguasaan tanahnya (hasil pembebasan tanah) dan memberikan teguran/peringatan kepada badan hukum/perseorangan terhadap penyimpangan peruntukan dan penggunaan tanah.
- d. Surat Menteri Negara Agraria/Ka BPN tanggal 9 April 1998 No 400-1218, telah dilakukan Inventarisasi atau identifikasi tanah tidur yang dilaksanakan oleh kantor pertanahan, kabupaten/Kotamadya dimana Kanwil BPN Propinsi bertugas.
2. Pendayagunaan tanah yang diduga terlantar atau belum dimanfaatkan didasarkan pada :
- a. Instruksi Menag/Ka. BPN tanggal 13 April 1998 No 500-1228 telah dilakukan upaya untuk mendukung dan membantu Operasi Bakti Manunggal Pertanian (OPMB) yang dilaksanakan oleh ABRI. Bentuk dukungannya berupa penyelesaian sertifikat, penyelidikan, dan

penetapan batas-batas bidang tanah terhadap lahan-lahan potensial yang kurang produktif. Pelaksanaan operasi ini diselenggarakan dalam rangka mendukung pemenuhan kebutuhan Pangan Nasional.

- b. Instruksi Menag/Ka. BPN tanggal 18 Mei '98 No 500-1594 telah dilakukan inventarisasi dan pensertifikatan terhadap lokasi yang ditetapkan sebagai areal OPMB.

2. Mekanisme Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Prosedur dan tata cara penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar meliputi kegiatan :

1. Inventarisasi;
2. Identifikasi;
3. Penilaian;
4. Penetapan tindakan;
5. Pemantauan pelaksanaan penetapan tindakan;
6. Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Prosedur dimaksud sebagai berikut :

1. Pelaksanaan Inventarisasi Tanah Yang Diindikasikan Sebagai Tanah Terlantar, pelaksanaan inventarisasi dilakukan oleh kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;
2. Pelaksanaan Identifikasi Tanah Yang Diindikasikan Sebagai Tanah Terlantar.

Pengertian identifikasi tanah terlantar adalah kegiatan pemantauan, pendataan dan evaluasi terhadap tanah-tanah yang dikuasai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan dan tanah yang

sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum memperoleh hak atas tanahnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka penertiban dan pendayagunaan.

Pelaksanaan identifikasi dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kota berdasarkan ketentuan pasal 9 ayat (1) PP.36 Tahun 1998 jo Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002, membentuk Tim Satuan Tugas Identifikasi.

3. Pelaksanaan Penilaian Hasil Identifikasi Tanah Yang Diindikasikan Terlantar.
 - a. Bupati/Walikota membentuk Panitia Penilai Kabupaten/Kota.
 - b. Panitia Penilai melaksanakan penilaian bidang-bidang tanah yang telah diidentifikasi antara lain jika bidang tanah yang diidentifikasi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang sudah dipecah menjadi beberapa bidang tanah yang bersifat individual, maka proses penilaiannya dilaksanakan oleh kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tanpa melalui Panitia Penilai Kabupaten/Kota dan jika tanah yang diidentifikasi diluar bidang tanah yang disebutkan diatas, maka proses penilaiannya dilaksanakan oleh Panitia Penilai Kabupaten / Kota.
4. Penetapan Tindakan Pendayagunaan Tanah terlantar.
 - a. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi menetapkan tindakan dan langkah penanganan pendayagunaan tanah terlantar setelah mengevaluasi dan mengkaji usul saran tindak dalam laporan penilaian hasil identifikasi oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk masing-masing bidang tanah.

b. Dalam hal bidang tanah yang diidentifikasi termasuk kriteria Pasal 13 ayat

(1) Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun

2002, yang menyatakan bahwa :

Untuk melaksanakan evaluasi dan pengkajian sebagaimana dimaksud Pasal 12 ayat (1) dapat dibentuk panitia penilai provinsi apabila :

1. bidang tanah yang menjadi obyek tanah terlantar terletak dalam dua wilayah Kabupaten/Kota atau lebih dalam provinsi yang bersangkutan.
2. Bidang tanah yang menjadi obyek tanah terlantar merupakan asset Badan Penyehatan Perbankan Nasional dalam rangka restrukturisasi perbankan.
3. Penetapan bidang tanah sebagai tanah terlantar dapat menimbulkan dampak atau kerawanan sosial yang cukup besar pada masyarakat luas.

melalui Kepala Kantor Provinsi :

1. Membentuk Panitia Penilai Provinsi dengan surat Keputusan Gubernur.
2. Keanggotaan Panitia Penilai Provinsi dengan melibatkan dinas/instansi terkait sejalan dengan Keanggotaan Panitia Penilai Kabupaten / Kota (Pasal 10 ayat (1) Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002).

c. Tindakan dan langkah penanganan pendayagunaan tanah terlantar berupa

(Pasal 14 ayat (2)) Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional

Nomor 24 Tahun 2002 adalah sebagai berikut :

1. Rekomendasi;
2. Pembinaan;
3. Peringatan;

d. Tindakan dan langkah penanganan yang dimaksud dalam butir C tersebut

berisikan :

- 1). Jenis tindakan (rekomendasi, pembinaan, atau peringatan);

- 2). Kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan tanah sesuai dengan kondisi biding tanah yang bersangkutan.
 - 3). Kewajiban pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan tanah untuk menyusun rencana kerja dalam mempergunakan dan memanfaatkan tanahnya dan melaporkan /menyerahkan rencana kerja tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
 - 4). Memerintahkan Kepala Kantor Pertanaha Kabupaten/Kota untuk memantau pelaksanaan pemenuhan kewajiban-kewajiban pemegang hak atas tanah sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan.
 - e. Pemberitahuan kepada pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan tanah tentang tindakan dan langkah penanganan sebagaimana dimaksud dalam butir d dengan tembusan Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota Instansi terkait.
5. Pemantauan Pelaksanaan Penetapan Tindakan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- a. Setelah pemberitahuan tindakan dan langkah penanganan disampaikan kepada pemegang hak atas tanah yang memperoleh dasar penguasaan tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota melakukan pemantauan

pemenuhan kewajiban berdasarkan rencana kerja yang telah disusun oleh yang bersangkutan,

- b. Jika berdasarkan hasil pemantauan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan pemegang hak atas tanah tidak memenuhi kewajibannya, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengusulkan Kepada Kepala Kantor Wilayah Provinsi untuk menerbitkan peringatan kedua atau peringatan ketiga sesuai dengan pentahapannya (Pasal 19 Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002)

6. Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

- a. Jika sampai pada peringatan ketiga, pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan tanah tidak melaksanakan tindakan pendayagunaan tanah terlantar, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengusulkan Kepada Kanwil BPN agar sebagian atau seluruh bidang tanah yang menjadi obyek penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar untuk diusulkan Kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional ditetapkan Sebagai tanah terlantar.
- b. Usulan dalam butir satu tersebut disertai langkah penanganan terhadap bidang tanah yang bersangkutan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :
 1. Kepentingan pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan tanah.
 2. Aspirasi masyarakat sekitar lokasi tanah.

3. Program pembangunan daerah.
 4. Kebutuhan dan kepentingan pemerintah Kabupaten/Kota.
- c. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atas usul Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengusulkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional agar bidang tanah yang menjadi obyek penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar ditetapkan sebagai tanah terlantar.
- d. Usulan tersebut disertai dengan usulan alternatif langkah pengaturan pendayagunaan tanah sebagai berikut :
1. Kemitraan;
 2. Redistribusi tanah;
 3. Konsolidasi tanah;
 4. Pemberian hak atas tanah kepada pihak lain termasuk kepada pemerintah daerah.
- e. Sebelum Kepala Badan Pertanahan Nasional menetapkan sebagai tanah terlantar diberikan kesempatan kepada pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan tanah untuk mengalihkan hak atas tanah nya kepada pihak lain melalui pelelangan umum.

Menurut Munadjat, tanah-tanah yang dikategorikan sebagai tanah terlantar tersebut tidak bisa langsung disita sebelum dilakukan pembinaan. Apabila tanah telah ditetapkan oleh negara sebagai tanah terlantar, maka pihak yang menguasai tanah tersebut akan mendapat ganti rugi. Sesuai PP, besarnya ganti rugi adalah

sesuai dengan harga perolehan yang berdasarkan bukti tertulis telah dibayar oleh pemilik dan jumlahnya ditentukan oleh menteri.³²

3. Kelembagaan Yang Berperan Dalam Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Dalam kepemilikan tanah, harus mencerminkan tanah sebagai simbol kesatuan bangsa dan negara. Artinya apabila masalah tanah diatur secara terpisah dimana setiap daerah berhak menetapkan sendiri ketentuan hukum pemilikan tanahnya, maka kesatuan bangsa dan negara akan terpecah-pecah. Maka pengurusan hak kepemilikan tanah pada tingkat sistem dan struktur organisasi negara, perlu dikelola oleh sebuah kementerian khusus agar makna kesatuan tetap terpelihara, dimana organisasi pelaksana pada tingkat daerah tunduk pada kementerian tersebut. Dalam kaitan dengan pertanahan maka bidang yang dapat dilimpahkan ke daerah dalam rangka otonomi daerah hanyalah urusan agrarian, adapun bidang urusan kepemilikan tanah, harus tetap berada pada kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan kewenangan agrarian, dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan kementerian lainnya, misalnya kewenangan mengusahakan pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan, kelautan dan sebagainya.

Dari uraian tersebut diatas menunjukkan bahwa urusan pertanahan harus dipisahkan dari kewenangan Kementerian Dalam Negeri (Otonomi daerah), alasannya adalah karena sesuai dengan filosofi tanah adat serta Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, negara bukanlah pemilik tanah, sehingga landasan hukum bagi

³² Munadjat, **Hanya Setengah Porsen Luas Kota**, www.bernas.com

kementrian Dalam Negeri untuk mengurus tanah pun dihapus. Maka apabila tetap dipertahankan kewenangan kementrian dalam negeri (otonomi daerah) dalam mengurus tanah berarti secara hukum, pemerintah masih menganut filosofi hukum barat dari praktek Kolonial Hindia Belanda dengan teori "Domeinverklaring" dari agrarisch besluit 1870. Jadi kementrian dalam negeri tidak lagi memiliki kewenangan secara hukum untuk mengurus tanah, walaupun bisa tetap berwenang dalam mengurus hak agrariannya.

Berkenaan dengan hak tersebut menyangkut keberadaan tanah terlantar, maka kewenangan penyelesaian tanah terlantar ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang merupakan instansi vertikal di bawah Kanwil Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Badan Pertanahan Nasional.

Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya memerlukan koordinasi dengan instansi terkait di kabupaten/kota, terutama Bupati/Walikota sebagai penguasa daerah, sebab dalam menertibkan dan pendayagunaan tanah terlantar menyangkut berbagai aspek termasuk didalamnya aspek keperdataan pemegang hak atas tanah disamping munculnya ekses-ekses yang mungkin timbul dengan semakin merebaknya pendudukan tanah kosong atau terlantar.

Pada tahun 2001, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Menindak lanjuti TAP MPR tersebut pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Dibidang Pertanahan yang ditetapkan tanggal 31 Mei 2003, dengan memberi tugas kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan dua langkah percepatan (pasal 1), sedangkan sebagian

kewenangan itu dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota (pasal 2) maupun provinsi yang bersifat lintas kabupaten/kota.

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 ini menugaskan Badan Pertanahan Nasional Untuk Mempercepat tiga hal penting yaitu :

1. Penyusunan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria Dan Rancangan Undang-Undang Hak Atas Tanah;
2. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan guna menunjang land reform dan pemberian hak atas tanah;
3. Penyerahan sembilan kewenangan pertanahan untuk dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Berkaitan dengan kebijakan pemerintah dengan mengeluarkan keputusan presiden mengenai kewenangan dibidang pertanahan adalah dalam rangka melaksanakan fungsi presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yaitu : *“Presiden Republik Indonesia memegang Kekeuasaan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar”*.

Berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 tentang kebijakan Nasional Dibidang Pertanahan disebutkan bahwa bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota terdiri atas :

1. izin lokasi;
2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk kegiatan pembangunan;
5. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. penetapan dan penyelesaian tanah ulayat;
7. pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong;
8. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Salah satu tugas yang harus dilaksanakan pemerintah kabupaten/kota adalah penetapan dan penyelesaian tanah kosong. Terhadap tanah-tanah kosong tersebut tugas pemerintah kabupaten/kota untuk melakukan inventarisasi, identifikasi, pengaturan serta menentukan kebijakan pemanfaatannya sesuai dengan peraturan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002.

Namun demikian apabila kewajiban pemegang hak atas tanah yang memperoleh penguasaan tanah tidak dilaksanakan atau belum mengusahakan tanahnya sesuai dengan sifat, dan tujuannya maka pada tahapan akhirnya dapat diproses sebagai tanah terlantar, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan PP Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

4. Tanah Terlantar Menurut Rancangan Undang-Undang Tentang Sumberdaya Agraria Tahun 2004.

Konsepsi mengenai tanah terlantar juga tidak dirinci secara tegas dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Sumberdaya Agraria Tahun 2004, Pengertian Tanah terlantar dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 30 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa "Tanah diterlantarkan artinya secara fisik dan yuridis tidak digunakan sebagaimana mestinya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian

haknya". Seperti halnya dalam UUPA, kriteria yang jelas mengenai tanah terlantar dan bagaimana cara dan prosedur penanganannya tidak diatur dalam Rancangan Undang-Undang Sumberdaya Agraria Tahun 2004.

Dalam pasal 1 butir (2) Rancangan Undang-Undang Sumberdaya Agraria Tahun 2004 menyebutkan bahwa "Hak menguasai Negara adalah kewenangan yang bersumber dari Hak Bangsa, yang diberikan Kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan yang dibentuknya, untuk mengatur sumberdaya agraria sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945". Atas dasar hak menguasai Negara ini dapat ditentukan bermacam macam hak atas tanah.

Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa "negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia diberi hak untuk menguasai sumberdaya Agraria dalam rangka mencapai sebesar besarnya kemakmuran rakyat." Hal ini mengandung pengertian bahwa Hak menguasai negara yang berisi kewenangan mengatur tidak inheren melekat pada negara melainkan bersumber dari kewenangan mengatur yang dimiliki oleh bangsa Indonesia. Kewenangan mengatur oleh negara dibatasi oleh Undang-Undang Dasar, yaitu bahwa hal-hal yang diatur oleh Negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang Undang Dasar serta dibatasi oleh tujuan peraiuran itu sendiri. Hak menguasai oleh negara dimaksudkan sebagai kewenangan untuk mengatur dan bukan untuk memiliki Sumber Daya Agraria.

Berdasarkan ketentuan pasal 18 Rancangan Undang-Undang Sumberdaya Agraria Tahun 2004 menyebutkan bahwa : "Hak yang memberikan kewenangan untuk mempunyai dan atau menggunakan tanah terdiri dari :

- a. Hak Milik;
- b. Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu;
- c. Hak Pakai dengan jangka waktu selama tanahnya diperlukan;
- d. Hak Pakai khusus dengan jangka waktu selama tanahnya dipergunakan.

a. Hak Milik

Ketentuan Hak Milik diatur dalam Pasal 20 sampai Pasal 25 Rancangan Undang-Undang Sumberdaya Agraria Tahun 2004. Hak Milik berdasarkan isi dan sifatnya adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Turun temurun artinya dapat diwariskan dan tidak dibatasi jangka waktunya. Terkuat dan terpenuh artinya hak milik dapat dibebani oleh hak tanah lainnya yaitu hak pakai dan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.

Menurut pasal 21 Rancangan Undang-Undang Sumberdaya Agraria Tahun 2004, menyebutkan bahwa terjadinya hak milik dikarenakan ketentuan Undang-Undang dan adanya penetapan pemerintah. Terjadinya hak milik karena Ketentuan Undang-undang adalah melalui konversi, sedangkan terjadinya hak milik karena penetapan pemerintah dilakukan melalui pemberian hak tanah.

Hak milik hanya dapat dipunyai oleh orang Indonesia, Pemerintah dapat menetapkan badan-badan hukum tertentu yang dapat mempunyai hak milik, dengan syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat tertentu tersebut misalnya tanahnya diperoleh dari proses pelelangan umum dan segera setelah adanya akta lelang harus diikuti dengan permohonan untuk dilakukan penyesuaian haknya menjadi

Hak Pakai.. Kemudian dalam pasal 25 diatur mengenai hapusnya Hak Milik, Hak milik hapus karena:

- a. dicabut haknya;
- b. dibatalkan haknya;
- c. pemegang hak tidak memenuhi syarat lagi sebagai subjek Hak Milik;
- d. pemegang hak tidak diketahui lagi keberadaannya yang diperkuat dengan penetapan pengadilan,
- e. pemegang hak melepaskan haknya kepada negara secara sukarela;
- f. pemegang hak tidak melaksanakan kewajiban yang ditetapkan dalam keputusan pemberian hak dan sertifikatnya;
- g. tanahnya *diterlantarkan*;
- h. tanahnya musnah.

b. Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu;

Mengenai Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu pada pasal 26 ayat (1) menyebutkan bahwa “Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau mengambil hasil dari tanah untuk jangka waktu tertentu atau selama tanahnya digunakan bagi keperluan yang sesuai dengan tujuan pemberian haknya”.

c. Hak Pakai dengan jangka waktu selama tanahnya diperlukan;

Dalam pasal 26 ayat (4) disebutkan bahwa Hak Pakai untuk selama tanahnya dipergunakan bagi keperluan yang sesuai dengan tujuan pemberian haknya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan diatas tanah negara, yang penggunaannya bagi keperluan publik yang bersifat nasional atau internasional.

d. Hak Pakai khusus dengan jangka waktu selama tanahnya dipergunakan.

Menurut pasal 26 ayat (5), Hak pakai khusus adalah hak pakai yang memberikan kewenangan :

- a. sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atas tanah negara;
- b. menentukan dan mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanahnya:

- c. menyerahkan bagian-bagian dari hak pakai tersebut kepada pihak ketiga selama jangka waktu tertentu.

Mengenai Hak Pakai secara keseluruhan terdapat dalam pasal 26 sampai pasal 30 Rancangan Undang-Undang Sumberdaya Agraria Tahun 2004. Menurut pasal 27, Hak Pakai terjadi karena :

- a. ketentuan Undang-undang;
- b. penetapan pemerintah;
- c. perjanjian;

Yang dimaksud dengan perjanjian dalam pasal ini adalah hubungan hukum untuk memberikan Hak Pakai diatas Hak Milik antara pemegang Hak Milik dengan pihak yang memohon Hak Pakai tersebut.

Pasal 28 Rancangan Undang-Undang Sumberdaya Agraria Tahun 2004 mengatur mengenai obyek Hak pakai yang menyatakan bahwa :

- (1). Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu dapat dipunyai oleh :
 - a. warga Negara Indonesia;
 - b. warga negara asing;
 - c. badan hukum Indonesia;
 - d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- (2). Hak Pakai dengan jangka waktu selama tanahnya dipergunakan bagi keperluan yang sesuai dengan tujuan pemberian haknya dapat dipunyai oleh :
 - a. instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Pemerintah desa;
 - b. perwakilan negara asing di Indonesia;
 - c. perwakilan organisasi internasional di Indonesia;
 - d. badan sosial keagamaan.
- (3). Hak Pakai Khusus dapat dipunyai oleh :
 - a. instansi pemerintah;
 - b. pemerintah daerah;
 - c. Badan Usaha Milik Negara;
 - d. Badan Usaha Milik Daerah;
 - e. Badan-Badan khusus yang ditunjuk oleh pemerintah.

Yang dimaksud dengan badan-badan khusus yang dapat mempunyai hak pakai khusus adalah badan hukum tertentu yang dibentuk oleh pemerintah untuk keperluan khusus, misalnya badan otorita atau kawasan perdagangan bebas. Mengenai Hapusnya Hak Pakai diatur dalam Pasal 30 ayat (1) yang menyebutkan bahwa :

Hak Pakai hapus karena:

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dicabut haknya;
- c. haknya dibatalkan karena salah satu kewajiban sebagai pemegang hak tidak dipenuhi;
- d. pemegang hak melepaskan haknya kepada negara secara sukarela;
- e. pemegang hak tidak diketahui lagi keberadaannya yang diperkuat dengan penetapan pengadilan;
- f. tanahnya *diterlantarkan*;
- g. tanahnya musnah dan secara teknis tidak dapat lagi difungsikan sebagaimana mestinya;
- h. tanahnya tidak lagi digunakan sesuai dengan tujuan pemberian haknya sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Pemberian Hak dan Sertifikatnya.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

- A. Landasan yuridis dalam penanganan masalah terlantar meliputi : Pasal 33 ayat (3) UUD 1945; Ketetapan MPR RI Nomor : IX/MPR/2001 Tentang pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; Undang Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA); PP No 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah; PP Nomor 36 tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar; Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan; Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 24 tahun 2002 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- B. Peraturan perundang-undangan telah mengatur mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebelum adanya PP Nomor 36 tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yaitu dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No 2 Tahun 1982; Keputusan Menteri Dalam Negeri No 208 tahun 1982 ;Instruksi Menteri Negara Agraria/Ka BPN No 1 tahun 1994; Surat Menteri Negara Agraria/Ka BPN tanggal 9 April 1998 No 400-1218. Instruksi Menag/Ka. BPN tanggal 13 April 1998

No 500-1228; Instruksi Menag/Ka. BPN tanggal 18 Mei 1998 No 500-1594. Sedangkan mekanisme Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar menurut Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 24 Tahun 2002 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar meliputi inventarisasi, identifikasi, penilaian, penetapan tindakan, pemantauan pelaksanaan penetapan tindakan, penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

2. SARAN

- A. Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan salah satu instrumen dalam menegakkan hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah agar sesuai dengan UUPA, agar dapat mewujudkan pengelolaan pertanahan tersebut perlu penyempurnaan PP No 36 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala BPN Nomor 24 dengan pengkajian dan evaluasi yang mendalam dan melibatkan para pihak terkait serta diperlukan peran aktif Pemerintah Daerah khususnya dalam penanganan masalah tanah yang belum dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak atas tanahnya.
- B. Pemerintah dan Badan Pertanahan Nasional hendaknya dengan tegas mencabut kepemilikan tanah menjadi tanah negara, semua tanah yang telah diindikasikan sebagai tanah terlantar sesuai dengan peraturan yang telah ada mengingat kebutuhan akan tanah untuk pembangunan yang meningkat disamping disisi lain banyak masyarakat kurang mampu yang tidak

mempunyai tanah dapat mengelola tanah, sehingga diharapkan pemerataan dalam menikmati hasil pembangunan dapat dirasakan oleh semua lapisan masyarakat.



DAFTAR BACAAN

- AP. Parlindungan, **Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria**, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- , **Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah**, Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksaaaannya**, Djambatan, Jakarta, 1999
- , **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional**, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002.
- , **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta, edisi revisi 2003.
- Gunawan Wiradi, **Pola Penguasaan Tanah Dan Reforma Agraria**, Dikutip dari Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah (Pola Penguasaan Tanah Pertanian Jawa Dari Masa Ke Masa)*, Yayasan Obor dan Gramedia, Jakarta 1984.
- Herman Soesangobeng, **Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengelolaan Sumber Daya Agraria**, Makalah Pada Seminar Nasional Pertanian, Yogyakarta, 16 Juli 2002.
- Iman Soetiknyo, **Politik Agraria Nasional**, Gadjah Mada University Press, 1994.
- Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, **Hak-Hak Atas Tanah**, Prenada Media, Jakarta, 2004.
- Maria S.W. Sumardjono, **Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi**. Buku Kompas, Jakarta, 2001.
- Maria SW. Sumardjono, **5 Kriteria Menjadi Pementu Tanah Terlantar**, Majalah Bumi Bhakti, No. 04 Th. II 1992.
- Mahfud MD, **Politik Hukum Di Indonesia**, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.
- Munadjat, **Hanya Setengah Persen Luas Kota**, www.bernas.com

DAFTAR BACAAN

- AP. Parlindungan, **Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria**, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- , **Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah**, Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta, 1999
- , **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional**, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002.
- , **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta, edisi revisi 2003.
- Gunawan Wiradi, **Pola Penguasaan Tanah Dan Reforma Agraria**, Dikutip dari Sediono MP, Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, Dua Abad Penguasaan Tanah (Pola Penguasaan Tanah Pertanian Jawa Dari Masa Ke Masa), Yayasan Obor dan Gramedia, Jakarta 1984.
- Herman Soesangobeng, **Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengelolaan Sumber Daya Agraria**, Makalah Pada Seminar Nasional Pertanian, Yogyakarta, 16 Juli 2002.
- Iman Soetiknyo, **Politik Agraria Nasional**, Gadjah Mada University Press, 1994.
- Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, **Hak-Hak Atas Tanah**, Prenada Media, Jakarta, 2004.
- Maria S.W. Sumardjono, **Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi**. Buku Kompas, Jakarta, 2001.
- Maria SW. Sumardjono, **5 Kriteria Menjadi Pementu Tanah Terlantar**, Majalah Bumi Bhakti, No. 04 Th. II 1992.
- Mahfud MD, **Folitik Hukum Di Indonesia**, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.
- Munadjat, **Hanya Setengah Porsen Luas Kota**, www.bernas.com

Soedalhar, **Menterlantarkan Tanah Sebagai Salah Satu Sebab Hapusnya Hak Atas Tanah**, Seminar Sehari Fakultas Hukum Universitas Airlangga bekerjasama dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur, 1998

Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, UI Pres, Jakarta, 1983

Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000.

Sudargo Gautama dan Ellyda T Soetijarto, **Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (1960) dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya (1996)**, Citra Aditya Bakti, 1997.

Sarjita dan Brahmana Adie, **Fenomena Tanah Terlantar**, Widya Bhumi, Majalah Ilmiah Triwulan STPN Nomor 11 Tahun 4, Agustus 2003.

PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

Undang – Undang Dasar 1945;

Ketetapan MPR RI Nomor : IX/MPR/2001 Tentang pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);

PP No 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah;

PP Nomor 36 tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar;

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan;

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 24 tahun 2002 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.