

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa untuk kesejahteraan bangsa Indonesia, sehingga hubungan bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi. Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah, sebagai kekayaan nasional sangat menentukan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan, keberlanjutan dan harmoni bagi bangsa dan negara Indonesia.

Mengingat kenyataan bahwa tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan mengingat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka sangatlah penting adanya pengaturan penguasaan tanah oleh pemerintah. Oleh karena itu, di dalam Pasal 33 (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa : "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Ketentuan ini menjadi landasan filosofi bagi pemerintah dalam rangka mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya.¹

Ketentuan mengenai tanah tersebut kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya akan disebut dengan UUPA. Dalam Penjelasan UUPA dinyatakan bahwa :

“Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan di atas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Lain dari itu Hukum Agraria Nasional harus mewujudkan penjelmaan dari pada asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan

¹ Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, L.N. No. 104 Tahun 1960, T.L.N. No. 2043.

pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada haluan negara yang tercantum dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960.”²

Dengan demikian UUPA memiliki tujuan pokok, yaitu :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.³

Pasal 2 (1) UUPA disebutkan bahwa “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Dalam penjelasan UUPA ditegaskan bahwa :⁴

Perkataan dikuasai dalam pasal tersebut di atas bukanlah berarti dimiliki, akan tetapi pengertian yang memberi kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi atas tanah yaitu :

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

Menurut ketentuan dalam Pasal 4 UUPA yaitu : “Berdasarkan hak menguasai dari negara seperti ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, h. 26-27.

³ *Ibid.*, h.27.

⁴ *Ibid.*, h.29.

dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain maupun badan-badan hukum.”Jadi menurut ketentuan pasal tersebut di atas setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah, untuk mendapat manfaat dan hasilnya. Sebagai konsekuensinya maka negara berkewajiban memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut, sehingga setiap orang atau badan hukum yang memiliki hak tersebut dapat mempertahankan haknya.

Menurut Pasal 16 (1) UUPA hak-hak atas tanah terdiri atas Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan serta hak-hak lainnya yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas dan hak-hak yang sifatnya sementara. Pembagian hak-hak atas tanah menurut Pasal 16 (1) UUPA tersebut dimaksudkan untuk memberikan hak atas tanah berdasarkan peruntukannya dan subjek yang memohon hak atas tanah tersebut. Implementasi ketentuan tersebut, tanah yang dikuasai oleh negara dapat diberikan Hak Guna Usaha apabila peruntukan tanah tersebut oleh pemohon hak digunakan untuk pertanian, perikanan atau peternakan, dan tanah Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada orang atau badan hukum yang akan mendirikan atau mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya.

Dalam perkembangannya hak-hak atas tanah yang telah diberikan untuk berbagai keperluan sebagaimana tersebut di atas, tidak selalu diikuti dengan kegiatan fisik penggunaan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau rencana tata ruang dari penggunaan dan peruntukan tanah, baik karena pemegang hak belum merasa perlu menggunakan tanah tersebut atau pemegang hak belum memiliki dana yang cukup untuk melaksanakan pembangunan atau penggunaan tanah atau karena hal-hal lainnya.

Di bidang usaha perkebunan misalnya, berdasarkan data BPN tahun 2005, adalah sebagai berikut :

“Berdasarkan hasil evaluasi terhadap 34 HGU perkebunan skala besar dengan luas sekitar 25.634 Ha, sebagian besar seluas 23.732 Ha (92.62%) adalah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Sementara dari aspek penggunaan dan pemanfaatan tanah, sekitar 15.791 Ha sesuai dengan tujuan pemberian haknya, 8.315 Ha penggunaan tanahnya mendukung peruntukan HGU, dan terdapat sekitar 1.517 Ha areal HGU yang tidak digunakan sesuai dengan peruntukan HGUnya.”⁵

Berdasarkan analisa dari hasil inventarisasi dan identifikasi tanah-tanah yang diindikasikan terlantar yang dilakukan Kanwil BPN Provinsi Jawa Barat Tahun 2009 di 10 (sepuluh) Kabupaten/Kota se-Jawa Barat, sebagai berikut :

“Di Kabupaten Sukabumi terdapat 18 HGU yang diindikasikan terlantar seluas 6.045,774 ha, di Kab. Cianjur terdapat 6 HGU yang diindikasikan terlantar seluas 190,8224 ha, di Kab. Ciamis terdapat 6 HGU yang diindikasikan terlantar seluas 1.939,5200 ha, di Kab. Cirebon terdapat 11 HGU yang diindikasikan terlantar seluas 423,4060 ha, di Kab. Majalengka terdapat 20 HGU yang diindikasikan terlantar seluas 4,1950 ha, di Kab. Bekasi terdapat 6 HGB yang diindikasikan terlantar seluas 22,0533 ha, di Kab. Karawang terdapat 22 HGB yang diindikasikan terlantar seluas 4.656,0000 ha, di Kab. Bogor terdapat 97 HGB yang diindikasikan terlantar seluas 9.385,8600 ha, di Kota Bogor terdapat 20 HGU yang diindikasikan terlantar seluas 380,8947 ha, di Kota Depok terdapat 1 HP seluas 0,4810 ha dan 1 HGB seluas 0,5380 ha yang diindikasikan terlantar.”⁶

Akibat belum terlaksananya pembangunan atau penggunaan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya, maka berdasarkan penjelasan Pasal 27 UUPA tanah yang bersangkutan dapat dianggap sebagai tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak. Penjelasan Pasal 27 UUPA menyatakan bahwa “tanah diterlantarkan jika dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari haknya.”⁷

Beberapa ketentuan UUPA yang berkaitan dengan tanah terlantar yaitu:

⁵ Suhariningsih, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*. Prestasi Publisher, Jakarta, 2009, h. 3.

⁶ Kanwil BPN Provinsi Jawa Barat, *Laporan Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat Mengenai Inventarisasi dan Identifikasi Tanah-Tanah yang Diindikasikan Terlantar*, Jawa Barat, 2009.

⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 42.

- a. Pasal 27 butir a, bahwa Hak Milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena diterlantarkan;
 - b. Pasal 34 butir e, bahwa Hak Guna Usaha hapus karena diterlantarkan;
 - c. Pasal 40 butir e, bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena diterlantarkan.
- Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, menunjukkan bahwa setiap hak atas tanah yang diberikan atau diperoleh dari negara (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan) haknya hapus apabila diterlantarkan.

Pasal 15 UUPA menyatakan bahwa “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonominya lemah.” Jadi bentuk penelantaran tanah merupakan pelanggaran terhadap Pasal 15 UUPA.

Selain itu, tanah terlantar juga menyebabkan hilangnya nilai sosial tanah seperti yang diamanatkan dalam Pasal 6 UUPA yang menyebutkan bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Boedi Harsono berpendapat bahwa “hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang atau badan hukum tidak dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi hal ini menimbulkan kerugian bagi masyarakat.”⁸

Keberadaan tanah terlantar jika tidak segera ditangani secara serius, menyimpan potensi permasalahan yang lebih besar. “Menurut Drabkin bahwa tanah-tanah terlantar diperkotaan dapat mendorong peningkatan harga tanah juga menurut Hallet bahwa dari segi estetika tanah terlantar menimbulkan kesan kota kurang terawat, sehingga dapat mengurangi keindahan.”⁹

Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN) bahwa “saat ini tanah terlantar ada 7,3 juta hektar dan potensi kerugian hingga Rp 54,5 triliun

⁸ *Ibid.*, h. 31.

⁹ Putu Gede Ariastita, *Tanah Terlantar di Perkotaan : Eksplorasi Permasalahan Tanah dan Upaya Penanganannya*, dalam Resonanansi Reforma Agraria, STPN, Yogyakarta, 2009, h. 107.

per tahun dengan kerugian total mencapai Rp 634,4 triliun.”¹⁰ Berarti dengan keberadaan tanah terlantar tersebut sangat merugikan negara.

Penjelasan Pasal 27 UUPA tidak cukup mampu memberikan pemahaman yang jelas kepada masyarakat, pejabat yang berwenang untuk menertibkan tanah terlantar dan pemegang hak. Pasal-pasal mengenai tanah terlantar dalam UUPA tidak dengan serta merta dapat dilaksanakan karena harus ada petunjuk pelaksanaan yaitu peraturan pemerintah.

Upaya secara yuridis untuk menangani tanah terlantar yang dilakukan Pemerintah, yaitu dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan Pemerintah itu dimaksud untuk memperjelas kriteria tanah terlantar sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 27 UUPA, bagaimana melakukan penilaian serta sanksi terhadap pihak yang dipandang telah melakukan penelantaran tanah. Walaupun telah ada instrumen hukumnya, namun pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar belum sesuai yang diharapkan.

Dikemukakan oleh Chalisah Parlindungan, bahwa permasalahan dalam penetapan tanah terlantar, antara lain :

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 36 Tahun 1998 tidak/belum menjelaskan untuk katagori tanah terlantar jangka waktunya berapa tahun.
2. Untuk di Desa dan Perkotaan belum diperinci berapa luas dan berapa tahun tanah terlantar.
3. Peraturan Perundangan Republik Indonesia No. 36 Tahun 1998 untuk tanah terlantar baru hanya untuk tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Bagaimana untuk tanah-tanah terlantar untuk Hak atas tanah yang lain :
 - a. Tanah waqaf
 - b. Tanah yang dipergunakan untuk Real Estate, tanah sudah dibebaskan tetapi ternyata hanya sebagian yang dibangun dan sebahagian lagi hanya menjual tanah (spekulasi tanah).

¹⁰ “Akibat Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Pengaturan Tanah Terlantar”, <http://eprints.undip.ac.id/24076/1/INDRA_ARDIANSYAH.pdf>. diakses pada tanggal 18 Juni 2012.

4. Tanah-tanah adat dan Hak Ulayat belum ada katagori yang disebut sebagai katagori tanah terlantar.¹¹

Sebagai peraturan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar diterbitkan Keputusan Kepala BPN No. 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan tersebut pada intinya memuat tentang perintah kepada jajaran Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) yang berada di bawah koordinasinya (Kanwil, Kota/Kabupaten) untuk melakukan identifikasi dan pembentukan Tim Peneliti (dalam waktu tertentu) dalam rangka melaksanakan penertiban terhadap tanah-tanah yang diduga terlantar.

Menurut hasil evaluasi Deputi Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat terhadap pelaksanaan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002, bahwa :¹²

“Pada umumnya Kantor Pertanahan mengalami kendala teknis, administratif maupun dukungan pembiayaan dalam pelaksanaan ketentuan tersebut. Salah satu kendala utama adalah belum jelasnya kewenangan dan mekanisme hubungan koordinatif berbagai pihak yang melibatkan instansi teknis di Pusat dan Daerah, Pemerintah Daerah serta masyarakat setempat.”

Pekerjaan melakukan identifikasi seperti yang diamanatkan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 Jo Keputusan Kepala BPN No. 24 Tahun 2002 ternyata bukanlah pekerjaan yang mudah. Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 Jo Keputusan Kepala BPN No. 24 Tahun 2002 memiliki banyak kelemahan dalam implementasinya.

Oleh karena itu, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah

¹¹ Chalisah Parlindungan, *Tanah Terlantar Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 36 Tahun 1998 Dan Permasalahan-Permasalahan Yang Terdapat di Lapangan*, Makalah Fakultas Hukum Bagian Hukum Administrasi Negara Universitas Sumatera Utara, Sumatera Utara, h. 8.

¹² Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat. *Kebijakan Pengendalian dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, Jakarta, 2004.

Terlantar yang selanjutnya akan disebut dengan PP No.11 Tahun 2010 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 Jo Keputusan Kepala BPN No. 24 Tahun 2002.

PP No. 11 Tahun 2010 sebagaimana Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 Jo Keputusan Kepala BPN No. 24 Tahun 2002 memperjelas ketentuan mengenai tanah terlantar yang terdapat dalam UUPA, yang pada prinsipnya mengatur tata cara mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar melalui serangkaian tindakan seperti identifikasi, penetapan dan pendayagunaan tanah terlantar. Sebagai peraturan pelaksanaannya diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar yang selanjutnya disebut dengan Peraturan Kepala BPN RI No. 4 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala BPN RI No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010 menentukan objek tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberi hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Pasal 3 PP No. 11 Tahun 2010 menyatakan bahwa, tidak termasuk objek penertiban tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah :

- a. Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan
- b. Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara / Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

PP No. 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 2010 ternyata masih menyisakan beberapa masalah. Seperti yang dinyatakan oleh Maria SW. Sumardjono yaitu :

“Pertama walaupun Hak Pengelolaan disebut sebagai objek tanah terlantar, tetapi tidak dijabarkan lebih lanjut. Mengapa? Karena pencantuman Hak Pengelolaan menimbulkan kontradiksi : (1) Hak Pengelolaan itu bukan hak atas tanah, tidak ada jangka waktunya, tidak dapat hapus/dihapuskan, tetapi berakhir jika dilepaskan/diserahkan kembali kepada negara oleh pemegang Hak Pengelolaan. (2) Jika Hak Pengelolaan tersebut berstatus sebagai barang milik negara / daerah, justru dikecualikan sebagai objek tanah terlantar.

Kedua, pengaturan tentang pengecualian sebagai obyek tanah telantar menimbulkan pertanyaan sebagai berikut (1) jika Hak Milik / Hak Guna Bangunan atas nama perorangan dikecualikan, bagaimana dengan Hak Pakai atas nama perorangan; (2) mengingat banyaknya jenis dan status penguasaan tanah yang ada, di mana kedudukan tanah ulayat masyarakat hukum adat dan tanah-tanah milik adat yang belum selesai proses administrasinya, dalam Peraturan Pemerintah ini.

Kemudian, (3) bila tanah tidak diusahakan/digunakan karena dikuasai pihak lain (dalam sengketa) atau sedang menjadi obyek sengketa/perkara dipengadilan, bagaimana sikap Peraturan Pemerintah terhadap hal ini?”.¹³

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa permasalahan yang dihadapi dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar antara lain karena aturan yang tidak jelas atau tidak aplikatif, menimbulkan banyak persepsi terutama tentang pengertian tanah terlantar dan kriterianya.

Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai konsep dan kriteria-kriteria yang harus dipenuhi sehingga suatu bidang tanah dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar. Oleh karena itu, memberi judul pada penelitian ini, yaitu : “ Tinjauan Atas Penetapan Tanah Terlantar Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. ”

2. Perumusan Masalah

¹³ “Tertibkan Tanah Terlantar”, <<http://mazpri82tanah.blogspot.com/2010/12/tertibkan-tanah-terlantar.html>>. diakses pada tanggal 18 Juni 2012.

- a. Bagaimana kriteria yang harus dipenuhi sehingga suatu bidang tanah dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar?
- b. Apakah kendala-kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dalam menetapkan suatu bidang tanah menjadi tanah terlantar?

3. Ruang Lingkup Penulisan

Dalam penelitian ini, untuk mengarahkan pada pokok permasalahan yang dibahas sesuai dengan judul penelitian skripsi yaitu dibatasi pada kriteria-kriteria yang harus dipenuhi agar suatu bidang tanah dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar yang didasarkan pada UUPA dan PP No. 11 Tahun 2010 serta kendala-kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dalam menetapkan suatu bidang tanah menjadi tanah terlantar.

4. Tujuan dan Manfaat Penulisan

a. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui kriteria-kriteria sehingga suatu bidang tanah dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- 2) Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dalam menetapkan suatu bidang tanah menjadi tanah terlantar.

b. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- 1) Manfaat teoritis adalah dalam rangka memberikan temuan-temuan baru dalam pengembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang Ilmu Hukum Agraria Nasional. Memberikan gambaran dan pemahaman

yang jelas bagi masyarakat mengenai kriteria tanah terlantar menurut peraturan perundangan yang berlaku serta kebijakan pemerintah atas masalah tanah terlantar.

- 2) Manfaat praktis, yaitu dapat memberikan masukan kepada Pemerintah berupa kejelasan konsep tanah terlantar dan kriterianya, sehingga dapat mewujudkan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dengan tepat dan benar.

5. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

a. Kerangka Teori

Dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting yaitu memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan dengan lebih baik.

A.P. Parlindungan memiliki konsep tanah terlantar dengan merujuk pada Hukum Adat, yaitu “sesuai dengan karakter tanah terlantar (kondisi fisik) yang telah berubah dalam waktu tertentu (3,5 sampai 10 tahun) maka haknya gugur, tanah kembali pada penguasaan hak ulayat.”¹⁴

Beberapa ahli hukum adat memberikan pengertian tanah terlantar menurut hukum adat seperti yang dikemukakan oleh Suharingsih, sebagai berikut : ¹⁵

No	Pakar/Peneliti	Istilah “Terlantar”	Karakter “Terlantar”	Wilayah Lingkungan Hukum Adat	Ket
1	S.R. Nur dan H. Parenggi	Tona Kabu, Tona Kallanggelung Amo	Tanah sawah ditinggalkan selama 10 tahun atau lebih. Patokannya : 1. Pematang-pematangnya tidak	Sulawesi Selatan (Adat Bugis)	1985 :13

¹⁴ Suharingsih, *Op.Cit*, h. 110; dikutip dari A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah, Menurut Sistem UUPA*. Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 17.

¹⁵ *Ibid.*, h. 92-93.

			kelihatan lagi; 2. Semua tanda- tandanya sudah hilang semua;		
2	Abdullah Saddik	Tancak Sakueh dajurawi	Tanah ladang yang sudah ditinggalkan sesudah menuai	Bengkulu	1990 :145
3	A.P. Parlindungan	Balukar Taewo	Ladang dari rimba, setelah 3 tahun menjadi rimba rawa tanah waha, setelah 5 tahun	Jambi	1990 :17
4	Achmad Manggau	Tanah Terlantar	Tanah yang sudah digarap oleh seseorang, kemudian dibiarkan kosong, ditumbuhi rumput dan tumbuh liar hingga berangsur menjadi semak atau hutan kembali		SR Nur 1990 :5
5	Kaliansyah	<i>Woster gronden:</i> - <i>Tanah in</i> - <i>Bac</i> - <i>Soppal an</i> - <i>Telum</i>	Tanah bekas bukan ditinggalkan dan telah ditumbuhi alang-alang. Bekas ladang yang belum lama ditinggalkan dan telah menjadi semak Sengaja diterlantarkan untuk pengembalaan ternak masyarakat. Tanah yang baru sekali dibuka kemudian terlantar	Sumatera Utara	SR. Nur 1990 :7
6	S.R Nur	Hak menikmati hilang sama sekali jika pemegang hak itu meninggalkan tanah yang bertalian, sehingga sama sekali tidak ada aktivitas pemanfaatan tanah itu. Kehilangan hak menduduki (<i>Occupatierecht</i>) jika tanah ladang tidak menjadi tanah liar kembali (<i>Woestheid</i>), dengan ditinggalkan selama 3 bulan, maka okupasi hilang tanah kembali kepada hak ulayat.		Aceh (STMW)	1990 : 7
7	Von Hoevell	Diterlanta rkan	Tanah dinyatakan terlantar jangka	Maluku	Diku tip

			waktu 10-15 tahun dan tanah kembali menjadi Hak Pertuanan (ulayat)		oleh MG. Ohorella 1990 :14
8	Buschani	Tona Kabo, Tona kanggalungamo	Tanah sawah yang diterlantarkan	Sulawesi Selatan	1991 : 1
9	Mosnedayan Pakpahan dan Sony Bachtiar	Tanah diterlantarkan	Tanah bekas ladang yang ditinggalkan kira-kira 2 musim atau lebih, maka akan kembali menjadi padang atau tanah tanpa pemilik	Banjar, Kalsel	1998 :33
10	Chadijah Dali	Tanah Terlantar	Tanah yang ditinggal selama beberapa waktu dalam lingkungan hak ulayat sehingga menjadi semak belukar kembali		1998 : 129
11	M. Yamami	Tanah Terlantar (Kesimpulan)	Tanah yang pernah digarap oleh seseorang, penggarapan terhenti hingga tanahnya kembali menjadi semak belukar, Penguasaan yang kembali pada masyarakat Hukum Adat.		

Secara teoritik, keberadaan tanah terlantar disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut :

- 1) Faktor sosial-ekonomi, yang dapat disebabkan oleh relokasi kegiatan, spekulasi tanah, keterbatasan modal, investasi, dan tidak laku dijual;
- 2) Faktor fisik/lokasi, yang disebabkan karena karakteristik fisik/lokasi yang tidak sesuai;
- 3) Faktor kebijakan administrasi, yang disebabkan karena adanya hambatan dalam administrasi/kebijakan pemerintah.¹⁶

Keberadaan tanah terlantar tidak bisa dibiarkan begitu saja karena menyimpan potensi permasalahan yang besar, diantaranya menyebabkan hilangnya nilai sosial hak atas tanah seperti yang diamanatkan UUPA dan

¹⁶ Putu Gede Ariastita, *Op.Cit.*, h. 112.

dapat menimbulkan sengketa hak atas tanah. Untuk itu, harus segera ditangani.

Dalam Teori *Utilitis (eudaemonistis)* Jeremy Bentham, seperti yang dijelaskan oleh Sudikno :¹⁷

“Bahwa hukum ingin menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (*The greatest good of the greatest number*), jadi pada hakekatnya menurut teori ini tujuan dari hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah banyak orang yang terbanyak. “

Selanjutnya, dalam Teori Keadilan Distributif Aristoteles seperti yang dikutip oleh Satjipto Raharjo, bahwa :¹⁸

“ Keadilan distributif menyangkut soal pembagian barang-barang dan kehormatan kepada masing-masing orang sesuai dengan tempatnya di dalam masyarakat. Ia menghendaki agar orang-orang yang mempunyai kedudukan sama memperoleh perlakuan yang sama pula di dalam hukum.”

Keadilan distributif ini dapat diartikan apabila setiap orang itu mendapatkan hak atau jatahnya secara proporsional, dan ini merupakan tugas pemerintah terhadap warganya, menentukan apa yang dapat dituntut oleh warga masyarakat.

Teori Keadilan dan *utiity* (kebahagiaan) merupakan perwujudan tujuan hukum yang harus diimplementasikan. kedua teori ini tidak dapat dipisahkan dalam menganalisis apakah setiap hak atas tanah telah dipergunakan dan memberi keadilan serta manfaat bagi masyarakat. Keduanya saling melengkapi agar mendapatkan pemahaman yang utuh kemudian dapat diwujudkan dalam tindakan nyata, secara khusus dalam menyelesaikan masalah tanah terlantar.

b. Kerangka Konseptual

¹⁷ Suhariningsih, *Op.Cit*, h. 43; dikutip dari Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2002, h. 71.

¹⁸ *Ibid.*; dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 258.

Dalam kerangka konseptual akan dijelaskan mengenai pengertian-pengertian tentang kata-kata yang penting yang terdapat dalam penulisan ini, sehingga tidak ada kesalahpahaman tentang arti kata yang dimaksud. Hal ini juga bertujuan untuk membatasi pengertian dan ruang lingkup kata-kata itu. Pengertian kata-kata dimaksud diuraikan sebagai berikut :

Tanah dalam pengertian yuridis adalah “permukaan bumi”.¹⁹

Terlantar adalah tidak dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan.

Tanah terlantar berdasarkan penjelasan Pasal 27 UUPA menyatakan bahwa “tanah diterlantarkan jika dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari haknya.”

Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010 menentukan objek tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberi hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

6. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam pengumpulan data merupakan hal yang penting dalam mengumpulkan bahan materi penulisan. Dalam penulisan ini bersifat normatif atau penelitian kepustakaan yaitu “penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti data sekunder berupa bahan-bahan primer, sekunder dan tersier.”²⁰

Data sekunder tersebut, dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan secara hierarki dan putusan-putusan pengadilan. Bahan hukum yang terkait dengan penelitian ini antara lain Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960

¹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 18.

²⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985, h. 23 dan h.33.

tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku teks, jurnal hukum, pendapat para pakar, yurisprudensi, dan hasil penelitian para pakar yang terkait dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu berupa bahan hukum yang berbentuk kamus hukum serta ensiklopedi yang berkaitan dengan bidang hukum.²¹

Metode yang dilakukan dalam pengumpulan data penelitian ini adalah dengan cara mengumpulkan data sekunder dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan bahan dengan jalan meneliti dokumen-dokumen yang ada, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi baik yang berupa buku, karangan ilmiah, peraturan perundang-undangan dan bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu dengan jalan mencari, mempelajari dan mencatat serta menginterpretasikan hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian.

7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan memberikan gambaran yang jelas mengenai hal yang akan penulis bahas dalam penulisan skripsi ini. Sistematika sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian mengenai latar belakang, Perumusan Masalah, ruang lingkup penulisan, kerangka teoritis dan kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KONSEP HUKUM TANAH NASIONAL

Dalam bab ini diuraikan mengenai Konsep Hukum Tanah Nasional dalam perspektif hukum yang meliputi pengertian Tanah dalam Hukum Tanah, Hak Penguasaan Atas Tanah, Hak-Hak Atas Tanah menurut UUPA,

²¹ Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, *Pedoman Penulisan Skripsi dan Ujian Komprehensif*, Jakarta, 2011. h. 11-10.

hak dan kewajiban penerima (pemegang) Hak Atas Tanah dalam pengelolaan pertanahan, dan peranan pemerintah selaku pemberi hak atas tanah.

BAB III KAJIAN TENTANG KONSEP TANAH TERLANTAR

Dalam bab ini penulis menguraikan mengenai penyebab adanya tanah terlantar, akibat yang ditimbulkan dengan adanya tanah terlantar, arti pentingnya penetapan tanah terlantar, dan konsep tanah terlantar menurut hukum adat, yurisprudensi, menurut pakar hukum agraria, dan menurut peraturan perundang-undangan.

BAB IV ANALISIS TERHADAP PENETAPAN TANAH TERLANTAR BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR

Dalam bab ini akan dianalisis mengenai penetapan tanah terlantar berdasarkan PP 11 Tahun 2010, dan kendala-kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dalam menetapkan suatu bidang tanah menjadi tanah terlantar.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran

