



**AKIBAT HUKUM BAGI PEMEGANG
HAK ATAS TANAH DALAM KAITANNYA DENGAN
PENGATURAN TANAH TERLANTAR
(Studi Pada Wilayah Cisarua Kabupaten Bogor)**

TESIS

Disusun

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S-2
Program Studi Magister Kenotariatan**

Oleh

**INDRA ARDIANSYAH
B4B 008 135**

PEMBIMBING :

Nur Adhim, SH.MH.

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2010**

**AKIBAT HUKUM BAGI PEMEGANG
HAK ATAS TANAH DALAM KAITANNYA DENGAN
PENGATURAN TANAH TERLANTAR
(Studi Pada Wilayah Cisarua Kabupaten Bogor)**

**INDRA ARDIANSYAH
B4B 008 135**

**Dipertahankan di hadapan Tim Penguji
Pada tanggal 27 Juni 2010**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

Pembimbing,

**Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro**

**Nur Adhim, SH.,MH
NIP. 19640420 199003 1 002**

**H. Kashadi, SH.MH.
NIP. 19540624 198203 1 001**

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Nama : **INDRA ARDIANSYAH**, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah ***hasil karya saya sendiri*** dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi / lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka;
2. ***Tidak keberatan untuk dipublikasikan*** oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun , baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik / ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 27 Juni 2010

Yang menerangkan,

INDRA ARDIANSYAH

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

السَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللَّهِ وَبَرَكَاتُهُ

Segala puji dan syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, atas terselesaikannya penulisan Tesis dengan judul **“AKIBAT HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM KAITANNYA DENGAN PENGATURAN TANAH TERLANTAR (Studi Pada Wilayah Cisarua Kabupaten Bogor).”**

Terdorong keinginan untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang ada dibidang Hukum Agraria, khususnya mengenai akibat hukum terhadap pemilik Hak atas Tanah yang diterlantarkan, maka penulis ingin mengkaji lebih dalam secara yuridis ke dalam suatu karya ilmiah. Selain hal tersebut penulisan tesis ini juga merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Magister Kenotariatan dan guna mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat, terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, M.S., Med.,Spd. And. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, SH. M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak H. Kashadi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak Prof. Dr. Budi Santoso, S.H., MS. selaku Sekretaris Bidang Akademik Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;

5. Bapak Prof. Dr. Suteki, SH., M.Hum. selaku Sekretaris P Bidang Administrasi Dan Keuangan rogram Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
6. Bapak Nur Adhim, SH., MH., selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia dengan tulus ikhlas memberikan bimbingan serta pengarahan dalam penyusunan Tesis ini;
7. Bapak Khaidir Yusuf. selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, yang telah banyak memberikan masukan dan pemikiran hukum tentang pengaturan tanah terlantar berkaitan dengan tesis ini;
8. Seluruh staf pengajar Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang dan seluruh staf Administrasi dan Sekretariat yang telah banyak membantu Penulis selama Penulis belajar di Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang.

Akhirnya semoga penulisan tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri, civitas akademika maupun para pembaca yang memerlukan sebagai bahan literatur.

Penulis mengharapkan saran atau kritik yang sifatnya positif terhadap tulisan ini, guna peningkatan kemampuan Penulis di masa mendatang dan kemajuan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum.

Semarang, 27 Juni 2010

Penulis,

INDRA ARDIANSYAH

Abstrak
AKIBAT HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM KAITANNYA
DENGAN PENGATURAN TANAH TERLANTAR
(Studi Pada Wilayah Cisarua Kabupaten Bogor)

Pembagian hak-hak atas tanah menurut UUPA ke dalam 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, dimaksudkan untuk memberikan hak atas tanah berdasarkan peruntukannya dan subjek yang memohon hak atas tanah tersebut. Akibat belum terlaksananya pembangunan atau penggunaan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya, maka tanah yang bersangkutan dapat dianggap sebagai tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui akibat hukum terhadap pemilik Hak atas Tanah yang diterlantarkan dan perlindungan hukum bagi pihak yang menguasai dan mengelola tanah terlantar serta upaya penanggulangan penguasaan atau pemilikan tanah yang diterlantarkan.

Metode yang digunakan adalah *yuridis empiris*, sedangkan teknik analisis data yang digunakan adalah *deskriptif kualitatif*. Selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif.

Berdasarkan pembahasan, dapat diketahui bahwa : 1) Akibat hukum terhadap pemilik Hak atas Tanah yang Diterlantarkan adalah secara yuridis, dilarang menelantarkan tanah dan apabila dilanggar, maka kepada pemegang hak akan dijatuhi sanksi yaitu hak atas tanah itu akan dibatalkan dan berakibat berakhirnya hak atas tanah. Secara sosiologis tanah sangat erat melekat dan dibutuhkan oleh rakyat, karena tanah menjadi sumber penghidupan mereka yaitu untuk tempat tinggal mereka, untuk tumbuh dan berkembangnya keluarga dan tanah dipakai untuk memenuhi kebutuhan ekonomi mereka; 2) Perlindungan hukum bagi pihak yang menguasai dan mengelola tanah terlantar adalah adanya sertipikat hak atas tanah pemilikannya akan terlindungi dari tindakan sewenang-wenang dari pihak lain, serta mencegah sengketa kepemilikan tanah; 3) Upaya penanggulangan penguasaan atau pemilikan tanah yang diterlantarkan sangat berkaitan erat dengan kebijakan pertanahan yang ada. Penerapan norma dalam pelaksanaannya identik dengan pelaksanaan hak dan kewajiban, timbulnya hak dan kewajiban karena hubungan hukum (keperdataan) antara subyek dengan obyeknya (tanah).

Atas dasar uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya, Hukum Agraria Indonesia tidak memperkenankan adanya tindakan penelantaran tanah oleh Pemiliknya (Pemegang Hak). Sebab tindakan demikian dikuatirkan akan memicu tumbuhnya efek negatif yang akan merugikan banyak pihak, antara lain seperti : Kesenjangan sosial-ekonomi, menurunnya kualitas lingkungan dan bahkan Konflik horizontal.

Kata Kunci : Akibat Hukum, Hak atas Tanah, Tanah Terlantar

ABSTRACT
Legal Consequences for Right Owner On Soil in The Hook With Neglected Soil
Arrangement
(Study in Area Cisarua Regency Bogor)

Rights distribution on land follows UUPA into ownership, right of tenure by long lease, right to building, right of property, right leases, exploitation and right picks forest result with another rights doesn't belong in above mentioned rights and rights in character temporary, meant to give land right based on destine it and subject that request land right. consequence not yet doing development or land use as according to destine it, so land concerned can be assumed as land neglected by right owner.

Aim that want achieved in this research detects legal consequences towards land right owner neglected and law protection for side that dominate and managed neglected land with mastery tackling efforts or land ownership neglected. Method that used empirical juridical, while data analysis technique that used qualitative descriptive. Furthermore analyzed to get problem completion clarity, then pulled conclusion deductively.

Based on discussion, knowable that: 1) legal consequences towards land right owner neglected juridically, forbidden neglected soil and when breached, so to right owner got sanction that is that land right be cancelled and have consequences the end land right. according to sociological soil very tight cling and wanted by people, because soil is their live hood source that is for their residence, to grow and bloom it family and soil is worn to fulfill their economy need; 2) law protection for side that dominate and will managed neglected land existence certificate the owner land right will be protected against action arbitrarily from other party, with prevent land property quarrel; 3) mastery tackling efforts or land ownership neglected very related tight with existing land matters wisdom. Norm applications in identical the execution with right execution and duty, incidence right and duty because contractual terms (keperdataan) between subject with the object (land).

On the basis of explanation, so inferential that in principle, Indonesia agrarian law doesn't allow action existence neglected land by the owner (right owner). Because action such worry trigger grow it negative effect that will harm many sides, among others like: difference social-economic, decreased it environment quality and even conflict horizontal.

Keyword: legal consequences, land right, land neglected

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	i
KATA PENGANTAR	ii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
.....	
B. Perumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	14
D. Manfaat Penelitian	15
E. Kerangka Pemikiran	16
F. Metode Penelitian.....	24
1. Metode Pendekatan.....	24
2. Spesifikasi Penelitian	25
3. Obyek dan Subyek Penelitian	25
a. Obyek Penelitian	25
b. Subyek Penelitian.....	26

4. Sumber dan Jenis Data	26
5. Teknik Pengumpulan Data	30
6. Teknik Analisis Data	33
G. Sistematika Penulisan	34

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah	36
1. Menurut Hukum Adat	37
2. Menurut UUPA.....	39
B. Tinjauan Umum Penguasaan Tanah.....	48
1. Pengertian Penguasaan Tanah	48
2. Penguasaan Hak Atas Tanah	51
C. Tinjauan Umum Tentang Tanah Terlantar	53
1. Pengertian Tanah Terlantar	53
D. Fungsi Sosial Tanah	70

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Akibat Hukum Terhadap Pemilik Hak atas Tanah yang Diterlantarkan	74
B. Perlindungan Hukum Bagi Pihak yang Menguasai dan Mengelola Tanah Terlantar.....	92
C. Upaya Penanggulangan Penguasaan atau Pemilikan Tanah yang Diterlantarkan	104

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	125
B. Saran	127

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap tanggal 24 September diperingati sebagai hari ulang tahun Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Lahirnya UUPA merupakan tonggak berdirinya rezim agraria baru yang didasari oleh hukum adat atau hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Asas-asas yang dikandung dalam UUPA terkandung dalam Pasal 2 ayat (1) yang merupakan pengejawantahan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dinyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.

Penguasaan tanah oleh negara bukan berarti dimiliki, namun sebagai penguasa tanah, negara hanya memberikan pengaturan mengenai hak-hak atas tanah yang dapat diberikan pada tanah, peruntukkan, penggunaan dan pemeliharannya serta pengaturan mengenai perbuatan-perbuatan dan hubungan-hubungan hukum yang dapat dilakukan atas tanah-tanah tersebut.¹

Disamping asas menguasai dari negara, UUPA merupakan hukum nasional yang meniadakan dualisme hukum mengenai tanah atau lebih luas mengenai agraria sebagaimana yang dianut oleh hukum agraria pada masa kolonial Belanda, di mana dalam suatu wilayah terdapat beberapa ketentuan

¹ <http://joeharry-serihukumbisnis.blogspot.com/2009/06/penyelesaian-masalah-tanah-terlantar.html>, akses internet tanggal 25 Januari 2010

hukum yang berlaku bagi tanah, seperti tanah-tanah yang dikuasai warga negara Belanda atau warga negara Eropah pada umumnya tunduk pada ketentuan hukum agraria barat, sedangkan untuk tanah-tanah yang dikuasai warga negara Indonesia berlaku hukum adat. Hal ini disebabkan politik hukum Kolonial Belanda yang membeda-bedakan pemberlakuan hukum didasarkan pada golongan-golongan tertentu.²

Terhitung mulai berlakunya UUPA sampai dengan era reformasi saat ini, berbagai permasalahan tanah masih terus berlangsung. Apalagi jika melihat situasi dan kondisi geografis tanah di Indonesia saat ini, telah terjadi ketidakseimbangan antara permintaan akan tanah dengan tanah yang tersedia. Untuk itu diperlukan kebijakan pemerintah yang arif dan bijaksana dalam menyelesaikan permasalahan pertanahan ini, disamping melakukan *Law Enforcement*.³

Tanah merupakan anugerah Tuhan YME yang diberikan kepada manusia untuk dikelola, digunakan dan dipelihara sebaik-baiknya sebagai sumber kehidupan dan penghidupan. Manusia diberikan kepercayaan untuk mengelola dan memelihara fungsi dan kegunaan tanah, sebab manusia diciptakan sebagai mahluk yang sempurna yang memiliki akal pikiran, sehingga Tuhan YME menundukan alam semesta ini termasuk tanah dibawah penguasaan dan pengelolaan manusia.

Kehidupan ekonomi masyarakat dewasa ini telah membuat tanah menjadi komoditas dan faktor produksi yang dicari oleh manusia. Peningkatan jumlah penduduk di setiap negara yang sangat pesat telah meningkatkan permintaan

² Ibid

³ ibid

akan tanah guna keperluan tempat tinggal dan tempat usaha. Peningkatan permintaan tanah ini tidak diikuti oleh penyediaan tanah. Hal ini dapat dimengerti karena tanah bukan sumber daya yang dapat diperbaharui dengan mudah. Penawaran tanah yang terbatas bisa habis karena adanya erosi dan abrasi, yang mungkin adalah perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadi non pertanian.

Mengingat kenyataan bahwa tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan mengingat akan pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, Indonesia sebagai negara agraris memandang penting pengaturan penguasaan tanah, karena berdasarkan UUD 1945, tanah dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat, hal ini disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), disebutkan, bahwa :

“atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai 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”.

Memori penjelasan UUPA ditegaskan bahwa perkataan dikuasai dalam pasal tersebut di atas bukanlah berarti dimiliki, akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk memberikan pengaturan berkenaan

dengan masalah pertanahan, mulai dari pengaturan mengenai hak-hak atas tanah yang dapat diberikan pada tanah, peruntukkan, penggunaan dan pemeliharannya serta pengaturan mengenai perbuatan-perbuatan dan hubungan-hubungan hukum yang dapat dilakukan atas tanah-tanah tersebut.⁴

Mengingat pentingnya peran tanah tersebut, maka harus ada suatu lembaga yang memiliki otoritas seperti negara (*state*) untuk mengelola dan mengatur keberadaan dan peranan tanah. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan peranan negara dalam mengelola dan mengatur tanah, bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵

Hak menguasai negara tersebut, menurut Pasal 2 ayat (2) UUPA, memberikan wewenang kepada negara untuk tiga hal:⁶

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

Berdasarkan hak menguasai dari negara seperti ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA, maka menurut ketentuan dalam Pasal 4 UUPA yang selanjutnya dirinci dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, kepada perseorangan atau badan hukum diberikan beberapa macam hak atas tanah.

⁴ AP. Parlindungan, *Komentar Undang-undang Pokok Agraria*, (Bandung : Mandar Maju, 1998). Halaman 25

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi (Jakarta: Djambatan, 2003), Halaman 218

⁶ Ibid. Halaman 220

Hak-hak tersebut di atas dapat dimiliki atau dikuasai oleh warga negara Indonesia, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Pada dasarnya hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dan setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya.

Konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh orang atau badan hukum, 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.

Pembagian hak-hak atas tanah menurut UUPA ke dalam 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, dimaksudkan untuk memberikan hak atas tanah berdasarkan peruntukannya dan subjek yang memohon hak atas tanah tersebut. Seperti contoh tanah yang dikuasai negara dapat diberikan Hak Guna Usaha, apabila peruntukkan 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 dan 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 peruntukkan 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.⁷

Akibat belum terlaksananya pembangunan atau penggunaan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya, maka tanah yang bersangkutan dapat dianggap sebagai tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak.⁸

Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN) saat ini tanah terlantar ada 7,3 juta hektar dan potensi kerugian hingga Rp 54,5 triliun per tahun dengan kerugian total mencapai Rp 634,4 triliun⁹ dan khusus yang berada di wilayah Kabupaten Bogor terdapat 8.450 hektar tanah terlantar yang tersebar di 18 kecamatan. Untuk itu, Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Bogor berencana menertibkan tanah-tanah terlantar itu dengan memanggil seluruh pemilik Hak Guna Usaha (HGU) maupun Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah menelantarkan tanah-tanah itu. Mereka akan dimintai keterangan sekaligus menjelaskan duduk perkara yang sebenarnya, diantaranya, PT Perkebunan Nusantara (PTPN) VIII Gunung Mas, PT Sumber Sari Bumi Pakuan/Ciliwung yang berlokasi di Kecamatan Cisarua.¹⁰

⁷ Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, cetakan 1, (Jakarta : Kompas, 2001). Halaman 50

⁸ Ibid. halaman 52

⁹ www.endonesia.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=21&artid=4720, akses internet tanggal 23 Maret 2010

¹⁰ <http://www.jurnalbogor.com/?p=16214>, akses internet tanggal 3 Pebruari 2010

Kebijakan tersebut tentunya telah dipertimbangkan dan direncanakan secara matang oleh Pemkab Bogor, karena, kebijakan tersebut mempunyai dampak luas di mana para petani, penggarap, spekulan, dan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap tanah bisa memberikan penafsiran sendiri-sendiri, termasuk dinas/intansi terkait seperti Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Pertanian, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Tata Pemerintahan, dan BPN, mampu memahami serta mengantisipasi kebijakan tersebut dengan sebaik-baiknya dan juga untuk meniadaklanjutinya dengan cepat, tepat, dan proporsional

Pada prinsipnya, Hukum Agraria Indonesia tidak memperkenankan adanya tindakan penelantaran tanah oleh Pemiliknya (Pemegang Hak). Sebab tindakan demikian dikuatirkan akan memicu tumbuhnya efek negatif yang akan merugikan banyak pihak, antara lain seperti : Kesenjangan sosial-ekonomi, menurunnya kualitas lingkungan dan bahkan Konflik horizontal.

Guna mencegah munculnya efek negatif tersebut, maka upaya penelantaran tanah harus segera diantisipasi sedini mungkin. Untuk itulah **Undang - Undang No. 5 / 1960 (Agraria / UUPA)** mengingatkan kita semua, terutama para Pemegang hak, untuk tidak menelantarkan tanahnya secara sengaja. Keseriusan UUPA melarang adanya tindakan penelantaran tanah, nampak pada ancaman berupa sanksi yang akan diberikan, yaitu :

“Hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan, Pemutusan hubungan hukum antara Tanah dan Pemilik, dan tanahnya akan ditegaskan sebagai Tanah Negara (Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara), sebagaimana dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA”.

Definisi mengenai Tanah Terlantar terdapat dalam Penjelasan Pasal 27 UUPA, yang menegaskan bahwa "*Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya*". Namun sejak pengundangan UUPA, Pasal-pasal mengenai tanah terlantar ini tidak dengan serta merta dapat dilaksanakan, sebab juklak pasal tersebut diatas belum diterbitkan, akibatnya larangan penelantaran tanah tidak efektif, sehingga tindakan penelantaran tanah semakin meluas dan tak terkontrol.

Kondisi ini menyadarkan Pemerintah untuk segera bertindak, maka pada Tahun 1998 (kurang lebih 30 Tahun kemudian), Pemerintah menerbitkan juklak tata cara penyelesaian Tanah Terlantar melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 36 / 1998, akan tetapi dalam prakteknya penerapan PP ini kurang kondusif, sehingga berdasarkan tuntutan dinamika pembangunan, Pemerintah kembali meninjau dan membaharui PP No. 36 / 1998 dengan PP No. 11 / 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Selanjutnya, PP No. 11 / 2010 jo Peraturan Ka.BPN No. 4/2010 pada prinsipnya mengatur tata cara mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, melalui serangkaian tindakan seperti : Identifikasi, Penetapan dan Pendayagunaan tanah terlantar, sebagaimana dibawah ini :

1. Objek Penertiban Tanah Terlantar.

Objek tanah terlantar meliputi bidang tanah yang sudah diberikan oleh Negara kepada Pemegang hak berupa : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dan Dasar Penguasaan; yang tidak dipergunakan / tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan

tujuan Pemberiannya / Dasar penguasaannya. Pengertian yang dimaksud dengan "*tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya*" dalam peraturan ini adalah : (a). Bagi Pemegang hak Perorangan tidak memiliki kemampuan ekonomi. (b). Bagi Instansi Pemerintah karena keterbatasan anggaran Negara / Daerah, untuk menggunakan tanah dimaksud sebagaimana mestinya.

2. Identifikasi dan Penelitian.

Kanwil BPN Provinsi menyiapkan data tanah yang terindikasi terlantar, selanjutnya **Panitia** (unsur BPN dan Instansi terkait) melaksanakan identifikasi dan penelitian atas objek dimaksud. Identifikasi dan penelitian dilaksanakan terhitung 3 Tahun sejak diterbitkannya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau sejak berakhirnya Izin / Keputusan / Surat Dasar Penguasaan, atas tanah dari Pejabat yang berwenang. Hasil penelitian Panitia disampaikan kepada Kepala Kanwil BPN Provinsi.

3. Peringatan.

Apabila hasil penelitian Panitia menyimpulkan terdapat tanah terlantar, maka Kakanwil BPN Provinsi secara tertulis memberikan Peringatan Pertama (ke I) kepada Pemegang hak, agar dalam tempo 1 Bulan segera menggunakan tanahnya sebagaimana mestinya. Jika Peringatan Pertama tidak juga dilaksanakan, segera diikuti Peringatan ke II dan ke III (semua surat peringatan dilaporkan ke Kepala BPN RI dan Pemegang Hak Tanggungan / Kreditur, jika tanah dimaksud sedang terikat Hak Tanggungan). Dan apabila Peringatan ke III tidak juga direspon oleh Pemegang hak, maka Kakanwil

BPN Provinsi segera mengusulkan ke Kepala BPN RI untuk menetapkan tanah dimaksud sebagai Tanah Terlantar. Selama proses pengusulan sebagai tanah terlantar, status atas tanah dimaksud dinyatakan dalam keadaan *status quo* (tidak dapat dilakukan perbuatan hukum apapun)

4. Penetapan Tanah Terlantar.

Kepala BPN RI selanjutnya menetapkan tanah dimaksud sebagai Tanah terlantar, dalam penetapannya Kepala BPN RI juga menetapkan hapusnya hak atas tanah tersebut sekaligus juga memutuskan hubungan hukum antara tanah dengan pemegang hak, serta menegaskan tanah tersebut sebagai Tanah Negara, yaitu tanah yang dikuasai secara langsung oleh Negara.

Tanah yang sudah dinyatakan sebagai Tanah Terlantar, dalam jangka waktu 1 Bulan wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang hak dari benda-benda yang ada di atasnya dengan biaya sendiri, dan apabila bekas Pemegang hak tidak memenuhi kewajiban tersebut, maka benda-benda yang ada di atas tanah dimaksud tidak lagi menjadi miliknya, melainkan dikuasai langsung oleh Negara.

5. Pendayagunaan.

Atas objek tanah dimaksud, maka selanjutnya untuk : Peruntukkan penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan, akan didayagunakan untuk kepentingan Masyarakat dan Negara melalui *Reforma Agraria*, yaitu merupakan kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistim politik dan hukum pertanahan serta penataan asset masyarakat terhadap tanah sesuai

dengan jiwa Pasal 2 Tap MPR RI No. IX / MPR/ 2001 dan Pasal 10 UU No. 5 / 1960 dan program strategis negara antara lain untuk pengembangan sektor pangan, energi, perumahan rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta untuk cadangan negara lainnya antara lain untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan Pemerintah, HANKAM, Kebutuhan tanah akibat bencana alam, relokasi dan pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penelitian dalam tesis ini berjudul : **“Akibat Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Pengaturan Tanah Terlantar (Studi Pada Wilayah Cisarua Kabupaten Bogor)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana akibat hukum terhadap pemilik Hak atas Tanah yang diterlantarkan ?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi pihak yang menguasai dan mengelola tanah terlantar ?
3. Bagaimana upaya penanggulangan penguasaan atau pemilikan tanah yang diterlantarkan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui akibat hukum terhadap pemilik Hak atas Tanah yang Diterlantarkan;
2. Untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pihak yang menguasai dan mengelola tanah terlantar;
3. Untuk mengetahui upaya penanggulangan penguasaan atau pemilikan tanah yang diterlantarkan.

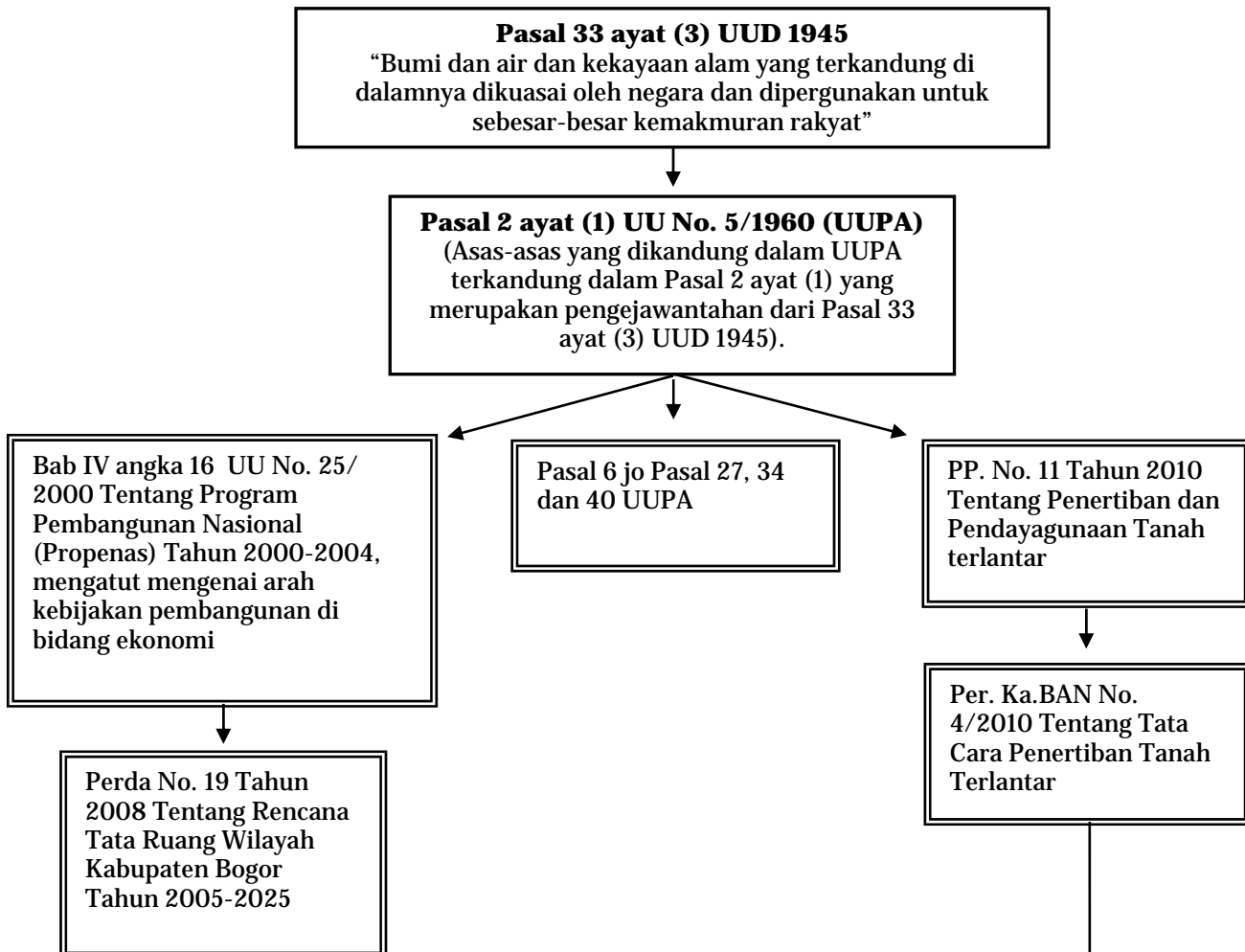
D. Manfaat Penelitian

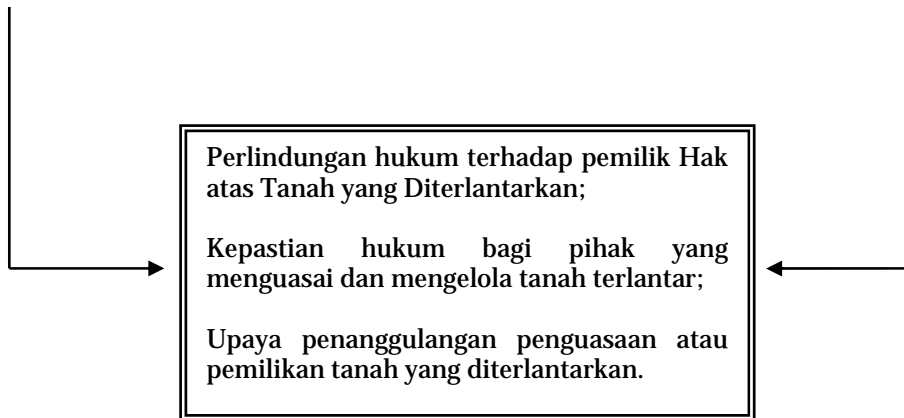
Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara teoritis diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya dalam bidang pertanahan, sehingga akan lebih membantu dalam menyelesaikan masalah-masalah pertanahan khususnya mengenai penguasaan dan pengelolaan tanah terlantar;
2. Secara praktis diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat masyarakat umum karena masih minimnya pemahaman tentang masalah-masalah pertanahan khususnya pengelolaan dan pemanfaatan tanah,

termasuk berguna memberi masukan bagi pengambil kebijakan dalam menanggulangi tanah terlantar.

E. Kerangka Pemikiran





Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, tanah-tanah dengan status Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dan tanah dengan Hak Pengelolaan serta tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar, apabila dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang hak sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik atau tidak dilaksanakan oleh pemegang hak pengelolaan sesuai dengan tujuan pemberian dan pelimpahannya.

Peraturan tersebut telah ditindaklanjuti oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan mengeluarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar.

Tanah terlantar merupakan salah satu permasalahan pertanahan yang perlu mendapatkan perhatian, jika tidak ditangani dengan baik, hal ini pada gilirannya akan mengganggu jalannya pembangunan dan melanggar asas keadilan bagi masyarakat pada umumnya, mengingat persediaan tanah yang semakin terbatas dan kebutuhan tanah untuk pembangunan, pertanian, dan perumahan yang semakin meningkat.

Akibat hukum dari tindakan-tindakan tersebut di atas, memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai tanah tersebut dengan memperhatikan pemberian ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah terlantar tersebut. Dengan tidak mengenyampingkan ketentuan dalam PP tersebut, perlu diperhatikan dan dicarikan penyelesaian atau solusi terbaik, agar dalam pelaksanaannya tetap memperhatikan hak-hak perseorangan atau badan hukum atas tanah, mengingat tidak semua orang atau badan hukum yang memiliki hak atas tanah yang diterlantarkan memiliki itikad tidak baik atas tanah tersebut, dalam arti orang atau badan hukum sebagai pemegang hak atas tanah, hanya bermaksud memiliki tanah tersebut untuk tujuan investasi dan bukan untuk melakukan penggunaan atau pembangunan tanah sesuai dengan maksud dan tujuan peruntukannya.

Arah kebijakan pembangunan ekonomi disebutkan dalam Bab IV Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004. Dalam angka (16) arah kebijakan pembangunan di bidang ekonomi disebutkan :

“Membangun kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang”.

Arah kebijakan ekonomi di bidang pertanahan sebagaimana tersebut di atas menitikberatkan pada peningkatan pemanfaatan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat dalam arti termasuk hak ulayat dan masyarakat adat dengan memperhatikan tata ruang wilayah.

Keadilan dalam pemanfaatan tanah berhubungan dengan kewajiban negara membagi kesejahteraan kepada warga negaranya, untuk itu berbagai ketentuan mengenai kebijakan pertanahan yang dibuat hendaknya memberikan landasan bagi setiap orang untuk memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk menerima bagian manfaat tanah baik bagi diri sendiri maupun keluarganya sehingga dapat memperoleh kehidupan yang layak.

Dalam konsep keadilan sosial adalah lebih tepat untuk memberikan tempat kepada keadilan berdasarkan atas kebutuhan, mengingat secara keseluruhan lebih banyak masyarakat yang bernasib kurang beruntung, dalam arti peraturan atau kebijakan yang dibuat lebih memberikan kemudahan kepada sekelompok besar masyarakat kecil.

Penggunaan tanah secara produktif merupakan suatu kewajiban yang terkandung dalam UUPA. Kewajiban tersebut merupakan konsekuensi dari hak-hak atas tanah yang diberikan negara kepada orang-orang atau badan-badan hukum sesuai dengan peruntukannya.

Keikutsertaan negara dalam mengatur pertanahan, merupakan cermin dari teori hukum negara kesejahteraan (*welfarestate*). Maksud dari keikutsertaan negara dalam menentukan kebijakan di bidang pertanahan adalah untuk mengatur dan mengarahkan kegiatan yang berhubungan dengan pertanahan agar sesuai dengan prinsip pembangunan Nasional khususnya di bidang pertanahan sebagaimana tersebut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD, dalam hal ini fungsi negara tidak lagi sekedar memelihara ketertiban dan menegakkan hukum, namun untuk meningkatkan kesejahteraan semua warga negara.

Fungsi negara sebagai penentu arah kebijakan dalam rangka memelihara ketertiban dan penegakan hukum serta meningkatkan kesejahteraan rakyat dituangkan dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV dan selanjutnya dalam penyelenggaraannya dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004, arah kebijakan penyelenggaraan negara khususnya di bidang pertanahan tersebut dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional Lima Tahun (Propenas) yang ditetapkan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹¹

UUPA adalah dasar hukum penyelenggaraan negara di bidang pertanahan. Dalam UUPA ditentukan macam hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum. Hak-hak atas tanah yang dimaksud menurut Pasal 16 ayat (1) UUPA terdiri dari, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Tanah, dan Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak

¹¹ www.legislasi.go.id. Akses internet 25 Januari 2010

tersebut di atas akan diterapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.

Di dalam UUPA ditentukan, bahwa di dalam pemberian hak-hak atas tanah kepada warga negara Indonesia atau badan hukum harus memperhatikan penggunaan tanah sesuai dengan fungsi dan tujuan pemberian haknya dan dilarang menggunakan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan dan fungsi pemberian haknya, seperti HGU digunakan untuk mendirikan bangunan rumah, HGB digunakan untuk melakukan usaha di bidang pertanian, dan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Status tanah di Indonesia sendiri tanah terbagi atas dua golongan. *Pertama*, tanah negara yaitu tanah yang secara yuridis masih kosong dan belum ada hubungan hukum dengan perorangan. Artinya langsung dikuasai dan dikelola oleh negara sebagai badan penguasa. *Kedua*, tanah yang memiliki hubungan hukum dengan orang pribadi atau badan hukum, atau yang sering kali disebut tanah hak.

Selain itu juga diatur tentang fungsi sosial ini diatur dalam Pasal 6 UUPA, fungsi sosial mengandung dua makna. Pertama, jika ada pertentangan antara kepentingan umum dan individu, maka yang diutamakan adalah kepentingan umum dengan catatan kepentingan individu tidak diabaikan.

Makna kedua, setiap orang yang menguasai tanah harus sesuai dengan peruntukan tanahnya. Jika ia tidak menggunakan tanah atau menelantarkannya, artinya bertentangan dengan fungsi sosial. Tapi, jika menggunakan tanah tetapi

tidak sesuai dengan peruntukannya sebagaimana yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah (pemda) hal ini juga bertentangan dengan fungsi sosial.

Bagi manusia, tanah merupakan hal terpenting bagi hidup dan kehidupannya. Di atas tanah, manusia membangun rumah tempatnya bernaung. Tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan manusia. Dalam skala kecil, hasil yang diperoleh biasanya hanya cukup untuk kebutuhan hidup sehari-hari. Dalam skala besar, ditunjang oleh pengolahan dengan keahlian khusus dan pemanfaatan teknologi, dapat menciptakan peluang bisnis yang menggiurkan. Pendek kata, segala aktivitas manusia apapun bentuknya, tidak akan lepas dari kebutuhan akan tanah. Bukanlah hal yang mengherankan apabila setiap orang pasti mempunyai keinginan untuk dapat memiliki tanah lengkap dengan perlindungan hukumnya.

Perlindungan itu diwujudkan dengan pemberian berbagai macam hak atas tanah oleh Negara sebagai Petugas Pengatur. Untuk dapat mewujudkan keteraturan dan ketertiban, perlu dibentuk perundang-undangan yang jelas dan tegas. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merupakan perundang-undangan yang dibentuk sebagai penyempurnaan perundang-undangan sebelumnya yang dianggap kurang mampu berlaku adil bagi masyarakat pribumi sebagai pemilik "asli" tanah, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung diseluruh wilayah Republik Indonesia.

Tujuan utamanya menciptakan kemakmuran yang adil dan merata. Salah satu cara yang ditempuh adalah dengan dibentuknya konsep fungsi sosial hak

atas tanah yang mewajibkan setiap pemegang hak atas tanah untuk senantiasa memperhatikan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum dalam pemanfaatan serta penggunaan tanahnya. Hal ini bukan berarti tidak ada penghormatan terhadap hak-hak individu atas tanah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria justru mencoba menjembatani keharmonisan hubungan antara individu yang satu dengan individu lainnya. Jika seandainya ada seseorang yang "terpaksa" menyerahkan tanahnya untuk kepentingan umum, harus melalui prosedur ganti kerugian yang memadai berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Setiap pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk mempergunakan tanahnya sesuai dengan keadaan tanah, sifat dan tujuan pemberian haknya. Seseorang tidak dibenarkan untuk mempergunakan maupun tidak mempergunakan tanahnya sekehendak hati tanpa mempertimbangkan kepentingan umum.

F. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.¹²

1. Metode Pendekatan

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), Halaman.6.

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian untuk penulisan tesis ini adalah menggunakan metode pendekatan yang bersifat *yuridis empiris*, yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya atau praktek di lapangan.¹³

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian yang bersifat *deskriptif analitis*, yaitu suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif, yang menyangkut dengan permasalahan yang diteliti dalam tesis ini.¹⁴ Penelitian ini melakukan analitis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistimatis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.¹⁵

3. Obyek dan Subyek Penelitian

a. Obyek Penelitian

Obyek dalam penelitian ini adalah kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam kaitannya dengan tanah terlantar.

¹³ *Ibid.*, Halaman 52

¹⁴ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, Cet. 8, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1992), Halaman 207.

¹⁵ Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, (Bandung : Remaja Rosda Karya, 1999), Halaman 63.

b. Subyek Penelitian

Subyek penelitian adalah himpunan bagian atau sebagian dari obyek. Dalam suatu penelitian, pada umumnya observasi dilakukan tidak terhadap obyek tetapi dilaksanakan pada subyek.¹⁶

Adapun subyek penelitian yang akan dijadikan responden dalam penelitian adalah :

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor;
- 2) 5 (lima) Pemilik tanah yang diterlantarkan;
- 3) 5 (lima) orang yang menguasai dan mengelola tanah yang diterlantarkan oleh pemiliknya;

4. Sumber dan Jenis Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan data primer. Adapun sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data Primer

Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari sampel dan responden melalui wawancara atau interview.¹⁷ Sedangkan penelitian kepustakaan hanya sebagai data pendukung. Data Primer diperoleh dari penelitian lapangan dari nara sumber.

b. Data Sekunder

¹⁶ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 1997), Halaman 119

¹⁷ Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), Halaman 10

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan.¹⁸ Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji, meneliti, dan menelusuri data-data sekunder mencakup bahan primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat; bahan sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; dan bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁹ Adapun data sekunder terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yaitu :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945;
 - b) Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - c) Undang-Undang nomor 51 tahun 1960, tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Dari yang Berhak atau Kuasanya;
 - d) Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti-Kerugian;
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah Negara;

¹⁸ Bambang Sunggono, *Op. Cit.* hHalaman 120

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.* Halaman 52

- g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - h) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar;
 - i) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - j) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999, tentang Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah Negara;
 - k) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.
 - l) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.
- 2) Bahan Hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu :
- a) Dokumen-dokumen yang ada di Kantor Pertanahan yang berkaitan dengan penguasaan dan tata guna tanah;
 - b) Kepustakaan yang berkaitan dengan Hukum Agraria;
 - c) Kepustakaan yang berkaitan dengan Pendaftaran Tanah;

- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber daya, karena melalui pengumpulan data akan diperoleh data yang diperlukan, untuk selanjutnya dianalisis sesuai dengan yang diharapkan. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sample dan responden melalui wawancara atau *interview*.²⁰ Adapun pihak-pihak yang diwawancarai adalah :

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, termasuk Pejabat atau pegawai di bagian yang mengurus masalah penatagunaan hak atas tanah termasuk pendaftaran peralihan hak ata tanah, meliputi :
 - a) Kepala Seksi Tata Guna Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor;
 - b) Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor;

²⁰ Ronny Hanintijo Soemitro, *Op. Cit.* Halaman 10

- 2) 5 orang pemilik tanah yang diterlantarkan;
- 3) 5 orang yang menguasai dan mengelola tanah yang diterlantarkan oleh pemiliknya;

b. Data Sekunder

Data Sekunder, yaitu data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan Data Primer.²¹ Data Sekunder diambil dari studi dokumen yang meliputi :

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yaitu :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945;
 - b) Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - c) Undang-Undang nomor 51 tahun 1960, tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Dari yang Berhak atau Kuasanya;
 - d) Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti-Kerugian;
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah Negara;
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

²¹ Ibid. halaman 11

- h) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar;
 - i) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - j) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999, tentang Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah Negara;
 - k) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.
 - l) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.
- 2) Bahan Hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu:
- a) Dokumen-dokumen yang ada di Kantor Pertanahan yang berkaitan dengan penguasaan dan tata guna tanah;
 - b) Kepustakaan yang berkaitan dengan Hukum Agraria;
 - c) Kepustakaan yang berkaitan dengan Pendaftaran Tanah;
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus hukum.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif normatif yakni analisis yang dipakai tanpa menggunakan angka maupun rumusan statistika dan matematika artinya disajikan dalam bentuk uraian. Dimana hasil analisis akan dipaparkan secara deskriptif, dengan harapan dapat menggambarkan secara jelas mengenai perlindungan hukum terhadap pemilik Hak atas Tanah yang Diterlantarkan dan perlindungan hukum bagi pihak yang menguasai dan mengelola tanah terlantar serta upaya penanggulangan penguasaan atau pemilikan tanah yang diterlantarkan, dengan demikian diperoleh gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti.

G. Sistematika Penulisan

Untuk dapat memberikan gambaran yang komprehensif, maka penyusunan hasil penelitian perlu dilakukan secara runtut dan sistematis sebagai berikut :

Bab I : PENDAHULUAN, merupakan bab pendahuluan yang berisikan antara lain latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran dan metode penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II : TINJAUAN PUSTAKA, merupakan bab yang berisi atas teori umum yang merupakan dasar-dasar pemikiran, yang akan penulis gunakan dalam menjawab permasalahan, antara lain tinjauan umum hak atas

tanah dan tinjauan umum penguasaan tanah serta fungsi sosial tanah.

Bab III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, membahas mengenai hasil penelitian mengenai akibat hukum terhadap pemilik Hak atas Tanah yang Diterlantarkan dan perlindungan hukum bagi pihak yang menguasai dan mengelola tanah terlantar serta upaya penanggulangan penguasaan atau pemilikan tanah yang diterlantarkan, dengan demikian diperoleh gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti.

Bab IV : PENUTUP, merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah diuraikan, serta saran dari penulis berkaitan dengan akibat hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam kaitannya dengan tanah terlantar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

Uraian tentang hak penguasaan atas tanah telah membantu dalam mengerti/memahami keberadaan hak penguasaan atas tanah baik secara fisik dan yuridis. Dalam setiap hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Demikian juga UUPA menetapkan tata jenjang/hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah material.²²

- 1) Hak Bangsa,
- 2) Hak menguasai dari negara,
- 3) Hak ulayat masyarakat Hukum Adat,
- 4) Hak-hak perorangan/individual yaitu:
 - a. Hak atas tanah sebagai individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa (Pasal 16 dan 53 UUPA)

Selanjutnya perlu diketahui hak-hak atas tanah sebagai hak individual yang diberikan oleh negara sebagai pemegang atas tanah (negara) yang menimbulkan wewenang untuk mengatur penggunaan, pemanfaatan tanah, serta hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah tersebut (Pasal 2 ayat (3) UUPA)

Mengenai hak-hak atas tanah tercermin dalam:

Pasal 4 ayat (1):

“Atas dasar hak menguasai 36 negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya m-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-

²² Boedi Harsono, *Op. Cit*, hal. 206,

orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Pasal 4 ayat (2):

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.”

Berikut ini akan dijelaskan mengenai hukum tanah menurut Hukum Adat karena hukum tanah material (UUPA) berdasarkan pada Hukum Adat.

1. Menurut Hukum Adat

Berlakunya Hukum Tanah Adat bagi golongan pribumi merupakan manifestasi dari aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat, dimana dalam berlakunya tergantung dari lingkungan masyarakat yang mendukungnya, yaitu masyarakat itu sendiri, sehingga dalam kenyataannya berlakunya Hukum Tanah Adat dipengaruhi oleh kekuatan yang terdapat dalam masyarakat tersebut.

Hal itu terjadi sama halnya dengan Hukum Tanah Barat, Hukum Tanah Adat juga mengatur mengenai hukumnya, hak-hak atas tanah. Hak tanah-adat antara lain Hak Ulayat, Hak Milik Adat, Hak Gogolan dan Hak Memungut Hasil/ Hak Menikmati.

Hukum Tanah Adat berkonsepsi komunalistik yang mewujudkan semangat gotong royong dan berkeluargaan yang diliputi suasana religius. Tanah merupakan tanah bersama kelompok teritorial atau genealogik. Hak-hak perserorangan atas tanah secara langsung atau tidak langsung

bersumber pada hak bersama. Oleh karena itu, biarpun sifatnya pribadi, dalam arti penggunaannya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya namun sekaligus terkandung unsur kebersamaan.²³

Sejak berlakunya UUPA hak-hak tersebut telah dikonversi menjadi salah satu hak yang diatur dalam UUPA. Hak Milik Adat, Hak Golongan/Sanggan dan hak-hak lainnya yang sejenis berdasarkan Pasal II Ketentuan Konversi menjadi Hak Milik (Pasal 20 UUPA). Sedangkan untuk Hak Ulayat masih tetap dipertahankan/diakui dengan syarat-syarat tertentu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 UUPA, yaitu :

“...pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi” .

2. Menurut UUPA

Pada tahun 1960, tepatnya 24 September 1960 lahirlah UUPA. Melalui UUPA, Pemerintah Republik Indonesia merombak sistem dan filosofi keagrariaan di Indonesia. Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 menjadi landasan terbentuknya UUPA tersebut.

Dalam mencari penjelasan atas rancangan UUPA disebutkan ada tujuan pokok undang-undang pokok agraria:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan

²³ *Ibid*, Hal 202

keadilan bagi Negara dan 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.

Selanjutnya rancangan tujuan tersebut diambil/dimasukkan dalam penjelasan umum UUPA 1960. Dengan penetapan tujuan pokok UUPA, maka secara utuh kita dapat mempelajari dan mengkaji tentang konsep tanah menurut Hukum Tanah Nasional. Pembangunan Hukum Tanah Nasional mengambil konsep Hukum Adat yang dirumuskan dengan kata-kata: “komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung kebersamaan”. Selanjutnya konsep tersebut dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

a. Hak Menguasai Negara dan Pengaturannya

Seperti telah disebutkan pada uraian tentang pengertian hak-hak atas tanah bahwa dalam setiap hukum tanah terdapat pengaturan

mengenai berbagai hak-hak penguasaan atas tanah. UUPA menetapkan tata jenjang/herarkhi hak-hak penguasaan atas tanah yaitu:²⁴

- 1) Hak Bangsa,
- 2) Hak menguasai dari Negara,
- 3) Hak ulayat masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada,
- 4) Hak perorangan:
 - a. Hak-hak atas tanah (Pasal 4)
 - Primer: Hak Milik; HGU; HGB; yang diberikan oleh Negara dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara (Pasal 16)
 - Sekunder: Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai; Hak Usaha bagi hasil; Hak Menumpang; Hak Sewa dll. (Pasal 37, 41 dan 53)
 - b. Wakaf (Pasal 49), yang dalam perkembangan untuk wakaf tidak hanya terhadap barang/benda tetap (tanah) tetapi dapat juga objek wakaf adalah barang-barang lain yang mempunyai nilai ekonomis. Hal ini dapat diketahui pada UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 16 yang menyatakan, Harta benda wakaf terdiri atas benda bergerak dan benda tidak bergerak.
 - c. Hak milik atas satuan rumah susun (UU No.16 Tahun 1985).
 - d. Hak jaminan atas tanah:
 - Hak tanggungan (Pasal 23, 33, 39, 51)
 - Fidusia (UU No. 16/1985)

Berdasarkan urutan hak penguasaan atas tanah yang telah disebutkan di atas, maka jelaslah pada kita bahwa hak bangsa mempunyai kedudukan tertinggi dalam Sistem Hukum Tanah.

Dari penjelasan Boedi Harsono mengenai hubungan hak bangsa dengan hak-hak yang lain dibawahnya, hubungan yang bersifat abadi, seperti dalam penjelasan umum UUPA sebagai berikut:

“Bumi dan air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia. Jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah; di daerah; dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat

²⁴ *Loc. Cit*

asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan. Dengan pengertian demikian maka hubungan Bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat, yang diangkat pada tingkatan yang paling atas yaitu pada tingkatan seluruh wilayah Negara.”

Jadi hak Bangsa merupakan hak penguasaan tanah yang tertinggi, sehingga hak-hak yang lainnya bersumber pada hak bangsa. Dapat disimpulkan bahwa eksistensi hak bangsa atas wilayah masyarakat tergantung pada eksistensi Bangsa Indonesia itu sendiri, yang pada hakekatnya langgeng sesuai dengan keutuhan rakyat Indonesia yang bersatu padu ini. Hubungan itu tidak akan terputus dan tidak dapat diputus oleh kekuasaan manapun selama-lamanya.

Selanjutnya, hak bangsa secara menyeluruh dan utuh itu dipakai sebagai dasar bagi pemberian hak-hak atas tanah yang lainnya. Itu sebabnya diletakkan ke dalam Bab 1 dengan judul Dasar-Dasar Ketentuan-Ketentuan Pokok (Pasal 1 Ayat (1), (2), (3) UUPA). Demikian juga Ayat (4), (5), dan (6) memperjelas pengertian bumi, air dan ruang angkasa yang ada di wilayah Indonesia.

Tanah bersama yang dalam Pasal 1 Ayat (2) UUPA dinyatakan sebagai kekayaan nasional menunjuk adanya unsur keperdataan yaitu hubungan kepercayaan antara Bangsa Indonesia dan tanah bersama. Artinya memberi wewenang untuk menguasai sesuatu. Hubungan kepercayaan bisa merupakan hubungan kepemilikan, tetapi tidak selalu demikian. Hukum tanah nasional membedakan hubungan hukum yang timbul antara bangsa dengan tanah nasional seperti pada hak ulayat.

Berdasarkan hak bangsa, selanjutnya di implementasikan dalam ketentuan yang dinyatakan dengan hak menguasai dari negara.

Negara sebagai kuasa dan petugas bangsa mempunyai kewajiban mengelola berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan hak-hak tanah menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik (Pasal 2 Ayat (2) UUPA). Hal mengelola tersebut pernah ditegaskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai berikut:

“Sumber-sumber alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa tersebut merupakan salah satu unsur pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran bangsa sepanjang masa (modal dasar pembangunan nasional).”

Jika demikian, itu artinya hal mengelola tanah nasional merupakan kewajiban yang amanah, karena Bangsa Indonesia mempercayakan/menyerahkan penyelenggaraan pengelolaan pada tingkat yang tertinggi. Dikuasakan pada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 Ayat (1) UUPA).

Hubungan hukum publik yang diatur oleh UUD 1945 menggunakan istilah “dikuasai” yang ditegaskan dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA:

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 hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan status hukumnya, tanah dibagi menjadi dua yaitu:

1. Tanah negara yaitu semua tanah yang langsung dikuasai oleh negara;
2. Bukan tanah negara atau disebut tanah hak, yaitu semua tanah yang dikuasai orang atau badan hukum berdasarkan hak tertentu.

Menurut UUPA Indonesia, prinsip hak menguasai negara meliputi tanah-tanah pertuanan (tanah negara bebas); tidak langsung dikuasai negara: tanah negara tak bebas, yaitu tanah negara bebas yang sudah diberikan kepada seseorang dengan HGU/HGB.

Tanah negara bebas yang sudah diberikan kepada badan-badan atau instansi-instansi dengan hak pakai dan tanah kepunyaan masyarakat yang hak-haknya belum dikonversikan (diubah) menjadi hak-hak yang diakui oleh UU.

Dengan pandangan ini, maka segala hak tanah yang diakui oleh UU seperti Hak Milik, HGU, HGB adalah sejumlah hak tanah yang diberikan oleh Negara kepada setiap WNI. Jenis hak ini dapat dialihkan seperti dalam bentuk jual beli dan sewaktu-waktu dapat digugurkan karena berhadapan dengan pembangunan dan bagi kepentingan umum.

Peraturan pelaksanaan untuk mencabut jenis-jenis hak ini telah diatur melalui UU Pencabutan Hak Atas Tanah (UU No. 20 Tahun 1961) dan benda-benda yang berada di atasnya sehingga UU organik yang

berinduk pada Pasal 18 UUPA tentang Lembaga Pencabutan Hak Atas Tanah. UU ini tidak memiliki peraturan pelaksanaan tetapi atas nama Pemerintah. Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1975 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum. Sekarang diganti dengan Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pemerintah sendiri mengalami banyak kendala menghadapi pembebasan tanah dan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, sehingga dilakukan perbaikan dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 65 Tahun 2006 tanggal 5 Juni 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Peraturan ini menempatkan kedudukan hak-hak atas tanah masyarakat pada tingkatan yang paling rendah dan lemah dalam hal mendapatkan ganti rugi. Hak-hak atas tanah milik masyarakat itu biasanya dihargai dengan harga yang sangat rendah di bawah standar dan masyarakat tidak dapat memperjuangkan haknya secara maksimal. Itu sebabnya musyawarah memegang peranan penting dan utama dalam pengadaan tanah.

Untuk pejabat pemerintah baik pusat dan daerah yang memiliki kekuatan politik harus sangat arif dan bijaksana dalam menerapkan ketentuan tersebut. Penafsiran-penafsiran yang diberikan perihal pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah

atau daerah harus benar-benar untuk kepentingan rakyat dari semua lapisan, terutama disekitar pembangunan rakyat miskin.

b. Pemberian Hak Atas Tanah dan Pengaturannya

Semua hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. “Sesuatu” yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat yang isi hak penguasaan itulah yang menjadi titik tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Misal, hak atas tanah yang disebut dalam Pasal 28 dibatasi jangka waktu penggunaannya. Demikian juga HGB, Hak Tanggungan sebagai hak penguasaan atas tanah, juga berisi kewenangan bagi kreditor untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan.

Hak-penguasaan tanah oleh kreditor bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, melainkan untuk menjualnya jika debitur cidera janji dan mengambil dari hasil seluruhnya atau sebagian sebagai pembayaran lunas hutang debitur kepadanya.

Dalam kenyataan di seluruh Indonesia tanah hak, baik berasal dari Hak Milik, HGU, HGB dan lain sebagainya yang dalam penggunaannya sampai menimbulkan konflik dan sengketa hak atas tanah berhubung adanya penelantaran tanah. Kondisi tersebut sudah sangat meresahkan masyarakat, karena berdampak merugikan kepentingan rakyat banyak jika penelantaran itu dilakukan oleh perorangan/badan hukum sebagai

penerima hak. Terlebih penelantaran tanah diPakukan oleh pemerintah sendiri.

Fakta tanah yang diduga terlantar tidak dapat dilepaskan dari akibat penyimpangan peruntukan lahan menurut RTRW terhadap penggunaan tanah saat ini.

B. Tinjauan Umum Penguasaan Tanah

1. Pengertian Penguasaan

Secara etimologi penguasaan berasal dari kata “kuasa” yang berarti kemampuan atau kesanggupan untuk berbuat sesuatu, kuatan atau wewenang atas sesuatu untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus dan sebagainya) sesuatu itu, sedangkan “penguasaan” dapat diartikan sebagai suatu proses, cara, perbuatan menguasai atau kesanggupan untuk menggunakan sesuatu.²⁵ Jadi menurut bahasa, penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai proses, cara atau perbuatan untuk menguasai sebidang tanah yang berisikan wewenang dan kesanggupan dalam menggunakan dan memanfaatkannya untuk kelangsungan hidup.²⁶

Pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik juga dalam arti yuridis. Dalam arti fisik secara nyata pemegang hak menguasai tanah (tanah dalam penguasaan). Penguasaan dalam arti yuridis,

²⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), Hal. 467-468

²⁶ Kurnia Warman, *Konversi Hak Atas Tanah Ganggam Bauntuak, menurut UUPA di Sumatra Barat*, (Tesis Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta;1998), Hal. 18

dilindungi oleh “hak” yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang menjadi haknya. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah haknya secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain.

Misalnya, A seorang pemilik tanah (*eigenaar*) menyewakan tanahnya kepada B untuk dipergunakan. Dalam kasus ini pemilik tanah tidak menguasai secara fisik tanahnya, tetapi penyewa yang menguasai secara fisik tanah tersebut. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan penguasaan yuridisnya berhak menuntut diserahkan kembali tanah itu secara fisik kepadanya. Pengertian penguasaan dan menguasai tersebut di atas dipakai dalam arti hukum perdata.

Dalam pembahasan berikut ini akan dijelaskan terlebih dahulu mengenai hukum benda yang diatur oleh Buku ke II BW yang terkait dengan tanah, sebagai perbandingan antara sistem hukum tanah nasional dengan sistem hukum benda menurut Hukum Perdata Barat.

Berlakunya Buku II tentang Hukum Benda, saat ini sudah dibatasi atau dinyatakan tidak berlaku lagi dengan lahirnya UU No. 5 Tahun 1960. Itu artinya semua ketentuan mengenai hak-hak kebendaan sepanjang mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak berlaku lagi.

Seperti diketahui bahwa Hukum Benda (Buku II) BW mengatur hubungan hukum antara seseorang dengan benda, hubungan hukum itu menimbulkan hak atas benda atau hak kebendaan (*Zakelijkrecht*), yakni hak

yang memberikan kekuasaan langsung kepada seseorang yang berhak untuk menguasai suatu benda di dalam tangan siapapun benda itu berada.²⁷ Hak kebendaan menurut Soedewi Maschun Sofwan ialah hak mutlak atas sesuatu benda dan dapat dipertahankan terhadap siapapun juga. Dikatakan juga bahwa hak kebendaan mempunyai *Zaaksgevolg* atau *droit de suit* artinya hak itu terus mengikuti bendanya dimanapun juga, dalam tangan siapapun barang itu berada.²⁸

Dalam hal ini peran hukum menjadi sangat penting peranannya untuk memutuskan, apakah penguasaan seseorang terhadap benda, termasuk tanah, akan memperoleh perlindungan hukum atau tidak. Oleh karena penguasaan bersifat faktual, maka ukuran untuk memberikan perlindungan hukum pun bersifat faktual pula, nyata-nyata barang itu berada di bawah kekuasaannya.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dikatakan bahwa penguasaan merupakan awal untuk timbulnya pemilikan. Penguasaan yang tadinya lebih bersifat faktual yang demikian oleh hukum diputuskan untuk memperoleh pengakuan dan perlindungan, sehingga yang bersangkutan dilindungi dari gangguan orang lain, maka pada saat itu penguasaan beralih menjadi pemilikan karena telah memperoleh daya pemaksa berupa pengakuan dan perlindungan hukum. Oleh karena itu, penguasaan masih membutuhkan

²⁷ H. Ridwan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, (Bandung: Alumni, 2004), halaman 115

²⁸ Soedewi Maschun Sofwan. *Hukum Benda*, (Yogyakarta: Liberty, 1981). halaman 26

campur tangan hukum untuk menentukan apakah penguasaan itu diakui dan dilindungi atau justru sebaliknya tidak memperoleh pengakuan hukum.²⁹

2. Penguasaan Hak Atas Tanah

Penguasaan dapat diperoleh melalui dua cara, *pertama*, pengambilan, yaitu dilakukan tanpa persetujuan penguasa sebelumnya, dan *kedua*, penyerahan, yaitu cara penguasaan atas suatu barang dengan persetujuan penguasa sebelumnya.³⁰

Hal tersebut berkaitan dengan peraturan yang berlaku yaitu Undang – Undang Nomor 51/Prp/Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya. Dalam hal ini masih banyak tanah-tanah yang dikuasai oleh perorangan maupun badan hukum tanpa ijin dari penguasa atau pemilik terdahulu, khususnya yang menyangkut tanah-tanah perkebunan yang dahulu dimiliki dengan hak menurut hukum barat yang merupakan salah satu cabang produksi yang penting bagi perekonomian negara.

Dalam konteks penguasaan hak atas tanah, penguasaan yang telah memperoleh pengakuan dan perlindungan hukum disebut sebagai penguasaan dalam arti yuridis, yaitu penguasaan yang dilandasi hak, dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya kreditur pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan

²⁹ Dedy Baratayuda, *Status Penguasaan dan Pemilikan Tanah Timbul Sungai Progo Oleh Masyarakat Di Perbatasan Kabupaten Kulon Progo Dengan Kabupaten Bantul*, (Tesis Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta: 2003), Hal. 14

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Cetakan Ketiga; 1991), Halaman 63-64

yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaan secara fisik tetap ada pada pemegang tanah.³¹

Penguasaan masyarakat terhadap tanah merupakan hal yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, hal ini menjadi sangat penting artinya karena tanah merupakan sumber hidup dan kehidupan manusia. Dari segi kehidupan masyarakat Indonesia yang sampai sekarang masih bercorak agraris, maka hubungan antara manusia dengan tanah sampai saat ini masih menunjukkan adanya pertalian yang erat. Hal ini dirasa wajar, karena selama hayatnya manusia mempunyai hubungan dengan tanah, baik sebagai tempat tinggal maupun sebagai sumber makanan juga penghasilan untuk kelangsungan hidupnya.³²

C. Tinjauan Umum Tentang Tanah Terlantar

1. Pengertian Tanah Terlantar

Sejalan dengan adanya TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, permasalahan tanah terlantar yang berkaitan dengan upaya penertibannya oleh pemerintah, merupakan hal penting untuk dikaji, karena hal itu merupakan perwujudan salah satu upaya pembaharuan di bidang agraria. Menyadari bahwa hukum akan memberikan jaminan kepastian pada setiap penatagunaan tanah, dalam kerangka kebijakan pembaharuan agraria, kajian dari aspek hukum menjadi

³¹ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Halaman 19

³² Maria. SW Sumardjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, (Yogyakarta; Andi Offset. 1982), Hal.1

sesuatu yang penting untuk dilakukan lebih dahulu. UUPA merupakan dasar dari lahirnya perundang-undangan lainnya dan peraturan-peraturan pendukung dalam mengatur kebijakan di bidang pertanahan.

Pemberian hak-hak atas tanah (HM; HGU; HGB, dll.) kepada perorangan/individu atau badan hukum oleh negara untuk diusahakan, dikelola dan dipergunakan dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, merupakan suatu kebijakan di bidang pertanahan yang harus dikerjakan dengan sebaik-baiknya. Dengan kata lain, dalam pemberian hak itu ada maksud tidak dibenarkan menelantarkan tanah.

Tentang kata “pengertian” itu sendiri, menurut J.J.H. Bruggink adalah sebagai berikut³³ “Pengertian adalah apa yang timbul dalam pikiran kita sebagai arti dari perkataan, mengingat penunjukan perkataan itu pada obyek tertentu atau orang tertentu. Jadi bergantung pada baik konteks kebahasaan maupun bukan kebahasaan”.

Mengenai konsep tanah terlantar yang hendak dijelaskan dalam uraian berikut ini, dipilih pengertian konsep sebagaimana yang dijelaskan oleh Radbruch, ia mengemukakan pendapatnya yang berkaitan dengan konsep hukum sebagai berikut:³⁴

“Terdapat dua jenis konsep hukum yakni konsep hukum yang yuridis relevan (*legally relevant concepts*) dan konsep hukum asli (*genuine legal concepts*). Konsep yuridis relevan adalah konsep hukum yang merupakan komponen aturan hukum, khususnya konsep yang

³³ J. J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih bahasa B. Arief Sidharta, (Jakarta: Citra Aditya Bhakti, 1999), halaman 45.

³⁴ Bernard Arief Sidharta. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian tentang Pondasi Kefalsafahan dan Sifat Keilmuan ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. (Bandung: Mandar Maju, 2000). halaman 154.

digunakan untuk mendapatkan situasi fakta dalam kaitannya dengan ketentuan undang-undang yang dijelaskan dengan interpretasi misalnya: Konsep fakta seperti benda, membawa pergi, atau mengambil. Sedangkan konsep hukum adalah konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami sebuah aturan hukum, misalnya: konsep hak, kewajiban, hubungan hukum, dan sebagainya.”

Selanjutnya Satjipto Rahardjo³⁵ mengemukakan pentingnya sebuah konsep digunakan untuk menyebutkan secara ringkas apa yang ingin dicakup oleh suatu peraturan itu. Misalnya penganiayaan.

Berdasar adanya 2 macam konsep hukum dari Radburch itu, dipiiih konsep hukum yang yuridis relevan untuk menjelaskan konsep tanah terlantar, dengan alasan bahwa tanah terlantar merupakan fakta di lapangan adanya tanah hak yang tidak terawat, tidak produktif, dan kualitas kesuburannya menurun.

a. Menurut Hukum Adat

Memahami pemikiran masyarakat adat tentang tanah yang dijelaskan oleh para ahli Hukum Adat, menunjukkan bahwa keberadaan manusia tidak dapat dilepaskan dengan tanah, ia merupakan unsur yang esensi yang paling diperlukan selain untuk kebutuhan hidup yang lainnya. Ditegaskan pula bahwa tanahlah yang merupakan modal satu-satunya bagi manusia. Adapun ciri-ciri Hukum Adat dalam memandang tanah dapat diketahui dari para pakar dalam mengidentifikasinya yaitu:

1) Menurut I Gede Wiranata:³⁶

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, halaman 305

³⁶ I Gede Wiranata. *Hukum Adat Indonesia, Perkembangannya Dari Masa Ke Masa*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004), halaman 226

- a) Tanah mempunyai sifat yang tetap keadaannya tidak pernah berubah.
- b) Tanah merupakan sarana tempat tinggal bagi persekutuan hukum dan seluruh anggotanya, sekaligus memberikan penghidupan kepada pemiliknya.
- c) Tanah merupakan suatu kesatuan dimana nantinya pemilik akan dikubur setelah meninggal, sekaligus merupakan tempat leluhur.

2) Menurut Van Dijk:³⁷

- a) Membahas tanah tidak dapat dilepaskan dari corak persekutuan-persekutuan hukum.
- b) Tanah merupakan modal yang terutama dan satusatunya.
- c) Campur tangan persekutari itu sehingga kesatuan dengan menggunakan Kepala Persekutuan sebagai alatnya untuk mengutus hak-hak perorangan dalam suatu persekutuan.

3) Menurut B. Ter Haar BZN:³⁸

- a) Tanah adalah tempat dimana mereka berdiam, tanah memberikan makan mereka, tanah dimana mereka dimakamkan dan yang menjadi tempat kediaman orang-orang halus pelindungnya.

Berdasar uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tanah menjadi sangat penting untuk memenuhi kebutuhan hidup dan kehidupan moneter secara individu, maupun masyarakat dalam suatu persekutuan di wilayah tertentu.

Persekutuan hukum desa atau daerah bukan persekutuan hukum belaka. Tetapi yang utama suatu persekutuan usaha dengan tanah sebagai modal, dimana semua anggota masyarakat pada dasarnya mempunyai kewajiban mengolah tanah yang baik.

³⁷ Van Dijk. *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, diterjemahkan oleh A. Soehardi, (Bandung : Sumur, 1979), halaman 56

³⁸ Ter Haar BZN. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Terjemah K.Ng Soebakti Poesponoto. (Jakarta: PT Pradnya Paramita. 1981), halaman 71 91

Dalam hukum, melaksanakan kewajiban dengan benar dari seseorang pemegang hak atas tanah adalah merupakan perwujudan prestasi dari sebuah hubungan hukum yang timbul. Apabila pelaksanaan kewajiban didapati tidak sesuai dengan tujuan pemberian hak, sehingga tanah tidak terpelihara, tidak terawat, bahkan tidak produktif, tanah itu dapat disebut tanah terlantar. Kalau demikian keadaannya, maka tanah dikuasai kembali oleh persekutuan hukum. Hak pengelolaan diberikan kepada orang lain.

Jadi konsep tanah terlantar menurut Hukum Adat dapat dirumuskan sebagai *tanah sawah atau ladang yang ditinggalkan oleh pemilik atau penggarapnya dalam beberapa waktu tertentu (3-15 tahun) sampai tanah sawah atau ladang itu menjadi semak belukar kembali*, maka tanah kembali pada hak ulayat.

Jadi menurut Hukum Adat, “tanah terlantar”, lebih mengarah pada keadaan fisik tanah yang sudah tidak produktif dan tidak bertuan (ditinggalkan oleh pemegang haknya). Hanya secara yuridis tidak jelas kedudukannya. Karena tidak disebutkan siapa yang berwenang menetapkan suatu atau sebidang tanah adalah terlantar. Apabila memperhatikan kesimpulan berdasar pendapat para peneliti maka dinyatakan “kembali kepada hak ulayat atau masyarakat adat”. Biasanya yang berhak menyatakan tanah terlantar adalah ketua masyarakat adatnya.

Di beberapa daerah yang mengenal ladang berpindah, meninggalkan lahan yang pernah digarap atau diusahakan itu bukan dimaksudkan tidak dikerjakan tetapi justru dalam rangka memulihkan kesuburan tanah kembali. Artinya tidak diserahkan pada warga masyarakat lebih dahulu secara individu. Dalam perpektif ini, masyarakat Hukum Adat tidak menelantarkan tanah atau tidak mengenal tanah terlantar.

b. Menurut Perundang-undangan

1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Seperti telah dijelaskan bahwa lahirnya UUPA adalah dalam rangka menghilangkan dualisme di bidang Hukum Agraria. Demikian pula bahwa UUPA dibuat mengambil sumber dari Hukum Adat yang bersifat komunalistik religius yang mempunyai makna bahwa penguasaan tanah bersama memungkinkan penguasaan tanah secara individu dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Ada perubahan paradigma dari Hukum Agraria kolonial yang berciri tanah dikelola atau diusahakan untuk menghasilkan produk yang dapat diperdagangkan dan mendapat untung sebanyak-banyaknya ke Hukum Agraria nasional yang berciri pengelolaan sumber daya tanah

untuk kesejahteraan rakyat. Alasan filosofinya bahwa tanah itu adalah karunia Tuhan kepada umat manusia (rakyat Indonesia) untuk diusahakan dikelola guna memenuhi kebutuhannya, agar tercapai kesejahteraan atau kemakmuran bersama dengan berkeadilan.

Jadi ada kewajiban dari individu atau masyarakat untuk mengerjakan atau mengusahakan tanah sebaikbaiknya sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau sesuai dengan tujuannya (kemakmuran) itu. Berdasarkan hakekat yang ada pada Hukum Agraria Nasional (UUPA) tersebut, semua pihak perlu mengerti dan menjaga agar tidak terjadi tanah terlantar.

Beberapa ketentuan UUPA yang berkaitan dengan hal ini, dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. *Hak milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena diterlantarkan.* (Pasal 27 poin a. 3). Penjelasan Pasal 27 menyatakan, "Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya".
2. Hak Guna Usaha hapus karena diterlantarkan (Pasal 34e).
3. Hak Guna Bangunan hapus karena diterlantarkan (Pasal 40e).

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, menunjukkan bahwa setiap hak atas tanah yang diberikan atau diperoleh dari negara (HM; HGU; HGB) haknya hapus apabila diterlantarkan. Artinya ada unsur

kesengajaan melakukan perbuatan tidak mempergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya.

Keberadaan Pasal-Pasal UUPA mengenai tanah terlantar nampaknya tidak cukup serius diterapkan di lapangan, sehingga Pemerintah mengeluarkan peraturan-peraturan yang bersifat melaksanakan perintah UU. Peraturan-peraturan itu sudah bersifat sektoral, misalnya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 88 Tahun 1973 tentang Penguasaan Tanah Perkebunan Terlantar dan atau Diterlantarkan di Daerah Propinsi Jawa Barat.³⁹

Dalam bagian *Menimbang* huruf a Keputusan tersebut dinyatakan:

“bahwa dengan membiarkan tanah-tanah perkebunan dalam keadaan terlantar atau diterlantarkan pemegang haknya atau pengusahanya tidak mempergunakan atau menggunakan sebagaimana mestinya adalah merupakan pelanggaran terhadap fungsi sosial disamping merupakan kelalaian dari pada pengusaha atau pemegang hak yang tidak mengindahkan kewajiban dalam mengusahakan perkebunannya secara baik dan layak.”

Lahirnya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 88 Tahun 1973, sebagai wujud kepedulian atas terlantarnya tanah HGU (Perkebunan). Hal itu dimaksudkan untuk segera mengatasi atau meniadakan kondisi lahan perkebunan yang terlantar, dengan menindak pemegang haknya, berikut pendayagunaan tanah terlantar tersebut. Sehingga lahan HGU (Perkebunan) memberi kesejahteraan kepada masyarakat sekitar lahan

³⁹ A.P. Parlindungan, *Op. Cit.* hal 16.

pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Jadi, untuk dapat menyatakan suatu perkebunan sebagai terlantar, ialah apabila diketahui bahwa pemegang hak atas tanah, tidak mempergunakan atau mengerjakan yang ia peroleh sebagaimana mestinya. Dengan demikian berarti pemegang hak atas tanah tidak mengindahkan kewajiban mengusahakan perkebunan secara baik dan mengabaikan fungsi sosial atas tanah.

Selanjutnya terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 88 Tahun 1973 tersebut di atas, AP Perlindungan berpendapat bahwa itu sebagai koreksi terhadap Keputusan Gubernur Kepala Daerah Jawa Barat tanggal 17 Januari No. 12/A/-1/2/SK/1973 yang menguasai tanah-tanah perkebunan terlantar di Jawa Barat dan memberikan Surat Keputusan tersendiri seperti tersebut di atas. Penguasaan oleh Gubernur Kepala Daerah Jawa Barat tersebut berlangsung hanya sampai 17 Januari 1974. Kemudian panitia yang dibentuk oleh Keputusan Gubernur Jawa Barat harus mengajukan usul-usul dan pertimbangan kepada Menteri Dalam Negeri mengenai peruntukan atau penggunaan serta penyelesaian terhadap tanah-tanah perkebunan termaksud.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa keputusan Menteri tersebut sudah lebih operasional. Karena sudah menyebutkan bahwa tanah terlantar adalah tanah yang dibiarkan oleh pemegang hak atas tanah (subyek HGU), tidak dipergunakan sebagaimana mestinya, dan

itu merupakan pelanggaran terhadap kewajibannya dan fungsi sosial hak atas tanah. Sedangkan terhadap obyek haknya, tentu perlu penjelasan tentang gambaran kondisi fisik konkret di lapangan. Artinya perlu data konkret terukur. Pengukuran fisik tanah dapat dilakukan oleh dinas terkait yaitu Dinas Perkebunan. Selanjutnya kriteria-kriteria yang telah ditetapkan secara khusus untuk perkebunan dapat dirumuskan kembali yang lebih umum agar bisa digunakan sebagai pedoman untuk mengambil tindakan menetapkan tanah terlantar.

Perlu diketahui juga bahwa setelah itu terdapat catatan adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah Di Daerah Perkotaan Yang dikuasai Oleh Badan Hukum Atau Perorangan yang tidak dimanfaatkan atau diterlantarkan.

Dalam Instruksi tersebut tugas dibebankan kepada seluruh Gubernur dan semua Bupati atau Walikota seluruh Indonesia untuk menertibkan semua tanah yang ada di daerah perkotaan yang dikuasai oleh badan-badan hukum atau perorangan.

Adapun isi Instruksinya tersebut adalah:

- a) Agar dilakukan penertiban, pemanfaatan tanah sesuai dengan maksud dan syarat-syarat yang telah ditetapkan.
- b) Agar melakukan inventarisasi tanah yang tidak dimanfaatkan atau diterlantarkan, dan apa sebab tidak dipenuhi syarat pencadangan.
- c) Mengadakan langkah-langkah pengawasan yang intensif dan memberikan jangka waktu sampai 24 Agustus 1982 kepada badan

hukum/perorangan untuk memanfaatkan atau menggunakan tanah sesuai dengan maksud dan syarat-syarat yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Pencadangan Tanah.

d) Apabila sampai tanggal 24 September 1982 tidak ada kegiatan, maka pencadangan tanah tersebut dibatalkan dan tanahnya dikuasai langsung oleh negara.

Dengan demikian, upaya untuk melakukan penertiban terhadap tanah terlantar sudah pernah dilakukan. Namun nampaknya upaya itu tidak didukung oleh kemauan dan tindakan yang tegas dari pemerintah walaupun aturan-aturan yang mendukung sudah ada.

2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah Negara

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah. Dalam

Menimbang poin b Peraturan Pemerintah ini menyatakan:

“bahwa oleh karena itu pengakuan penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah perlu lebih diarahkan bagi semakin terjaminnya tertib di bidang hukum pertanahan, administrasi pertanahan, penggunaan tanah, ataupun pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, sehingga adanya kepastian hukum di bidang pertanahan pada umumnya dapat terwujud”.

Dari ketentuan di atas pemerintah ingin menegaskan kembali bahwa penggunaan tanah berdasarkan pada HGU, HGB, Hak Pakai dalam rangka pembangunan nasional, diarahkan untuk terjaminnya atau terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur. Oleh karena itu Pasal-

Pasal dalam PP No. 40 Tahun 1996 secara rinci dan jelas mengatur mengenai pemberian hak (HGU, HGB dan Hak Pakai), obyek hak, jangka waktu dan lamanya suatu hak, diberikan oleh negara kepada subyek hak.

Apabila kewajiban pemegang hak tidak dilaksanakan maka berdasarkan ketentuan dalam Pasal 17e bahwa *Hak Guna Usaha hapus karena dilerlantarkan*; Dalam penjelasannya dinyatakan sesuai dengan penjelasan yang ada dalam UUPA. Demikian juga tentang hapusnya HGB dalam Pasal 35e yang dinyatakan bahwa *Hak Guna Bangunan hapus karena dilerlantarkan*.

Untuk pemberian Hak Pakai, juga diikuti dengan ketentuan tentang hapusnya Hak Pakai. Dalam Pasal 55e dinyatakan bahwa, *Hak Pakai hapus karena dilerlantarkan*. Hapusnya hak pakai tidak diatur oleh UUPA. Dari ketentuan-ketentuan yang telah disebutkan tentang hapusnya hak atas tanah (HGU, HGB, Hak Pakai) dapat disimpulkan bahwa PP No. 40 Tahun 1996 menggunakan istilah dilerlantarkan, pengertian dilerlantarkan mengikuti penjelasan dari UUPA tentang hapusnya HM, HGU, HGB. Sedangkan Hak Pakai tidak diatur adanya tanah dilerlantarkan. Keadaan ini akan dijelaskan dalam Bab Pembahasan.

Hal yang perlu diperhatikan selanjutnya adalah ketentuan Pasal 14 Ayat (3), Pasal 35 Ayat (2) PP No. 40 Tahun 1996 yang mengatakan, "*Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya HGB*

sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diatur dengan Keputusan Presiden”.

3) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 dikeluarkan karena dilatarbelakangi semakin banyaknya jumlah tanah terlantar di Indonesia dan karena tidak ada upaya penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah. Oleh karena itu dalam *Menimbang* pada huruf b disebutkan *bahwa dalam kenyataannya masih terdapat bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum atau instansi yang tidak digunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya.*

Dalam ketentuan *Menimbang* huruf c dinyatakan bahwa sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria hak atas tanah hapus dengan sendirinya apabila tanahnya diterlantarkan.

Pasal 1 Ayat (5) menyatakan, *“Tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pokok yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku”.*

Selanjutnya pengertian tanah terlantar diulang kembali ketika mengatur tentang Kriteria Tanah Terlantar yaitu dalam Pasal 3 PP No. 36 tahun 1998 yang menyatakan:

“Tanah Hak Milik; Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik”.

Lebih lanjut pengertian tanah terlantar disebutkan dalam Pasal 5 PP No. 36 Tahun 1998 yang mengatur khusus untuk HGU yang menyatakan:

1. Tanah Hak Guna Usaha tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud Pasal 3 bila, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Jika haknya sebagian dari bidang tanah Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat 1, memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

Apabila diperhatikan, ternyata banyak istilah ataupun pengertian yang diberikan oleh PP 36 Tahun 1998 ini untuk menyatakan bahwa sebidang tanah adalah terlantar. Kalimat-kalimat yang dipilih dalam menyatakan tanah terlantar dapat di inventarisasi sebagai berikut:

- a. Tanah tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, bila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai peruntukannya menurut RTRW yang berlaku;
- b. Tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya;
- c. Tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai Ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Tanah sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya.

Beberapa pengertian tanah terlantar di atas, menunjukkan adanya pengertian yang bervariasi, tergantung pada macam hak atas tanah. Hal tersebut bisa menimbulkan persepsi yang berbeda-beda antara petugas, pejabat dan masyarakat.

D. Fungsi Sosial Tanah

Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan pembangunan. Semua kebutuhan manusia juga dapat terpenuhi dengan adanya tanah, dengan kata lain bahwa tanah merupakan faktor pokok dalam kelangsungan hidup manusia. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa :

“Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Menurut ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, maka telah dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa :

“ Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) sebagai berikut :

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:

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

Hal tersebut bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur tersebut dapat mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak.

Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya,

sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.⁴⁰ Di dalam Pasal 4 ayat (1)

UUPA, menyatakan bahwa :

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Isi dari Pasal 4 ayat (1) tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara mempunyai wewenang memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Pada dasarnya setiap Hak Atas Tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, dimana Hak Bangsa tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal tersebut mengandung arti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial.

Ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa : *“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”*. Hal tersebut menjelaskan 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 luas.

Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

⁴⁰ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hal 578

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4. Akibat Hukum Terhadap Pemilik Hak atas Tanah yang diterlantarkan

Berlakunya Keppres 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menyempurnakan UUPA 1960 diharapkan bisa membenahi sengketa agraria yang tak pernah berakhir. Namun sengketa agraria juga terkait dengan UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Otda). Dalam UU ini, tanah ternyata tidak berada di tangan otoritas pemerintah pusat. Ini pula fakta yang kian menyulitkan penanganan masalah pertanahan di Indonesia.⁴¹

Dalam setiap kasus tanah, posisi rakyat selalu lemah. Sejumlah kasus menunjukkan, rakyat biasanya tidak memiliki dokumen legal seperti sertipikat. Rakyat mengklaim tanah hanya berdasarkan kepada fakta historis belaka. Jika dengan dokumen legal seperti sertipikat pun, terkadang belum bisa membuktikan kepemilikan secara sah terhadap tanahnya, apalagi hanya dengan mengandalkan aspek historis semata, tentu akan jauh lebih sulit untuk mendapatkan pengakuan.

Berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah yang diterlantarkan, perlu kiranya dipertegas mengenai kriteria tanah terlantar,

⁴¹ Khaidir Yusuf, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, (Bogor, 15 Maret 2010)

sehingga jelas tanah-tanah mana yang termasuk tanah terlantar yang pada akhirnya akan memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemiliknya.

Kriteria tanah terlantar ini dapat ditemukan dengan cara mensistematisasi unsur-unsur yang ada dalam tanah terlantar, kemudian menyusunnya dalam struktur hukum tanah nasional. Adapun unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar:

1. Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek)
2. Adanya tanah hak yang diusahakan/atau tidak (obyek)
3. Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburannya tidak terjaga.
4. Adanya jangka waktu tertentu dimana tanah menjadi tidak produktif.
5. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah.
6. Status tanah kembali kepada hak ulayat atau kepada negara.

Dengan diketahuinya unsur-unsur yang esensial terjadinya tanah terlantar maka kriteria atau ukuran yang dapat dipakai untuk menetapkan sebidang tanah adalah terlantar adalah dengan cara kembali menjelaskan dengan melakukan penafsiran-penafsiran terhadap unsur yang ada, dengan fokus terhadap tujuan pemberian hak atas tanah. Sehingga apabila dari kondisi fisik tampak tanah tidak terawat atau tidak terpelihara, itu berarti tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Sehingga kriteria tanah terlantar adalah:

1. harus ada pemilik/pemegang hak atas tanah (subyek)
2. harus ada tanah hak (HM, HGU, HGB,dll.) yang tidak terpelihara dengan baik sehingga kualitas kesuburan tanahnya menurun

3. harus ada jangka waktu tertentu
4. harus ada perbuatan yang dengan sengaja tidak menggunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya.

Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA memuat ketentuan yang menyebutkan jaminan bagi setiap individu memiliki tanah. Mengacu pada ketentuan tersebut semestinya Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat menerbitkan dokumen legal untuk kepentingan rakyat. Namun, kenyataan belum banyak berpihak pada rakyat. Ketidakjelasan aturan perundangan membuat posisi rakyat terpinggirkan.

Sengketa tanah di pengadilan meningkat pada 2 dekade terakhir ini dan lemahnya hukum pertanahan menyebabkan munculnya mafia-mafia pertanahan, sehingga untuk mengatasinya perlu dilakukan dengan mengefektifkan fungsi peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan.⁴²

Lebih lanjut menurut Irawan Soerodjo, tidak berfungsinya pendaftaran tanah sebagaimana mestinya bukan semata-mata disebabkan karena adanya kekurangan peraturan-peraturan yang mengatur tentang pendaftaran tanah, namun disebabkan karena ada kendala lainnya, yaitu di samping kekurangan anggaran, alat dan tenaga serta banyaknya bidang tanah yang tersebar diwilayah Indonesia, juga disebabkan karena adanya, dis-sinkronisasi pada peraturan perundang-undangan tertulis di bidang pertanahan, baik secara vertikal maupun horisontal sebagaimana yang akan diuraikan berikut ini. Hal tersebut merupakan faktor penyebab yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi subyek

⁴² Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah*, (Yogyakarta : Arloka, 2003), Hal 175

hukum atas kepemilikan tanah disamping ketidakpastian prosedur hukum.⁴³

Timbul suatu pertanyaan, dengan cara bagaimana kepastian hukum tersebut dapat dicapai dan kepada siapa perlindungan hukum diberikan ?

Menurut Subekti, dalam hukum berlaku satu asas, yaitu bahwa kejujuran itu dianggap ada pada setiap orang, sedangkan ketidak jujuran harus dibuktikan.⁴⁴ Hukum juga memberi perlindungan absolut dan relatif, karena kepemilikan pada pihak-pihak yang menduduki tanah tersebut saat ini adalah kepemilikan kebendaan maupun kepemilikan perorangan. Lebih lanjut menurut pendapat Maria SW. Sumardjono menyatakan bahwa :⁴⁵

"Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu menclukung pelaksanaannya. Secara empiric, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya."

Ketidakpastian hukum timbul karena perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional di bidang pertanahan tidak mampu mendukung pelaksanaannya karena adanya baik dis-sinkronisasi secara vertikal maupun horisontal pada perangkat peraturan perundang-undangan tersebut meski sumber daya manusia dalam hal ini, para petugas di Kantor Pertanahan setempat, masyarakat/badan hukum telah secara konsisten dan konsekuen mendukung keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut.

⁴³ *Ibid*, Hal. 176

⁴⁴ Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, (Kabupaten : Intermasa, cet. 32, 2005), Hal. 64

⁴⁵ Maria SW Sumardjono, *Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Properti*, (makalah disampaikan dalam Seminar Kebijakan Naru Di Bidang Pertanahan, Dampak dan Peluang Bagi Bisnis Properti dan Perbankan, Kabupaten 6 Agustus 1997), Hal. 1

Makin banyaknya, perkara sengketa tanah disebabkan pula karena masih kurangnya kesadaran ataupun pemahaman masyarakat akan undang-undang dan peraturan hukum lainnya di bidang pertanahan, kurang adanya koordinasi antar instansi yang terkait dengan masalah tanah tersebut bahkan sering tidak ada persepsi yang sama mengenai pengertian-pengertian yang terkandung dalam peraturan-peraturan pertanahan yang ada juga peraturan-peraturan di bidang pertanahan masih banyak yang perlu disempurnakan sehingga tidak menimbulkan ketidakjelasan.⁴⁶

Tujuan Politik Hukum bukan hanya menjamin keadilan, akan tetapi juga menciptakan kepastian hukum. Kepastian hukum berkaitan erat dengan efektifitas hukum, sebab jaminan kepastian hukum akan timbul, apabila negara memiliki sarana-sarana yang memadai untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ada.⁴⁷

Aliran yang menganggap tujuan hukum adalah semata-mata keadilan sebab keadilan itu sendiri sesuatu yang abstrak dan keadilan bagaimanapun menyangkut nilai etis yang dianut seseorang. Dengan menyatakan bahwa tujuan hukum itu untuk pertama-tama adalah untuk menciptakan kepastian hukum, maka perlu dipahami apa yang dimaksud dengan kepastian hukum ?.

Menurut Van Apeldoorn "kepastian hukum", berarti hal yang dapat ditentukan (*bepaalbaarheid*) dari hukum, dalam hal-hal yang konkret. Pihak-pihak pencari keadilan (*yustisiabelen*) ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu

⁴⁶ Khaidir Yusuf, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, (Bogor, 15 Maret 2010)

⁴⁷ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta : Kanisius, 1995), Hal. 119

keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara. berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.⁴⁸

Apabila dilihat dari sisi lembaga peradilan, maka kepastian hukum itu tidak lain dari apa yang dapat dan/atau boleh diperbuat oleh seseorang dan sejauh mana seseorang itu dapat bertindak tanpa mendapat hukuman, atau akibat dari perbuatan yang dikehendaki seseorang, tidak dapat dibatalkan oleh hakim.

Berkaitan dengan hal di atas, tiadanya jaminan kepastian hukum karena adanya konflik yang timbul sebagai akibat dari dis-sinkronisasi secara vertikal maupun horisontal dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dapat dijadikan sebagai landasan bagi subyek hukum untuk memperoleh perlindungan hukum bagi kepemilikan hak atas tanahnya, atau bagaimana pihak-pihak yang berkepentingan dapat mempertahankan haknya.

Berdasarkan kepemilikannya tersebut, ia dapat bertindak dengan tanpa mendapat hukuman atau hakim tidak dapat membatalkan perbuatan yang dilakukannya tersebut.

Dalam suatu peraturan perundang-undangan menurut Maria SW.

Sumardjono harus mencakup 3 (tiga) asas, yaitu :⁴⁹

⁴⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Kabupaten : Chandra Pratama, 1996), Hal 134-135

⁴⁹ Maria Sriwulani Sumardjono, *Kewewangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara*, (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pad Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta 14 Maret 1998), Hal. 12-13

Pemenuhan asas keadilan dalam suatu peraturan perundang-undangan belum cukup karena masih memerlukan dipenuhinya syarat kepastian hukum. Kepastian hukum akan tercapai apabila suatu peraturan dirumuskan secara jelas sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang beragam dan dapat menjadi pedoman untuk pelaksanaan yang sama, dan bahwa peraturan yang ada akan dilaksanakan secara konsekwen dan konsisten. Di samping itu kepastian hukum akan tercapai bila peraturan yang diterbitkan memenuhi persyaratan formal berkenaan dengan bentuk pengaturan sesuai tata urutan peraturan perundang-undangan dan secara substansial materi yang diatur tidak tumpang tindih atau bahkan bertentangan dengan peraturan lain yang relevan yang lebih tinggi tingkatannya (sinkron secara vertikal) ataupun bertentangan dengan peraturan lain yang sejajar tingkatannya (sinkron secara horisontal). Materi suatu peraturan perundang-undangan banyak tergantung pada proses pembuatannya. Transparansi di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dapat menambah bobot kepastian hukum. Hal ini disebabkan karena masyarakat luas dapat mengetahui tentang materi yang akan diatur dan diberi kesempatan untuk memberikan masukan yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan untuk kelengkapan atau penyempurnaan peraturan itu.

Asas ketiga yang perlu diperhatikan dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah kemanfaatan. Peraturan akan ditaati karena masyarakat merasa yakin akan manfaatnya, yakni memberikan kemungkinan tercapainya kebutuhan dan kepentingannya untuk berkembang secara wajar.

Hak-hak subyek hukum atas suatu bidang tanah dengan alat bukti berupa suatu sertifikat harus dilindungi mengingat sertifikat hak atas tanah adalah bukti tertulis yang dibuat oleh Pejabat Umum yang berwenang. Oleh karenanya menurut Pasal 164 HIR dan Pasal 1866 KUH Perdata merupakan bukti otentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan dengan tegas bahwa sertifikat merupakan Surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sertifikat tanah adalah dokumen formal yang memuat data yuridis dan data fisik yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian bagi

seseorang atau badan hukum (privat atau publik) atas suatu bidang tanah yang dikuasai atau dimiliki dengan suatu hak atas tanah tertentu.⁵⁰ Sebutan "sertipikat" atau *certificate (ing)*, *certificaat / certifikaat (bld)*, adalah merupakan tanda pernyataan atau keterangan yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pejabat dan atau lembaga /institusi tertentu dengan tujuan tertentu.

Menurut kamus bahasa Indonesia disebutkan bahwa sertipikat merupakan surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau kejadian,⁵¹ sehingga makna kata sertipikat tanah seperti halnya sertipikat-sertipikat yang lain, adalah surat bukti kepemilikan tanah. Sertipikat – sertipikat tersebut tidak akan mempunyai arti apa-apa apabila diterbitkan oleh pihak atau lembaga yang tidak mempunyai kewenangan yang diberikan Negara atau hukum untuk itu. Dengan kata lain bahwa sertipikat akan mempunyai kekuatan yuridis apabila memang diterbitkan oleh lembaga yang memperoleh kewenangan untuk itu. Dapat pula dikatakan bahwa sertipikat merupakan suatu dokumen formal yang dijadikan tanda dan instrument yuridis adanya hak kepemilikan atas suatu barang atau benda (*thing*). Dalam konsep hukum barang atau benda ini dibedakan benda bergerak (*personal property*) dan benda yang tidak bergerak (*real property*).

Hal yang sama sebagaimana disebutkan dalam kamus Black's law menyebutkan bahwa: "*certificate a document in which fact is formally attested (death certificate)*", dalam halaman lain disebutkan: "*certificate of title a document*

⁵⁰ Boedi Djatmiko, *Sertipikat dan Kekuatan Pembuktiannya*, www.tripod.com. Online internet tanggal 31 Januari 2010.

⁵¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Kabupaten : Balai Pustaka, 1990), Hal. 225

indicating ownership of real or personal property". Konsepsi sertipikat sebagai suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai instrument yuridis bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh lembaga Negara (pemerintah).

Menurut pendapat Boedi Harsono, sertipikat (tanah) adalah suatu surat tanda bukti hak yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah atau merupakan suatu tanda bukti bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu.⁵²

Lebih lanjut dikatakan Irawan Soerodjo, bahwa sertipikat tanah merupakan surat tanah bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dari sini sudah dapat ditangkap bahwa makna sertipikat tanah dalam konstruksi yuridisnya merupakan suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai tanda dan atau instrument yuridis bukti hak kepemilikan atas tanah yang dikeluarkan oleh BPN RI (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) lembaga / Institusi negara yang ditunjuk dan diberikan wewenang oleh negara untuk menerbitkannya. Sertipikat sebagai tanda dan atau sekaligus alat bukti hak kepemilikan atas tanah merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPNRI didalamnya memuat data fisik dan yuridis.⁵³

Dikatakan oleh Maria SW Sumardjono, sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan tentang letak,

⁵² Boedi Harsono, *Op. Cit.* hal. 286

⁵³ Irawan Soerodjo, *Op. Cit.* Hal. 50

batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban lain yang berada di atasnya). Dengan memiliki sertipikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanah, subyek hak dan obyek haknya menjadi nyata.⁵⁴

AP. Parlindungan menyebutkan bahwa sertipikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak.⁵⁵

Sertipikat (hak atas tanah) merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPNRI yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak seseorang atau badan hukum (privat atau publik) mempunyai hak atas suatu bidang tanah. Di atas telah diuraikan yang dimaksudkan dengan itu. Selanjutnya akan diuraikan dimana diatur sertipikat itu dalam peraturan perundang-undangannya dan kekuatan yuridis sertipikat selaku dokumen dan instrument yuridis dihadapan hukum.

Kontruksi hukum sertipikat hak atas tanah dan kekuatan pembuktiannya dapat dicermati dalam beberapa ketentuan perundangan. Didalam UU (Undang-Undang) No. 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau

⁵⁴ Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, cetakan 1, (Kabupaten : Kompas, 2001). Hal. 45

⁵⁵ AP. Parlindungan, *Komentar Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, (Bandung : CV. Mandar Maju, 1998), Hal. 50

disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) di dalam Pasal 19 ayat 1 dan 2, disebutkan:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:
 1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
 2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut:
 3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;

Berdasarkan Pasal tersebut memberikan gambaran bahwa prinsip negara akan memberikan jaminan hukum dan kepastian hak terhadap hak atas tanah yang sudah terdaftar siapapun itu (terlepas dari apakah dia menenlantarkan tanahnya atau tidak). Bahwa jaminan bukti adanya tanah yang sudah terdaftar dengan memberikan " surat tanda bukti hak" yang berlaku sebagai alat pembuktian yang "kuat". Sebagai catatan bahwa ketentuan tersebut belum menyebutkan kata "sertipikat" sebagai surat tanda bukti hak.

Sebutan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak baru tersebut dalam ketentuan PP tersebut. Selanjutnya didalam Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997, tentang pendaftaran tanah, bahwa "sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2, huruf c, Undang-Undang Pokok Agraria untuk Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, Hak milik atas

satuan rumah susun, dan Hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan".

Apabila merujuk pada Pasal 1 angka 5 PP No. 24 tahun 1997, tentang pendaftaran tanah disebutkan: "*hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang No. 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA*". Selanjutnya pada Pasal 16 UUPA, yaitu macam-macam hak atas tanah yakni: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak lain yang sifatnya sementara yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dengan demikian dapat disimpulkan kita mengenal dua macam sertipikat yakni:

1. Sertipikat hak atas tanah;
2. Sertipikat yang ada hubungan dengan hak atas tanah, yakni sertipikat HPL, tanah wakaf, hak tanggungan dan hak milik atas satuan rumah susun.

Persoalan yang menjadi isu hukum selanjutnya yang hendak diketengahkan adalah bagaimana kekuatan hukum sertipikat hak atas tanah. Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka kajiannya khusus berhubungan dengan sertipikat hak atas tanah yang dihubungkan dengan kekuatan pembuktiannya. Bahwa dalam konsepsi hukumnya sertipikat hak atas tanah merupakan tanda bukti yang diterbitkan oleh lembaga hukum yang berwenang (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara), yang berisi data yuridis dan data fisik yang digunakan sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah dengan tujuan guna memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas sebidang

tanah yang dimiliki atau dipunyai oleh seseorang maupun badan hukum. Adanya sertipikat hak, maka diharapkan secara yuridis dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan hak oleh negara bagi pemegang hak atas tanahnya.

Jaminan negara ini diberikan kepada pemilik atau pemegang sertipikat dapat diberikan karena tanahnya sudah terdaftar dalam sistem database administrasi pertanahan negara. Dalam administrasi pertanahan dapat diketahui siapa yang menjadi pemegang haknya (pemilik bidang tanah), subyek pemegang hak atas tanahnya, obyek haknya, letak, batas dan luasnya serta perbuatan-perbuatan hukum yang dikaitkan dengan tanahnya dan beban-beban yang ada di atas obyeknya, memberikan nilai tambah ekonomi.

Adanya sertipikat hak atas tanah pemiliknya akan terlindungi dari tindakan sewenang-wenang dari pihak lain, serta mencegah sengketa kepemilikan tanah. Dengan kata lain bahwa dengan terdaftarnya hak kepemilikan atas tanah seseorang warga masyarakat maupun badan hukum oleh negara dan dengan diterbitkan tanda bukti kepemilikan berupa sertipikat hak atas tanah, negara akan memberikan jaminan keamanan terhadap pemilikan tanah serta agar dapat dimanfaatkan secara optimal. Sebaliknya terhadap tanah-tanah yang belum didaftarkan maka negara tidak menjamin kepastian hukum dan haknya bagi pemilik atau yang menguasainya.

Menurut ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, sudah dinyatakan bahwa pemerintah akan memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hak atas tanah yang didaftar dengan memberikan surat-surat tanda bukti hak, yang

berlaku sebagai alat pembuktian yang "kuat", pertanyaan hukumnya adalah seberapa kuatnya sertipikat hak atas tanah yang diatur dalam Pasal tersebut ?

Makna "kuat" dalam konteks ini harus disandingkan dengan makna "mutlak" (*indefesiabile*) atau tidak dapat diganggu gugat, atau ada yang mengatakan "absolut", jadi makna kuat artinya tidaklah mutlak atau masih dapat diganggu gugat. Makna kuat ini lah yang dikemudian hari atau saat ini selalu menjadikan persoalan hukum bagi pihak-pihak yang kepentingannya dirugikan. Maksudnya adalah pemahaman atas kekuatan yuridis dari sertipikat hak atas tanah yang akan dipertanyakan. Ketika dalam suatu sengketa dan peradilan dalam putusannya mencabut atau membatalkannya dan memenangkan pihak yang notabene hanya berpegang pada alat bukti yang lain, misalnya girik atau petok.

Berkaitan dengan kekuatan pembuktian yang "kuat" sertipikat hak atas tanah ini dikatakan oleh Maria SW Sumardjono, kuat artinya "harus dianggap yang benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain".⁵⁶

Lebih lanjut dikatakan oleh Boedi Harsono:⁵⁷

“Bahwa surat-surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat berarti, bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hal yang demikian maka pengadilanlah yang akan memutuskan alat pembuktian yang benar.”

⁵⁶ Maria SW, Soemardjono, *Op. Cit*, Hal. 50

⁵⁷ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hal. 488

dengan kata lain, dengan masih adanya peluang para pihak mengadakan tuntutan hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah dapat disimpulkan bahwa kekuatan hukum sertipikat hak atas tanah tidaklah mutlak. Pertanyaannya apakah memang demikian kekuatan yuridis sertipikat hak atas tanah yang *introdusir* oleh Negara kita lalu bagaimana dengan kekuatan yuridis sertipikat hak atas tanah di Negara yang lain. Jawabannya adalah tergantung dari konstruksi hukum dari sistem pendaftaran tanah yang diintrodusir oleh hukum negara.

Secara yuridis, larangan menelantarkan tanah dinyatakan dalam ketentuan yang mengatur mengenai kewajiban bag, pemegang hak atas tanah (Pasal 6, 7, 10, 15,19 UUPA). Itu semua adalah asas-asas yang ada dalam UUPA.

Pelaksanaan hak yang tidak sesuai dengan tujuan haknya atau peruntukannya maka kepada pemegang hak akan diatuhi sanksi yaitu hak atas tanah itu akan dibatalkan dan berakibat berakhirnya hak atas tanah. Untuk implementasi itu diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar.

Selanjutnya secara sosiologis tanah sangat erat melekat dan dibutuhkan oleh rakyat, karena tanah menjadi sumber penghidupan mereka yaitu untuk tempat tinggal mereka, untuk tumbuh dan berkembangnya keluarga dan tanah dipakai untuk memenuhi kebutuhan ekonomi mereka, itu sebabnya menelantarkan tanah dilarang.

5. Perlindungan Hukum Bagi Pihak yang Menguasai dan Mengelola Tanah Terlantar

UUPA bukan hanya memuat-memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan Hukum Agraria, tetapi juga memuat persoalan pokok dan penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA merupakan *Program Revolusi dalam bidang agraria*, yang disebut *Agrarian Reform Indonesia*.⁵⁸ Sesuai dengan situasi dan kondisi keagrariaan di Indonesia dan tujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, *agrarian reform* Indonesia mempunyai 5 program, yaitu :⁵⁹

1. Pembaharuan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsep nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Menghapus hak-hak asing dan konsep-konsep kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusaha tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Program yang ke-4 (empat) biasa disebut *Program Landreform*, bahkan keseluruhan program Agrarian Reform tersebut seringkali disebut Program Landreform. Oleh karena itu terdapat sebutan landreform dalam arti luas dan

⁵⁸ Boedi Harsono, Op, Cit, Hal. 3

⁵⁹ *Loc. It.*

landreform dalam arti sempit.⁶⁰ Landreform dalam arti sempit mengandung pengertian bahwa Landreform meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah.⁶¹

Untuk tercapainya tujuan landreform di Indonesia dan mengingat situasi serta kondisi agraria di Indonesia maka diperlukan suatu program yang berkaitan dengan landreform. Adapun program landreform meliputi:⁶²

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan atas tanah;
2. Larangan pemilikan tanah secara absentee atau guntai;
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara;
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
6. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Salah satu program landreform, yaitu program yang ke-3 (tiga) adalah *Redistribusi Tanah*. Redistribusi tanah pertanian lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian

⁶⁰ *Ibid*, Hal. 4

⁶¹ *Ibid*, Hal. 350

⁶² *Ibid*, Hal. 353

Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian yang kemudian ditambah dan dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964.

Program Landreform atau lebih populer dengan Redistribusi Tanah Pertanian secara singkat dapat didefinisikan⁶³ sebagai kebijakan dan kegiatan pemerintah meredistribusikan tanah-tanah pertanian negara kepada para petani berlahan sempit (petani gurem) dan terutama petani penggarap yang tidak mempunyai tanah. Jadi, obyek tanah redistribusi atau “Tanah Redis”⁶⁴ adalah tanah pertanian yang sudah berstatus tanah negara dan telah dinyatakan secara resmi oleh pemerintah/BPN sebagai “Tanah Obyek Landreform”.⁶⁵

Tanah – tanah yang selebihnya dari maksimum diambil oleh pemerintah untuk kemudian dibagi – bagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Kepada bekas pemiliknya diberikan ganti kerugian, Pasal 5 menyatakan bahwa soal – soal tersebut dan hal – hal yang bersangkutan dengan itu akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, sesuai dengan Pasal 17 UUPA .⁶⁶

Kedua Peraturan Pemerintah tersebut memuat ketentuan-ketentuan tentang tanah-tanah yang akan dibagikan kepada petani antara lain :

- a. Tanah kelebihan dari batas maksimum;
- b. Tanah yang pemiliknya melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 56 /PrP/ Tahun 1960;
- c. Tanah absentee;

⁶³Herman Hermit, 2001. “*Program Landreform dan Relevansinya Dalam Pembangunan di Indonesia*”, Fakultas Teknik Universitas Winaya Mukti, Jatinangor, Hal. 13).

⁶⁴ Herman Hermit, *Cara memperoleh Sertipikat Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda. Teori dan Pratek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, Hal. 183)

⁶⁵ *Loc It.*

⁶⁶ *Ibid*, Hal. 364

- d. Tanah swapraja dan bekas swapraja karena tanah tersebut telah beralih menjadi tanah yang dikuasai negara;
- e. Tanah-tanah lain yang dikuasai negara.

Tanah-tanah obyek redistribusi tidak terbatas pada tanah tersebut diatas, tetapi juga termasuk tanah-tanah yang belum dihaki atau belum mempunyai hak yang biasa disebut Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara dapat dijadikan obyek redistribusi melalui penetapan pemerintah, termasuk tanah bekas Hak Erfpacht yang ditinggalkan atau diterlantarkan oleh pemiliknya terdahulu atau telah habis masa berlakunya pada tanggal 24 September Tahun 1980 tetapi tidak diperpanjang lagi.

Di dalam Pasal 8 dan 9 ditetapkan syarat – syarat yang harus dipenuhi oleh mereka yang akan menerima *redistribusi tanah*, yaitu petani penggarap atau buruh tani tetap yang berkewarganegaraan Indonesia, bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan dan kuat kerja dalam pertanian.⁶⁷Oleh karena luas tanah yang akan di *redistribusikan* tidak sebanding dengan jumlah petani yang membutuhkan tanah, maka diadakan skala prioritas dalam pembagiannya. Skala priorotas tersebut adalah : ⁶⁸

- a. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- b. Buruh tani tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- c. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;

⁶⁷ *Ibid*, Hal. 366

⁶⁸ A. P. Parlindungan, Op. Cit, Hal. 6

- d. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- e. Penggarap yang mengerjakan tanah hak milik;
- f. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain;
- g. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar;
- h. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar;
- i. Petani atau buruh tani lainnya.

Dengan demikian, pemberian hak atas tanah tersebut tidak diberikan secara cuma-cuma tetapi ada kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh penerima hak dan apabila tidak dipenuhi kewajiban-kewajiban tersebut maka dapat mengakibatkan dicabutnya hak atas tanah tersebut tanpa adanya pemberian ganti rugi.

Sedangkan untuk uang pemasukan yang harus dibayarkan oleh para petani penerima *redistribusi* tanah ditetapkan berdasarkan harga tanah yang besarnya sama dengan rata – rata jumlah ganti kerugian tiap hektar yang diberikan kepada bekas pemilik tanah yang bersangkutan sesuai dengan klasifikasi tanahnya dan ditambah dengan 6% untuk biaya administrasi.

Pembayaran tersebut dapat dilakukan secara angsuran selama 15 tahun sejak ditetapkannya Surat Keputusan Pemberian Hak Milik yang bersangkutan. Apabila pembayaran dilakukan secara angsuran, maka di kenakan bunga sebesar 3% untuk setiap tahunnya.

Hukum Tanah Nasional (UUPA) dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia merupakan sub sistem hukum nasional. Sehingga apabila kita

terapkan sistem hierarki perundang-undangan yang ada saat ini maka lahirnya atau keberadaan UUPA adalah merupakan perwujudan dari perintah UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), yaitu *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*. Dari amanat konstitusi tersebut di atas UUPA melalui Pasal 2 ayat (1) dan (2) menyatakan:

(1) atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 1 UUD 1945, hal-hal sebagai yang dimaksud Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk :

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

Dalam UUPA dinyatakan bahwa wilayah Indonesia merupakan karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia, untuk dikelola, diusahakari dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Jadi tanah Indonesia ini merupakan milik seluruh rakyat Indonesia yang disebut sebagai hak bangsa. Negara hanyalah sebagai penguasa dan bukan sebagai pemilik.

Menurut Boedi Harsono, bahwa hak menguasai sebagai hak bangsa Indonesia, tanah adalah kepunyaan bersama rakyat Indonesia. Jadi secara hirarki hak penguasaan atas tanah dalam Sistem Hukum Tanah Nasional disusun sebagai berikut:

1. *Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam (Pasal 1 UUPA) sebagai hak penguasaan tertinggi beraspek Publik dan Perdata.*
 2. *Hak menguasai dan beraspek publik negara yang disebut dalam (Pasal 2 UUPA).*
 3. *Hak ulayat masyarakat Hukum Adat disebut dalam (Pasal 3 UUPA) beraspek Publik dan Perdata.*
1. *Hak-hak perorangan / individual beraspek Perdata dan terdiri dari:*
 - a. *Hak-hak atas tanah sebagai hak individual, semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber dari hak Bangsa diatur dalam (Pasal 16 dan 53 UUPA)*
 - b. *Hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan diatur dalam (Pasal 25, 33, 39, dan 51 UUPA).*

Dengan demikian, berdasarkan hierarkhi tersebut di atas dapat diketahui bahwa hak menguasai dari negara itu merupakan perwujudan dari hak bangsa yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur penggunaan, pengusahaan dan peruntukan tanah, yang implementasinya dapat diberikan kepada perorangan/individu atau Badan Hukum berupa hak-hak atas tanah (HM, HGU, HGB dsb).

Seperti yang diketahui, bahwa dalam pemberian hak atas tanah oleh Negara kepada perorangan/badan hukum ini dimaksudkan agar masyarakat dapat menggunakan, mengusahakan tanah untuk mencapai kecukupan dibidang ekonomi, kesejahteraan atau kemakmuran. Agar tujuan dapat dicapai, tentunya perlu dimengerti dan difahami oleh setiap subyek hukum baik itu pemerintah atau perorangan bahwa setiap hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang di haki.

Misalnya, Hak Milik, memberikan wewenang untuk menggunakan tanah yang dihaki tanpa batas waktu penggunaan tanahnya. Demikian juga Hak Guna Usaha memberikan wewenang menggunakan sesuai dengan peruntukannya (Pasal 28 UUPA), penggunaan dibatasi dengan ketentuan waktu. Setiap hak atas tanah berarti memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanah yang di haki, dan ini merupakan kewenangan umum. Artinya semua pemegang hak mempunyai wewenang itu. Namun setiap kewenangan itu ada batasnya, yang secara keilmuan diajarkan melalui ajaran penyalahgunaan hak.

Pembatasan dalam penggunaan hak tak dapat diketahui dari sifat dan tujuan daripada haknya. Misalnya, HGB tidak dipergunakan untuk digunakan bagi usaha pertanian. Karena hak tersebut disediakan khusus bagi penyedia dan tempat kegunaan. Dengan demikian, kita dapat memahami tentang adanya macam-macam hak atas tanah, dengan segala kewenangan yang dimilikinya, dan batasan kewenangannya.

Sesuai dengan fokus kajian tesis ini, maka hak atas tanah yang akan dibahas adalah HGU (perkebunan). Pasal 28 UUPA menyatakan:

- (1) HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana disebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.
- (2) Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 ha, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 ha atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.
- (3) Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Penjelasan Pasal 28 ini menyatakan bahwa hak ini adalah hak yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri, guna perusahaan pertanian, perikanan, peternakan dan seterusnya.

Hak Guna Usaha harus didaftarkan agar memberikan kepastian hukum atau sebagai alat pembuktian yang kuat bagi yang memperolehnya ataupun alat pembuktian yang kuat bagi yang memperolehnya ataupun bahwa hak tersebut telah berakhir. Jika hak itu berakhir maka tanah itu otomatis menjadi kembali tanah yang dikuasai oleh Negara. Seperti diketahui Pasal 34 UUPA menyatakan bahwa Hak Guna Usaha hapus, salah satunya menurut pada Pasal 34e karena diterlantarkan. Hal ini harus melalui proses pembuktian berdasarkan fakta-fakta dilapangan. Faktor-faktor penyebab terjadinya tanah terlantar juga menjadi indikator terjadinya tanah terlantar.

Secara yuridis, hak atas tanah menjadi hapus jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya kewajiban tersebut atau dilanggarnya sesuatu larangan oleh pemegang hak yang bersangkutan. Sebagai contoh dapat dikemukakan uraian Boedi Harsono sebagai berikut.⁶⁹

Pembatalan hak disebabkan karena pemegang hak melalaikan kewajibannya, terdapat dalam ketentuan UU no. 29 tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan tindakan-tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan (L.N. 1956 - 74, TLN 1126). Jika pemegang haknya tidak mengusahakan perusahaan kebunnya dengan baik, maka hak itu dapat dijadikan alasan untuk membatalkan hak yang bersangkutan oleh pejabat yang berwenang. Sepanjang mengenai HGU dasar pembatalannya diberikan oleh Pasal 34 huruf e, karena diterlantarkan.

Keputusan pejabat tersebut bersifat konstitutif, dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Karena merupakan suatu sanksi maka pembatalan hak atas tanahnya tidak disertai dengan ganti kerugian. Demikian menurut Boedi Harsono.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis setuju dengan pendapat Boedi Harsono. Tetapi masalahnya adalah, bagaimana apabila keadaan “terlantar” itu bukan karena kesengajaan? Misalnya, karena faktor ekonomi sehingga tidak mampu menjalankan perusahaan dengan baik. Tentunya sanksi tetap diberikan

⁶⁹ Boedi Harsono, 1996, Op. Cit., h.266.

namun harus dipertimbangkan adanya pemberian ganti rugi pemegang hak atas tanah yang sudah dibatalkan.

6. Upaya Penanggulangan Penguasaan atau Pemilikan Tanah yang Diterlantarkan

Penanggulangan terhadap penguasaan tanah-tanah yang diterlantarkan sangat berkaitan erat dengan kebijakan pertanahan yang ada.

“Kebijakan Pertanahan” sengaja dipilih untuk membedakan dengan kata kebijaksanaan. kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, cara bertindak (Pemerintahan). Dalam Black's Law Dictionary, istilah kebijakan (*policy*) didefinisikan sebagai “*the general principles by which a government is guided in its management of public affairs, or the legislature in its measures*”⁷⁰

Kebijakan selalu terkait dengan arah perjalanan pemerintah atau suatu organisasi mencapai tujuan negara itu. Jika istilah kebijakan disandingkan dengan kata publik menjadi kebijakan publik. Kebijakan publik mempunyai arti sebagai berikut:⁷¹

1. Menurut Harold D. Laswell, kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah
2. Carl Frederick berpendapat, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dari kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan.

⁷⁰ Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary With Pronunciation. Sixth Edition. ST.Paul Minn: West Group, 1990, h. 1157

⁷¹ Muchsin dan Fadillah Putra, Hukum dan Kebijakan Publik, Malang, Averoes Press, 2002 h. 71

3. Menurut Muchsin, kebijakan publik adalah sebuah sikap dari pemerintah yang berorientasi pada tindakan.

Suatu kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan dari pemerintah yang berupa tindakan. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan sebuah kerja kongkrit dari adanya sebuah organisasi pemerintah. Adapun bentuk nyata dari kebijakan publik, membutuhkan pentahapan dan manajemen tertentu agar tujuan dapat terealisasi. Pada dasarnya, kebijakan publik memiliki implikasi sebagai berikut:

1. Bentuk awal kebijakan publik adalah merupakan penetapan-penetapan tindakan pemerintah.
2. Kebijakan publik tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata.
3. Kebijakan publik pada hakekatnya harus memiliki tujuan dan dampak-dampak, baik jangka panjang maupun jangka pendek, yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu.
4. Pada akhirnya segala proses yang ada di atas adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.

Dari penjelasan di atas, keterkaitan kebijakan dengan pemenuhan kepentingan masyarakat menjadi sesuatu yang sangat perlu untuk dihayati oleh semua pihak pelaksana dari kebijakan tersebut, karena pemenuhan kepentingan masyarakat dalam arti kongkrit harus terwujud dan itu adalah merupakan sukses sebuah kebijakan yang dicanangkan oleh pemerintah.

Kebijakan di bidang pertanahan adalah suatu kebijakan publik yang dibuat Pemerintah RI dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat berlandaskan konstitusi UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*" Pasal tersebut dipakai sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa; khususnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, diletakkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional".

UUPA adalah undang-undang pokok, artinya memuat ketentuan-ketentuan pokok saja, sedangkan penjabaran untuk implementasi atas kebijakan-kebijakan pertanahan, dituangkan dalam peraturan-peraturan pememerintah dan peraturan-peraturan lain.

Perihal kebijakan pertanahan, Abdul Hakim Garuda Nusantara menyatakan bahwa di Indonesia, kebijakan pertanahan pada dasarnya diatur oleh UU No. 5 Tahun 1960 (LN/ 1960-104) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dalam intinya memuat 8 hal sebagai ketentuan yang harus dilaksanakan oleh negara untuk membangun kesejahteraan rakyat Indonesia.⁷² Petunjuk adanya kebijakan itu terdapat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA:

⁷² Abdul Hakim Garuda Nusantara, Kebijakan Pertanahan Dalam Pembangunan Indonesia, kumpulan makalah yang disampaikan dalam seminar sehari "Teologi Tanah", editor Masdar F Mas'udi, Jakarta: P3M 1994. h. 61-64

- (1) Adanya penegasan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai negara ini memberikan kewenangan kepada negara untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
 - b. Menentukan dan mengakui hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengakui hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
 - (2) Hak menguasai negara itu digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 2 Ayat (3) UUPA)
 - (3) Hak menguasai dari negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada pemerintah-pemerintah daerah dan masyarakat Hukum Adat bila diperlukan dan sesuai dengan kepentingan nasional (Pasal 2 Ayat (4) UUPA).
 - (4) Pelaksanaan Hak Ulayat dijamin sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA).
 - (5) Tiap-tiap warga negara Indonesia, laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk
-

mendapatkan manfaat dan hasilnya bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 Ayat (2) UUPA).

(6) Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penggunaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (Pasal 7 UUPA)

(7) Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA).

(8) Dengan kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 UUPA).

Dengan demikian apa yang disampaikan oleh Garuda Nusantara itu bukanlah kebijakan dalam arti berupa tindakan untuk dioperasionalkan melainkan merupakan asas hukum, dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Demikian juga terhadap ketentuan

Pasal-Pasal tersebut di atas, tersirat adanya petunjuk dan asas hukum yang bersifat abstrak. Menurut Sudikno Mertokusumo asas hukum sebagai pikiran dasar peraturan-peraturan kongkrit pada umumnya bukan tersurat melainkan tersirat dalam kaidah atau peraturan hukum kongkrit. Jadi, misalnya Pasal 2 ayat (2) UUPA menyiratkan adanya suatu asas hukum bahwa pada tingkat tertinggi bumi, air dan angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan memberikan wewenang tertentu. Ketentuan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau dipersoalkan. Ia membutuhkan peraturan kebijakan atau tindakan untuk operasional. Misalnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria. Tugas dan

wewenang agraria dalam peraturan ini dilimpahkan kepada Gubernur, Kepala Daerah dan Bupati/Walikota dalam kedudukan dan fungsinya sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan Hak Milik, HGB, HGU, Hak Pakai dan Hak Atas Tanah yang lain, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA. Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri mengatur perizinan hak atas tanah dengan SK No. 59/DDA/1970 yang mengatur tentang penyederhanaan Peraturan Perijinan Hak Atas Tanah⁷³

Kebijakan Pertanahan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari fakta sejarah berdirinya negara. Dalam proses berdirinya negara, pemikiran the *founding fathers* Republik Indonesia sangat diwarnai oleh pandangan Sosialis dan Nasionalis atau lebih tepat dikatakan Neo Populis.⁷⁴ Hal ini tercermin dalam Pasal 27, 33 dan 34 UUD 1945.

Pandangan Moh. Hatta melalui pidatonya pada tahun 1946 yang mengatakan bahwa tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama. Bukan untuk kepentingan orang perorangan, yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir kelompok masyarakat. Tanah tidak boleh dipakai sebagai alat untuk menindas, karena itu bertentangan dengan Prinsip pembangunan ekonomi untuk kemakmuran bersama. Itu hanya bisa dilakukan oleh rakyat melalui bentuk koperasi, tidak dikuasai oleh seorang pengusaha.

⁷³. Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. (Yogyakarta : Liberty, 2002). Hal 5

⁷⁴ Endang Suhendar dan Ildhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditan, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, (Jakarta : ELSAM, 1996), hal. 17-18

Misalnya, untuk perkebunan (dikelola dengan koperasi). Untuk mengaturnya, diperlukan keluwesan negara dalam menentukan alokasi penggunaan tanah. Negara merupakan alat dari masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan bersama (Pasal 2 ayat (2) UUPA). Intinya adalah negara mempunyai peran dalam mendistribusikan kemakmuran kepada seluruh rakyat dengan prinsip keadilan.

Pandangan Neo Populis diimplementasikan dalam perangkat peraturan antara lain:

- a. UU No. 2 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Bagi Hasil (UUPBH)
- b. UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian atau disebut dengan *UU LandReform* dan Peraturan Pelaksanaannya.
- c. PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
- d. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Peraturan Pendaftaran Tanah.

Dalam perjalanannya boleh dikatakan pelaksanaan *landreform* gagal dan banyak hambatan. Salah satunya adalah faktor politik. Pemerintah dalam melaksanakan pendistribusian tanah melalui penataan struktur agraria terlalu banyak intervensi dari negara.

Pada periode pelaksanaan *landreform* dengan kegagalannya, mendorong seorang pakar agraria, Maria Sumardjono,⁷⁵ mencermati kembali tujuan UUPA, yaitu menata kembali peraturan-peraturan agraria yang dualisme, di satu unifikasi Hukum Agraria yang mengatur pemberian kemakmuran untuk rakyat. Yang

⁷⁵ Maria Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta : Kompas, 2005), Hal. 10

dipersoalkan adalah dengan mencermati makna dari “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” yang menjadi landasan UUPA. Apakah hal itu dipahami dan diterjemahkan secara benar dalam berbagai kebijakan yang mendukung atau relevan dengan bidang pertanahan? Ringkas kata apakah kebijakan pertanahan yang diterbitkan dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat ?

Konsep Keadilan Sosial harus diterjemahkan sebagai memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menerima bagian manfaat tanah baik bagi diri sendiri maupun keluarganya sehingga dapat memperoleh kehidupan yang layak.⁷⁶

Untuk Indonesia pelaksanaan *landreform*, dengan menitikberatkan pada penataan struktur agraria dalam mencapai kemakmuran sebesar-besarnya untuk rakyat. Hasil pelaksanaan *landreform* di Indonesia sampai 1965, Pemerintah berhasil mendistribusikan sekitar 800.000 Ha tanah kepada 850.000 kepala keluarga. Apabila secara nasional dapat didistribusikan 800.000 Ha tanah untuk 850.000 KK maka itu artinya suatu prestasi awal selama 5 tahun yang perlu ditindaklanjuti dengan perbaikan seperlunya. Jadi asumsi atau perkiraan yang dibuat untuk jumlah penduduk Indonesia tahun 1970 berjumlah 50 juta jiwa dengan asumsi 16,6 juta KK yang sudah mendapatkan akses menggarap tanah, 850.000 KK sudah mendapatkan tanah. Sisanya 15,75 KK masih harus diperjuangkan terus.⁷⁷

⁷⁶ *Ibid.* hal 15.

⁷⁷ Endang Suhendar dan Ildhal Kasim, *Op. Cit.* hal. 20

Seiring dengan berjalannya waktu, ternyata pergantian pemerintahan dari orde Lama ke Orde Baru dan sekarang Orde Reformasi, berimplikasi pada perubahan politik serta kebijakan terutama di bidang pertanahan. Yang dapat dicatat adalah adanya fakta ketidakstabilan politik dan kemerosotan ekonomi yang sangat parah pada waktu itu. Indikator utamanya adalah angka inflasi yang tinggi, neraca pembangunan yang defisit, terkurasnya cadangan devisa dan Kesulitan membayar utang luar negeri, dan sebagainya.

Situasi ini kemudian dilegitimasi oleh pemerintah untuk melakukan pembangunan ekonomi yang di dalamnya mensyaratkan adanya stabilitas politik yang menjamin pembangunan ekonomi tersebut. Beberapa pengamat ekonomi, seperti Mas'ood dan Wiradi berpendapat bahwa Pemerintah Orde Baru berusaha melepaskan kaitan dengan pelaksanaan UUPA yang merupakan dasar kebijakan pertanahan dan pembangunan nasional.

Ada beberapa catatan Mas'ood tentang mengapa Orde Baru menjauh dari UUPA:⁷⁸

1. Konsensus di antara pendukungnya tentang perlunya stabilitas, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis. Oleh karena itu strategi ekonomi yang menghendaki perubahan struktur sosial ekonomi secara radikal. Justru Pembangunan Ekonomi perlu menampilkan atau menghadirkan peranan modal asing. Melaksanakan *landreform* dan program meredistribusikan kekayaan (tanah) justru menjadi ancaman bagi pendukung Orde Baru.
2. Angkatan Darat menganggap program *landreform* mengancam pengendaliannya atas perkebunan milik negara.
3. Dilihat dari segi ekonomi, strategi radikal (seperti *landreform* atau redistribusi tanah sangat tidak menguntungkan.

Dari uraian motif Pemerintah Orde Baru dalam menjalankan kebijakan di bidang pertanahan yang mengganti neo populis menjadi kebijakan yang mendukung

⁷⁸ *Ibid.* h. 37

pertumbuhan ekonomi yang kondusif bagi penanaman modal. Sebagai wujud dukungannya Pemerintah melalui Menteri Negara Agraria atau Ketua BPN⁷⁹, menetapkan “deregulasi pelayanan di bidang pertanahan”. Artinya proses pelayanan dipercepat, murah dan mempermudah pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Untuk mencapai tujuan pembangunan, strategi yang ditetapkan:⁸⁰

1. Deregulasi peraturan yang menyangkut pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dengan memangkas birokrasi yang mengakibatkan lamanya proses perijinan perolehan tanah. Ini artinya ijin memperoleh tanah harus dipermudah.
2. Merubah makna “konsep fungsi sosial” hak atas tanah dengan penafsiran berbeda atas UUPA. Hal ini dilakukan agar Pemerintah masih dianggap konsisten terhadap UUPA. Fungsi sosial di sini selalu diterjemahkan dengan kepentingan umum.
3. Registrasi tanah yang dilakukan pada awal Pelita VI, yang mempunyai tujuan mendorong terciptanya pasar tanah yang transparan sehingga pada akhirnya memudahkan proses pengadaan tanah.

Nampaknya peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dinyatakan dalam statistik di atas, tidak diimbangi dengan terpeliharanya sumber daya alam (tanah) yang merupakan aset nasional untuk menyejahterakan dan memberi sebesar besar kemakmuran rakyat Indonesia. Banyak lahan HGU (perkebunan) yang tidak diusahakan dengan baik hingga produktivitasnya menurun.

Dari sisi ekonomi pemberian HGU (perkebunan) khususnya di wilayah Cisarua Kabupaten Bogor, merupakan harapan terjadinya kemakmuran dan peningkatan terhadap perekonomian masyarakat sekitar perkebunan maupun

⁷⁹ Memasuki masa PJP II, tantangan yang dihadapi di bidang pertanahan sungguh berat. Karena baru mampu mendukung pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan rata-rata 7% (per tahun) di samping harus mampu menggiring investor ke lokasi-lokasi yang selama ini kurang mendapatkan minat untuk dikembangkan dengan maksud di samping untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi, juga diharapkan dapat terjadi proses pemerataan pembangunan ke daerah-daerah. Lihat Endang Suhendar dan Ihdhal Kasim. *Op. Cit.*, h. 53

⁸⁰ *Ibid.*, h. 54

masyarakat di luar perkebunan. Demikian juga terhadap hak-hak atas tanah lainnya yang sengaja dibiarkan tidak dipergunakan karena tanah sudah menjadi obyek spekulasi bagi orang-orang tertentu (tuan tanah) sehingga tanah menjadi mahal harganya. Akibatnya rakyat petani tidak punya akses lagi terhadap tanah yang menjadi sumber kehidupannya.

Fenomena tersebut merupakan indikasi adanya penyimpangan terhadap norma-norma yang telah digariskan oleh UUPA dalam pengelolaan pertanahan. Misalnya, dalam Pasal 6 UUPA bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial; Pasal 7-13 UUPA mengatur tentang adanya larangan penguasaan tanah melebihi ketentuan maksimum, kesempatan yang sama dalam memperoleh hak atas tanah dan manfaat serta hasilnya, kewajiban mengerjakan tanahnya secara aktif, mencegah pemerasan dan perlindungan golongan ekonomi lemah, larangan monopoli; Pasal 27, 34, 40 UUPA mengenai hapusnya hak atas tanah apabila tanah diterlantarkan. Demikian juga Pasal 15 UUPA menyatakan bahwa pemilik tanah wajib memelihara, menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah. Selanjutnya Pasal 52 UUPA mengatur tentang pemberian sanksi atas pelanggaran Pasal 15 UUPA.

Penerapan norma dalam pelaksanaannya identik dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Timbulnya hak dan kewajiban karena hubungan hukum (keperdataan) antara subyek dengan obyeknya (tanah). Tentu saja dalam melaksanakan kewajiban seorang subyek pemegang hak atas tanah harus dilandasi oleh itikad baik (*te goede trouw*). Mengapa demikian? Karena norma-norma dalam Pasal-Pasal UUPA yang telah disebutkan di atas merupakan

kewajiban yang harus dipenuhi dengan baik dan benar sesuai dengan pemberian haknya.

Ketika negara melaksanakan perintah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di mana bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat maka Pasal 2 ayat (2) UUPA mengamanatkan bahwa berdasarkan hak menguasai, negara berwenang mengatur, melaksanakan pengelolaan pertanahan meliputi penguasaan pemilikan tanah, pemanfaatan dan penggunaan tanah serta menjamin kepastian dan perlindungan hukum serta administrasi pertanahan. Semuanya telah diatur dalam UUPA dan peraturan-peraturan lainnya.

Tentu saja pengelolaan pertanahan dilakukan oleh para subyek hukum termasuk pemerintah sebagai pemberi hak atas tanah kepada subyek hukum perorangan/badan hukum sebagai penerima hak atas tanah. Hubungan hukum (keperdataan) antara pemberi dan penerima hak atas tanah menimbulkan hak dan kewajiban.

Berikut ini ditampilkan tabel hak dan kewajiban penerima (pemegang) HAT dan pemberi HAT (negara) dalam pengelolaan pertanahan:

Tabel
Hak dan Kewajiban Penerima (Pemegang) Hak Atas Tanah dalam Pengelolaan
Pertanahan

Hak	Kewajiban
------------	------------------

<p>1. Mempergunakan tanahnya sesuai dengan jenis hak atas tanah yang dimilikinya, yaitu:</p> <p>a) Hak milik : memberi kewenangan kepada pemegang hak secara turun temurun mempergunakan tanahnya untuk berbagai jenis keperluan dengan jangka waktu yang tidak terbatas;</p> <p>b) Hak Guna Usaha : memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanah negara untuk keperluan pertanian, perikanan dan peternakan dalam jangka waktu tertentu;</p> <p>c) Hak Guna Bangunan : memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mendirikan bangunan di atas tanah negara atau milik orang lain selama jangka waktu tertentu;</p> <p>d) Hak Pakai : memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah negara atau tanah milik orang lain dalam jangka waktu tertentu</p> <p>e) Hak Pengelolaan : memberi kewenangan yang lebih luas kepada pemegang hak untuk mempergunakan sendiri tanah negara yang dikuasainya atau memberikannya kepada pihak lain atas dasar perjanjian antara pemegang hak dengan pihak ketiga</p> <p>2. hak atau kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan</p>	<p>1. Hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hak atas tanah tidak dibenarkan apabila hanya dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hak tersebut merugikan masyarakat. Penggunaan dan pemanfaatan tanah haruslah disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat dan negara. Namun demikian tidaklah berarti hak-hak individu dari pemegang hak atas tanah menjadi berkurang, akan tetapi antara hak dan kewajiban haruslah terjadi keseimbangan dalam pelaksanaannya.</p> <p>2. Kewajiban pemeliharaan tanah. Kewajiban yang diatur dalam Pasal 15 UUPA berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah, yaitu bahwa berhubungan dengan fungsi sosialnya, adalah hal yang wajar suatu bidang tanah harus dipelihara dengan sebaik-baiknya, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban ini tidak hanya dibebankan kepada pemiliknya, tetapi juga merupakan kewajiban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah.</p> <p>3. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah. Penetapan maksimum dan minimum yang dapat dimiliki oleh perorangan dalam satu</p>
--	---

<p>sebagian ruang yang ada di atasnya, dalam batas-batas tertentu dan sepanjang hal tersebut dipergunakan untuk kegiatan yang berhubungan dengan jenis hak atas tanah yang dimilikinya.</p> <p>3. hak atau kewenangan lainnya:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain b) membebani tanahnya dengan haktanggung c) mewariskan tanahnya kepada ahli warisnya d) membuat wasiat atas tanahnya e) menghibahkan tanahnya kepada pihak lain f) Mewakapkan tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. 	<p>keluarga telah ditetapkan dalam Pasal 7 dan 17 UUPA yang ditinciakanjuti dengan UU No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, sedangkan untuk badan hukum sementara mengacu pada Peraturan Menteri Negara graria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi.</p> <p>4. Larangan penguasaan tanah secara absentee. Prinsip dasar yang melatarbelakangi pengaturan norma larangan penguasaan tanah secara absentee adalah bahwa tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya dan pengelolaan tanah pertanian tersebut hanya dapat didayagunakan secara maksimal apabila dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya, sehingga ditetapkan suatu ketentuan bahwa pemilik tanah pertanian harus bertempat tinggal di wilayah kecamatan tempat lokasi tanah tersebut berada.</p> <p>5. Penggunaan tanah harus sesuai dengan RTRW. Pemberian hak atas tanah pada dasarnya memberi wewenang kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanahnya sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberiannya. Dalam memberikan hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum harus sesuai dengan kondisi dan tata ruang wilayah setempat, agar penggunaan dan pemanfaatan</p>
--	--

	<p>suatu bidang tanah tetap dilaksanakan dalam kerangka menjaga keharmonisan dan kelestarian lingkungan.</p> <p>6. Larangan penelantaran tanah. Dalam UUPA telah diatur secara tegas bahwa pemegang hak atas tanah yang menelantarkan tanahnya, tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tindak lanjut dari ketentuan tersebut telah dikeluarkan dengan terbitnya PP No. 36 tahun 1998 dan Keputusan Kepala BPN No. 24 tahun 2002 yang mengatur langkah penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.</p>
--	---

Sumber: Makalah Konsultasi Publik BPN, 2004

Tabel 1

Hak dan Kewajiban Pemberi Hak Atas Tanah (negara)

Hak	Kewajiban
<ol style="list-style-type: none"> 1. Menerima uang pemasukan yang dibayar oleh penerima hak atas tanah pada saat pemberian HAT (Pasal 1 ayat 4 PP No. 40 Tahun 1996) 2. membatalkan dan mencabut hak atas tanah apabila terhukti pemegang hak atas tanah tidak memanfaatkan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kewajiban Melaksanakan pendaftaran Tanah (PP No 24 tahun 1997) 2. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah Pasal 3. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban pemanfaatan tanah sesuai

tanahnya dengan baik dan sesuai dengan peruntukannya	<p>dengan permohonan haknya.</p> <p>4. menerbitkan ketetapan atas permohonan hak atas tanah</p> <p>5. melakukan penertiban terhadap tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya</p>
--	---

Sumber: Data sekunder, diolah, 2010.

Dalam pelaksanaan kewajiban pemegang hak atas tanah, itikad baik memegang peranan yang sangat penting guna terwujudnya pengelolaan pertanahan yang memberi kesejahteraan pada masyarakat. Mengenai makna dari itikad baik ini mengacu pada asas itikad baik dalam perjanjian. Asas itikad baik termuat dalam Pasal 1338 ayat (3) BW yang menyatakan “perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”. Memang asas ini terdapat dalam suatu perjanjian yang dibuat di lapangan hukum harka kekayaan yang diatur dalam buku ke III BW tentang perikatan. Subekti dalam bukunya “Hukum Perjanjian” menjelaskan bahwa itikad baik merupakan landasan utama untuk melaksanakan perjanjian dengan sebaik-baiknya.⁸¹

J. Satrio menjelaskan bahwa pada dasarnya itikad baik adalah terletak pada pelaksanaan perjanjian dengan jujur, sesuai dengan kewajiban hukumnya.⁸² Dari pendapat dua ahli Hukum Perdata Indonesia ini, maka “itikad baik” memegang peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan suatu perjanjian.

⁸¹ Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta : Intermasa, Jakarta, 1979), hal. 13

⁸² J. Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir dari Perjanjian*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001) hal.

Tentunya asas itikad baik tersebut juga dapat diterapkan dalam hubungan hukum antara pemberi hak atas tanah dengan penerima hak atas tanah, mengingat Hukum Agraria mempunyai dua sisi hukum yang melekat padanya yaitu Hukum Perdata dan Hukum Administrasi.

Dari sisi keperdataan hubungan hukum timbul ketika negara sebagai subyek yang menguasai tanah berdasarkan kewenangan memberikan hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum. Hak dan kewajiban selalu timbul di antara para subyek hukum (pemberi dan penerima hak atas tanah) dalam rangka mencapai tujuan. Menurut Logemann⁸³ bahwa dalam setiap hubungan hukum ada dua segi yaitu kekuasaan (wewenang) dengan lawannya kewajiban. Menurutnya dalam hubungan hukum ada pihak yang berhak meminta prestasi dan ada pihak yang wajib melakukan prestasi. Hak dan kewajiban merupakan akibat hukum yang lahir dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum. Pelaksanaan kewajiban harus dilakukan sesuai dengan tujuan haknya. Itu artinya dilakukan dengan “itikad baik”.

Itikad baik merupakan asas yang melekat pada diri pribadi seseorang dan itu bersifat universal, artinya berlaku pada setiap hubungan hukum. Oleh karena itu melaksanakan kewajiban dengan itikad baik merupakan “kewajiban hukumnya” para subyek (pelaku) terhadap obyek haknya (misalnya tanah). Dengan demikian “itikad baik” merupakan sesuatu yang perlu dicantumkan sebagai satu kriteria yang dapat dipakai sebagai ukuran dalam menetapkan

⁸³ Dalam Muchsin, *Op. Cit.*, hal 30

adanya tanah terlantar, dengan melihat pada pelaksanaan kewajiban yang tidak mengindahkan itikad baik.

Keberadaan tanah terlantar khususnya di Cisarua Bogor seringkali menimbulkan permasalahan bahkan tidak jarang juga sampai menimbulkan sengketa. Biasanya permasalahan ini disebabkan oleh karena adanya pendudukan warga masyarakat sekitar perkebunan yang memanfaatkan tanah perkebunan yang telah dibiarkan oleh pemegang HGUnya untuk digunakan menjadi areal pertanian, ladang, tempat tinggal dan sebagainya, selama jangka waktu yang lama. Kemudian menuntut untuk dapat memperoleh hak atas tanah bekas perkebunan tersebut karena mereka merasa telah menduduki dan mengusahakan tanah tersebut secara terus menerus. Jadi upaya penertiban tanah terlantar, penanganannya lebih kearah pendayagunaan tanah dengan memberikan solusi-solusi penyelesaian yang lebih manusiawi, meskipun tidak kehilangan efektifitasnya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan:

1. Akibat hukum terhadap pemilik Hak atas Tanah yang Diterlantarkan adalah secara yuridis, dilarang menelantarkan tanah sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan yang mengatur mengenai kewajiban bagi pemegang hak atas tanah (Pasal 6, 7, 10, 15,19 UUPA) yang merupakan asas-asas yang ada dalam UUPA. Pelaksanaan hak yang tidak sesuai dengan tujuan haknya atau peruntukannya maka kepada pemegang hak akan diatuhi sanksi yaitu hak atas tanah itu akan dibatalkan dan berakibat berakhirnya hak atas tanah. Selanjutnya secara sosiologis tanah sangat erat melekat dan dibutuhkan oleh rakyat, karena tanah menjadi sumber penghidupan mereka yaitu untuk tempat tinggal mereka, untuk tumbuh dan berkembangnya keluarga dan tanah dipakai untuk memenuhi kebutuhan ekonomi mereka, itu sebabnya menelantarkan tanah dilarang.
2. Perlindungan hukum bagi pihak yang menguasai dan mengelola tanah terlantar adalah adanya sertipikat hak atas tanah pemiliknya akan terlindungi dari tindakan sewenang-wenang dari pihak lain, serta mencegah sengketa kepemilikan tanah. Dengan demikian bahwa dengan terdaftarnya hak kepemilikan atas tanah seseorang warga masyarakat maupun badan hukum

oleh negara dan dengan diterbitkan tanda bukti kepemilikan berupa sertipikat hak atas tanah, negara akan memberikan jaminan keamanan terhadap pemilikan tanah serta agar dapat dimanfaatkan secara optimal. Sebaliknya terhadap tanah-tanah yang belum didaftarkan maka negara tidak menjamin kepastian hukum dan haknya bagi pemilik atau yang menguasainya.

3. Upaya penanggulangan penguasaan atau pemilikan tanah yang diterlantarkan sangat berkaitan erat dengan kebijakan pertanahan yang ada. Penerapan norma dalam pelaksanaannya identik dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Timbulnya hak dan kewajiban karena hubungan hukum (keperdataan) antara subyek dengan obyeknya (tanah). Tentu saja dalam melaksanakan kewajiban seorang subyek pemegang hak atas tanah harus dilandasi oleh itikad baik (*te goede trouw*). Dalam pelaksanaan kewajiban pemegang hak atas tanah, itikad baik memegang peranan yang sangat penting guna terwujudnya pengelolaan pertanahan yang memberi kesejahteraan pada masyarakat. Jadi upaya penertiban tanah terlantar, penanganannya lebih kearah pendayagunaan tanah dengan memberikan solusi-solusi penyelesaian yang lebih manusiawi, meskipun tidak kehilangan efektifitasnya

B. Saran-Saran

Atas dasar hasil penelitian dan uraian dalam pembahasan serta simpulan, maka diberikan saran-saran sebagaimana berikut ini:

1. Untuk pemerintah hendaknya menyempurnakan atau memperbaiki PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, khususnya mengenai konsep/pengertian tanah terlantar dan kriteria untuk di perjelas lagi dan menyederhanakan mekanisme pelaksanaan penertiban, mulai pekerjaan identifikasi oleh satuan tugas; memberikan rekomendasi hasil identifikasi pada tim penilai Kabupaten/Kota, Kantor Wilayah sampai kepada Menteri yang akan membuat penetapan terhadap suatu bidang tanah adalah terlantar. Hal ini disarankan agar tidak terjadi perbedaan persepsi antara para petugas di lapangan;
2. Agar pihak yang menguasai dan mengelola tanah terlantar dapat memberikan perhatian lebih besar terhadap upaya penyelesaian konflik disebabkan konflik melibatkan kepentingan masyarakat umum agar tidak mengakibatkan kerusakan dan kerugian yang lebih besar lagi bagi para pihak.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- AP. Parlindungan, *Komentar Undang-undang Pokok Agraria*, (Bandung : Mandar Maju, 1998).
- , *Komentar Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, (Bandung : CV. Mandar Maju, 1998),
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Kabupaten : Chandra Pratama, 1996).
- Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 1997).
- Bernard Arief Sidharta. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian tentang Pondasi Kefalsafahan dan Sifat Keilmuan ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. (Bandung: Mandar Maju, 2000).
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi (Jakarta: Djambatan, 2003).
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990).
- Endang Suhendar dan Ildhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditan, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, (Jakarta : ELSAM, 1996).
- H. Ridwan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, (Bandung: Alumni, 2004).
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary With Pronunciation*. Sixth Edition. (ST.Paul Minn: West Group, 1990).
- Herman Hermit. "*Program Landreform dan Relevansinya Dalam Pembangunan di Indonesia*", Fakultas Teknik Universitas Winaya Mukti, Jatinangor, 2001) J. J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih bahasa B. Arief Sidharta, (Jakarta: Citra Aditya Bhakti, 1999).
- I Gede Wiranata. *Hukum Adat Indonesia, Perkembangannya Dari Masa Ke Masa*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004).

- Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, (Bandung : Remaja Rosda Karya, 1999).
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah*, (Yogyakarta : Arloka, 2003).
- J. Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir dari Perjanjian*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001).
- Maria. SW Sumardjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, (Yogyakarta; Andi Offset. 1982).
- , *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, cetakan 1, (Jakarta : Kompas, 2001).
- , *Memahami Tanah Terlantar*, (Jakarta : Kompas, 2010).
- Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Malang, Averoes Press, 2002).
- Paulus HS. *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, (Semarang : Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2009).
- R. Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, (Kabupaten : Intermedia, cet. 32, 2005).
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Cetakan Ketiga; 1991).
- Soedewi Maschun Sofwan. *Hukum Benda*, (Yogyakarta: Liberty, 1981).
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. (Yogyakarta : Liberty, 2002).
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986).
- Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, Cet. 8, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1992).
- Ter Haar BZN. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Terjemah K.Ng Soebakti Poesponoto. (Jakarta: PT Pradnya Paramita. 1981).
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta : Kanisius, 1995).

Van Dijk. *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, diterjemahkan oleh A. Soehardi, (Bandung : Sumur, 1979).

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945;

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

Undang-Undang nomor 51 tahun 1960, tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Dari yang Berhak atau Kuasanya;

Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti-Kerugian;

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah Negara;

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar ;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999, tentang Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah Negara;

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 tahun 2002, tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar ;

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

C. Artikel, Karya Ilmiah dan/atau Makalah

Abdul Hakim Garuda Nusantara, Kebijakan Pertanahan Dalam Pembangunan Indonesia, kumpulan makalah yang disampaikan dalam seminar sehari "Teologi Tanah", editor Masdar F Mas'udi, (Jakarta: P3M 1994).

Dedy Baratayuda, *Status Penguasaan dan Pemilikan Tanah Timbul Sungai Progo Oleh Masyarakat Di Perbatasan Kabupaten Kulon Progo Dengan Kabupaten Bantul*, (Tesis Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta: 2003).

Kurnia Warman, *Konversi Hak Atas Tanah Ganggam Bauntuak, menurut UUPA di Sumatra Barat*, (Tesis Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta;1998).

Maria SW Sumardjono, *Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Properti*, (makalah disampaikan dalam Seminar Kebijaksanaan Naru Di Bidang Pertanahan, Dampak dan Peluang Bagi Bisnis Properti dan Perbankan, Kabupaten 6 Agustus 1997).

-----, *Kewewangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara*, (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pad Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta 14 Maret 1998),

D. Internet

<http://joeharry-serihukumbisnis.blogspot.com/2009/06/penyelesaian-masalah-tanah-terlantar.html>.

www.endonesia.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=21&artid=4720

<http://www.jurnalbogor.com/?p=16214>,

www.legislasi.go.id.

www.tripod.com.