

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP TANAH TERLANTAR MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR

(1) Haerani Husainy

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palu

Email : haeranihusainy@yahoo.com

(2) Diah Astri Ellisa

Pascasarjana Universitas Ponegoro

Email : diahastri101@gmail.com

Abstract

The State grants the right to a person or legal entity always accompanied by the obligations set forth in the LoGA and the right granting authority. Therefore, the holder of the right is prohibited from abandoning the land, and if the right holder abandons the land then the BAL has regulated the legal consequences of the abolition of the land rights concerned and the termination of legal relations and affirmed as land directly controlled by the state. The criteria for determining the land has been abandoned, both under the BAL and also the government regulation are substantially the same as abandoned land objects including land rights. These lands are not cultivated, unused or utilized in accordance with the circumstances or nature, the purpose of granting the rights or the basis of their control. Therefore the soil should be maintained.

Keywords : abandoned land, Lae Effect

A. Latar Belakang

Negara dalam hal ini Pemerintah memiliki kewenangan yang absolut untuk mengatur bidang pertanahan secara formal, hal ini terlihat dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI yang menegaskan bahwa; “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”¹. Pengaturan lebih spesifiknya di atur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara 1960-104) atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA.

¹. Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dari perubahannya I, II, III, IV, Permata Press, hal 34

Selanjutnya didelegasikan ke berbagai peraturan umum lainnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, dan Peraturan yang diterbitkan oleh pimpinan instansi teknis di bidang pertanahan.

Secara substansial, kewenangan negara yang diwakili oleh Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas Hukum dan pemanfaatan tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan serta mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut tanah. Dengan ketentuan tersebut Pemerintah telah diberi kewenangan yuridis untuk membuat peraturan di bidang agraria berupa tanah, serta menyelenggarakan aturan yang menyangkut subyek, obyek dan hubungan hukum antara subyek dan obyek tersebut sepanjang mengenai sumber daya agraria.

Atas dasar kewenangan tersebut, khususnya yang menyangkut peraturan yang mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, maka pada Pasal 4 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara (Pemerintah) kepada dan dipunyai oleh subyek hak yaitu orang perseorangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum dengan kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut, termasuk juga tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundangan.

Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hak, orang atau badan hukum yang dipersamakan dengan orang yaitu hak-hak penguasaan atas tanah yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA yakni;

”Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah; 1) Hak Milik, 2) Hak Guna Usaha, 3) Hak Guna Bangunan, 4) Hak Pakai, 5) Hak Sewa, 6) Hak Membuka Tanah, 7) Hak Memungut Hasil Hutan, 8) Hak-hak lain serta hak-hak yang sifatnya sementara. Hak-hak yang sifatnya sementara yaitu

Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian”.²

Kondisi penguasaan tanah yang tidak produktif atau terlantar sebagaimana diuraikan, beberapa tahun terakhir ini telah menjadi perhatian Pemerintah. Terkait dengan upaya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sesungguhnya bukan hal yang baru mengingat sejak tahun 1998 telah disahkan Peraturan pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Apabila diperhatikan ketentuan Pasal 11 s/d Pasal 15 dapat diketahui bahwa upaya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar menjadi kewenangan Kepala Kantor Wilayah, melalui proses identifikasi tanah yang tidak digunakan sesuai keadaannya menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak dipelihara dengan baik, atau tidak mengambil langkah-langkah semestinya. Dari hasil identifikasi tanah terlantar, Kepala Kantor Wilayah memberitahukan kepada pemegang hak sebelum memberi peringatan tertulis sebanyak tiga kali sampai pada akhirnya ketika setiap peringatan tidak diindahkan, tanah yang bersangkutan dinyatakan sebagai tanah terlantar oleh Menteri atas usul Kepala Kantor Wilayah dan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Khusus bidang tanah Hak Guna Bangunan, dalam fenomena yang dapat diamati di Kota Palu bahwa ternyata masih banyak terdapat bidang-bidang tanah Hak Guna Bangunan yang dikuasai oleh badan hukum namun tidak dimanfaatkan sesuai keadaan atau sifat dan tujuan Hak Guna Bangunan yang diperoleh. Seperti kasus penguasaan tanah Hak Guna Bangunan (HGB) oleh beberapa pengusaha yang memperoleh HGB puluhan hektar bahkan mencapai ratusan hektar, namun dalam perwujudannya di lapangan ternyata sangat sedikit luas tanah yang dimanfaatkan sesuai peruntukannya atau diterlantarkan, sudah jelas kondisi seperti ini bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara hukum, sikap pemegang hak atas tanah yang dimaksud adalah suatu perbuatan yang melanggar hukum, seharusnya tanah-tanah terlantar yang

². www.bkn.org, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, hal 7. Diakses pada tanggal 15 November 2015 Pukul 12.30 Wita.

ada di Kota Palu sudah harus diproses dan dinyatakan sebagai tanah terlantar sekaligus statusnya kembali menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara. Akan tetapi, kenyataan di lapangan ternyata tanah-tanah tersebut masih dalam status sebagai tanah-tanah yang dikuasai oleh pemegangnya.

Kondisi penertiban dan pendayagunaan tanah hak guna bangunan yang terlantar di Kota Palu, dapat memberikan andil besar bukan hanya terhadap rendahnya nilai pendapatan daerah Kota Palu khususnya dan Provinsi Sulawesi Tengah pada umumnya, tetapi lebih dari itu maksud penguasaan kekayaan alam oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sebagai diamanatkan konstitusi dan menjadi dasar pertimbangan disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, baru sebatas cita-cita yang tak mungkin dicapai tanpa adanya upaya nyata dan konkret dilakukan. Sebagai pembanding substansi konsideran menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tersebut, menyatakan :

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya, mencegah terjadi rusaknya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya dapat dilihat pada konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, dimana pengaturannya lebih bersifat preventif serta menganggap bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sehingga perlu dilakukan perubahan. Berdasarkan pertimbangan pada konsideran PP No. 11 Tahun 2010, Pemerintah juga peduli terhadap lingkungan dimana banyak tanah diterlantarkan oleh pemegang hak menjadi menurun kualitasnya secara ekonomis, sebagaimana dapat disimak dalam pertimbangan, “bahwa saat ini penelantaran tanah makin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta

menurunkan kualitas lingkungan, sehingga perlu pengaturan kembali penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.³

Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi rakyat bangsa dan Negara Indonesia, yang harus diusahakan, dimanfaatkan, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Saat ini tanah yang telah dikuasai dan/atau dimiliki baik yang sudah ada hak atas tanahnya maupun yang berdasar perolehan tanah di beberapa tempat masih banyak dalam keadaan terlantar, sehingga cita-cita luhur untuk meningkatkan kemakmuran rakyat tidak optimal. Oleh karena itu perlu dilakukan penataan kembali untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni sosial. Selain itu optimalisasi pengusahaan, penggunaan dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, dan mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi.⁴

Adanya persepsi yang jelas dan tegas mengenai tanah terlantar tersebut, selain dapat mengurangi atau mencegah timbulnya masalah atau sengketa, kiranya akan dapat memberikan ketertiban dan kepastian hukum penguasaan tanah oleh Pemerintah, bahkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pihak lainnya, berangkat dari fenomena dan fakta hukum yang digambarkan di atas kiranya jelas, bahwa issue pokok yang menjadi objek penelitian ini tertuju pada upaya penertiban dan pendayagunaan tanah hak guna bangunan yang diterlantarkan.

B. PEMBAHASAN

1. Kriteria Tanah Terlantar Menurut Hukum Pertanahan Nasional

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, ditentukan bahwa Hak Guna Bangunan adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

³ Konsideran PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

⁴ Penjelasan PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak Guna Bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk, kepada Warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia.⁵ Pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sejak yang bersangkutan sudah bukan Warga Negara Indonesia atau bukan badan hukum Indonesia dan dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Demikian, apabila dalam jangka waktu dimaksud haknya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum.⁶

Selanjutnya apa yang diatur pada pasal tersebut merupakan syarat pemberian hak kepada pemohon dalam hal ini pemohon hak guna bangunan dapat merupakan orang atau badan hukum, disertakan jangka waktu yang telah ditentukan, namun apabila peruntukan hak atas tanah tersebut tidak sesuai tujuan ataupun fungsi peruntukannya, maka hak atas tanah tersebut dapat beralih secara yuridis penguasaannya kepada negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 bahwa pemegang Hak Guna Bangunan mempunyai kewajiban, yaitu :

- a. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- b. Menghunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- c. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- d. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada Negara, sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus;

⁵ Lihat Pasal 1 Ayat (1)

⁶ *Ibid*, Pasal 19

- e. Menyerahkan sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.⁷

Berlakunya Keputusan Presiden Nomor 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 23/2014 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.⁸

Dalam setiap kasus tanah, posisi rakyat selalu lemah. Sejumlah kasus menunjukkan, rakyat biasanya tidak memiliki dokumen legal seperti sertifikat. Rakyat mengklaim tanah hanya berdasarkan kepada fakta historis belaka. Jika dengan dokumen legal seperti sertifikat 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, 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;

⁷ *Ibid*, Pasal 30

⁸ Wawancara dengan Ibu Amanda Maisura, A.Ptnh, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kota Palu (Palu, 15 Maret 2016)

4. Adanya jangka waktu tertentu dimana tanah menjadi tidak produktif;
5. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah; dan
6. Status tanah kembali kepada hak ulayat atau kepada negara.⁹

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. Menurut PP No 36 Th 1998 maka kriteria tanah dengan status Hak Milik, HGU, HGB, Hak pakai dan Hak Pengelolaan adalah:

1. Apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifatnya;
2. Apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan tujuan pemberian haknya;
3. Tanah tersebut tidak dipelihara dengan baik;
4. Khusus untuk tanah Hak Pengelolaan, apabila kewenangan hak menguasai dari Negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang hak pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut.

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. 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

⁹ PP Nomor 36 Tahun 1998

tersebar diwilayah Indonesia, juga disebabkan karena adanya, disinkronisasi 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 hukum atas kepemilikan tanah di samping ketidakpastian prosedur hukum.¹⁰

Menurut Subekti, dalam hukum berlaku satu asas, yaitu bahwa kejujuran itu dianggap ada pada setiap orang, sedangkan ketidakjujuran harus dibuktikan.¹¹ 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 pendapat Maria SW. Sumardjono menyatakan bahwa :¹²

Saat ini penelantaran tanah makin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan, sehingga perlu pengaturan kembali penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.¹³ berdasarkan hal tersebut pemerintah perlu mengganti peraturan lama mengenai tanah terlantar. Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tidak merinci secara jelas kriteria tanah terlantar namun hanya mengatur mengenai objek penertiban tanah terlantar dan objek yang tidak termasuk tanah terlantar. Sebagaimana di jelaskan bahwa :

Pasal 2

Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan,

¹⁰ Irawan Soerojo, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Arloka, Yogyakarta, 2013, Hal. 176

¹¹ Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Kabupaten : Intermasa, cet. 32, 2015, Hal. 64

¹² Maria SW Sumardjono, *Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Properti*, (makalah disampaikan dalam Seminar Kebijakan Di Bidang Pertanahan, Dampak dan Peluang Bagi Bisnis Properti dan Perbankan, 6 Agustus 2007), Hal. 1

¹³ *Konsideran PP No, 11 Tahu 2010*

atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya

Pasal 3

Tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah :

- a) tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan
- b) tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.¹⁴

Apabila memperhatikan pengaturan tanah terlantar dalam PP No. 11 Tahun 2010, sangat jelas objek hak atas tanah yang mana saja dapat diklaim oleh negara dalam hal ini pemerintah cq Badan Pertanahan Nasional.

Dalam melakukan evaluasi dan pengkajian, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi berpedoman Identifikasi tanah terlantar dilakukan oleh pihak Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi memberitahukan penetapan penertiban dan pendayagunaan tanah kepada Pemegang Hak Atas Tanah, pihak yang memperoleh dasar penguasaan tanah, Bupati/Walikota, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan Instansi terkait.

Identifikasi dan penelitian tanah terlantar meliputi:

- a. nama dan alamat Pemegang Hak;

¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010

- b. letak, luas, status hak atau dasar penguasaan atas tanah dan keadaan fisik tanah yang dikuasai Pemegang Hak; dan
- c. keadaan yang mengakibatkan tanah terlantar.

Kegiatan identifikasi dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 meliputi:

- a. melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;
- b. mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak;
- c. meminta keterangan dari Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait tersebut harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan;
- d. melaksanakan pemeriksaan fisik;
- e. melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;
- f. membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
- g. menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian;
- h. melaksanakan sidang Panitia; dan
- i. membuat Berita Acara. (2) Panitia menyampaikan laporan hasil identifikasi, penelitian, dan Berita Acara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Kantor Wilayah.¹⁵

Berdasarkan hasil wawancara dikatakan bahwa, dari hasil laporan Panitia yang dibentuk oleh Kantor Wilayah BPN setempat, apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian dapat disimpulkan terdapat tanah terlantar, maka Kepala Kantor Wilayah memberitahukan dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama kepada Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya surat peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya.

¹⁵ PP. No. 11 Tahun 2010 Pasal 7 ayat (1)

Tahapan berikutnya apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan maka diberikan peringatan tertulis. Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan kedua kalinya yang telah dikirim kepadanya, maka Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis ketiga dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan sebelumnya. Apabila peringatan terakhir ini tidak diindahkan maka berdasarkan kewenangannya Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala BPN untuk menetapkan tanah yang dimaksud adalah sebagai tanah terlantar.¹⁶ Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar apabila merupakan keseluruhan hamparan tanah, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya, dan ditegaskan area lahan tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

2. Hambatan Penertiban Tanah Terlantar Yang Dikuasai Oleh Masyarakat

Kekuasaan Negara atas bumi, air dan kekayaan alam tersebut, meliputi baik yang sudah menjadi hak seseorang maupun tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu. Adapun isi hak-hak itu serta pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam pasal 4 bahwa:

- (1) 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.
- (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

¹⁶ Hasil Wawancara Ibu Amanda Maisura, A.Ptnh, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kota Palu, Tanggal 22 Juni 2016.

penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.¹⁷

Macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebutkan dalam Pasal tersebut, di antaranya adalah Hak Guna Bangunan (Pasal 16 UUPA). Menurut ketentuan Pasal 4 tersebut, bahwa hak-hak dimaksud memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, sesuai kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA dan UUD 1945.

Dalam hubungan ini Ketetapan MPR tidak dimasukkan sebagai suatu peraturan yang lebih tinggi dari undang-undang, karena Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, menentukan Hak Guna Bangunan adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Pengaturan tanah di wilayah daerah ternyata tidak berada di tangan otoritas pemerintah pusat. Ini pula fakta yang kian menyulitkan penanganan masalah pertanahan di Indonesia.¹⁸

Dalam Pasal 40 UUPA juga ditentukan bahwa hak guna bangunan hapus karena :

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

¹⁷ UUPA Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2)

¹⁸ Hasil wawancara : Amanda Maisura, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kota Palu, Tanggal 15 Maret 2016.

- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam pasal 36 ayat (2)

Hal yang tidak kalah pentingnya diketahui terkait dengan hak guna bangunan ini bahwa menurut ketentuan Pasal 39 UUPA, hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Ketentuan pasal ini cukup menarik, mengingat fenomena di lapangan atas hak guna bangunan banyak dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Dalam hal ketika hak guna bangunan dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan subjeknya tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang hak guna bangunan, maka dengan sendirinya ketentuan Pasal 36 UUPA berlaku. Namun dalam hal hapusnya hak guna bangunan karena ditelantarkan, apakah hak-hak bank atas hak guna bangunan yang menjadi objek jaminan juga ikut diindahkan. Tanpanya UUPA atas hal ini belum meletakkan landasan yang kuat bagi pengaturan lebih lanjut. Lebih jelasnya dapat dilihat dalam telaah atas berbagai peraturan pelaksanaan.

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi social,¹⁹ Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.²⁰

Tanah yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar, dinyatakan dalam keadaan status quo sejak tanggal pengusulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (6). Tanah yang dinyatakan dalam keadaan status quo sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas bidang tanah tersebut sampai diterbitkan penetapan tanah terlantar yang memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.²¹

Selanjutnya Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkannya

¹⁹ Pasal 6 UUPA

²⁰ Pasal 7 UUPA

²¹ Pasal 12 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2010.

keputusan penetapan tanah terlantar, wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang Hak atas benda-benda di atasnya dengan beban biaya yang bersangkutan. (2) Apabila bekas Pemegang Hak tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka benda-benda di atasnya tidak lagi menjadi miliknya, dan dikuasai langsung oleh Negara.²²

Sebagai contoh kasus yang berada di Wilayah Hukum Kota Palu yakni berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 13/PTT-HGB/BPN RI / 2014 tentang Penetapan Tanah Terlantar Yang Berasal dari HGB Nomor 08/Tondo, atas nama PT. Sinar Putra Murni terletak di Kelurahan Tondo Kecamatan Palu Timur (dahulu Kabupaten Donggala) Propinsi Sulawesi Tengah. Menetapkan, pertama bahwa tanah Hak Guna Bangunan Nomor 08/Tondo seluas kurang lebih 108, 6569 Ha. atas nama PT.Sinar Putra Murni sebagai tanah terlantar.²³Konsekuensi hukum dari surat keputusan tersebut, keputusan penetapan tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada diktum pertama, sekaligus menetapkan hapusnya hak atas tanah, memutuskan hubungan hukum, dan tanah dimaksud dikuasai langsung oleh negara.²⁴Selanjutnya memerintahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Palu untuk : menarik sertifikat hak guna bangunan sebagaimana disebut pada diktum pertama.

Contoh kasus yang diuraikan di atas, merupakan salah satu di antara beberapa kasus yang terjadi mengenai penertiban tanah terlantar yang berada di wilayah hukum Kota Palu. PT. Sinar Putra Murni sebagai pemegang hak guna bangunan tidak sepenuhnya menggunakan lahan yang peruntukan awal permohonan izinnya bertujuan membangun perumahan dari hak guna bangunan yang pegangannya, adapun yang difungsikan hanya sebagian kecil area lahan yang dibangun perumahan, sehingga pihak Badan Pertanahan Nasional memandang perlu dan telah memenuhi syarat untuk dikeluarkan surat keputusan bahwa sebagian besar area lahan yang

²² *Ibid*, Pasal 13 ayat (1) dan ayat

²³ Keputusan Kepala BPN RI No. 13/PTT-HGB/BPN RI/2014

²⁴ *Ibid*

dihaki oleh PT. Sinar Putra Murni sebagai tanah terlantar. Secara yuridis suatu area lahan yang ditelantarkan oleh pihak yang berwenang, namun secara de facto area lahan yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar telah dikuasai oleh pihak ketiga dalam hal ini masyarakat setempat. Permasalahan yang muncul adalah area lahan yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar tersebut, negara dalam hal ini BPN Kanwil Propinsi Sulawesi Tengah tidak dapat menguasai lahan yang dimaksud.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan salah satu warga yang menempati secara fisik sebagian dari tanah terlantar tersebut (namanya tidak disebutkan), bahwa tanah yang konon ditetapkan sebagai tanah terlantar adalah merupakan sebagian kecil objek tanah yang telah dibeli dari masyarakat Tondo (tidak disebutkan nama penjual) transaksi jual beli tersebut dikuat dengan “Surat Penyerahan” namun pendaftaran haknya tersebut belum didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kota Palu. Sebagai alasan kenapa hak atas tanahnya tersebut belum di daftarkan guna kepentingan pembuatan sertifikat hak milik atas namanya, dikarenakan katanya pihak Kantor Pertanahan Kota Palu menolak untuk memproses sertifikasinya terhadap tanah yang letaknya telah ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh pihak pemerintah.²⁵ Berdasarkan fakta tersebut, penulis menindak lanjuti permasalahan yang ada di lapangan kepada pihak Kantor Pertanahan Kota Palu. Dijelaskan bahwa pihak-pihak yang menguasai atau mematok tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, apabila mereka berkehendak mendaftarkan hak atas tanahnya sebagai proses pembuatan sertifikat hak atas tanah, pihak Kantor Pertanahan Kota Palu akan menolak pendaftaran hak tersebut, dengan alasan secara yuridis tanah yang diusulkan untuk didaftar tersebut telah dipetakan sebagai tanah terlantar. Dan secara pro aktif pihak Kantor Pertanahan Kota Palu telah menyurati kepada semua kecamatan maupun kelurahan, notaris Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berada di wilayah kota Palu, untuk

²⁵ Hasil wawancara dengan salah seorang yang menguasai sebidang tanah terlantar di Kelurahan Tondo tanggal 13 Juni 2016

tidak memproses peralihan hak atas tanah terhadap objek tanah yang telah ditetapkan sebagai objek tanah terlantar.²⁶

Dalam proses penertibannya, pihak Kantor Pertanahan Kota Palu tidak bisa secara langsung untuk mengeksekusi tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar. Dalam hal ini, Kantor Pertanahan Kota Palu tidak mempunyai hak untuk melaksanakan hal tersebut. Selain itu, tidak adanya biaya dalam proses penertiban tanah terlantar. Serta adanya perlawanan dari masyarakat sekitar yang telah menguasai secara fisik tanah tersebut. Sampai saat ini untuk Wilayah Kota Palu, belum adanya dilaksanakan pendayagunaan tanah dari bekas tanah terlantar.²⁷

C. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, berstatus quo atau dalam kata lain tanah tersebut secara langsung menjadi milik Negara. Adapun kriteria untuk menentukan tanah atau lahan tanah telah diterlantarkan, baik berdasarkan Hukum Adat, UUPA, PP No 36 Th 1998 maupun juga PP No 11 Th 2010 secara substansial adalah sama, yaitu :
 - a. Obyek tanah terlantar meliputi hak atas tanah seperti, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan dan tanah yang mempunyai dasar penguasaan atas tanah;
 - b. Tanah-tanah tersebut tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya, atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya;
 - c. Oleh karena itu tanah harus dipelihara.
2. Adapun hambatan dalam penertiban tanah terlantar, yaitu adanya perlawanan dari masyarakat sekitar yang telah secara fisik menguasai tanah tersebut dan tidak adanya biaya dalam pelaksanaannya.

²⁶ Hasil wawancara : Amanda Maisura, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kota Palu, Tanggal 15 Maret 2016.

²⁷ *Ibid*

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Irawan Soerojo, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Arloka, Yogyakarta, 2013.

Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Kabupaten : Intermasa, cet. 32, 2015.

Maria SW Sumardjono, *Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Properti*, (makalah disampaikan dalam Seminar Kebijakan Di Bidang Pertanahan, Dampak dan Peluang Bagi Bisnis Properti dan Perbankan, 6 Agustus 2007).

2. Hasil Wawancara

Amanda Maisura, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kota Palu, 15 Maret 2016.

Salah seorang yang menguasai sebidang tanah terlantar di Kelurahan Tondo tanggal 13 Juni 2016

Amanda Maisura, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kota Palu, 15 Maret 2016.

Amanda Maisura, A.Ptnh, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kota Palu, 22 Juni 2016.

Amanda Maisura, A.Ptnh, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Kota Palu, 15 Maret 2016.

3. Sumber Lain

Keputusan Kepala BPN RI No. 13/PTT-HGB/BPN RI/2014.
www.bkn.org, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, hal 7.

4. Undang – Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dari perubahannya I, II, III, IV, Permata Press

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang pokok – Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.