

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM PEMILIK HAK ATAS TANAH TERLANTAR

Tutie Retnowati*

Widyawati Boediningsih**

widyawati@narotama.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis tanah yang terindikasi terlantar yaitu diduga tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Metode penelitian memakai penelitian normatif dengan Pendekatan Perundang-undangan dan Pendekatan konsep. Penelitian ini menghasilkan bahwa Kewajiban pemilik tanah adalah untuk memanfaatkan tanah secara aktif. Apabila pelaksanaan kewajiban terhadap tanah tersebut tidak dilaksanakan maka disebut tanah terlantar. Dalam perkembangannya, banyak terdapat tanah yang dengan sengaja maupun tidak sengaja diterlantarkan oleh pemilik hak atas tanahnya baik karena faktor ekonomi struktur tanah atau peruntukkan yang tidak lagi sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini tidak dijelaskan secara rinci mengenai kriteria tanah terlantar itu sendiri. Dalam penetapannya sebagai tanah terlantar, pemerintah harus melakukan proses identifikasi dan penelitian dahulu dengan memperhatikan data tekstual dan data spasial tanah yang bersangkutan serta menganalisis penyebab terjadinya tanah terlantar. Perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah yang terindikasi terlantar adalah adanya pemberian hak atas ganti rugi atas tanah yang dikuasai kembali oleh negara dengan ganti rugi sebesar harga perolehan yang telah dibayar oleh yang bersangkutan,

Kata kunci : perlindungan hukum, pemilik hak atas tanah, tanah terlantar

ABSTRACT

The study is conducted to analyze the stranded soil that is alleged to be untried, unused, or abused according to the circumstances or the nature and purpose of its administration. Research methods use normative research with a regulatory approach and concept approach. This study led to the landowner's obligation to make active use of the soil. If the performance of duty towards the land is not carried out it is called wasteland. It has since built a , many there are issues involving tanah who purposefully and not do it on purpose the land has been abandoned by the owners of the the right on its own land good because economic factors the structure of the soil or allotment of that is no longer appropriate to the state of or of the nature of and the purpose of the provision of their rights . The current regulation is not currently described in detail on the criteria of land have been displaced itself . In development as abandoned land, governments must first

perform identification and research processes by considering the textual and spatial

data of the land and analyzing the causes of the strapless land. Legal protection for the owner of the land that is indicated to be abandoned is the granting of compensation to the land reclaimed by the state at the cost of what is already being paid by the individual,

Keyword: protection of law, owner of rights to land, displaced land

1. PENDAHULUAN

Tanah di Indonesia sebagai negara agraris memiliki nilai yang sangat penting di dalam kehidupan masyarakat Indonesia, terlebih bagi petani di pedesaan. Tanah berfungsi sebagai tempat di mana warga masyarakat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya.³

Mengingat pentingnya peran tanah di suatu negara, maka harus ada suatu lembaga yang memiliki otoritas seperti negara guna mengelola serta mengatur keberadaan peran tanah. Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 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.

Menurut UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria hak-hak atas tanah dapat terhapus apabila tanah tersebut ditelantarkan. Pada prinsipnya, Hukum Agraria Indonesia tidak memperkenankan adanya tindakan penelantaran tanah oleh pemegang hak. Sebab tindakan tersebut dikuatirkan berdampak tumbuhnya efek negatif yang akan merugikan banyak pihak, antara lain seperti kesenjangan sosial-ekonomi, menurunnya kualitas lingkungan dan bahkan konflik horizontal. Oleh karena itu, UUPA melarang tindakan penelantaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA.

Pengaturan penguasaan tanah selanjutnya diatur di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Memori penjelasan UUPA

ditegaskan bahwa “dikuasai” dalam pasal tersebut bukan berarti dimiliki melainkan memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk memberikan pengaturan berkenaan dengan masalah pertanian, mulai dari pengaturan mengenai hak-hak atas tanah yang dapat diberikan pada tanah, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharannya serta pengaturan mengenai perbuatan-perbuatan dan hubungan-hubungan hukum yang dapat dilakukan atas tanah-tanah tersebut.⁴

³Soerjono Soekanto dan Soleman B. Tanoko, *Hukum Adat Indonesia*, Cet. 4, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, h. 172.

⁴AP. Parlindungan, *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, h. 25.

Tujuan pengaturan terhadap tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk terselenggaranya perlindungan hukum bagi rakyat. Dengan demikian, pihak yang menguasai tanah dengan ketentuan UUPA harus menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan, sifat, serta tujuan pemberian haknya sebagaimana tertuang dalam penjelasan Pasal 27 UUPA bahwa tanah telantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya serta sifat dan tujuan daripada haknya.

Penelantaran tanah adalah tindakan yang tidak bijaksana karena tidak mewujudkan potensi ekonomi tanah, juga melanggar kewajiban yang harus dijalankan pemilik hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah seperti dalam Pasal 6 UUPA. Pasal tersebut menjelaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Oleh karena itu, diperlukan penataan kembali guna mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat.

Negara telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (selanjutnya disebut PP No. 11 Tahun 2010) yaitu terhadap hak atas tanah yang sudah diberikan haknya oleh Negara yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, serta tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak

atau dasar penguasaannya. UUPA juga mengatur tentang berakhirnya hak atas tanah yang salah satunya diterlantarkan,⁵ yaitu sebagai berikut :

1. Hak Milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena diterlantarkan (Pasal 27 huruf a ayat (3));
2. Hak Guna Usaha hapus karena diterlantarkan (Pasal 34 huruf e)
3. Hak Guna Bangunan hapus karena diterlantarkan (Pasal 40 huruf e).

Kriteria tanah terlantar baik dalam UUPA maupun PP No. 11 Tahun 2010 belum diatur secara jelas sehingga dapat memicu timbulnya konflik pertanahan serta sengketa terhadap tanah tersebut. PP No. 11 Tahun 2010 hanya mengatur mekanisme penertiban tanah terlantar yaitu sebelum ditetapkan sebagai tanah terlantar sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 sehingga terhadap tanah terlantar tersebut akan dikuasai oleh Negara.

⁴AP. Parlindungan, *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, h. 25.

⁵Suhariningsih, *Tanah Terlantar : Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2009, h. 14.

Rumusan Masalah sebagai berikut:

1. Apa kriteria tanah terlantar terhadap pemilik hak atas tanah?
2. Apa bentuk perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah terlantar?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan merupakan suatu penelitian yang

dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka seperti undang-undang, penerbitan pemerintah, buku, disertasi, tesis, jurnal, dan lain-lain.¹

Pengertian penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai norma. Dalam pengertian mengenai asas-asas, norma, kaidah peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.²

3. PEMBAHASAN

a. Kriteria Tanah Terlantar terhadap Pemilik Hak atas Tanah.

Kewajiban pemilik tanah untuk memanfaatkan tanah secara aktif merupakan amanat dari Pasal 10 UUPA. Mengingat ketersediaan tanah semakin terbatas sementara kebutuhan akan tanah semakin meningkat serta pentingnya tanah untuk memenuhi kehidupan dan menjamin kemakmuran rakyat sebagai pengamalan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Apabila pelaksanaan kewajiban terhadap tanah yang telah dimiliki dan dikuasai tidak sesuai dengan tujuan pemberian hak sehingga tanah tidak terpelihara, tidak terawat, bahkan tidak produktif maka tanah itu disebut tanah terlantar berdasarkan peraturan yang berlaku.

Peraturan yang mengatur mengenai tanah terlantar adalah UUPA, PP No. 36 Tahun 1998, dan PP No. 11 Tahun 2010. Ketentuan UUPA tidak mengatur secara jelas mengenai pengertian tanah terlantar melainkan hak atas tanah akan berakhir atau hapus karena tanahnya ditelantarkan. Ketentuan ini

⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.13-14.

⁷Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm.34.

menunjukkan bahwa setiap hak atas tanah yang diberikan atau diperoleh dari negara (Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan) haknya hapus apabila ditelantarkan. Artinya ada unsur kesengajaan melakukan perbuatan tidak mempergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.⁸

Peraturan yang mengatur secara khusus mengenai tanah terlantar, tata cara penertiban dan pendayagunaan serta tindakan terhadap tanah terlantar adalah PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dalam perjalanan ternyata, PP ini dirasa kurang efektif karena memberi peluang kepada pemilik tanah untuk menyasati langkah-langkah penertiban. Untuk itu, dikeluarkanlah peraturan yang baru yaitu PP No. 11 Tahun 2010 sekaligus dinyatakan bahwa PP No. 36 Tahun 1998 dicabut dan tidak berlaku lagi. Secara politis sesungguhnya ada tujuan yang lebih besar dan luas serta strategis dengan diterbitkannya PP No. 11 Tahun 2010 adalah untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Di mana tanah terlantar telah ditetapkan sebagai salah satu obyek Reforma Agraria.⁹

Kapan suatu tanah dikatakan sebagai tanah terlantar, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 PP No. 11 Tahun 2010, yakni setelah jangka waktunya terhitung 3 (tiga) tahun sejak diterbitkannya sertipikat Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau sejak berakhirnya izin/keputusan/surat dasar penguasaan tanah dari pejabat yang berwenang. Oleh karena itu, demi keadilan dan kesejahteraan rakyat maka terhadap obyek tanah terlantar perlu dilakukan penertiban sehingga dapat memberikan manfaat bagi rakyat Indonesia.¹⁰

⁸Indra Ardiansyah, *Akibat Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah dalam Kaitannya dengan Pengaturan Tanah Terlantar*, Tesis Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2010, h. 59-60.

⁹Sarjita, *Tantangan RA di Kawasan Timur Indonesia*, Makalah disampaikan pada

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & Keadilan

Seminar Lingkar Belajar RA (LIBRA) Kerjasama STPN-Fakultas Ekonomi Universitas Satya

Wacana, Salatiga, 4 Mei 2009, (selanjutnya disebut Sarjita I), h. 7.

¹⁰Fauzie Kamal Ismail, *Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar melalui Program Reformasi Agraria*, *Lex Journalica* Universitas Indonusa Esa Unggul, Vol. 10 No. 2, Agustus 2013, h. 122.

Pemberian hak atas tanah oleh negara kepada perorangan atau badan hukum ditujukan agar masyarakat dapat menggunakan, mengusahakan tanah untuk mencapai kecukupan di bidang ekonomi, kesejahteraan atau kemakmuran. Agar tujuan dapat tercapai, maka setiap pemegang hak atas tanah harus memahami bahwa setiap hak penguasaan atas tanah berisi wewenang, kewajiban, dan/atau larangan untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.¹¹ Hak-hak atas tanah disamping memberikan wewenang pada pemeganghaknya untuk menggunakan tanahnya juga memberikan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang haknya untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan atau sifat serta tujuan pemberian haknya. dengan kata lain, kewajiban pemegang hak adalah tidak boleh melantarkan tanahnya.

Secara yuridis hak atas tanah menjadi hapus jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya kewajiban atau dilanggarnya sesuatu larangan oleh pemegang hak yang bersangkutan.¹² Keputusan pejabat tersebut bersifat konstitusif, dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tentang penghapusan hak. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara.¹³ Dapat dikatakan bahwa, kedudukan tanah terlantar adalah hapusnya hak-hak atas tanah dari pemegang haknya. Hak atas tanah akan jatuh ke tangan negara atau haknya kembali dalam penguasaan negara. Hak atas tanah dapat dikuasai kembali oleh perorangan atau pemegang haknya dengan jalan melakukan permohonan hak.

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Hak atas tanah perorangan berupa Hak Milik atau Hak Guna Bangunan tidak sengaja dipergunakan tidak sesuai dengan keadaan atau sifat serta tujuan pemberian haknya dikarenakan pemegang hak tidak memiliki kemampuan segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan. Untuk tanah yang dikuasai pemerintah tidak sengaja dipergunakan tidak sesuai dengan keadaan atau sifat serta tujuan pemberian haknya dikarenakan keterbatasan anggaran negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan.¹⁴

¹¹Luh Putu Suryani, *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam Rangka Penatagunaan Tanah di Kota Denpasar*, Tesis Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, 2011, h. 73.

¹²Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2008, (selanjutnya disebut Boedi Harsono II), h. 339.

¹³*Ibid.*

¹⁴Sarjita, *Kajian Yuridis Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar serta Pengenaan Jenis Tarif PNBPN yang Berlaku pada BPN dalam Upaya Pelaksanaan Kewenangan Daerah di Bidang Pertanahan*, Makalah disampaikan pada Diskusi Implementasi PP Nomor 11 dan PP Nomor 13 Tahun 2010 di Kabupaten Sleman, 2010, (selanjutnya disebut Sarjita II), h.7.

Apabila tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan perorangan atau tanah yang dikuasai pemerintah, pemegang haknya tidak memiliki kemampuan secara ekonomi dan/atau Instansi Pemerintah (Pusat/Daerah) tidak memiliki cukup anggaran untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai keadaan atau sifat serta tujuan pemberian haknya, maka akan meningkat yang semula bukan merupakan obyek tanah terlantar, akan menjadi obyek tanah terlantar.¹⁵

Inventarisasi tanah terindikasi terlantar dilakukan oleh Kakanwil Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) Provinsi berdasarkan informasi dari hasil pemantauan lapangan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pemilik hak berkewajiban melaporkan penggunaan serta pemanfaatan tanah sesuai dengan keputusan pemberian hak atas tanah atau dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang.

Tanah yang terindikasi terlantar dari hasil inventarisasi dan telah ditetapkan sebagai target, dilakukan identifikasi dari aspek administrasi dan dilakukan penelitian fisik tanah oleh Panitia C yang dibentuk dan ditetapkan oleh Kakanwil BPN Provinsi.

Proses identifikasi terhadap tanah terindikasi terlantar maka akan diputuskan dalam sidang Panitia C dan akan dituangkan dalam Berita Acara Sidang Panitia C mengenai tanah terlantar, maka Kakanwil BPN Provinsi akan memberitahukan sekaligus mengeluarkan Surat Peringatan Tertulis I kepada pemilik hak atas tanah, agar dalam jangka waktu satu bulan sejak tanggal diterbitkannya Surat Peringatan, harus menggunakan tanahnya sesuai dengan keadaannya atau menurut sifat serta tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya.

¹⁵*Ibid.*

Surat Peringatan ini diberikan sebanyak tiga kali. Data luas tanah yang ditelantarkan dipergunakan sebagai bahan pembuatan Surat Peringatan I sedangkan Surat Peringatan II dan III menggunakan data pada akhir peringatan sebelumnya. Tindakan konkret yang harus dilakukan pemegang hak terhadap peringatan yang dilayangkan oleh Kakanwil antara lain :¹⁶

1. Mengusahakan, menggunakan, dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan atau sifat serta tujuan pemberian haknya.
2. Dalam hal tanah yang dipergunakan tidak sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, pemegang hak harus mengajukan permohonan perubahan hak atas tanah kepada Kepala Kakanwil sesuai dengan peraturan yang berlaku.
3. Mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan atas tanah mengusahakan, menggunakan, serta memanfaatkan tanahnya sesuai dengan izin/ keputusan/surat dari pejabat yang berwenang.

Sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pemegang hak karena tidak dapat memenuhi persyaratan yang disebut dalam Surat Peringatan adalah tanah hak atau dasar penguasaan atas tanahnya ditetapkan menjadi tanah terlantar, sekaligus hapus haknya, putus hubungan hukum, dan tanahnya ditegaskan dikuasai langsung oleh negara.¹⁷

¹⁶Waskito dan Hadi Arnowo, Bunga Rampai Agraria, Tata Ruang, dan Pertanahan (Teori dan Praktek Penyelenggaraan), Cet. 1, Aditya Media, Malang, 2016. h. 288-289.

¹⁷*Ibid.*, h. 9

Surat Peringatan Kakanwil BPN Provinsi sebanyak 3 (tiga) kali yang tidak diindahkan atau tidak dilaksanakan oleh pemegang hak maka oleh Kakanwil BPN Provinsi diusulkan kepada Kepala BPN RI untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar apabila memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Tidak menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
2. Masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai SK atau dasar penguasaannya;
3. Masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan SK atau dasar penguasaannya;
4. Tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan;
5. Penggunaan tanah tidak sesuai dengan SK atau dasar penguasaannya;
6. Belum mengajukan permohonan hak atas tanah apabila dasar penguasaan tanah masih berdasarkan izin/keputusan/surat dari pejabat yang berwenang.

b. Perlindungan Hukum Pemilik Hak atas Tanah Terlantar

Pengaturan Perlindungan Hukum Pemilikan Hak Atas Tanah Bagi Warga Masyarakat Indonesia sebagai Negara hukum di dalam menjalankan kehidupan bernegaranya harus berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam Negara hukum terdapat suatu prinsip seperti yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon yaitu: adanya suatu prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, di mana prinsip tersebut terdapat adanya pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum berdasarkan Pancasila.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan serta sifat daripada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya serta bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Setiap pemegang hak atas tanah memiliki kewajiban untuk menggunakan tanahnya sebagaimana

peruntukannya tidak hanya ditujukan untuk kepentingan pribadinya saja tapi juga harus memperhatikan kepentingan sosial serta lingkungannya. Fungsi sosial hak atas tanah mengandung makna adanya pemenuhan hak atas tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Konsekuensi apabila secara nyata ditemukan pelanggaran dari prinsip fungsi sosial yaitu tanah ditelantarkan atau (ada unsur kesengajaan untuk menelantarkan) tanah, maka hak atas tanah tersebut kembali kepada hak menguasai dari negara.¹⁸

UUPA selain memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan Hukum Agraria atau menghapuskan dualisme hukum agraria, juga memuat persoalan pokok serta penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA merupakan Program Revolusi dalam bidang agraria yang disebut *Agraria Reform* Indonesia.¹⁹

Sesuai dengan situasi dan kondisi keagrariaan di Indonesia dan tujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, *agraria reform* Indonesia mempunyai 5 program, yaitu .²⁰

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

Kelima program *agraria reform* tersebut disebut dengan program *landreform*. Pembaharuan agraria tidak hanya terbatas pada aspek *landreform* semata, tetapi mencakup juga penataan hubungan produksi dan pelayanan pendukung pertanian secara umum. Dalam tataran implementasi, pembaharuan agraria sering disamakan dengan *landreform*. Pada intinya, *landreform* diartikan sebagai strukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Konsep *landreform* telah diperluas cakupannya dengan menekankan peran strategis dari tanah pertanian dan pembangunan

¹⁸Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, Rajawali, Jakarta, 1985, h.

32.

¹⁹Boedi Harsono II, *op. cit.*, h. 3

²⁰Boedi Harsono II, *ibid.*

Pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, digunakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan, dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di darat, laut, angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan.²²

Pengertian *landreform* dalam arti luas yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.²³

Program *Landreform* sering disebut dengan Redistribusi Tanah Pertanian secara singkat dapat didefinisikan sebagai kebijakan dan kegiatan pemerintah mendistribusikan tanah-tanah pertanian negara kepada para petani

berlahan sempit (petani gurem) dan terutama petani penggarap yang tidak mempunyai tanah. Jadi, obyek tanah redistribusi adalah tanah pertanian yang sudah berstatus tanah negara dan telah dinyatakan secara resmi oleh pemerintah/BPN sebagai tanah obyek *landreform*.²⁴

²¹Ida Nurlinda, ²⁷Ida Nurlinda, *Monograf Hukum Agraria: Membangun Pluralisme Hukum dalam kerangka Unifikasi Hukum Agraria*, LoGoz Publishing Bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2014., h. 78

²²Luh Putu Suryani, *op. cit.*, h. 121-122.

²³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 2007, (selanjutnya disebut Boedi Harsono III).

²⁴Herman Hermit I, *Program Landreform dan Relevansinya dalam Pembangunan di Indonesia*, Fakultas Teknik Universitas Winaya Mukti, Jatinagor, 2001, h.13.

Redistribusi tanah bertujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan petani berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata.²⁵

Konsep pembaharuan agraria tidak semata-mata hanya redistribusi tanah, melainkan juga merupakan sebuah konsep pembangunan negara yang bertujuan untuk pemerataan pendapatan serta keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Tanah terlantar sebagaimana diatur dalam PP No. 11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa peruntukan, penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar digunakan untuk kepentingan masyarakat melalui reforma agraria, program strategis negara, serta untuk cadangan negara lainnya. Maka, bagi tanah-tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar akan menjadi tanah negara yang disebut tanah negara bekas tanah terlantar.

Penggunaan tanah negara bekas tanah terlantar adalah pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar melalui pengaturan peruntukan penguasaan,

pemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah untuk kepentingan masyarakat melalui reforma agraria, program strategis negara, dan untuk cadangan negara lainnya.

Pasal 33 UUD NRI 1945 mengamanatkan kekayaan alam dan cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai negara dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat. Untuk mengimplementasikan Pasal 33 UUD NRI 1945 di lapangan agraria (kekayaan alam), UUPA menegaskan bahwa setiap hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Artinya pemanfaatan tidak hanya memberi manfaat bagi pemiliknya, tetapi juga masyarakat sekelilingnya serta tidak boleh merugikan kepentingan umum.²⁶

²⁵Luh Putu Suryani, *op. cit.*, h. 125-126.

²⁶*Ibid.*, h. 134.

Hak penguasaan atas tanah yang diberikan negara berisikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Selain itu juga memberikan konsekuensi untuk mengusahakan atau mengerjakan sendiri tanah-tanah tersebut dengan baik. Jika telah dilakukan sesuai peruntukannya maka tanah tidak ditelantarkan.

Akibat hukum dari penelantaran hak atas tanah adalah berakhir atau hapusnya hak atas tanah bagi pemiliknya sebagaimana diatur dalam UUPA. Secara yuridis hak atas tanah menjadi hapus jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya kewajiban atau dilanggarnya sesuatu larangan oleh pemegang hak yang bersangkutan.²⁷

Keputusan pejabat tersebut bersifat konstitusif, dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tentang penghapusan hak. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara.²⁸ Maka hak atas tanah akan jatuh ke tangan negara atau kembali dalam hak penguasaan negara di mana negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan tugas untuk

memimpin dan mengatur kewenangan bangsa Indonesia yaitu sebagai kewenangan publik melalui hak menguasai negara yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA.

Akibat hukum apapun yang ditimbulkan dari tanah yang ditelantarkan oleh pemiliknya, maka harus tetap memperhatikan hak-hak pemegang hak atas tanah tersebut. Untuk itu, dalam menangani permasalahan tanah terlantar ini pemerintah tidak bisa serta merta menetapkan tanah terlantar bagi tanah-tanah yang terindikasi terlantar tanpa melihat atau mengetahui sebab dan alasan penelantaran tanah tersebut. Oleh karena itu, harus ditentukan terlebih dahulu mengenai kriteria tanah terlantar dengan cara menganalisis unsur-unsur yang ada di dalam tanah terlantar.

²⁷Boedi Harsono II, *op. cit.*, h. 339.

²⁸*Ibid.*

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Pasal 11 ayat (2) ditentukan bahwa tanah yang dimiliki perorangan yang ditelantarkan karena faktor ekonomi memiliki akibat perbedaan hukum dengan tanah yang memang tidak digunakan sesuai dengan keadaan atau sifat serta tujuan pemberian hak atas tanahnya. Hal ini terdapat dalam Pasal 11 ayat (3) huruf b PP No. 36 Tahun 1998. Demikian pula dengan tanah yang ditelantarkan oleh suatu badan hukum.

Akibat hukum yang ditimbulkan dari tanah perorangan yang ditelantarkan karena faktor ekonomi memberikan hak kepada pemilik hak atas tanah untuk mendapatkan pembinaan dalam mengelola tanahnya, sedangkan akibat hukum dari tanah yang dimiliki oleh badan hukum yang ditelantarkan atau tidak digunakan sesuai dengan keadaan atau sifat serta tujuan pemberian hak atas tanahnya dapat menyebabkan hapus atau beralihnya hak atas tanah ke dalam penguasaan negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 memberikan kesempatan tersebut baik kepada perorangan maupun badan hukum dengan adanya peringatan secara tertulis yaitu Surat Peringatan pertama oleh Kakanwil agar dalam jangka waktu satu bulan sejak tanggal penerbitan surat peringatan, menggunakan tanahnya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Hal ini tertuang dalam Pasal 8 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2010. Bagi pemilik hak atas tanah yang tidak mengindahkan Surat Peringatan I maka Kakanwil akan memberikan Surat Peringatan II serta ke III (terakhir) dalam jangka waktu yang sama dengan Surat Peringatan I sebagaimana tertulis dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) PP No. 11 Tahun 2010. Jika sampai dengan Surat Peringatan III pemilik hak tetap tidak mengindahkan, maka tanah tersebut akan ditetapkan sebagai tanah terlantar sebagaimana tertulis dalam Pasal 8 ayat (6) PP No. 11 Tahun 2010.

Perlindungan hak atas tanah baik bagi perorangan atau badan hukum yang tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar adalah adanya pemberian hak atas ganti rugi atas tanah yang dikuasai kembali oleh negara dengan ganti rugi sebesar harga perolehan yang telah dibayar oleh pemilik, harga yang diberikan dengan memperhatikan biaya yang telah dikeluarkan untuk membuat prasarana fisik di atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar. Mengenai pemberian ganti rugi atas tanah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

3. PENUTUP

Kesimpulan

1. Tanah terlantar adalah 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, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya serta sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Penetapan tanah terlantar terhadap pemilik hak atas tanah harus memenuhi kriteria antara lain penggunaan tanah tidak sesuai dengan SK atau dasar penguasaannya serta belum mengajukan permohonan hak atas tanah apabila dasar penguasaan tanah masih berdasarkan izin/keputusan/surat dari pejabat yang berwenang serta tidak menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya.

2. Suatu Perlindungan Hukum bagi Pemilik Hak Atas Tanah terhadap tanah terlantar yang telah dikuasai negara belum bisa diterapkan sepenuhnya dikarenakan adanya beberapa factor yang menyebabkan tanah ditelantarkan oleh pemilik hak atas tanah, faktor-faktor yang menjadi penyebab dari penelantaran hak milik salah satunya yaitu dikarenakan faktor ekonomi dan kesenjangan sosial. Perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar yaitu adanya pemberian hak ganti rugi atas tanah yang dikuasai kembali oleh negara dengan ganti rugi sebesar harga perolehan yang telah dibayar oleh pemilik hak atas tanah, harga yang diberikan juga dengan memperhatikan biaya yang telah dikeluarkan untuk membuat prasarana fisik di atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Saran

1. Kurangnya pengetahuan pada masyarakat bahwa faktor yang menjadi penyebab penelantaran tanah dikarenakan konsep penelantaran tanah yang diterima oleh masyarakat tidak sama dengan konsep penelantaran tanah di dalam Peraturan Pemerintah nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, untuk menghindari hal tersebut harusnya dilakukan sosialisasi mengenai adanya perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

terlantar sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

2. Dalam hal memberikan suatu bentuk perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar harus disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Penelantaran Tanah harus dilakukan sampai tuntas dan dapat diterapkan dalam masyarakat, yang mana dalam menerapkan peraturan tersebut membutuhkan yang namanya kesadaran masyarakat

4. DAFTAR PUSTAKA

Buku

AP. Parlindungan, *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998.

Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, Rajawali, Jakarta, 1985.

Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet. 3, Universitas Trisakti, 2007.

_____, *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 2007.

_____, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2008.

Herman Hermit, *Program Landreform dan Relevansinya dalam Pembangunan di Indonesia*, Fakultas Teknik Universitas Winaya Mukti, Jatinagor, 2001.

_____, *Cara Memperoleh Sertipikat Hak Milik, Tanah Negara, dan Tanah Pemda. Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009.

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Ida Nurlinda, *Monograf Hukum Agraria: Membangun Pluralisme Hukum dalam kerangka Unifikasi Hukum Agraria*, LoGoz Publishing Bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2014.

Maria SW Soemardjono, *Kebijakan Tanah : Antara Regulasi dan Implementasi*, Cet. 1, Kompas, Jakarta, 2001.

Soerjono Soekanto dan Soleman B. Tanoko, *Hukum Adat Indonesia*, Cet. 4, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

Suhariningsih, *Tanah Terlantar : Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2009.

Waskito dan Hadi Arnowo, *Bunga Rampai Agraria, Tata Ruang, dan Pertanian (Teori dan Praktek Penyelenggaraan)*, Cet. 1, Aditya Media, Malang, 2016.

Jurnal dan Makalah

Fauzie Kamal Ismail, *Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar melalui Program Reformasi Agraria*, *Lex Jurnalica Universitas Indonusa Esa Unggul*, Vol. 10 No. 2, Agustus 2013.

Indra Ardiansyah, *Akibat Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah dalam Kaitannya dengan Pengaturan Tanah Terlantar*, Tesis Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2010.

Luh Putu Suryani, *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam Rangka Penatagunaan Tanah di Kota Denpasar*, Tesis Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, 2011.

Sarjita, *Tantangan RA di Kawasan Timur Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Lingkar Belajar RA (LIBRA) Kerjasama STPN-Fakultas Ekonomi Universitas Satya Wacana, Salatiga, 4 Mei 2009.

_____, *Kajian Yuridis Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar serta Pengenaan Jenis Tarif PNBPN yang Berlaku pada BPN dalam Upaya Pelaksanaan Kewenangan Daerah di Bidang Pertanian*,

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Makalah disampaikan pada Diskusi Implementasi PP Nomor 11 dan PP Nomor 13 Tahun 2010 di Kabupaten Sleman,2010.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok
Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan
Pembagian
Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan
Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang
Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban
dan
Pendayagunaan Tanah Terlantar.

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