

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum tentang Tanah Terlantar

Sebagaimana diketahui bahwa negara Republik Indonesia memiliki susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya bercorak agraris, bumi, air, dan ruang angkasa merupakan sebuah anugerah Tuhan Yang Maha Esa terpenting dalam membangun masyarakat adil dan makmur. Sehingga segala bentuk kegiatan terkait hukum agraria maupun implementasinya harus memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa sebagaimana diamanahkan UUD 1945 dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta mampu memenuhi segala keperluan rakyat menurut permintaan zaman atau perkembangan pola hidup rakyat dalam segala hal khususnya terkait persoalan agraria.¹

Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan dalam pidato Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat baik secara perorangan maupun secara gotong royong.²

Seiring perkembangan zaman dan semakin majunya pola hidup dan pemikiran rakyat, maka kebutuhan akan tanah serta regulasi-regulasi yang mengatur tentang tanah menjadi *urgent* untuk diteliti dan ditinjau efektifitasnya. Peraturan Pemerintah RI Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, diterbitkan sebagai respon atas amanah dari UUPA, yang didalamnya mengatur tentang hak-hak atas tanah hapus antara lain karena di terlantarkan. Tanah diterlantarkan yang dimaksud adalah tanah yang dengan sengaja tidak

¹ Lihat konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

² *Penertiban dan.....* op cit, hal.20

dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya (Penjelasan Pasal 27 UUPA).

Kondisi saat ini, penelantaran tanah semakin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan sehingga perlu dilakukan redistribusi hak baik penertiban maupun pendayagunaan terhadap tanah yang diindikasikan terlantar.

2.2 Teori –Teori Hukum Agraria

a. Hak Penguasaan atas tanah

Hak Penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki “sesuatu” yang boleh. Wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum yang bersangkutan.³

Hak-hak penguasaan tanah dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subjek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah dapat juga merupakan hubungan hukum konkret (*subjektif recht*), jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya.

Macam-macam penguasaan hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Adapun hak-hak atas tanah tersebut antara lain:

1). Hak Milik

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005, hlm 262,

Hak milik berdasarkan Pasal 20 ayat (1) adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Pasal 6 ayat (2) menyatakan hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Turun-temurun artinya hak itu dapat diwariskan berturut-turut berdasarkan derajatnya atau hak itu menjadi tiada atau memohon kembali ketika terjadi perpindahan tangan.⁴

Terkuat menunjukkan:⁵

- Jangka waktu memiliki hak tidak terbatas.
- Hak yang terdaftar dan adanya tanda bukti hak

Sedangkan terpenuh artinya:

- Hak Milik memberi wewenang kepada yang mempunyai paling luas dibandingkan dengan hak yang lain.
- Hak Milik merupakan induk dari hak-hak lain.
- Hak Milik tidak berinduk pada hak-hak yang lain.
- Dilihat dari peruntukkannya Hak Milik tidak terbatas.

Tentang sifat dari hak milik memang dibedakan dengan hak-hak lain nya, seperti yang disebutkan dalam Pasal 20 UUPA diatas. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sifat demikian sangat bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari setiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuhi hanyalah dimaksudkan untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantar hak-hak atas tanah

⁴ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 65

⁵ Effendy Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 237

yang dapat dipunyai orang, maka hak milik lah yang paling kuat dan terpenuh.⁶ Adapun yang dapat mempunyai hak milik menurut Pasal 21 UUPA, yaitu:

- a) Warga Negara Indonesia; dalam hal ini tidak dibedakan antara warga negara yang asli dengan yang keturunan asing.
- b) Badan-badan Hukum yang ditetapkan oleh pemerintah; sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah, antara lain:
 - Bank-bank yang didirikan oleh negara.
 - Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1963.
 - Badan-badan Keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Agama.
 - Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

2). Hak Guna Usaha

Hak guna usaha ini merupakan hak khusus untuyk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara baik bagi usaha dibidang Pertanian, Perikanan, Peternakan seperti tercantum dalam Pasal 28 ayat(1) UUPA.

Berlainan dengan hak milik, tujuan penggunaan tanah yang dipunyai dengan hak guna usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha ini

⁶ G. Kartasapoetra, dkk, *Hukum Tanah, Jaminan bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 1991, hlm. 7

hanya dapat diberikan oleh Negara.⁷ Berdasarkan Pasal 30 UUPA, hak guna usaha dapat dipunyai oleh:

- a) Warga Negara Indonesia
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Sementara itu dalam Pasal 29 ditentukan bahwa jangka waktu hak guna usaha adalah selama 25 Tahun atau 35 Tahun dan atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang paling lama 25 tahun. Selanjutnya mengenai hapusnya hak guna usaha diatur dalam Pasal 34 UUPA yaitu:

- a) Jangka waktunya berakhir;
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi;
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Ditelantarkan;
- f) Tanahnya musnah;

3). Hak Guna Bangunan

Dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2), hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, dan apabila diperlukan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun.

Pasal 37 UUPA menjelaskan tentang terjadinya hak guna bangunan, yang disebabkan oleh:

- a) Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara; yaitu karena penetapan Pemerintah;

⁷ Effendy Perangin, *op. cit.*, hlm. 258

- b) Mengenai tanah Milik; yaitu, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh.

Berbeda dengan hak guna usaha, dalam hak guna bangunan penggunaan tanah bukan untuk pertanian, perikanan, atau peternakan melainkan untuk bangunan, oleh karena itu baik tanah negara atau tanah milik seseorang atau badan hukum dapat diberikan dengan hak guna bangunan.⁸

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengatur mengenai kewajiban dari pemegang hak guna bangunan, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 yang meliputi:

- a) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- b) Menggunakan 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) Meyeraikan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sesudah hak guna bangunan itu hapus;
- e) Menyerahkan sertifikat hak guna bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Berdasarkan Pasal 30 UUPA jo Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, hak guna bangunan dapat dimiliki oleh; Warga Negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Mengenai kepemilikan hak ini dapat hapus dikarenakan beberapa hal sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UUPA, yaitu:

⁸ *Ibid*, hlm. 275

- a) Jangka waktunya berakhir;
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat tidak terpenuhi;
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Ditelantarkan;
- f) Tanahnya musnah;
- g) Ketentuan Pasal 36 ayat (2).

4). Hak Pakai

Hak pakai merupakan hak untuk menggunakan dan/ atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang. (Pasal 41 ayat 1 UUPA). Hak pakai dapat diberikan:

- a) Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
- b) Dengan Cuma-Cuma , dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Sementara itu dalam Pasal 42 UUPA dijelaskan bahwa hak pakai dapat diberikan kepada:

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c) Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d) Badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.

5). Hak pengelolaan

Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.

Adanya hak pengelolaan tidak disebutkan dalam UUPA, tetapi tersirat dalam Penjelasan Umum bahwa;dengan berpedoman pada tujuan diatas, negara dapat memberi tanah yang demikian kepada seseorang atau badan-badan dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluan, misal hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa, (Departemen, jawatan) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.⁹

2. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Berdasarkan Pasal 6 UUPA: Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Pengertian fungsi Sosial Hak atas tanah menurut Leon Duquit adalah “ Tidak ada hak subjektif yang ada hanya fungsi sosial”. Dalam Pemakaian sesuatu hak atas tanah, hanya memperhatikan kepentingan sesuatu masyarakat. Leon Duquit hanya bertitik tolak pada penyangkalan hal subjektif, yang ada hanyalah fungsi sosial. ¹⁰

Orang mempunyai benda, tanah, supaya dapat memenuhi fungsi sosial dalam masyarakatnya. Seseorang tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan hak miliknya (atas tanah) semata hanya untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal itu dapat

⁹ Boedi Harsono, *op.cit*, hlm. 276

¹⁰ AP.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, 1998, Bandung

merugikan kepentingan masyarakat karena sesuai dengan asas fungsi social ini hak milik dapat hapus jika kepentingan umum menghendaknya.

Pasal 7: Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Pasal 17 : Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.

Pasal 18 : Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 21 ayat (1) : Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.

Didalam pasal pasal tersebut terdapat asas fungsi sosial atas tanah yaitu asas yang menyatakan bahwa penggunaan tanah tidak boleh bertentangan dengan hak hak orang lain dan kepentingan umum, serta keagamaan. Sehingga tidak diperbolehkan jika tanah digunakan sebagai kepentingan pribadi yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan antara lain :

- a. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut prinsip Hukum Tanah Nasional. Dalam Konsep Hukum Tanah Nasional memiliki sifat komunalistik religius, yang mengatakan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa, bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

- b. Tanah yang dihaki seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat.
- c. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan juga menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.

UUPA menjamin hak milik pribadi atas tanah tersebut tetapi penggunaannya yang bersifat untuk kepentingan pribadi maupun kelompok tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Sehingga timbul keseimbangan, kemakmuran, keadilan, kesejahteraan bagi masyarakat maupun pribadi yang memiliki tanah. Jadi pemilik tanah tidak akan kehilangan haknya dalam memiliki tanah akan tetapi dalam pelaksanaan untuk kepentingan umum maka haknya akan berpindah untuk kepentingan umum.

3.Hak Menguasai Negara

Pasal 2 UUPA menyatakan:

*(1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 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 kekuasaan seluruh rakyat.*¹¹

Perkataan “dikuasai” bukan berarti “dimiliki” akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk pada tingkatan tertinggi.

(2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

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

Hak menguasai dari Negara tersebut ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti terwujud kebahagiaan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Atas dasar hak menguasai dari Negara tersebut, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha dan lainnya. Dalam pelaksanaannya, hak menguasai dari Negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat

¹¹ Boedi Harsono, Op.Cit, Hlm 231-232

hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.