

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI TANAH NEGARA, TANAH HAK DAN TANAH TERLANTAR MENURUT UUPA JO. PP NO. 11 TAHUN 2010 TENTANG PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Tanah Negara**

##### **1. Pengertian Tanah Negara**

Istilah dan pengertian tanah negara ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah negara, bahwa dalam Pasal 1 huruf a. disebutkan “tanah negara ialah tanah yang dikuasai penuh oleh negara”. Selanjutnya, “Tanah Negara” menunjukkan suatu status hubungan hukum tertentu antara obyek dan subyeknya yang dalam konteks ini lebih kepada hubungan kepemilikan atau kepunyaan antara subyek dan obyek yang bersangkutan.

Pengertian tersebut di atas maka jika kita menyebutkan tanah negara artinya adalah tanah sebagai obyek dan Negara sebagai subyeknya dimana negara sebagai subyek mempunyai hubungan hukum tertentu dengan obyeknya yakni tanah.

Adapun hubungan hukum itu dapat berupa hubungan kepemilikan kekuasaan atau kepunyaan. Didalam konsep hukum sebutan menguasai atau dikuasai dengan dimiliki ataupun kepunyaan dalam konteks yuridis mempunyai arti/makna berbeda dan menimbulkan akibat hukum yang berbeda pula. Arti dikuasai tidak sama dengan pengertian dimiliki. Jika

kita menyebutkan tanah tersebut dikuasai atau menguasai dalam arti “*possession*” makna yuridisnya adalah tanah tersebut dikuasai seseorang secara fisik dalam arti faktual digarap, dihuni, namun belum tentu bahwa secara yuridis dia adalah pemilik atau yang punya tanah tersebut. Demikian juga bila menyebutkan bahwa tanah tersebut di miliki atau kepunyaan dalam arti “*Ownership*” dalam pengertian juridis maka dapat diartikan bahwa tanah tersebut secara yuridis merupakan tanah milik atau kepunyaan, namun bukan berarti juga dia secara fisik menguasai tanah tersebut, karena mungkin adanya hubungan kerjasama atau kontraktual tertentu (Limbong, 2017).

Tanah – tanah Negara yang disebut dengan tanah Negara bebas “*vrij landsdomein*” yaitu tanah Negara yang benar-benar bebas artinya bahwa tanah tersebut belum ada atau belum pernah dilekati oleh sesuatu hak apapun. Pengertian hak disini harus diartikan yuridis yang diatur dalam ketentuan hukum barat (BW) termasuk didalamnya hak rakyat atas tanah yang pada waktu itu tanah-tanah yang mendasarkan pada hukum adat setempat. Sepanjang tidak didaftarkan haknya dengan cara menundukkan diri secara suka rela kepada hukum barat maka tanah yang dikuasai rakyat merupakan bagian dari atau berstatus sebagai tanah Negara yang diistilahkan sebagai tanah Negara yang diduduki oleh rakyat. Dalam perkembangannya ternyata pemerintah Hindia Belanda juga berpendapat bahwa sebutan tanah Negara bebas ini cakupannya dibedakan menjadi dua (Limbong, 2017):

- a) Tanah – tanah menjadi tanah Negara bebas karena dibebaskan dari hak-hak milik rakyat oleh suatu Instansi / departemen, dianggap tanah Negara dibawah penguasaan departemen yang membebaskan;
- b) Tanah Negara bebas yang tidak ada penguasaan secara nyata diserahkan kepada suatu departemen, dianggap bahwa tanah tersebut dimasukkan kedalam penguasaan departemen dalam negeri ( *Binnen van bestuur*).

Tanah Negara yang tidak bebas “*onvrij landsdomein*” yaitu tanah negara yang di atasnya ada hak-hak rakyat atas tanah atau tanah yang dikuasai atau diduduki oleh rakyat berdasarkan pada hukum adat mereka (hak ulayat masyarakat hukum adat). Setelah kemerdekaan, sebelum terbitnya Undang-Undang No. 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan sebutan UUPA, pengertian Tanah Negara, ditemukan dalam PP No. 8 tahun 1953 ( L.N. 1953, No. 14, T.L.N. No. 362). Dalam PP tersebut Tanah Negara dimaknai sebagai “ tanah yang dikuasai penuh oleh negara”. Substansi dari pengertian tanah Negara ini adalah tanah-tanah memang bebas dari hak-hak yang melekat diatas tanah tersebut apakah hak barat maupun hak adat (*vrij landsdomein*).

Dengan terbitnya UUPA tahun 1960, pengertian tanah Negara ditegaskan bukan dikuasai penuh akan tetapi merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (lihat, penjelasan umum II (2) UUPA), artinya negara di kontruksikan negara bukan pemilik tanah, Negara

sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang bertindak selaku badan penguasa, yang diberikan wewenang oleh rakyat:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas ( bagian dari ) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Substansi tanah Negara setelah UUPA, didalam berbagai peraturan perundangan disebutkan bahwa pengertian tanah Negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah. Atas pemahaman konsep dan peraturan perundangan tentang pengertian tanah Negara dapat ditarik kesimpulan dalam tataran yuridis bahwa terdapat dua kategori tanah Negara dilihat dari asal usulnya:

- a) Tanah Negara yang berasal dari tanah yang benar-benar belum pernah ada hak atas tanah yang melekatinya atau disebut sebagai tanah Negara bebas;
- b) Tanah Negara yang berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya ada haknya, karena sesuatu hal atau adanya perbuatan hukum tertentu menjadi tanah Negara. Tanah bekas hak barat, tanah dengan hak atas tanah tertentu yang telah berakhir jangka waktunya, tanah yang

dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya karena tidak sesuai dengan tata ruang.

Pengertian terkait dengan tanah negara selanjutnya terdapat dalam Pasal 1 Angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan bahwa tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

Pengertian tanah negara tersebut adalah pengejawantahan dari hak menguasai dari negara. UUPA menganut konsep negara "menguasai" dan bukan "memiliki" dalam hubungan antara negara dan tanah. Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat Indonesia pada tingkat tertinggi bertugas mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penyediaan, penggunaan dan pemeliharaan serta mengatur dan menentukan hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air serta ruang angkasa (Wahyudi, 2005).

Pengertian tanah negara juga terdapat pada Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentangn Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, tanah negara atau tanah yangn dikuasi langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah.

Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Tanah yang termasuk dalam kualifikasi tanah negara adalah: tanah yang ditetapkan oleh undang-undang atau penetapan pemerintah, tanah reklamasi, tanah timbul, tanah yang berasal dari pelepasan/penyerahan hak, tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan, tanah terlantar, tanah yang berakhir jangka waktunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau pembaruan, tanah hak yang jangka waktunya berakhir karena kebijakan pemerintah pusat tidak dapat diperpanjang dan tanah yang semula bersatu sebagai tanah negara.

Mengacu pada penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, jika menurut "*domeinverklaring*" yang antara lain dinyatakan di dalam pasal 1 "*Agrarisch Besluit*", semua tanah yang bebas sama sekali dari pada hak-hak seseorang (baik yang berdasar atas hukum adat asli Indonesia, maupun yang berdasar atas hukum barat) dianggap menjadi "*vrij landsdomein*" yaitu tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh Negara. Tanah-tanah demikian itulah yang di dalam Peraturan Pemerintah ini disebut "tanah Negara."

Mengenai "tanah-tanah *vrij landsdomein*" itu sesungguhnya belum ada sesuatu peraturan yang secara khusus dan tegas mengatur hal penguasaannya. Satu-satunya peraturan yang memuat ketentuan-ketentuan perihal itu ialah Peraturan Pemerintah tentang penguasaan "Benda-benda

yang tidak bergerak, gedung-gedung dan lain-lain bangunan milik Negara", termuat dalam *Staatsblad* 1911 Nr I 1 0, sebagai terakhir diubah dengan *Staatsblad* 1940 Nr 430.

Di dalam bab III Peraturan Pemerintah itu ditetapkan, bahwa benda-benda milik Negara yang tidak bergerak (jadi termasuk juga tanah-tanah Negara) dianggap ada dibawah penguasaan Departemen, yang menurut anggaran belanja, membiayai pemeliharaannya. Pada hakekatnya, ketentuan itu adalah amat sempit, karena dengan demikian masih belum jelas, bagaimanakan halnya dengan penguasaan tanah-tanah Negara, yang tidak nyata-nyata dipelihara oleh sesuatu Departemen. Dalam pada itu tentang penguasaan tanah-tanah "vrij landsdomein" itu ternyata, bahwa Pemerintah Belanda dahulu berpegang pada pendirian, bahwa:

- a. tanah yang menjadi "vrij landsdomein" karena dibebaskan dari hak milik Indonesia oleh sesuatu Departemen, dianggap ada dibawah penguasaan Departemen itu;
- b. tanah-tanah "vrij landsdomein" yang penguasaannya nyata-nyata diserahkan kepada sesuatu Departemen, dianggap ada di-bawah penguasaan Departemen B.B.

Dengan demikian maka nyatalah, bahwa pada dasarnya tiap bidang tanah Negara itu sudah dianggap masuk di dalam lingkungan penguasaan sesuatu Departemen, sekalipun menurut kenyataannya pada tanah yang bersangkutan tidak selalu terlihat tanda-tanda atau bekas-bekas pelaksanaan sesuatu "*beheersdaad*".

## 2. Dasar Hukum Tanah Negara

Berkehendak mengatur kembali penguasaan tanah-tanah Negara sebagai termaktub dalam surat Keputusan Gubernur Jenderal tertanggal 25 Januari 1911 Nomor 33 (*Staatsblad* 1911 Nomor 110) sebagai bentuk responden dari Dewan Menteri dalam rapatnya yang ke-71 pada tanggal 13 Januari 1953.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 bahwa penguasaan tanah Negara ada pada Menteri Dalam Negeri. Sehubungan dengan itu Menteri Dalam Negeri berhak:

- a. menyerahkan penguasaan itu kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra.
- b. mengawasi agar supaya tanah Negara dipergunakan sesuai dengan peruntukannya.

Selanjutnya dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 53 bahwa Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra berkewajiban akan menyerahkan kembali penguasaan atas tanah Negara kepada Menteri Dalam Negeri didalam hal tanah atau sebagian dari tanah itu tidak dipergunakan lagi untuk melaksanakan atau menyelenggarakan kepentingan tertentu dari Kementerian atau Jawatan.

Tanah Negara diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Tanah yang dikuasai Langsung oleh Negara sebagaimana dimaksud pada undang-undang tersebut merupakan penataan kembali penggunaan,

pernafaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan Menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan:

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f. sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g. keadaan Tanah dan masyarakat sekitar

Pasal 5 menjelaskan bahwa Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra berkewajiban akan menyerahkan kembali penguasaan atas tanah Negara kepada Menteri Dalam Negeri di dalam hal tanah atau sebagian dari tanah itu tidak dipergunakan lagi untuk melaksanakan atau menyelenggarakan kepentingan sebagai dimaksud dalam Pasal 4 atau maksud yang terkandung dalam penyerahan penguasaan tersebut dalam pasal 2.

Oleh karena penguasaan tanah-tanah Negara diletakkan di tangan Menteri Dalam Negeri (pasal 1), maka sudahlah selayaknya, bahwa tanah-tanah yang tidak diperlukan lagi atau tidak dipergunakan lagi diserahkan kembali kepadanya. Dengan ketentuan ini, maka tidak lagi diperkenankan sesuatu Kementerian atau Jawatan, masing-masing mengadakan

penyerahan sendiri-sendiri. Ketentuan di dalam pasal 1a dari peraturan tersebut dalam Staatsbald 191 1 No. 110 di dalam hal ini dikesampingkan.

Pasal 9 ayat (1) menyatakan Kementerian, Jawatan dan Daerah Swatantra, sebelum dapat menggunakan tanah-tanah Negara yang penguasaannya diserahkan kepadanya itu menurut peruntukannya, dapat memberi izin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam waktu yang pendek. Kemudian pada ayat (2) Perizinan untuk memakai tersebut dalam ayat 1 dari pasal ini bersifat sementara dan setiap waktu harus dapat dicabut kembali. Dan pada ayat (3) Tentang perizinan tersebut dalam ayat 2 di atas, Menteri Dalam Negeri perlu diberitahu.

Ketentuan ini bermaksud untuk mencegah jangan sampai ada tanah Negara yang tidak dipergunakan, walaupun hanya untuk sementara waktu saja. Tetapi kekuasaan yang diberikan kepada penguasa untuk memberi idzin kepada pihak lain akan memakai tanah yang dalam penguasaannya itu hanya boleh dipergunakan sewaktu penguasa itu belum dapat menggunakan tanah itu menurut peruntukannya. Di dalam hal tanah tersebut memang tidak diperlukan lagi, maka berlakulah ketentuan tersebut dalam pasal 8.

Pasal 12 Kepada Daerah Swatantra dapat diberikan penguasaan atas tanah Negara dengan tujuan untuk kemudian diberikan kepada pihak lain dengan sesuatu hak menurut ketentuan-ketentuan Menteri Dalam Negeri.

Pasal 13 Tiap-tiap tahun, selambat-lambatnya pada akhir triwulan pertama, Daerah Swatantra yang bersangkutan menyampaikan laporan

lengkap tentang keadaan dan penggunaan tanah tersebut dalam Pasal 12 kepada Menteri Dalam Negeri.

Pasal 12 dan 13, mengartikan bahwa ketentuan ini bermaksud memberi kemungkinan bagi Daerahdaerah Swatantra untuk berusaha memperbaiki perumahan rakyat. Dalam zaman sebelum perang dunia II beberapa Stadsgemeenten menyelenggarakan "perusahaan tanah", yang bermaksud, selain menambah pemasukan keuangan daerah, juga mengusahakan perumahan penduduknya. Daerah-daerah tersebut diberi tanah oleh Pemerintah Pusat dengan harga rendah untuk kemudian dijual atau disewakan kepada penduduk dengan perjanjian, bahwa di atas tanah itu akan didirikan rumah, sesuai dengan rencana pembangunan kota yang bersangkutan. Atau daerah Swatantra itu sendiri yang membuat perumahannya untuk selanjutnya dijual atau disewakan. Usaha sebagai tersebut di atas itu, yang pada umumnya kini belum diselenggarakan lagi, perlu dilanjutkan. Untuk itu sudah selayaknyalah, bahwa Kementerian Dalam Negeri sebagai instansi an dari daerah-daerah Swatantra, disertai pimpinannya.

### 3. Proses Penetapan Menjadi Tanah Negara

Proses terjadinya tanah Negara dapat diklasifikasikan karena hal-hal sebagai berikut:

- a. Tanah Negara yang sejak semula merupakan tanah negara. Tanah ini merupakan tanah yang sejak berdirinya negara Indonesia belum pernah dilekati sesuatu hak atas tanah apapun.

- b. Tanah Negara yang berkenaan dengan UU/karena ketentuan UU menjadi tanah Negara. Tanah Negara ini sebelumnya merupakan tanah hak, akan tetapi dengan adanya perubahan politik pertanahan maka dilikuidasi menjadi tanah negara.
- c. Tanah Negara yang berasal dari tanah hak yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
- d. Tanah Negara yang berasal dari tanah hak dan telah berakhir jangka waktunya serta dengan kebijakan politik pertanahan tidak boleh diperpanjang lagi.
- e. Tanah Negara yang karena penetapan pemerintah menjadi tanah Negara. Penetapan sesuatu areal menjadi hutan lindung, kawasan konservasi, suaka margasatwa dan sebagainya merupakan contoh konkrit dari tanah Negara ini.
- f. Tanah yang menjadi tanah Negara akibat dari suatu perbuatan hukum, karena suatu pelepasan atau penyerahan hak.
- g. Tanah Negara yang karena sesuatu peristiwa menjadi tanah Negara, seperti tanah timbul (*aanslibbing*).
- h. Tanah Negara yang karena suatu perbuatan menjadi tanah Negara, misalnya diterlantarkan.

Ketika bidang tanah masih berstatus sebagai tanah negara, maka proses penerbitan sertifikatnya harus melalui proses permohonan hak. Langkah-langkahnya, pertama-tama pihak yang memiliki kepentingan mengajukan permohonan hak kepada pihak yang berwenang sebagaimana

diatur dalam Peraturan Kepala BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Untuk memastikan permohonan tersebut dapat dikabulkan atau tidak, maka dibentuklah Panitia Pemeriksa Tanah (Panitia A untuk Hak Milik, HGB, dan HP, sedangkan Panitia B untuk HGU). Apabila dapat dikabulkan maka otoritas pertanahan yang berwenang menetapkan SK Pemberian Hak. Di dalam SK tersebut dicantumkan kewajiban pemohon hak, seperti pembayaran BPHTB sebesar 5% dari Nilai Kena Pajak.

Setelah kewajiban itu dipenuhi barulah dilakukan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah itu menghasilkan bukti hak yang disebut sertipikat. Pendaftaran tanah pertama kali dalam proses pemberian hak ini berfungsi konstitutif, yakni melahirkan keadaan hukum baru, yakni mengubah status tanah negara menjadi tanah hak.

## B. Tinjauan Umum Tentang Tanah Hak

### 1. Pengertian Tanah Hak

Hak atas tanah merupakan hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah tersebut. Dalam hukum tanah sebutan "tanah" dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UU Nomor 5 Tahun 1960. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960, berbunyi: "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 orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Hak atas tanah dengan demikian mengandung kewenangan, sekaligus kewajiban bagi pemegang haknya untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan mengambil manfaat dari satu bidang tanah tertentu yang dihaki, di samping itu hak atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga Negara Indonesia saja (Widjaja, 2007). Pemakaiannya mengandung kewajiban untuk memelihara kelestarian kemampuannya dan mencegah rusaknya, sesuai tujuan pemberian dan isi haknya serta peruntukan tanahnya yang ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah daerah yang bersangkutan.

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak-hak perseorangan atas tanah. Hak-hak perseorangan atas tanah, adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang menjadi haknya. Macam-macam hak atas tanah, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak gadai

(gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian (Retna Dewi Lestari, Tri Wisudawati, 2022).

## 2. Macam-Macam Tanah Hak

Hak atas tanah yang bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara Asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun public. Ciri khas dari hak atas tanah ialah yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Hak-hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam Pasal 16 *jo*. Pasal 53 UUPA, antara lain:

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang diterapkan oleh undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53.

Macam-macam hak atas tanah yang dimuat dalam Pasal 16 *jo.* Pasal 53 UUPA, dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu (Retna Dewi Lestari, Tri Wisudawati, 2022)”

a. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak-hak tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan.

b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang

Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang ditetapkan dengan undang-undang. Hak atas tanah ini belum ada.

c. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (gadai tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian bagi hasil), Hak Menumpang dan Hak Sewa tanah pertanian.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 *jo.* Pasal 53 UUPA bersifat limitatif artinya disamping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan undang-undang. Dari segi asal

tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok yaitu (Retna Dewi Lestari, Tri Wisudawati, 2022):

a. Hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara, hak pakai atas tanah negara.

b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, Hak Pakai atas tanah hak milik, Hak sewa untuk bangunan, Hak Gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa tanah pertanian.

Berdasarkan asal tanahnya, hak atas tanah dibagi menjadi 2 kelompok, yaitu (Santoso, 2010):

a. Hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini ialah Hak Milik, Hak Guna

b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini ialah Hak Guna Bangunan Atas Tanah, Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai

Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

### 3. Subjek Tanah Hak

#### a. Hak Milik

Menurut Pasal 20 UU Nomor 5 Tahun 1960, yang dimaksud hak milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Turun-temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjut oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Lain halnya, terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

#### b. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan Berdasarkan Pasal 35 UU Nomor 5 Tahun 1960, hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai

bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama tiga puluh tahun, yang bila diperlukan dapat diperpanjang lagi dua puluh tahun. Alas hak yang dapat digunakan menurut Pasal 21 PP Nomor 40 Tahun 1966 adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan, atau tanah hak milik.

c. Hak Pakai

Berdasarkan Pasal 41 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960, hak guna usaha adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960.

d. Hak Sewa

Dalam Pasal 44 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960, disebutkan bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. "Hak atas tanah yang dapat disewakan kepada pihak lain adalah hak milik dan obyek yang disewakan oleh pemilik tanah kepada pihak lain (pemegang hak sewa untuk bangunan) adalah tanah bukan bangunan.

e. Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan Hak

Menurut Pasal 46 UU Nomor 5 Tahun 1960, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

f. Hak-Hak Lain

Hak-hak yang termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UU Nomor 5 Tahun 1960. Orang yang dapat mempunyai hak atas tanah adalah yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan tanah, dengan kata lain yang dapat mempunyai hak atas tanah secara penuh dan luas (semua macam hak) adalah Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan, yakni untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya.

Selain ketentuan yang diatas terdapat pula ketentuan dalam Pasal II Ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

- i. Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 Ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu hak agrarisch eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas tanah druwe desa, pesini, grant sultan, lan- derijenbezitrecht, altijdurende erpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama, apa pun juga

yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi Hak Milik seperti tersebut dalam Pasal 20 Ayat 1 kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21

- ii. Pasal VII Ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA Hak gogolan, pekulen, atau sanggan yang bersifat tetap yang ada mulai berlakunya undang-undang ini menjadi Hak Milik tersebut pada Pasal 20 Ayat 1
- iii. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah.
- iv. Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan selanjutnya, jika hak penguasaan atas tanah Negara yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan dar swatantra digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai.

Penegasan konversi diajukan oleh pemegang hak atas tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanah.

### C. Tinjauan Umum Tentang Tanah Terlantar

#### 1. Pengertian Tanah Terlantar

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 dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

Sesuai interpretasi dari Pasal 6 UUPA, bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Hal ini bermakna bahwa penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

Sejak UUPA dibuat dan diundangkan sudah disebutkan dan dijelaskan mengenai tanah yang diterlantarkan dalam Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, Pasal 40 huruf e UUPA hak atas tanahnya hapus karena diterlantarkan. Kemudian diatur juga dalam Pasal 17 ayat (1) huruf e, Pasal 35 ayat (1) huruf e, Pasal 55 ayat (1) huruf e dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (yang selanjutnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia disebut PP), hak atas tanahnya hapus karena diterlantarkan (Arie Sukanti Hutagulung, 2008).

Adapun pengertian tanah terlantar adalah tanah yang tidak digunakan atau diusahakan sesuai dengan sifat, tujuan, dan keadaannya (Santoso, 2015). Kemudian diterbitkannya PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (yang sekarang diganti menjadi PP No. 11 Tahun 2010), dijelaskan dalam Pasal 1 angka (5) bahwa

Tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kebutuhannya PP No. 36 Tahun 1998 ini digantikan dengan PP No. 11 Tahun 2010 karena dianggap kurang jelas dalam pengaturannya, dalam PP No. 11 Tahun 2010 menjelaskan pengertian tanah terlantar sebagaimana produk hukum lainnya dapat dilihat dalam Pasal 2, yang menentukan: ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Dan dalam kebutuhannya PP No. 36 Tahun 1998 ini digantikan dengan PP No. 11 Tahun 2010 karena dianggap kurang jelas dalam pengaturannya, dalam PP No. 11 Tahun 2010 menjelaskan pengertian tanah terlantar.

Pada Pasal 1 angka 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tentang Tata cara penertiban tanah terlantar dinyatakan bahwa:” 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 atau sifat dan tujuan pemberian hak atas atau dasar penguasaannya.”

A.P. Parlindungan mengemukakan konsep tanah terlantar dengan merujuk pada hukum adat yaitu sesuai dengan karakter tanah terlantar

(kondisi fisik yang telah berubah dalam waktu tertentu (3,5 sampai dengan 10 tahun) maka haknya gugur dan kembali kepada hak ulayat (Parlindungan, 1990). Sudarto Gautama, menyatakan bahwa istilah diterlantarkan berarti diartikan Antara keadaan jika tanah yang tidak dipakai sesuai dengan keadaannya (Gautama, 1993b). Berdasarkan pendapat tersebut di atas maka tanah terlantar lebih mengarah kepada kondisi fisik tanah yang tidak lagi produktif dan tidak bertuan.

Berdasarkan Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hak atas tanah hapus antara lain karena diterlantarkan. Penelantaran tanah makin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan, sehingga perlu pengaturan kembali penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

## 2. Prosedur Penertiban Tanah Terlantar

Penetapan suatu tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar untuk ditetapkan menjadi Tanah Terlantar dilakukan melalui 4 tahapan sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Perka BPN No. 4 Tahun 2010, yang meliputi Tahap 1: Inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar. Pada tahap ini Kepala Kantor Wilayah BPN akan melakukan inventarisasi tanah terhadap tanah yang terindikasi sebagai tanah terlantar, dimana inventarisasi tersebut dilakukan berdasarkan informasi mengenai adanya tanah terlantar yang dapat diperoleh dari

beberapa sumber yang berdasar pada ketentuan Pasal 4 Perka BPN No. 4 Tahun 2010, yaitu:

- a. Hasil pemantauan lapangan oleh Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan;
- b. Laporan dinas/instansi lainnya;
- c. Laporan tertulis dari masyarakat, dan
- d. Laporan tertulis dari pemegang hak.

Inventarisasi tanah yang terindikasi sebagai tanah terlantar tersebut dilaksanakan melalui 3 tahapan kegiatan, yang berdasar pada ketentuan Pasal 6 Perka BPN No. 4 Tahun 2010, yaitu:

- a. Pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar, dimana dalam tahap ini Kantor Wilayah BPN akan mengumpulkan data-data tekstual atas tanah yang diindikasikan terlantar yaitu meliputi nama dan alamat pemegang hak, tanggal pemberian hak, letak dan luas tanah, penggunaan tanah, luas tanah yang diindikasikan terlantar serta berakhirnya sertifikat tanah. Selain itu juga akan dikumpulkan data yang bersifat spasial yaitu berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah yang terindikasi tanah terlantar;
- b. Pengelompokan data tanah yang terindikasi terlantar, pada tahap ini Kepala Kantor Pertanahan Wilayah akan mengelompokan data tanah yang diindikasi sebagai tanah terlantar yang didapatkan tersebut berdasarkan wilayah kabupaten/kota dan jenis hak/dasar penguasaannya;

- c. Pengadministrasian data hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar, setelah data dikelompokkan maka data-data hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar tersebut akan tertib administrasikan untuk keperluan pelaporan, Bahan analisis dan penentuan tindakan selanjutnya.

Tahap 2: Identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar. Setelah melalui inventarisasi dan mendapatkan data-data tanah yang terindikasi sebagai tanah terlantar, maka akan ditindaklanjuti dengan identifikasi dan penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan. Pada tahap ini, Kepala Kantor Wilayah BPN akan menganalisis hasil inventarisasi tersebut di atas untuk menyusun dan menetapkan target yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah terindikasi terlantar. Untuk menetapkan target yang bersangkutan, Kepala Kantor Wilayah akan menyiapkan data dan informasi tanah terindikasi terlantar yang berdasar pada ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Perka BPN No. 4 Tahun 2010. Kegiatan penyiapan data dan informasi tersebut meliputi beberapa kegiatan menurut ketentuan Pasal 8 Ayat (2) Perka BPN No. 4 Tahun 2010, yaitu:

- a. Verifikasi data fisik dan data yuridis meliputi jenis hak dan letak tanah;
- 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, apabila pemegang hak/kuasa/wakil tidak memberikan data dan

- informasi atau tidak ditempat atau tidak dapat dihubungi, maka identifikasi dan penelitian tetap dilaksanakan dengan cara lain untuk memperoleh data;
- d. Melaksanakan pemeriksaan fisik berupa letak batas, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi yang ada;
  - e. Melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan berdasarkan hasil pemeriksaan fisik;
  - f. Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar antara lain menyangkut permasalahan-permasalahan penyebab terjadinya tanah terlantar, kesesuaian dengan hak yang diberikan, dan kesesuaian tata ruang;
  - g. Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian;

Proses pelaksanaan kegiatan penyiapan data dan informasi di atas akan diberitahukan secara tertulis kepada pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan alamat dan domisilinya (Pasal 8 ayat (3) Perka BPN No. 4 Tahun 2010).

Setelah data hasil identifikasi dan penelitian di atas dinilai cukup sebagai bahan pengambilan keputusan upaya penertiban, maka Kepala Kantor Wilayah akan membentuk Panitia C yang terdiri dari unsur Kantor Wilayah, Kantor Wewenang Pemerintah dalam Pertanahan, Pemerintah Daerah, dan Instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan. (Pasal 9 Perka BPN No. 4 Tahun 2010) Panitia C ini pada dasarnya adalah pihak yang akan secara langsung berkomunikasi dengan

pemegang hak untuk meneliti apakah tanahnya tersebut dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar. Tugas-tugas Panitia C sendiri diatur dengan jelas dalam Pasal 11 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 Jo Perka BPN No. 9 Tahun 2011. Terhadap hasil penelitian yang dilakukan oleh Panitia C akan dilaporkan pada Kepala Kantor Wilayah BPN setempat sesuai Pasal 13 Perka BPN No. 4 Tahun 2010.

Tahap 3: Peringatan terhadap pemegang hak. Jika berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian di atas ditemukan atau terbukti adanya tanah yang ditelantarkan, maka Kepala Kantor Wilayah akan memberitahukan kepada pemegang hak atas tanah tersebut dan sekaligus memberikan peringatan. Adapun peringatan tersebut terdiri dari 3 Tahapan Peringatan yaitu meliputi:

a. Peringatan Pertama

Sesuai Pasal 14 ayat (1) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 bahwa Kepala Kantor Wilayah akan segera mengirimkan peringatan pertama, selanjutnya pada Pasal 14 ayat (2) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 yang memuat agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkan surat peringatan tersebut, pemegang hak harus mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasarpenguasaannya. Lalu berdasarkan Lampiran 6 Perka BPN No. 4 Tahun 2010, pemegang hak juga berkewajiban menyampaikan laporan berkala setiap 2 (dua) mingguan kepada Kepala Kantor Wilayah Pertanahan setempat.

#### b. Peringatan Kedua

Sesuai Pasal 14 ayat (4) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan si pemegang hak belum juga mengusahakan/menggunakan/ memanfaatkan tanah tersebut dan/atau melakukan hal-hal konkret lainnya sebagaimana ditentukan dalam surat Peringatan Pertama maka Kepala Kantor Pertanahan Wilayah akan mengirimkan Surat Peringatan Kedua setelah berakhirnya jangka waktu surat Peringatan Pertama. Berdasarkan Lampiran 7 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 isi peringatan ini sama dengan Peringatan Pertama, jika tidak mengindahkannya lagi maka akan diberikan Peringatan Ketiga.

#### c. Peringatan Ketiga

Sesuai Pasal 14 ayat (5) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 menyatakan bahwa apabila pemegang hak tidak juga melaksanakan peringatan kedua tersebut dalam jangka 1 (satu) bulan, setelah lewatnya Peringatan Kedua, Kepala Kantor Wilayah akan memberikan Peringatan Tertulis Ketiga yang merupakan peringatan terakhir kepada pemegang hak setelah jangka waktu surat Peringatan Kedua berakhir.

Berdasar juga pada Lampiran 3 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 dan Pasal 15 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 Jo Perka BPN No. 9 Tahun 2011 isi peringatan memuat antara lain:

- a. Kewajiban mendayagunakan tanah, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan telah mngusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya

sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya;

- b. Sanksi, apabila tidak mengindahkan dan tidak melaksanakan Peringatan Ketiga ini akan dijatuhkan sanksi dimana tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar, yang sekaligus memuat hapusnya hak, putusnya hubungan hukum, dan penegasan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara;
- c. Kewajiban pelaporan perkembangan, pemegang hak wajib menyampaikan laporan berkala setiap 2 (dua) mingguan kepada Kepala Kantor Wilayah mengenai perkembangan pendayagunaan tanah tersebut.
- d. Selanjutnya pada Pasal 16 ayat (2) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 menyatakan bahwa pada masing-masing peringatan, Kepala Kantor Wilayah akan melaksanakan pemantauan dan evaluasi lapangan terhadap laporan pemegang hak pada akhir masa setiap peringatan, yang akan menjadi dasar pertimbangan untuk melakukan tindakan selanjutnya.

Tahap 4: Penetapan tanah terlantar. Sesuai Pasal 17 ayat (1) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 menyatakan bahwa apabila dalam hal setelah diberikan peringatan ketiga namun ternyata pemegang hak tidak mematuhi, maka Kepala Kantor Wilayah akan mengusulkan kepada Kepala BPN Pusat agar tanah yang bersangkutan ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Dijelaskan juga lebih rinci dalam Pasal 17 ayat (2) kriteria tidak mematuhi tersebut harus memenuhi kondisi sebagaimana berikut:

- a. Tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
- b. Masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah;
- c. Masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah;
- d. Tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan;
- e. Penggunaan tanah tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah; atau
- f. Belum mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan tanah.

Berdasar pada Pasal 18 ayat (2) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 apabila kondisi tersebut terpenuhi, maka tanah tersebut akan diusulkan sebagai tanah terlantar kepada Kepala BPN Pusat dan untuk sementara dinyatakan dalam keadaan Status Quo sejak tanggal pengusulan sampai diterbitkan penetapan tanah terlantar oleh BPN Pusat. Dan terhadap tanah yang berstatus quo tersebut, maka terhadapnya tidak dapat dilakukan perbuatan hukum.

Selanjutnya sesuai Pasal 19 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 Kepala BPN Pusat akan menetapkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar yang isinya memuat hapusnya hak atas tanah, pemutusan hubungan hukumnya, dan

sekaligus menegaskan bahwa tanah dimaksud dikuasai langsung oleh negara.

### 3. Kewenangan Penetapan Tanah Terlantar

Wewenang sendiri sesuai ketentuan dalam Pasal 1 angka (5) UU No. 30 Tahun 2014 adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Atau dengan perkataan lain, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>19</sup> Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Administrasi, karena pemerintahan baru dapat melakukan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legaliteit beginselen*). Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku, sehingga bersifat sah (Murhani, 2009).

Hak untuk mengatur dari negara atau pemerintah disebut sebagai wewenang atau kewenangan atau *bevoegdheid*. Wewenang atau kewenangan tersebut haruslah sah atau *rechmatig* yang memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu:

- a. Bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuurnormen*).

- b. Bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*).
- c. Bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgronden*).

Khusus kewenangan di bidang pertanahan sendiri diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Kewenangan di bidang pertanahan oleh Negara diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewenangan Negara atas tanah yang disebut hak menguasai Negara atas tanah, wewenangnya dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

- 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 (Santoso, 2011).

Urusan agraria sejak berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria) pada mulanya dilaksanakan oleh Menteri Agraria, kemudian oleh Menteri Agraria dan Pertanian, lalu oleh

Direktorat Jenderal Agraria di Bawah Departemen Dalam Negeri. Sejak tahun 1988, urusan pertanahan dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Menurut Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988, Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Badan Pertanahan Nasional dibentuk dengan maksud menggantikan tugas Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri (Yunior, 2019).

Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 diubah oleh Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1999, Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1999 diubah oleh Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000, Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Pada saat ini, Badan Pertanahan Nasional diatur dalam Perpres No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPN dipimpin oleh seorang Kepala. Dan BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dasar wewenang BPN sendiri dalam pengaturan tanah terlantar berdasar pada Pasal 6, Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, Pasal 40 huruf e UUPA, Pasal 17 ayat (1) huruf e, Pasal 35 ayat (1) huruf e, Pasal

55 ayat (1) huruf e PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Pasal 9-Pasal 15 PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (yang sekarang diganti dengan PP No. 11 Tahun 2010), Pasal 4-Pasal 14 PP No. 11 Tahun 2010, Pasal 4-Pasal 24 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar Jo Perka BPN No. 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Perka BPN No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Parameter BPN yang notabeneanya adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam hal ini sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan, dalam kewenangannya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Dan harus mempunyai parameter yang berdasar pada peraturan perundang-undangan dan AUPB sesuai Pasal 8 ayat 2 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Kependudukan.

Dan yang dimaksud peraturan perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dan peraturan perundang-undangan dan menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan atau tindakan.

Sedangkan yang dimaksud AUPB disini adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, yang meliputi kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan,kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.