

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan sumber kehidupan bagi makhluk hidup baik manusia, hewan, atau tumbuh-tumbuhan. Manusia hidup dan tinggal diatas tanah dan memanfaatkan tanah untuk melangsungkan kehidupan. Begitu pentingnya tanah karena dapat menghasilkan sumber daya alam yang sangat bermanfaat bagi orang banyak maka diperlukan suatu peraturan yang mengatur mengenai pertanahan.

Peraturan-peraturan yang mengatur mengenai pertanahan tersebut antara lain adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengatakan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹ Hukum tanah yang berlaku di Indonesia sejak 24 September 1960, dimuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang “Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).

Undang- undang Pokok Agraria berpedoman pada suatu prinsip bahwa untuk menuju cita- cita yang diamanahkan oleh pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu tidak perlu

¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 3.

dan tidak pada tempatnya apabila Negara (sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh bangsa Indonesia) menjadi pemilik dalam arti keperdataan atas bumi, air dan kekayaan alam lainnya, tetapi yang tepat adalah Negara sebagai Badan Penguasa. Demikian pengertian yang harus dipahami oleh pelaksana kekuasaan Negara dan aparat-aparatnya serta seluruh masyarakat mengenai arti kata Negara.² dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA, “ *Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara.*”³

Dengan demikian pengertian dikuasai dalam pasal tersebut tidak boleh diartikan dimiliki, tetapi harus diartikan sebagai kewenangan yang diberikan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari bangsa Indonesia yang berupa:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharanya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai/ dimiliki atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.⁴

²Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2006), hlm. 39.

³ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, *Loc.cit.*

⁴ *Ibid.*

Untuk mengatur tentang pemanfaatan tanah atau lahan agar tidak menimbulkan sengketa dalam masyarakat, maka dibuatlah UUPA ini. UUPA memberikan kepastian hukum tentang masalah pertanahan, karena sebelumnya di Indonesia berlaku dua sistem hukum dalam masalah pertanahan, yaitu hukum tanah yang berdasarkan atas hukum adat dan hukum tanah yang berdasarkan hukum barat yang terdapat dalam Burgerlijk Wetboek (BW)/Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Dengan berlakunya UUPA, maka dualisme aturan hukum yang terdapat Dalam hukum tanah sebelumnya dihapus.

Hukum agraria yang terdapat dalam UUPA merupakan hukum pertanahan nasional yang tujuannya adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.⁵

Pasal 4 ayat (1) UUPA mengatakan bahwa atas dasar hak menguasai negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas

⁵ Indonesia, *Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria*, terkait penjelasan.

permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.

Pasal 16 UUPA selanjutnya mengatur mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), hak-hak tersebut antara lain adalah:

1. Hak milik
2. Hak guna usaha
3. Hak guna bangunan
4. Hak pakai
5. Hak sewa
6. Hak membuka tanah
7. Hak memungut hasil hutan
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.⁶

Pemilikan atas tanah dapat memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kehidupan kepada pemiliknya, baik dalam aspek ekonomi, aspek sosial, termasuk dalam hubungannya dengan pembangunan. Dari aspek ekonomi,

⁶ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, LN 1960 104, TLN No. 2043, Pasal 16.

tentunya tanah dapat dimanfaatkan untuk pertanian, perkebunan, perkantoran sebagai tempat usaha, dapat dijadikan agunan, disewakan dan sebagainya.⁷

Tanah adalah salah satu milik yang sangat berharga bagi umat manusia, demikian pula untuk bangsa Indonesia.⁸ Peralihan hak atas tanah dapat melalui jual beli, tukar menukar, hibah ataupun karena pewarisan.⁹ Dalam Pasal 26 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lainnya yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.¹⁰

Pada kenyataannya, walaupun satu pihak telah memiliki hak atas tanah yang diberikan terkadang tidak ada tindakan atas tanah yang menjadi objek atas hak tersebut. Ada banyak alasan mengenai keadaan ini seperti misalnya tanah untuk investasi dan sebagainya. Hal ini menjadikan tanah yang dimiliki tidak diusahakan dan menjadi terlantar tanpa digunakan sesuai tujuan.

Keadaan ini merupakan sebuah keadaan yang sekarang banyak ditemui sehingga pada akhirnya Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan peraturan mengenai apa yang disebut dengan Tanah Terlantar.¹¹ Dalam kasus tanah tidak

⁷ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal. 1.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, hal. 65.

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Pasal 26.

¹¹ Indonesia, *Peraturan Kepala BPN Nomor 4 tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*.

digunakan sesuai dengan hak yang ada dan dibiarkan begitu saja maka dapat ditetapkan status tanah terlantar atas tanah tersebut.

Terdapat perbedaan antara tanah terlantar dengan tanah yang diindikasikan terlantar. Tanah yang diindikasikan terlantar adalah tanah yang diduga tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian.¹² Perbedaannya terletak kepada sudah atau tidaknya dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap suatu tanah yang tidak diusahakan sehingga belum ada penetapan.

Dengan ditetapkannya status tanah terlantar maka penguasaan tanah tersebut akan dikembalikan kepada negara. Tentunya ada beberapa proses yang harus dijalankan sebelum sebidang tanah yang telah memiliki hak ditetapkan sebagai tanah terlantar. Seiring dengan pesatnya pembangunan nasional dalam bidang agraria yang diwujudkan dalam berbagai bentuk seperti apartemen, perumahan, gedung, mall dan kantor-kantor baik pemerintah maupun swasta, maka tentunya diperlukan pula pengaturan dan perlindungan hukum atas alas hak yang melekat pada tanah tempat bangunan tersebut berdiri. Namun, ada kalanya masih terdapat beberapa tanah yang terlihat kosong dan tidak dimanfaatkan oleh pemiliknya selama bertahun-tahun sehingga praktis tidak mempunyai fungsi apapun, kecuali terlantar.

¹² *Ibid.*, Pasal 1 angka 5.

PP Nomor 11 Tahun 2010 menjelaskan bahwa sebidang tanah akan diidentifikasi sebagai tanah terlantar apabila tidak digunakan terhitung mulai tiga tahun sejak diterbitkan hak milik, HGU, HGB, dan hak pakai, atau sejak berakhirnya izin, keputusan, atau surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang. Jangka waktu yang telah diatur secara khusus dengan dikeluarkannya PP ini memberikan kejelasan atas persyaratan yang berlaku untuk penetapan tanah terlantar.

Untuk lebih menjelaskan mengenai permasalahan ini, kasus yang akan digunakan oleh penulis adalah gugatan dari PT Krama Yudha Septa terhadap BPN di Pengadilan Tata Usaha Negara tentang penetapan tanah terlantar atas tanah yang dimilikinya dengan Hak Guna Usaha.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan dan menyusunnya dalam skripsi yang berjudul: **Berita Acara Identifikasi dan Penelitian Tanah HGU No. 1 a/n PT. KY Berdasarkan PP No. 11 Tahun 2010 tentang Tanah Terlantar (Studi Kasus: Putusan PTUN Nomor 58/G/2012/PTUN-JKT).**

1.2. RUMUSAN MASALAH

Dalam uraian latar belakang masalah yang dikemukakan tersebut diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan di dalam skripsi ini adalah :

1. Bagaimana prosedur pelaksanaan penetapan tanah terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Tanah Terlantar?

2. Bagaimana berita acara identifikasi dan penelitian mengenai tanah HGU Nomor 1 a/n PT. Krama Yudha berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010? (Studi Kasus : Putusan PTUN Nomor 58/G/2012/PTUN-JKT)

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian dari penulisan ini dibagi menjadi dua yaitu:

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum dari penulisan ini adalah untuk mendapatkan gambaran dan juga pemahaman terhadap pengaturan mengenai tanah terlantar di Indonesia. Penelitian ini juga akan menganalisa mengenai proses dan juga faktor-faktor yang mempengaruhi sebidang tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Menguraikan bagaimana prosedur pelaksanaan penetapan tanah terlantar berdasarkan PP Nomor 11 tahun 2010 tentang Tanah Terlantar.
2. Menguraikan bagaimana berita acara identifikasi dan penelitian mengenai tanah HGU No. 1 a/n PT. Krama Yudha berdasarkan PP No. 11 Tahun 2010.

1.4 KERANGKA TEORI

Di dalam penelitian ini penulis akan memberikan batasan-batasan mengenai beberapa konsep yang digunakan penulis. Konsep tersebut adalah:

1. Tanah

- a. Di dalam UUPA kata tanah mengacu kepada permukaan bumi.¹³
- b. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah berarti permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.¹⁴

2. Tanah terlantar

Tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.¹⁵

3. Hak Atas Tanah

Di dalam UUPA disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai Hak menguasai dari Negara yang memberi wewenang untuk:

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

¹³ Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960*, Pasal 4 ayat (1).

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, <http://kbbi.web.id/tanah>, diakses pada 17 November 2015.

¹⁵ Indonesia, *Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar*, Pasal 1 angka 6.

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹⁶

Yang termasuk Hak Atas Tanah adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-Hak lain yang ditentukan dalam Pasal 53 UUPA.¹⁷

4. Berita Acara

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Berita Acara adalah naskah dinas yang berisi pernyataan yang bersifat pengesahan atas suatu kejadian, peristiwa, perubahan status dan lain-lain bagi suatu permasalahan baik berupa perencanaan, pelaksanaan, maupun pengendalian kebijaksanaan pimpinan.¹⁸

1.5. Tinjauan Pustaka

Di dalam penelitian ini peneliti menggunakan beberapa buku sebagai bahan acuan untuk memahami berbagai teori yang digunakan. Buku-buku tersebut adalah:

1. Tebaran Pemikiran Seputar Permasalahan Hukum Tanah oleh Arie S. Hutagalung
2. Asas-Asas Hukum Agraria oleh Arie S. Hutagalung

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960*, Pasal 2 ayat (2).

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 16 ayat (1).

¹⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya oleh Adrian Sutedi
4. Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah oleh Urip Santoso
5. Hukum Agraria di Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasi oleh Oloan Sitorus
6. Panduan Mengurus Izin Tanah dan Properti oleh Kian Goenawan
7. Tanah Terlantar: Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban oleh Suhariningsih
8. Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya oleh Maria Sumardjono
9. Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi oleh Maria Sumardjono
10. Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia oleh Aartje Tehupeiory
11. Hukum Pertanahan oleh Irma Devita Purnamasari
12. Panduan Mengurus Sertifikat Tanah oleh Jimmy Joses Sembiring
13. Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan atas Tanah: Eksistensi, Pengaturan, dan Praktik oleh Irawan Soerodjo
14. Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reforma Agraria Muhammad Bakri
15. Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria oleh Gunawan Wiradi

1.6 METODE PENELITIAN

1.6.1 Bentuk Penelitian

Untuk penulisan ini penulis menggunakan penelitian kepustakaan yang bersifat yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika ilmu hukum dari sisi normatifnya (menelaah norma hukum tertulis, di mana penelitian ini menekankan pada penggunaan data sekunder atau studi kepustakaan.¹⁹ Penelitian ini mengacu kepada norma hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan dan juga norma-norma yang berlaku serta mengikat kehidupan masyarakat. Penelitian ini akan menganalisa mengenai permasalahan tanah terutama mengenai penetapan status tanah terlantar atas sebidang tanah yang telah memiliki hak atas tanah..

1.6.2. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual, dan akurat terhadap masalah yang diteliti di dalam penulisan penelitian ini. Penelitian ini akan mendeskripsikan mengenai tanah, tanah terlantar dan hak atas tanah. Untuk lebih memberikan deskripsi yang akurat penelitian ini juga akan memberikan contoh kasus dari pelaksanaan hukum yang berlaku di dari putusan PTUN yang penulis dapatkan.

¹⁹ Sri Mamudji, *et.al*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 3.

1.6.3. Bahan/Data Penelitian

Untuk penulisan ini penulis menggunakan jenis data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan mengenai tanah seperti UUPA 5/1960 dan peraturan lain mengenai tanah yang berlaku di Indonesia.
2. Bahan hukum sekunder yang berupa buku, artikel, makalah, dan berbagai data yang diperoleh dari berbagai media cetak dan elektronik untuk mencari data mengenai teori dan praktik mengenai tanah dan hak atas tanah..
3. Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa abstrak, almanak, buku petunjuk, indeks, artikel, dan ensiklopedia.²⁰

1.6.4. Alat Pengumpulan Data

Metode yang digunakan penulis untuk mengumpulkan data yang diperlukan di dalam penelitian ini adalah:

1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan penulis guna mendapatkan data yang diperlukan dengan cara mencari, mencatat serta menganalisa dan memahami data-data sekunder yang penulis sebutkan di atas, serta bahan-bahan lain yang membantu

²⁰ *Ibid.*, hlm. 30.

penulis memahami permasalahan yang ada. Penulis akan menggunakan data-data dari buku dan berbagai data sekunder yang membahas mengenai tanah dan hukum yang mengaturnya di Indonesia.

2. Dokumentasi

Mengumpulkan data-data berupa dokumen jurisprudensi yang penulis butuhkan di dalam penelitian ini berupa putusan pengadilan baik berupa media cetak dan elektronik yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap. Penulis akan menggunakan dokumen jurisprudensi mengenai kasus penetapan status tanah terlantar atas Hak Guna Usaha yang dikeluarkan oleh PTUN.

3. Wawancara

Penulis akan mengumpulkan data dengan melakukan wawancara terhadap ahli hukum seperti pengacara dan hakim untuk menanyakan perihal fakta-fakta hukum yang berkaitan dengan penelitian ini. Untuk penelitian ini penulis akan mewawancarai pihak-pihak yang mengatur mengenai tanah di Indonesia seperti BPN.

1.6.5. Metode Analisis Data

Metode analisis yang penulis gunakan di dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif dengan pendekatan kualitatif, karena di dalam tindakan menganalisa permasalahan dalam skripsi ini lebih mementingkan kualitas dibandingkan kuantitas. Metode ini dilakukan sehingga terjadi proses penyaringan informasi-informasi yang

kemudian akan dihubungkan dengan langkah pemikiran rasional dari sudut pandang teoritis dan praktis.

Tahap selanjutnya informasi-informasi yang telah dikumpulkan tersebut akan dianalisa secara kualitatif untuk mengetahui keterkaitannya dengan permasalahan pokok yang ada sehingga pada akhirnya dapat ditarik sebuah kesimpulan yang obyektif sesuai dengan teori-teori yang ada. Penelitian ini juga menggunakan tipologi penelitian *problem solution*, di mana penelitian ini dilakukan untuk mencari jalan keluar atau saran atas pemecahan dari pokok permasalahan yang ada di dalam penelitian ini. Penelitian ini akan menggunakan informasi yang didapatkan dari berbagai peraturan dan hukum positif dari Indonesia untuk menjawab pokok permasalahan yang ada.

1.7 SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika dalam penulisan skripsi ini berisi :

Bab I : Pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan skripsi ini.

Bab II : Tinjauan Pustaka: dalam bab ini penulis akan menjelaskan mengenai teori-teori pertanahan yang akan digunakan sebagai dasar untuk menganalisa permasalahan yang terdapat dalam skripsi ini.

Bab III : dalam bab ini penulis akan menjelaskan mengenai tanah terlantar dan pengaturannya di Indonesia.

Bab IV: bab ini akan penulis gunakan untuk menganalisa mengenai berita acara identifikasi dan penelitian tanah HGU nomor 1 a/n PT. KY berdasarkan PP No. 11 Tahun 2010 dengan menggunakan studi kasus atas Putusan PTUN Nomor 58/G/2012/PTUN-JKT.

Bab V: Penutup.