

BAB II

ASPEK HUKUM TENTANG TANAH, HAK-HAK ATAS TANAH DAN TANAH TELANTAR

A. Aspek Hukum Tentang Tanah dan Hak-Hak Atas Tanah

Hak Atas Tanah dalam bagian ini meliputi Ruang Lingkup Hak-Hak Atas Tanah, Pengertian Tanah dan Jenis-jenis Hak Atas Tanah.

1. Ruang Lingkup Hak Atas Tanah

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat

(1) UUPA, yaitu:

“Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Hak atas tanah 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 badan hukum publik.²⁰

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua, yaitu:

²⁰ Urip Santoso, *Hukum Agrari Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, Hlm. 89.

a. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

b. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.²¹

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 dan Pasal 53

UUPA, yang dikelompokkan menjadi tiga bidang, yaitu:

²¹ *Ibid.*, Hlm. 89-90.

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap, yaitu hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru.

Jenis-jenis hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Sewa untuk Bangunan, dan Memungut Hasil Hutan.

- b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Hak atas tanah ini jenisnya 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 Tanah, Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, Dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

- d. Pada hak atas tanah yang bersifat tetap diatas, sebenarnya Hak Membuka Tanah Dan Hak Memungut Hasil Hutan bukanlah hak atas tanah dikarenakan keduanya tidak memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk

menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Namun, sekedar menyesuaikan dengan sistematika Hukum Adat, maka kedua hak tersebut dicantumkan juga ke dalam hak atas tanah yang bersifat tetap. Sebenarnya kedua hak tersebut merupakan “pengejawantahan” dari hak ulayat masyarakat Hukum Adat.²²

2. Pengertian Tanah

Tanah merupakan permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali, pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, yang 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 oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Istilah tanah dalam pasal diatas adalah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dimiliki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk didalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat diatasnya merupakan suatu persoalan hukum. Yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan

²² *Ibid.*, Hlm. 90-91.

dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.²³

Pengertian Tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah:

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
- b. Keadaan bumi disuatu tempat;
- c. Permukaan bumi yang diberi batas;
- d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).

Tanah juga bisa dikatakan lapisan lepasan permukaan bumi yang paling atas yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan, sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut dengan tanah bangunan. Di dalam tanah garapan itu dari atas kebawah berturut-turut dapat disirip garapan sedalam irisan bajak, lapisan pembentukan humus dan lapisan dalam.

Pengertian Tanah diatur juga dalam Pasal 1 dan 2 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatakan bahwa:

“Tanah adalah bagian permukaan Bumi yang merupakan suatu bidang yang terbatas”.

²³ Aldi Subhan Lubis, ‘Pelaksanaan Pembayaran Ganti Rugi Dalam Kegiatan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalur Kereta Api Bandara Soekarno-Hatta Terhadap Bidang Tanah Yang Tidak Memiliki Alas Hak’, *Doktrina: Journal of Law - Universitas Medan Area*, Vol. 2, No. 1, April 2019, Hlm. 2.

Kata Tanah dalam pengertian yuridis adalah suatu permukaan bumi, sedangkan hak atas Tanah adalah hak atas sebagian tertentu atas permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan usuran panjang kali lebar yang diatur oleh hukum tanah. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang dengan hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan.

Adapun Dfinisi Tanah menurut beberapa para Ahli dan juga Doktrin dari para Ahli yaitu:

a. Effendi Perangin

Menyatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas Tanah yang merupakan lembaga-lembaga dan hubungan-hubungan hukum yang konkret.²⁴

b. Martin Dixon

Bahwa tanah merupakan asset fisik dan merupakan hak. Tanah mengandung kekhususan yakni harus memenuhi kebutuhan dalam kehidupan sosial, yang mengandung makna adanya sistem hukum tanah yang berfungsi untuk menjamin kemanfaatan tanah untuk kepentingan bersama.²⁵

²⁴ Urip Santoso, op cit, Hlm. 10.

²⁵ Triana Rejekiningsih, 'Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)', *Yustisia – Universitas Sebelas Maret*, Vol. 5, No. 2, Mei - Agustus 2016, Hlm. 306.

Fungsi tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, tanah mempunyai fungsi sosial artinya kegunaan dari tanah lebih mengutamakan kepentingan umum dari pada kepentingan individu atau golongan. Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, yang berbunyi:

“Bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Kemudian hak menguasai Negara dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dan menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan mengacu pada semua definisi diatas, maka bisa disebutkan dan disimpulkan tanah tidak akan lepas dari beberapa komponen sebagai berikut, tanah adalah permukaan bumi yang dapat dikuasai oleh Negara, masyarakat adat, dan perorangan (Individu) atau bahkan badan hukum yang berhubungan dengan tanah, Serta juga dapat digunakan untuk kepentingan yang bernilai ekonomis dan budaya.

3. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

Berlakunya UUPA menghapus segala jenis hak yang berlaku pada masa kolonial. Sebagai ganti dari hak-hak berdasar hukum kolonial adalah jenis-jenis hak yang disebut dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan lainnya. Hak-hak atas tanah tersebut dapat berasal dari konversi hak, penegasan atau pengakuan hak dan pemberian hak.

a. Hak Milik (HM)

Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah (dengan mengingat fungsi sosial). Syarat-syarat suatu objek hukum untuk memiliki HM (Subjek Haki) adalah:

- 1) Warga negara Indonesia.
- 2) Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah (badan-badan dan keagamaan, sosial dan lain-lain).²⁶

Hak Milik merupakan hak atas tanah yang paling banyak dimiliki dan diinginkan oleh masyarakat Indonesia karena sifat-sifatnya sebagai berikut:

- 1) Merupakan hak turun-temurun (dapat diwariskan), terkuat dan terpenuh.
- 2) Dapat beralih dan dialihkan ke pihak lain.

²⁶ Waskito dan Hadi Arnowo, *Pertanahan Agraria dan Tata Ruang*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, Hlm. 26.

- 3) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebankan Hak Tanggungan.

Meskipun Hak Milik merupakan hak terkuat, namun Hak Milik dapat hapus oleh hal-hal sebagai berikut:

- 1) Tanahnya jatuh kepada negara, karena pencabutan hak berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku, karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, karena ditelantarkan setelah melalui tahapan dan prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan, karena ketentuan kewarganegaraan sebagaimana disebut dalam Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.
- 2) Tanahnya musnah, umumnya disebabkan oleh bencana alam seperti abrasi, erosi, amblas, dan sebagainya.

Meskipun Hak Milik merupakan hak terkuat dan terpenuh tetapi bukan berarti tidak ada batasan. Justru inilah yang membedakan dengan Hak Barat sebelumnya seolah-olah mutlak. Batasan kepemilikan dalam Hak Milik dari segi luas tanah adalah:

- 1) Kepemilikan tanah pertanian tidak boleh lebih dari batas maksimum yang ditentukan.
- 2) Tanah pekarangan tidak boleh lebih dari sekitar 2 hektar. Lebih dari 2 hektar dikategorikan tanah pertanian.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha (HGU) adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu yang ditentukan, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.

HGU diberikan luanya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik. HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun, dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun serta dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama untuk jangka waktu paling lama 35 tahun.²⁷

Subjek hak yang dapat mempunyai HGU menurut Pasal 30 UUPA adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia.
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Orang atau badan hukum yang mempunyai HGU dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat pada Pasal 30 UUPA dalam jangka waktu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Jika HGU yang bersangkutan

²⁷ *Ibid.*, Hlm. 28.

tidak dilepaskan atau tidak dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Batasan kepemilikan dalam Hak Guna Usaha adalah sebagai berikut:

- 1) Perorangan untuk tanah pertanian 5-25 hektar.
- 2) Badan hukum untuk tanah pertanian di atas 25 hektar.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Subjek hak yang dapat memiliki HGB menurut Pasal 36 UUPA adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia.
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat pada Pasal 36 UUPA dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh HGB, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika HGB

yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.²⁸

d. Hak Pakai

Hak Pakai (HP) adalah 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 ini.

Subjek hak yang dapat mempunyai Hak Pakai sesuai Pasal 42 UUPA adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia.
- 2) Orang asing berkedudukan di Indonesia.
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

²⁸ *Ibid.*, Hlm. 29.

- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu, dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

e. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Berdasarkan Pasal 67 ayat (1) dan (2) PMNA/KBPN No.9 tahun 1999. Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada badan-badan hukum sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah, antara lain:

- 1) Instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah provinsi atau kabupaten atau kota, dengan contoh antara lain: Pemerintah Daerah, Sekretariat Negara (HPL Kompleks Kemayoran dan HPL Gelora Bung Karno diatur dalam Keppres No.47 Tahun 1984).
- 2) Badan Usaha Milik Negara, dengan contoh antara lain: Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (PERUM PERUMNAS).
- 3) Badan Usaha Milik Daerah.

4) PT Persero, dengan contoh antara lain: PT (Persero) Pelabuhan Indonesia, diatur dalam PP No.69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan, PT Kereta Api, diatur dalam UU No. 13 Tahun 1992 dan PP No.19 tahun 1998, PT (Persero) Angkasa Pura.

5) Badan otorita.

6) Badan-badan Hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah.²⁹

Berbeda dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai, maka Hak Pengelolaan secara eksplisit tidak disebut di dalam UUPA. Istilah Hak Pengelolaan secara jelas dinyatakan dalam Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya.

B. Tinjauan Umum Tentang Tanah Telantar

Tanah telantar yang akan dipaparkan adalah pengertian dan objek tanah telantar, tanah telantar menurut hukum adat, perundang-undangan dan peraturan pemerintah.

1. Pengertian Tanah Telantar

²⁹ Ibid., Hlm. 30.

Secara umum Pengertian Tanah telantar tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar, yang menyebutkan bahwa:

“Tanah Telantar adalah tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara”.

Tanah telantar dibedakan menjadi 2 yaitu antara tanah telantar dan tanah diindikasi telantar.

- a. Tanah telantar 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 digunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaan, secara fisik tanah telantar pada umumnya merupakan tanah yang ditumbuhi semak belukar atau tidak terurus;
- b. Tanah yang diindikasi telantar adalah tanah yang diduga tidak diusahakan, tidak digunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian.

Pengertian tanah ditelantarkan dalam penjelasan Pasal 27 UUPA, tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

Maka dapat disimpulkan mengenai tanah telantar adalah:

- a. Dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemiliknya;
- b. Tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya;
- c. Tidak dipelihara dengan baik menurut Hukum Adat “tanah telantar” adalah lebih mengarah pada keadaan fisik tanah yang sudah tidak produktif dan tidak bertuan (ditinggalkan oleh pemegang haknya). Apabila tanah yang telah dimiliki dan dikuasai tidak diusahakan atau dimanfaatkan tidak saja melanggar UUPA diatas tetapi juga masuk kategori tanah telantar berdasarkan peraturan yang berlaku.

2. Objek Tanah Telantar

Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2021 menentukan objek tanah telantar sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) sampai (5), yaitu:

- a. Objek penertiban Tanah Telantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah.

- b. Tanah hak milik menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara sehingga:
 - 1) dikuasai oleh masyarakat serta menjadi wilayah perkampungan;
 - 2) dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 (dua puluh) tahun tanpa adanya hubungan hukum dengan Pemegang Hak; atau
 - 3) fungsi sosial Hak Atas Tanah tidak terpenuhi, baik Pemegang Hak masih ada maupun sudah tidak ada.
- c. Tanah hak guna bangunan, hak pakai, dan Hak Pengelolaan menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak.
- d. Tanah hak guna usaha menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak.
- e. Tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak

dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Dasar Penguasaan Atas Tanah.

Sedangkan pengecualian tanah telantar berdasarkan aturan diatas yang diatur dalam pasal 8 adalah:

- a. tanah Hak Pengelolaan masyarakat hukum adat; dan
- b. tanah Hak Pengelolaan yang menjadi Aset Bank Tanah.

3. Tanah Telantar Menurut Hukum Adat

Di dalam lingkungan Hukum Adat memang terdapat hak-hak subyektif atas tanah dari para anggota masyarakat persekutuan hukum adat. Hak subyektif itu bermacam-macam isinya, sampai dimana jauh bekerjanya hak subyektif itu sangat bergantung kepada intensitas hubungan antara orang yang bersangkutan dengan tanahnya. Semakin intensif hubungan itu, Semakin lemahlah campur tangan hak ulayat terhadapnya. Akan tetapi semakin kurang hubungan itu, maka semakin kuatlah bekeerjanya hak ulayat terhadap tanah tersebut.

Istilah Hak Milik Adat digunakan untuk menyebut bermacam-macam hak milik atas tanah baik yang timbul dari tindakan membuka hutan yang diakui dan dijamin dalam hukum-hukum adat setempat, yang diberikan oleh penguasa-penguasa pribumi setempat maupun yang diciptakan oleh penguasa Hindia Belanda bagi penduduk asli dan orang-orang Timur Asing. Perkataan “Hak Milik Adat” itu sendiri merupakan terjemahan dari istilah *Inlands Bezitrecht* yang semula diperjuangkan oleh Van Vollenhoven dalam rangka menghargai adanya konsep hak

milik yang dikenal di kalangan kelompok-kelompok penduduk asli di tanah Hindia Belanda.

Hal tersebut langsung dibantah oleh Kusumadi Pudjosewojo menggunakan sebutan “Hukum Adat” sebagai keseluruhan aturan hukum tidak tertulis. Hukum adat dalam pengertian ini bukan merupakan bidang hukum tersendiri di samping bidang-bidang hukum yang lain. Tetapi UUPA dalam Penjelasan Umum III angka 1 di atas menghubungkan “Hukum Adat”, yang dalam Konsideran/Berpendapat huruf c disebut sebagai dasar Hukum Tanah Nasional itu, dengan sebagian terbesar rakyat Indonesia. Jelas kiranya, bahwa Hukum Adat yang oleh UUPA dijadikan dasar Hukum Tanah Nasional tersebut bukanlah hukum adatnya golongan Timur Asing menurut pengertian Van Vollenhoven juga bukan hukum adat menurut pengertian Kusumadi Pudjosewoyo, melainkan hukum aslinya golongan pribumi.

Penujukan hukum adat sebagai dasar utama dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional dapat disimpulkan dalam konsiderans UUPA di bawah perkataan “Berpendapat” huruf a, yaitu:

“Bahwa berhubung dengan apa yang di sebut dalam pertimbangan-pertimbangan diatas perlu adanya Hukum Agraria Nasional, yang berdasar hukum adat tentang tanah, yang sederhana, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Di samping itu juga dapat dilihat dalam Penjelasan Umum III No 1, yaitu dengan sendirinya Hukum Agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia

sebagian terbesar tunduk pada Hukum Adat, maka Hukum Agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan Hukum Adat itu, sebagai Hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia.

Atas dasar tersebut Sehingga tidak ada alasan untuk meragukan bahwa yang dimaksudkan UUPA dengan hukum adat adalah hukum aslinya golongan rakyat pribumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan, yang berasaskan serta diliputi oleh suasana keagamaan.

Nilai kearifan lokal hukum adat yang dijadikan dasar hukum tanah nasional. Kearifan lokal adalah segala bentuk kebijaksanaan yang didasari oleh nilai-nilai kebaikan yang dipercaya, diterapkan dan senantiasa dijaga keberlangsungannya dalam kurun waktu yang cukup lama (secara turun temurun) oleh sekelompok orang dalam lingkungan atau wilayah tertentu yang menjadi tempat tinggal mereka. Sehubungan dengan kearifan lokal yang terkandung hukum adat yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah bagi suatu masyarakat hukum adat ternyata memiliki nilai yang sama bagi hukum adat dari masyarakat adat yang lainnya dalam wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia. Nilai-nilai kearifan lokal yang terkandung dalam hukum adat-hukum adat itulah

yang kemudian diadopsi ke dalam hukum tanah nasional kita sebagaimana yang diatur dalam UUPA.

Dalam rangka membangun Hukum Tanah Nasional, Hukum Adat merupakan sumber utama untuk memperoleh bahan-bahannya, yaitu berupa konsepsi, asas-asas, dan lembaga-lembaga hukumnya, untuk dirumuskan menjadi norma-norma hukum yang tertulis, yang disusun menurut sistem Hukum Adat. Hukum Tanah baru yang dibentuk dengan menggunakan bahan-bahan dari Hukum Adat, berupa norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang tertulis, merupakan Hukum tanah Nasional positif yang tertulis, dan UUPA merupakan hasil yang pertama.

4. Tanah Telantar Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) dibuat mengambil sumber dari hukum adat yang bersifat komunalistik yang mempunyai makna bahwa penguasaan tanah bersama memungkinkan penguasaan tanah secara individu dengan hak-hak atas tanah yang bersifat perseorangan sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Selain itu tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia untuk diusahakan dan dikelola guna memenuhi kebutuhannya agar tercapai kesejahteraan bersama yang berkeadilan.

Negara dalam sektor agraria berhak selalu campur tangan, sehingga setiap hak atas tanah tidak terlepas dari hak menguasai negara.

Konsekuensinya negara selalu dapat mengendalikan atau mengarahkan fungsi bumi, air, ruang angkasa sesuai dengan kebijakannya. Kebijakan ini misalnya demi kepentingan nasional yang selalu dikukuhkan sebagai kepentingan di atas kepentingan perorangan.³⁰

Tanah yang merupakan alat produksi bagi masyarakat tani, oleh karena itu harus dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Jadi apabila ada tanah yang tidak dipergunakan secara efektif (*oneffectief gebruik*) atau ditelantarkan oleh pemiliknya, maka tanah tersebut menjadi tanah negara.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dijumpai berbagai landasan hukum yang berhubungan dengan hak menguasai negara termaksud Pasal 6 UUPA. Pasal 6 UUPA mengatur bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial berarti tanah itu harus dipergunakan sesuai dengan keadaan tanah dan sifat dari haknya dan tidak dapat dibenarkan pemakaian tanah secara merugikan dan bertentangan dengan kepentingan rakyat. Ini berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak

³⁰ Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, Hlm. 60.

dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Oleh karena itu, harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan yang mempunyai dengan kepentingan masyarakat. Untuk itu perlu adanya perencanaan peruntukkan dan penggunaan tanah sesuai yang dimaksudkan.

Pasal 14 UUPA Dengan menggunakan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah tersebut maka terpenuhilah fungsi sosialnya. Kepentingan umum harus diutamakan daripada kepentingan pribadi, sesuai dengan asas-asas yang berlaku bagi penyelenggaraan berkehidupan bersama dalam masyarakat. Walaupun demikian juga tidak boleh diabaikan, karena hak individu atas tanah dihormati dan dilindungi oleh hukum. Jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepentingan individu, hingga mengalami kerugian maka kepadanya harus diberikan ganti kerugian.

Konsepsi Hukum Tanah Nasional, tanah tidak boleh ditelantarkan karena hak-hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang melainkan sekaligus kewajiban untuk memakai, mengusahakan dan memanfaatkannya. Hal ini dikarenakan hak-hak perorangan atas tanah

bersumber pada hak bersama yakni hak bangsa dan mengandung unsur kemasyarakatan.

Individu atau masyarakat memiliki kewajiban dari untuk mengerjakan atau mengusahakan tanah sebaik-baiknya sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau sesuai dengan tujuannya yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat bagi bangsa dan negara. Fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya, serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Jika kewajiban itu sengaja diabaikan maka hal tersebut dapat mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Berdasarkan hakekat yang ada pada UUPA, semua pihak perlu mengerti dan menjaga agar tidak menjadi tanah telantar.

Beberapa ketentuan UUPA yang berkaitan dengan tanah telantar dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Hak Milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena ditelantarkan (Pasal 27 ayat a). Penjelasan Pasal 27 mengatur bahwa Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.
- b. Hak Guna Usaha hapus karena ditelantarkan (Pasal 34 ayat e).

- c. Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan (Pasal 40 ayat e).

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

5. Tanah Telantar Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar

Pengertian tanah telantar dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 yang mengatur bahwa Tanah yang sudah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Pengelolaan dinyatakan sebagai tanah telantar apabila tanahnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya. Demikian pula tanah yang ada dasar penguasaannya dinyatakan sebagai tanah telantar apabila tanahnya tidak dimohon hak, tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan persyaratan atau ketentuan yang ditetapkan dalam izin lokasi, surat keputusan pemberian hak, surat keputusan pelepasan kawasan hutan, dan/atau dalam izin/keputusan/surat lainnya dari pejabat yang berwenang.

Dengan demikian tanah telantar adalah tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atau tanah

yang ada dasar penguasaannya yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, sesuai dengan keadaannya, sifat dan tujuan haknya.