

BAB III

PEMBAHASAN

A. Hapusnya Hak Milik Tanah dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Sebelum berlakunya UUPA hukum agraria tidak memberikan jaminan kepastian hukum dan hak bagi Bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, sejak lahirnya UUPA memberikan jaminan kepastian hukum dan hak bagi Bangsa Indonesia. UUPA merupakan hukum agraria nasional yang didasarkan pada hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia. Hal ini dapat dijumpai dalam konsiderans UUPA yang mengatakan bahwa perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah. Kemudian dalam Pasal 5 UUPA pula dinyatakan bila hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 memberikan amanat mengenai tanggung jawab manusia dalam memelihara kelestarian lingkungan hidup pada lahan agraria. Di dalam Pasal 15 UUPA telah ditegaskan bahwa merawat tanah, termasuk menjadikannya subur dan mengupayaan agar tidak merusaknya merupakan keharusan tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah. Dengan demikian dalam penjelasan Pasal 15 UUPA telah menyematkan keharusan bagi subjek hak atas tanah baik manusia ataupun badan hukum untuk memelihara, menambah kesuburan serta mencegah kerusakan lahan agraria sebagaimana mestinya.

Ketetapan Pasal 15 UUPA di atas memiliki akibat hukum, karena perbuatan menelantarkan tanah dapat membuat terhapusnya

hubungan hukum antara pemilik hak atas tanah dengan tanahnya. Selain itu, perbuatan melanggar Pasal 15 juga bisa dikenakan sanksi pidana sebagaimana dalam Pasal 52 ayat (1) UUPA yaitu :

“Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,¹

Lebih lanjut ketentuan yang mengatur berkenaan dengan hapusnya hak milik atas tanah bisa didapati dalam rumusan Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960. Dalam Pasal 27 UUPA terdapat faktor-faktor penyebab hapusnya hak milik atas tanah dan berakibat jatuh kepada negara, yaitu:

a. Tanahnya Jatuh Kepada Negara

1. Karena Pencabutan Hak Berdasarkan Pasal 18

Terhapusnya hak milik atas tanah karena pencabutan hak sesuai dengan Pasal 18 UUPA yakni:

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

Menurut Boedi Harsono yang dikutip oleh Djoni Sumardi Gozali menyatakan bahwa pencabutan hak atas tanah merupakan pengambilan tanah yang dimiliki suatu pihak oleh negara secara paksa yang menyebabkan hak milik atas tanah itu menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam menjalankan suatu kewajiban hukum.²

Lebih lanjut Eman Ramelan memberikan pengertian bahwa pencabutan hak atas tanah adalah pengambilan hak milik atas tanah

¹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, 304-305.

²Djoni Sumardi Ghazali, *Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia: Pengaturan dan Prosedur serta Tata Cara Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2019), 2.

yang dimiliki suatu pihak oleh negara dengan paksa dengan dasar untuk kepentingan umum sehingga membuat hak milik atas tanah itu menjadi hapus tanpa yang bersangkutan itu melakukan pelanggaran atau lalai dalam menjalankan suatu kewajiban hukum melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³

Pencabutan hak atas tanah dapat dilakukan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Negara dan rakyat karena kepentingan umum harus diutamakan ketimbang kepentingan pribadi, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan yang memaksa, yaitu jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan, haruslah ada wewenang pada pemerintah untuk bisa mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan. Pengambilan itu dilakukan dengan jalan mengadakan pencabutan hak. Oleh sebab itu pencabutan hak atas tanah merupakan upaya terakhir ketika jalan musyawarah tidak mendapat titik terang serta tidak mendapatkan hasil sebagaimana yang diharapkan.

Hal ini menegaskan bahwa hak atas tanah yang terdapat pada seseorang atau badan hukum sifatnya tidak mutlak tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, akibatnya pemegang hak milik atas tanah sudah semestinya mendahulukan kepentingan bangsa dan negara ketimbang kepentingan pribadinya. Dengan demikian hak atas tanah apa pun yang dimiliki oleh seseorang tidak dibenarkan untuk digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya. Apalagi kalau hal tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

³Ghozali, *Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia.*, 3.

Di negara-negara Civil Law guna mengantisipasi hambatan pengambilan tanah untuk kepentingan umum, terdapat istilah Bank Tanah. Bank tanah merupakan suatu lembaga yang berperan untuk menyediakan tanah untuk kepentingan pembangunan, sekaligus bertindak sebagai pengendali harga tanah. Adapun prinsip pembentukan bank tanah yaitu pertama kegiatan Bank Tanah diarahkan sebagai usaha dalam memberdayakan tanah untuk mencapai kesejahteraan rakyat, kedua pemerintah memiliki peran penting dalam mewujudkan Bank Tanah sesuai dengan kewenangannya untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan serta pemeliharaan tanah, ketiga Bank Tanah dapat memberikan jaminan ketersediaan tanah melalui upaya peningkatan daya guna dan hasil guna dalam pemanfaatan tanah dengan mempertimbangkan keselarasan kepentingan berbagai pihak serta tanpa mengabaikan fungsi social dari tanah, keempat melibatkan secara aktif masyarakat khususnya pemilik tanah dalam manajemen Bank Tanah.⁴

Lebih lanjut ketentuan Pasal 18 UUPA dilaksanakan dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya. Di dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dinyatakan bahwa :

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman

⁴https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.researchgate.net/publication/343149775_Bank_Tanah_sebagai_Alternatif_Pengadaan_Tanah_bagi_Pembangunan_untuk_Kepentingan_Umum&ved=2ahUK Ewje3LyM19ztAhVe7XMBHVZBC4cQFjABegQIDRAB&usg=AOvVaw2PX EHCIXj-70aebdbzd67z

*dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”.*⁵

Dengan demikian dari ketentuan Pasal 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menurut Urip Santoso yang dikutip oleh Suyanto bisa didapati unsur-unsur sebagai berikut:

1. *Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan sebagai penyebab dilaksanakan pencabutan hak atas tanah*
2. *Sifat pencabutan hak atas tanah adalah dalam keadaan yang memaksa*
3. *Presiden RI sebagai pejabat yang berwenang mencabut hak atas tanah*
4. *Sebelum mencabut hak atas tanah, Presiden RI mendapat pertimbangan dari Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan*
5. *Objek pencabutan hak atas tanah adalah hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.*⁶

Kemudian dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) diatur lanjut yang berbunyi sebagai berikut:

1. *Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah dan/atau benda tersebut pada Pasal 1 diajukan oleh yang berkepentingan kepada Presiden dengan perantaraan Menteri Agraria, melalui Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan.*
2. *Permintaan tersebut pada ayat (1) pasal ini oleh yang berkepentingan disertai dengan :*
 - a. *rencana peruntukannya dan alasan-alasannya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak itu*
 - b. *keterangan tentang nama yang berhak (jika mungkin) serta letak, luas dan macam hak dari tanah yang akan dicabut haknya serta benda-benda yang bersangkutan;*
 - c. *rencana penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut itu dan kalau ada, juga orang-orang yang*

⁵ Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya.

⁶ Suyanto, *Hapusnya Hak Atas Tanah Akibat Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Surabaya: CV Publishing, 2020), 65.

menggarap tanah atau menempati rumah yang bersangkutan.

Dari uraian di atas bahwa pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan oleh pihak yang berkepentingan. Dalam penjelasannya yang dimaksud dengan pihak yang berkepentingan ialah pihak untuk siapa pencabutan hak akan dilakukan. Orang-orang yang karena pencabutan hak itu akan kehilangan tempat tinggal atau sumber nafkahnya perlu mendapat penampungan, baik ia itu bekas pemilik tanah atau rumah yang bersangkutan maupun penggarap atau penyewanya. Penampungan itu bisa berupa pemberian ganti tempat tinggal atau tanah garapan lainnya. Jika hal itu tidak mungkin diselenggarakan karena di daerah yang bersangkutan tidak ada rumah atau tanah yang tersedia, maka orang-orang tersebut misalnya dapat diberi prioritas untuk bertransmigrasi, dengan memperhatikan sumber nafkah berdasarkan bakat dan keahliannya.

Kemudian bentuk dan tata cara pembayaran ganti kerugian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Menurut Pasal 8 bahwa bentuk Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai:

- a. pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut;
- b. bentuk dan besarnya ganti rugi

Selanjutnya menurut Pasal 13 bahwa bentuk-bentuk ganti rugi dapat berupa:

- a. *uang*
- b. *tanah pengganti*
- c. *pemukiman kembali*

Lebih lanjut dalam Pasal 15 dijelaskan mengenai dasar perhitungan ganti kerugian yaitu:

- (1) *Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:*
 - a. *Nilai Jual Obyek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;*
 - b. *nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;*
 - c. *nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.*
- (2) *Dalam rangka menetapkan dasar perhitungan ganti rugi, Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.*

Nilai Jual Objek Pajak merupakan perkiraan harga bangunan yang dihitung berdasarkan luas bangunan tersebut. Namun apabila dalam proses ganti kerugian tersebut pemilik hak dalam hal ini tidak sepakat perihal jumlahnya kurang layak maka ia dapat mengajukan banding di Pengadilan Tinggi. Menurut Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dikatakan bahwa:

“Jika yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu. tidak tersedia menerima ganti-kerugian sebagai yang ditetapkan dalam surat keputusan Presiden tersebut pada pasal 5 dan 6, karena dianggapnya jumlahnya kurang layak, maka ia dapat minta banding kepada Pengadilan Tinggi, yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah dan/atau benda tersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti-kerugiannya. Pengadilan Tinggi memutus soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.

Dengan demikian setelah proses ganti kerugian telah dibayarkan dan surat keputusan pencabutan hak telah ditetapkan maka status tanah yang dicabut itu berubah menjadi dikuasai langsung oleh Negara dan segera diberikan kepada pihak yang berkepentingan dengan suatu hak yang sesuai sebagaimana tercantum dalam Pasal 9.

2. Karena Penyerahan Dengan Sukarela Oleh Pemiliknya

Hapusnya hak milik karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 bahwa penyerahan sukarela ini sengaja dibuat untuk kepentingan Negara yang mana dalam hal ini dilaksanakan oleh pemerintah. Dalam Pasal 1 tegaskan bahwa:

“Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara:

- a. pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau*
- b. pencabutan hak atas tanah”.*⁷

Kemudian dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa:

“Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.”

Dengan demikian jelaslah bila penyerahan dengan sukarela ini berdasarkan untuk kepentingan umum. Lebih lanjut dalam Pasal 5 ditegaskan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi a) jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi; b) waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; c) rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat; d) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal; e) peribadatan; f) pendidikan atau sekolah; g) pasar umum; h) fasilitas pemakaman umum; i) fasilitas keselamatan umum; j) pos dan telekomunikasi; k) sarana olah raga;

⁷Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

l) stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya; m) kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa; n) fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya; o) lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan; p) rumah susun sederhana; q) tempat pembuangan sampah; r) cagar alam dan cagar budaya; s) pertamanan; t) panti sosial; u) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

3. Karena Diterlantarkan

Perbuatan penelantaran tanah baik di pedesaan maupun perkotaan merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis, dan tidak berkeadilan. Persoalan yang berkenaan dengan tanah terlantar adalah hal yang esensial bila dilihat dari sisi luasan dan urgensi pemanfaatannya dihadapkan pada kenyataan ketimpangan penguasaan tanah yang terjadi di Indonesia.⁸ Di negara-negara Civil Law tanah-tanah terlantar umumnya akan diambil alih oleh bank tanah. Tanah terlantar dalam arti sebagai tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, HGU, HGB, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.⁹ Dengan demikian peran bank tanah akan

⁸Dian Aries Mujiburohman, *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar* (Yogyakarta: STPN Press, 2019), 1.

⁹https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.researchgate.net/publication/343149775_Bank_Tanah_sebagai_Alternatif_Pengadaan_Tanah_bagi_Pembangunan_untuk_Kepentingan_Umum&ved=2ahUK Ewje3LyM19ztAhVe7XMBHVZBC4cQFjABegQIDRAB&usq=AOvVaw2PX EHCixj-70aebdbzd67z

mendayagunakan tanah terlantar tersebut guna mencapai kesejahteraan masyarakat.

Menurut penjelasan Pasal 27 UUPA dikatakan bahwa tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya. Namun di dalam Pasal ini tidak diatur secara eksplisit mengenai tanah yang dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan daripada haknya. Pengaturan lebih lanjut berkenaan tanah yang dengan terlantar dapat dijumpai dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan dibuat ini melalui proses yang cukup panjang sampai akhirnya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar pada tanggal 22 Januari 2010 sekaligus mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998.

Di dalam rumusan Pasal 2 ditegaskan bahwa objek penertiban tanah terlantar yaitu:

*“Obyek penertiban tanah terlantar meliputi 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 atau dasar penguasaannya.”*¹⁰

Dengan demikian objek penertiban tanah terlantar tidak hanya terfokus kepada Hak Milik saja, hal itu berlaku juga kepada Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan yang tidak dipergunakan atau dikelola dengan peruntukannya sesuai dengan sifat dan tujuannya. Namun dalam

¹⁰Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

rumusan Pasal 3 terdapat pengecualian terkait objek penertiban penelantaran yaitu:

- a. *Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan*
- b. *Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.*

Dalam Pasal tersebut adanya pengecualian mengenai objek penertiban tanah terlantar yaitu apabila tanah Hak Milik dan Hak Guna dilakukan dengan secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan. Menurut penjelasannya yang dimaksud dengan tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dalam ketentuan ini adalah karena Pemegang Hak perseorangan dimaksud tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Begitu juga pada tanah yang dikuasai oleh pemerintah yang tidak sengaja dipergunakan sesuai dengan keadaannya. Dalam penjelasannya yang dimaksud dengan tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Dalam ketentuan ini adalah karena keterbatasan anggaran negara atau daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Kemudian Menurut dalam Pasal 15 PP 11/2010 bahwa:

“Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah telantar didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya”

(Psl 15). Peruntukan dan pengaturan peruntukan bekas tanah terlantar dilakukan Kepala BPN RI.”

Lebih lanjut mekanisme penertiban tanah terlantar juga terdapat dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar sebagai aturan teknis Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010. Dalam Pasal 1 ayat (7) dijelaskan bahwa:

“Penertiban tanah terlantar adalah proses penataan kembali tanah terlantar agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat dan negara.”¹¹

Selanjutnya dalam rumusan Pasal 1 ayat (5) diuraikan tanah yang diindikasikan terlantar, yaitu

“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.”

Dengan demikian tanah yang diindikasikan terlantar mengandung makna bahwa tanah tersebut diduga tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai keadaan dan sifatnya. Dalam proses pengidentifikasian tanah terlantar terdapat panitia-panitia khusus yang disebut sebagai Panitia C yang terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional, Pemerintah Daerah serta jajaran instansi yang memiliki kaitan dengan peruntukkan tanah.

Adapun pihak yang memiliki wewenang dalam menetapkan tanah dikategorikan terlantar ialah keputusan yang ditetapkan oleh kepala terhadap tanah yang terindikasi tanah terlantar menjadi tanah terlantar sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (7). Dengan demikian terhadap hak milik ini tidak diusahakan, tidak dipergunakan,

¹¹Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar sebagai aturan teknis Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010.

atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Kemudian apabila tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar maka dalam waktu satu tahun paling lama sejak ditetapkannya keputusan penetapan tanah terlantar wajib untuk dikosongkan oleh bekas pemegang hak apabila bekas Pemegang Hak tidak memenuhi kewajiban), maka benda-benda di atasnya tidak lagi menjadi miliknya dan dikuasai langsung oleh Negara.

4. Karena Ketentuan Pasal 21 Ayat (3) Dan Pasal 26 Ayat (2)

Menurut ketentuan rumusan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dijelaskan bahwa :

“Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.”

Sedangkan menurut rumusan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 berbunyi

“Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat 2, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”

Ketentuan di atas telah menegaskan bila hanya warga negara Indonesia tunggal saja yang dapat memperoleh Hak Milik Atas tanah. Selain itu hal ini juga merupakan aktualisasi dari sila Pancasila yang ke tiga yakni “Persatuan Indonesia” yang mana negara memberikan hak atas tanah khusus pada Warga Negara Indonesia saja untuk kepentingan berdirinya persatuan dan kesatuan. Hal inilah yang menimbulkan munculnya nasionalitas yang bermanfaat demi mempertahankan keutuhan dan persatuan serta untuk menghindari hilangnya tanah di Indonesia akibat kepemilikan orang asing.¹²

Di Indonesia orang asing hanya diperbolehkan mempunyai hak atas tanah dengan status hak pakai dan hak sewa bangunan yang luas dan jangka waktunya terbatas. Menurut Pasal 41 UUPA bahwa *Hak pakai 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 pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.* “

Sedangkan hak sewa menurut Pasal 44 U ayat (1) UUPA ialah 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.

¹² Iwan Permadi, *Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing* (Malang: Gunung Samudera, 2014), 21.

b. Tanahnya Musnah

Hapusnya hak milik atas tanah karena musnah disebabkan karena bencana alam, misalnya gempa bumi, tanah longsor, tsunami, tanah di tepi pantai yang terkena abrasi air laut, atau tanah di tepi sungai yang longsor karena meluapnya air sungai.¹³ Dengan demikian apabila tanah tersebut telah musnah maka eksistensinya telah tiada sehingga sejak terjadinya pemusnahan itu maka hak milik atas tanah terhapus dan juga menegaskan bahwa pada dasarnya tidak ada yang namanya hak kepemilikan abadi. Tanah dikatakan musnah apabila sama sama sekali tidak dapat dikuasai lagi secara fisik dan tidak pula dapat dipergunakan lagi atau dikatakan hilang karena proses alamiah

B. Hapusnya Hak Milik Tanah dalam Hukum Islam

Tanah merupakan kebutuhan yang mendasar bagi manusia, kebutuhan hidup manusia sebagian besar diperoleh dari tanah oleh sebab itu hubungan manusia dengan tanah begitu erat. Tanah dibutuhkan manusia untuk berbagai macam keperluan kehidupan seperti untuk tempat tinggal, tempat peribadatan hingga tempat bagi manusia untuk melakukan kegiatan pertanian.

Dalam pandangan Islam pada hakikatnya segala apa yang ada di langit dan bumi hanya Allah pemiliknya. Allah berfirman :

وَاللَّهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ

“Dan milik Allahlah kerajaan langit dan bumi, dan hanya kepada Allahlah kembali (seluruh makhluk).” (QS An-Nur 24:42).

Dengan demikian, dari uraian di atas dalam diambil inti sari bahwa di dalam pandangan agama Islam segala sesuatu yang ada di bumi dan langit secara hakiki hanya Allahlah pemiliknya, termasuk tanah

¹³ Urip Santoso, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan & Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun* (Depok: Kencana, 2017), 42.

merupakan pemilik hakikinya adalah Allah, manusia hanya diberikan kuasa untuk mengelola milik Allah sesuai dengan hukum-hukumnya. Manusia hanya menjadi legalitas pengelolaan dan pemanfaatannya milik Allah saja. Oleh karena itu, syariat memberikan kesempatan kepada setiap muslim untuk mengelola tanah dengan sebaik-baiknya. Pengelolaan tanah yang baik ini terkait erat dengan persoalan hajat manusia dalam memanfaatkan sumber daya yang ada untuk kesejahteraannya sendiri. Nabi Muhammad SAW bersabda:

مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَاتَتْ لِحَقِّهَا فَهُوَ أَحَقُّ بِهَا

“Borongsiaapa yang menghidupkan tanah yang tidak dimiliki oleh seorang pun, maka dialah yang paling berhak atas tanah itu.”(HR. Bukhari).¹⁴

Urwah berkata bahwa itulah keputusan dari Umar bin Khattab saat masa kekhalifahannya serta juga diputuskan oleh ahli fikih dari berbagai wilayah yaitu bahwa tanah yang mati itu dimiliki seseorang dengan cara menghidupkannya. Hadis tersebut menjadi dasar akan kepemilikan tanah oleh seorang muslim yang diwajibkan untuk mengelola tanah supaya bisa bermanfaat bagi hidupnya serta membuat tanah tersebut menjadi produktif. Menghidupkan lahan terlantar yang tidak produktif merupakan hal yang utama saat ini. Lahan-lahan yang terlantar dan tidak produktif di beberapa daerah dan kawasan membuat lahan tersebut tidak bermanfaat atau sia-sia.

Tanah terlantar atau *ihya al-mawat* adalah tanah yang tidak nampak dimiliki oleh seseorang, serta tidak nampak ada bekas-bekas apapun, seperti pagar, tanaman, pengelolaan, ataupun yang lain. Menghidupkan tanah mati *ihya al-mawat* itu artinya mengelola tanah tersebut, ataupun menjadikan tanah tersebut layak untuk ditanami dengan

¹⁴Ibnu Qudamah, *Al-Mugni*, Jilid VII, Terj (Jakarta: Pustaka Azzam, 2008), 667

seketika. Tiap tanah mati, apabila telah dihidupkan oleh orang, maka tanah tersebut telah menjadi milik orang yang bersangkutan. Syariat telah menjadikan tanah tersebut sebagai milik orang yang menghidupkannya.

Dalam Islam bentuk pengelolaan tanah itu ditentukan oleh kebiasaan, misalnya jika lahan itu ditujukan untuk dijadikan tempat tinggal, maka bentuk pengelelolannya adalah dengan mendirikan bangunan dan atapnya di lahan itu, karena seperti itulah suatu bangunan dinamakan tempat tinggal yang dapat dihuni dan jika ditujukan untuk ladang dan perkebunan, bentuk pengelelolannya harus mematuhi tiga syarat, yakni:

1. Mengumpulkan tanah yang mengelilingi lahan itu dan meninggikan atau membuat galengan sebagai tanda petak-petak lahan sehingga menjadi pembatas yang jelas antara lahan itu dengan lahan yang lain.
2. Mengalirkan air ke lahan itu, jika ia berbentuk lahan kering dan menahan air dari lahan jika berbentuk lahan yang digenangi air. Karena bentuk pengelolaan lahan yang kering adalah dengan cara mengalirkan air ke lahan itu dan bentuk pengelolaan lahan yang basah adalah dengan cara menahan air darinya sehingga kedua macam tanah itu dapat ditanami dan dijadikan lahan pertanian
3. Mengelola tanah itu dengan cara membolak-balikkan tanah yang berada di lahan itu.¹⁵

Dengan demikian apabila syarat-syarat di atas telah dilaksanakan maka tanah tersebut dinilai sebagai tanah yang telah dikelola dan orang yang telah mengelolanya atau menghidupkannya berhak untuk memiliki tanah tersebut. Dalam Islam ada beberapa hal yang menyebabkan kepemilikan hak atas tanah akan hilang, yaitu:

¹⁵Imam Al-Mawardi, *op.cit.*, 267-269

1. Tanah Terlantar

Kepemilikan hak milik atas tanah dalam syariat Islam akan hilang bila tanah itu ditelantarkan selama tiga tahun berturut-turut. Negara akan menarik tanah itu dan memberikan kepada orang lain yang mampu mengolahnya.¹⁶ Umar berkata,

مَنْ عَطَّلَ أَرْضًا ثَلَاثَ سِنِينَ لَمْ يَعْمُرْهَا فَجَاءَ غَيْرُهُ فَعَمَرَهَا فَهِيَ لَهُ

“Barangsiapa yang menelantarkan tanah selama tiga tahun dengan tidak mengelolanya, lalu datang orang lain lalu mengelolanya, maka tanah itu adalah miliknya”.¹⁷

Ketetapan ini pernah diterapkan oleh Khalifah Umar bin Khattab kepada Bilal bin Al-Harits Al-Muzani. Pada masa itu Umar bin Khattab menarik tanah Bilal bin Al-Harits Al-Muzani karena ditelantarkan selama tiga tahun berturut-turut tanpa ganti rugi kemudian Umar membagikannya kepada kaum muslim. Menurut Ibnu Hajar dalam kitab Fathul Bariy yang dikutip oleh Taqiyuddin an-Nabhani menyebutkan bahwa ijma sahabat telah menetapkan orang yang tidak menggarap tanahnya selama tiga tahun, maka tanahnya itu dicabut dan diberikan kepada orang lain. Ketentuan mengenai pencabutan hak milik atas tanah ini tidak hanya terjadi kepada tanah mati yang didapatkan melalui sebab tahjir atau pembuatan batas, melainkan meliputi juga sebab-sebab kepemilikan yang lainnya atas dasar qiyas seperti melalui pembelian, warisan, *iqta'* (pemberian negara), hibah, dan lain-lain. Karena yang menjadi patokan dasar adalah penelantarannya atau tidak dikelolanya tanah tersebut bukan dari sebab kepemilikannya.¹⁸

¹⁶Taqiyuddin an-Nabhani, *Kepribadian Islam (Asy-Syakhshiyah Al-Islamiyah)*, Jilid II, Terj. Agung Wijayantoo (Jakarta: Hizbut Tahrir Indonesia, 2011), 404.

¹⁷Abdul Qadir Syaibah al-Hamd, *Fiqhul Islam Syarah Bulughul Maram*, Terj. Izuddin dkk (Jakarta: Darul Haq, 2012), hlm. 79.

¹⁸Taqiyuddin an-Nabhani, *op.cit.*, 404.

Dengan demikian dari ketentuan tersebut bahwa dalam Islam bahwa kepemilikan hak milik atas tanah akan hilang jika tanah itu ditelantarkan selama tiga tahun lamanya dan negara akan menarik kembali tanah itu. Selain dengan cara tahjir, penertiban tanah mati atau *mawat* dapat dilakukan dengan cara *iqta'*. *Iqta'* merupakan pemberian tanah oleh negara kepada orang yang dapat mengelola tanah tersebut. Menurut Imam Al-Mawardi kepemilikan tanah yang dijadikan *iqta'* ada tiga jenis yaitu lahan mati yang tidak ada pemiliknya, lahan yang tidak dikelola, dan lahan mengandung bahan tambang.

Mengenai *iqta'* para ulama berbeda pendapat. Menurut mazhab Hanafi bahwa dengan *iqta'* tidak serta merta langsung menjadi milik bagi penerimanya. Menurutnya *iqta'* baru sebatas mengawasi dan membatasi tanah supaya dihidupkan serta dipelihara selama tiga tahun. Dengan demikian apabila telah dihidupkan dalam jangka tiga tahun berturut-turut maka tanah tersebut menjadi miliknya. Lebih lanjut mazhab Hambali juga menyatakan bahwa batas waktu untuk mengusahakan tanah *iqta'* ialah dengan tempo tiga tahun. Apabila penerima *iqta'* tidak mampu mengusahakan serta menghidupkan tanah itu maka haknya atas tanah tersebut telah gugur. Sedangkan mazhab Syafi'i tidak memberikan jangka waktu untuk mengusahakan tanah *iqta'*, melainkan hanya bersumber pada alasan mengapa ia tidak mengusahakan tanah tersebut. Seandainya tidak berhasilnya dalam mengusahakan tanah itu ada alasan munasabah menurutnya tanah tersebut masih sedang dikuasi oleh penerima *iqta'*. Namun apabila tidak berhasilnya itu tidak memiliki sebab yang jelas maka penerima *iqta'* dapat membuat keputusan yang jelas apakah mengusahakannya atau melepaskan tanah itu dan

diberikan kepada orang yang sanggup mengusahakannya. Pendapat ini senada dengan madzhab Maliki.¹⁹

Rasulullah menentukan tempo waktu tahjir yaitu selama tiga tahun lamanya. Dengan demikian apabila setelah tiga tahun tanah itu masih tidak dikelola dan diusahakan maka ia tidak berhak lagi atas tanah tersebut. Diriwayatkan dari Thawus, bahwa Rasulullah SAW, bersabda:

إِنَّ عَادِيَّ الْأَرْضِ لِلَّهِ وَلِرَسُولِهِ وَلَكُمْ مِنْ بَعْدُ فَمَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَيْتَةً فَهِيَ لَهُ وَلَيْسَ لِمُحْتَجِرٍ بَعْدَ ثَلَاثِ سِنِينَ

*“Tanah-tanah yang telah ditinggalkan lam oleh pemiliknya kembali menjadi milik Allah dan Rasul-Nya. Setelah itu, menjadi milik kalian. Maka, barangsiapa menghidupkan tanah yang sudah mati, tanah tersebut menjadi miliknya, dan orang yang membuat batasan tanah tidak lagi berhak atas tanah tersebut setelah ditelantarkan (tidak dikelola) selama tiga tahun”.*²⁰

2. Pencabutan Hak Untuk Kepentingan Umum (*al-maslahah al-ammah*)

Dalam Islam kepentingan umum dikenal dengan istilah *al-maslahah al-ammah* yakni kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan banyak orang. Pengambil alihan tanah hak milik untuk kepentingan umum diperbolehkan karena kepentingan umum itu lebih diutamakan ketimbang kepentingan pribadi misalnya untuk pembangunan masjid, jalan raya, dan sebagainya dengan cara melalui akad jual beli paksa atas keputusan pemerintah.²¹ Adapun dalil kepentingan umum dalam Islam yaitu:

¹⁹Ria Fitri, *op.cit.*, 9-1

²⁰ Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah*, Jilid III, Terj. Asep Sobari dkk (Mesir: Darul Fath Lil I'lam Al-Arobi, 2000), 360.

²¹Wahbah Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu*, Jilid IV, Terj. Abdul Hayyie al-Kattani dkk, (Jakarta: Gema Insan, 2011), 413.

وَالَّذِينَ تَبَوَّؤُا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِنْ قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَلَا يَجِدُونَ
فِي صُدُورِهِمْ حَاجَةً مِّمَّا أُوتُوا وَيُؤْتِرُونَ عَلَىٰ أَنْفُسِهِمْ وَلَوْ كَانَ بِهِمْ خَصَاصَةٌ
وَمَنْ يُوقِ شَخِ نَفْسِهِ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

“Dan orang-orang (Ansar) yang telah menempati Kota Madinah dan telah beriman sebelum (kedatangan) mereka (Muhajirin), mereka mencintai orang yang berhijrah ke tempat mereka. Dan mereka tidak menaruh keinginan dalam hati mereka terhadap apa yang diberikan kepada mereka (Muhajirin); dan mereka mengutamakan (Muhajirin) atas dirinya sendiri, meskipun mereka juga memerlukan. Dan siapa yang dijaga dirinya dari kekikiran, maka itulah orang-orang yang beruntung.” (QS. Al-Hasyr: 09).

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

“Dan Kami tidak mengutus engkau (Muhammad) melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi seluruh alam” (QS. Al-Anbiya 21:107).

وَمَا أَنزَلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ إِلَّا لِتُبَيِّنَ لَهُمُ الَّذِي اخْتَلَفُوا فِيهِ وَهُدًى وَرَحْمَةً
لِّقَوْمٍ يُؤْمِنُونَ

“Dan Kami tidak menurunkan kitab (Al-Quran) ini kepadamu (Muhammad), melainkan agar engkau dapat menjelaskan kepada mereka apa yang mereka perselisihkan itu, serta menjadi petunjuk dan rahmat bagi orang-orang yang beriman.” (QS. Al-Nahl 16:64).

Selanjutnya dalam fikih terdapat sebuah kaidah yaitu:

الْمَصْلَحَةُ الْعَامَّةُ مَقَدَّمَةٌ عَلَى الْمَصْلَحَةِ الْخَاصَّةِ

“Kemaslahatan yang umum lebih didahulukan daripada kemaslahatan khusus”

Kaidah tersebut menegaskan bahwa apabila berbenturan antara kemaslahatan umum dengan kemaslahatan khusus, maka kemaslahatan umum harus didahulukan ketimbang kemaslahatan

khusus. Contohnya seperti pencabutan hak milik pribadi demi untuk kemaslahatan umum.²²

Dalam pengambilan hak milik atas tanah ini untuk kepentingan umum dilakukan dengan membayar ganti kerugian. Ganti kerugian bisa melalui cara jual beli yang mana proses jual beli dilakukan dengan jalan musyawarah sesuai dengan kesepakatan. Hal ini pernah dilaksanakan oleh Rasulullah ketika hendak membangun masjid Quba, beliau pada masa itu mencabut hak atas tanah masyarakat sekitar sebagai lokasi untuk pembangunan masjid dengan cara membayar ganti rugi berupa standar tanah pada waktu itu, walaupun pemilik tanah tersebut rela memberikannya cuma-cuma.²³ Selain itu Khalifah Umar bin Khattab dan beberapa penguasa yang lainnya ketika melakukan perluasan masjid Rasulullah di Madinah, mereka menggusur dan mencabut hak milik atas tanah masyarakat sekitarnya dengan membayar kompensasi atau ganti rugi.²⁴

Dengan demikian bahwa dalam hukum Islam tanah yang tidak dikelola atau digunakan akan hilang hak miliknya bila ditelantarkan dalam jangka waktu tiga tahun lamanya dan negara akan mengambil tanah tersebut kemudian akan diberikan kepada yang mampu mengelolanya. Ketetapan ini pernah diterapkan

²²A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih : Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah yang Praktis*, (Jakarta: Kencana, 2017), 166.

²³M Cholidi Bisri, *Kyai dan Kemelut Pertanahan*, Dalam Tesis Surur Roiqoh, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Kajian Perbandingan Antara Hukum Islam Dalam Konsep Masalah Mursalah dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2013, 63.

²⁴S.M Hazanus Zaman, *Economic Function Of An Islam Statute: The Eeraly Experience* hlm. Dalam Tesis Surur Roiqoh, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Kajian Perbandingan Antara Hukum Islam Dalam Konsep Masalah Mursalah dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2013, hlm. 63-64.

Khalifah Umar bin Khattab pada Bilal bin Al-Harits Al-Muzani yang mana pada waktu itu Bilal menelantarkan tanah selama tiga tahun berturut-turut. Selain itu hapusnya hak milik atas tanah bisa dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan cara membayar ganti kerugian sesuai kesepakatan. Islam mengakui adanya fungsi sosial hak atas tanah sehingga kepentingan umum lebih diutamakan dari pada kepentingan pribadi.

Adapun persamaan hapusnya hak milik tanah dalam hukum Islam dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah bahwa hak milik atas tanah dapat terhapus karena ditelantarkan dan juga untuk kepentingan umum. Sedangkan perbedaan hapusnya hak milik tanah dalam hukum Islam dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ialah bahwa di dalam hukum Islam bahwa tanah terlantar akan terhapus apabila ditelantarkan selama 3 tahun berturut-turut sementara di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak memiliki batasan waktu khusus.